

หมวด 4

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

บทที่ 1

ปัญหาและอุปสรรคทางค่านิยมบัญญัติแห่งกฎหมาย

1. การบัญญัติกฎหมาย

บรรดาประเทศปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้นต่างก็ยอมรับว่า บรรดากฎหมายทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการที่จะทำให้สิทธิเหล่านั้นสำเร็จผล อันประกอบด้วยหลักการ, สถาบัน และวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายที่ชุมชนรับรอง และให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลหลักของสิทธินี้ใช้บังคับแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงเป็นที่รับรองกันว่า เป็นหลักกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อตั้งสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย¹ ดังนั้น กฎหมายที่คั้งตั้งต้องมาจากองค์การหรือสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นอย่างมีขั้นตอนที่ถูกต้องตามกติกา (Rule of Competence) ที่ประชาชนยอมรับ ซึ่งในปัจจุบันนี้ ได้แก่ สภานิติบัญญัติ นอกจากนั้น กฎหมายนั้นจะต้องรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยสถาบันที่มีมาตรฐานและวิชาการที่ดี และจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจึงทำให้เป็นที่ยอมรับกันได้ว่า

¹ จิตติ ดิงศภักดิ์, คำบรรยายวิชาหลักวิชาชีพกฎหมาย พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2521), หน้า 63

ประเทศนั้นมีการจัดระบบกฎหมายที่ชัดเจนแล้ว แต่ในการบัญญัติกฎหมายนั้นนอกจากจะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ขอรจำกัดทางกระบวนการนิติบัญญัติ และปัญหาเรื่องนิตินโยบาย (Rechtspolitik¹) จะต้องมีการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งของทุกระบบกฎหมาย โดยอาศัยวิธีการของวิชากฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Law) และจะต้องมีเทคนิคในการบัญญัติกฎหมายแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงพื้นฐานทางด้านความยุติธรรม อันเป็นคุณธรรมที่มนุษย์มุ่งประสงค์และทุกสังคมปรารถนาเพื่อความสงบสุขและความเจริญของสังคม แม้ว่าจะมีความเห็นของนักปราชญ์กฎหมายแบบปฏิฐาน (Positive Law) ที่ปฏิเสธจะยอมรับเรื่องความยุติธรรมและศีลธรรมในการบัญญัติกฎหมายก็ตาม แต่กฎหมายก็มีความสัมพันธ์ขั้นมูลฐานกับความยุติธรรมและศีลธรรมอย่างแยกกันไม่ออก และมีอิทธิพลถึงกันมาตลอด อนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยยึดความต้องการหรือความยุติธรรมของสาธารณชน และเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความเหมาะสม และปฏิบัติต่อต้านต่อกฎหมายนั้นก็จะลดน้อยลง จึงทำให้กฎหมายมีทางบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับการบัญญัติกฎหมายอาญานั้น² โดยที่ลักษณะของกฎหมายอาญามีผลในทางบังคับหรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันแก่บุคคลในรัฐทางด้านจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐ ฉะนั้นความสมบูรณ์ของกฎหมายอาญาจึงขึ้นอยู่กับเทคนิคในการร่างกฎหมายอาญา แต่ใน

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, ภาค 1 : บทนำทางทฤษฎี, หน้า 150

² คณิต ฦ นคร, "หลักประกันในกฎหมายอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 38, กุมภาพันธ์ 2524, หน้า 52 - 56 และ คณิต ฦ นคร, "คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 25 มกราคม 2523, หน้า 55 - 61



เบื้องต้นนี้ จะคงทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของความผิดอาญาว่า ในบทบัญญัติ ความผิดอาญาแต่ละฐานประกอบด้วยคุณธรรมทางกฎหมาย¹ กรรมของการกระทำ² ผู้กระทำและการกระทำเข้าด้วยกัน กฎหมายอาญาจึงมุ่งที่จะควบคุมและคุ้มครอง สิ่งทั้งสามนี้ ในลักษณะเป็นการหาทางระงับยับยั้งเจตจำนงของมนุษย์ผู้ใดกฎหมาย โดยเรียกร้องให้ทุกคนประพฤติปฏิบัติในทำนองเดียวกัน การกระทำความผิดอาญา

¹ คุณธรรมทางกฎหมาย หมายถึง สิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองและ เป็นส่วนที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติความผิดอาญาแต่ละอย่าง ไม่ใช่สิ่งที่มีรูปร่างหรือวัตถุหรือ บุคคล แต่เป็นสภาพที่พึงปรารถนาที่กฎหมายต้องการประกันจากการล่วงละเมิด, (คณิต ฌ นคร, "ผู้เสียหายในคดีอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 1 เล่มที่ 1, หน้า 49) คุณธรรมทางกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จับต้องได้ แต่เป็นค่าในทางความคิด ของระเบียบสังคม ซึ่งเกี่ยวพันถึงความมั่นคง ความยุติ และเกียรติภูมิของความ เป็นอยู่ในสังคม คุณธรรมทางกฎหมายนี้มีทั้งที่เป็น "คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วน เอกชน" (Individualrechtsgut) เช่น ชีวิต เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ เป็นต้น และ "คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม" (Universalrechtsgut) เช่น ความปลอดภัยของการจราจร สภาพความแท้ของเงินตรา, การรักษาความลับ ทางอาหาร เป็นต้น (คณิต ฌ นคร, "คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา", เรื่องเดิม, หน้า 57 และ 60)

² กรรมของการกระทำ ได้แก่ วัตถุเฉพาะสิ่งที่ถูกกระทำ ซึ่งอาจ เป็นไปในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น เป็นศูนย์รวมของชีวิตจิตใจ (ร่างกายและชีวิตมนุษย์) เป็นค่าในทางเศรษฐกิจ (ทรัพย์สิน) เป็นทรัพย์สิน (สัตว์ที่ถูกล่า) เป็นต้น (คณิต ฌ นคร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57)

จึงเป็นการทำร้ายคุณธรรมทางกฎหมาย และเป็นการทำอันตรายหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อกรรมของการกระทำที่กฎหมายอาญามุ่งที่จะให้ความคุ้มครองให้เกิดความมั่นคง หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระทำผิดอาญานั้นเป็นการรบกวนกรรมของการกระทำเป็นการทำร้ายคุณธรรมทางกฎหมาย และเป็นการกระทำผิดหน้าที่ในขณะเดียวกัน¹ ดังนั้น ในการร่างกฎหมายอาญาจึงต้องพิจารณาปัญหาเรื่องคุณธรรมทางกฎหมาย, กรรมของการกระทำ และผู้กระทำกับคุณภาพของการกระทำควบคู่กันไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมทางกฎหมาย จะต้องพิจารณาวา สมบัติ (gut)² ใดที่จะได้รับการยกระดับขึ้นมาเป็นคุณธรรมทางกฎหมายในกฎหมายอาญา ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า สมบัติที่จะได้รับการยกระดับขึ้นเป็นคุณธรรมทางกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นในประมวลกฎหมายอาญา หรือในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ ก็ตาม ใดแก่ สมบัติที่สำคัญที่จำเป็นสำหรับการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมทั้งหลาย และการให้ความคุ้มครองในรูปแบบอื่นแก่สมบัติเหล่านั้นยังไม่เพียงพอ จึงจำต้องมีการคุ้มครองโดยกฎหมายอาญา³ นอกจากนี้ การร่างกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่เป็นระบบ เช่น หลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษความผิดหลายบทหลายกระทง หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เป็นต้น หลักกฎหมายที่เป็นระบบกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นจากการคิดค้นของนักปราชญ์ทางกฎหมาย และเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในอดีต ดังนั้น การร่างกฎหมายอาญาประเภทนี้จึงต้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56 - 57

² สมบัติ (gut) นี้ หมายถึง คุณลักษณะบางอย่างที่แฝงอยู่เบื้องหลังในบรรดาปทัสถาน (Norm) ทั้งหมด เช่น ปทัสถานที่ว่า "การฆ่าเป็นสิ่งที่ไม่สมควร" เพราะชีวิตเป็นสิ่งที่พึงหวงแหน ดังนั้น สมบัติ (gut) ในบรรดาฐานนี้ก็ได้แก่ ชีวิตมนุษย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 - 56

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56

ศึกษาถึงทฤษฎีและคำบทกฎหมายเหล่านั้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายหรือระบบกฎหมายที่อยู่เบื้องหลัง¹

ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการพิจารณาถึงด้านส่วนประกอบของความผิดอาญาทางบ้านเนื้อหา แต่ส่วนประกอบของความผิดอาญายังมีส่วนประกอบในทางรูปแบบอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมียุติธรรม "องค์ประกอบ" ของกฎหมายที่มีบัญญัติไว้² ซึ่งองค์ประกอบความผิดนี้แบ่งออกเป็น องค์ประกอบของความผิดที่เป็นการพรรณาลักษณะ (deskriptives Tatbestandsmerkmal) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สามารถเข้าใจได้โดยตรงจากความนึกคิด ประสบการณ์แห่งชีวิต หรือลักษณะภายนอกที่แสดงออกของสิ่งนั้น เช่น คำว่า ผู้อื่น, เวลากลางคืน, บุคคลอายุกว่า 13 ปี เป็นต้น และองค์ประกอบของความผิดในทางปทัสถาน (Normatives Tatbestandsmerkmal) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะขึ้นอยู่กับความคงอยู่ของค่าในทางความรู้สึกชั่วครู่³ ซึ่งเป็นเรื่องของความนึกคิดสำนึกของบุคคลแต่ละคน และอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา เช่น สิ่งลามก, อนาคต, คุ้มกัน เป็นต้น

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, ศีลธรรม หลักกฎหมาย และกฎหมายเทคนิค, หนังสือ "วันรพี" 2518 ฉบับ "นักกฎหมายของประชาชน", หน้า 155

² องค์ประกอบ คือ การบรรยายถึงลักษณะของฐานความผิดตามลักษณะของความไม่ชอบธรรม และความชั่วที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การกระทำที่ครบองค์ประกอบจึงถือว่าเป็นลักษณะของการกระทำความผิดที่ตรงตามกฎหมายบัญญัติไว้ (คดี ๗ นศร, กฎหมายอาญา ภาคความผิด โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . 2525, หน้า 1)

³ คดี ๗ นศร, หลักประกันในกฎหมายอาญา, หน้า 54

ผู้ร่างจะต้องหลีกเลี่ยงหรือใช้ความระมัดระวังในการร่างองค์ประกอบประเภทหลัง
อย่างมาก เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย

นอกจากหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้แล้ว การร่างกฎหมายอาญายังขึ้นอยู่กับ
นโยบายทางอาญา, นิตินโยบาย และจะต้องคำนึงถึงความรู้สึกรับรู้กฎหมายของ
ประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายเทคนิคหรือกฎหมายอาญาที่เป็นความผิดเพราะกฎหมาย
ห้าม (Mala Prohibita) มิฉะนั้น ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการบังคับใช้
กฎหมายได้ เช่น กฎหมายจราจร, กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด (ทาบเร่)
 เป็นต้น

สำหรับการกำหนดอัตราโทษแต่ละความผิดนั้น อันถือว่าเป็นเรื่องของวัตถุประสงค์
ประสงค์ในการลงโทษ ซึ่งศึกษาได้จากทฤษฎีการลงโทษดังที่ได้อธิบายมาแล้ว
เรื่องสภาพบังคับของกฎหมายอาญา ในหมวด 1 บทที่ 3 ในที่นี้จะกล่าวแต่เพียงว่า
การบังคับใช้กฎหมายอาญาเพื่อควบคุมอาชญากรรมให้ลดน้อยลง และเพื่อก่อให้เกิด
ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด หรือสังคมก็ตาม มิได้
ขึ้นอยู่กับการกำหนดโทษ ในความผิดแต่ละฐานตามกฎหมายน้อยเกินไปหรือไม่เพียงพอ
หากแต่ขึ้นอยู่กับความรวดเร็วและแน่นอนในการลงโทษ รวมทั้งประสิทธิภาพของรัฐ
ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา.

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย หากพิจารณาบทบัญญัติ
ในแต่ละภาค ซึ่งมีอยู่ 3 ภาค คือ ภาคทั่วไป, ภาคความผิด และภาคลหุโทษ
จะเห็นได้ว่า กฎหมายอาญาได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แน่นนอน ตามสมควร และ
สามารถปรับกับคดีทุกคดีที่เกิดขึ้น แม้ว่าอาจจะมีช่องว่างแห่งกฎหมาย เช่น การลัก-
กระแสไฟฟ้ามีความผิด เป็นต้น หรือมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอน เช่น คำว่า "อันตราย
แก่กายหรือจิตใจ" ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 และ มาตรา 297(4)
 เป็นต้น ส่วนการกำหนดโทษในแต่ละฐานความผิดนั้น มักจะใช้ทฤษฎีทดแทนความผิด
และทฤษฎีบรรลประโยชน์ผสมกันไป มิได้ยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่

สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ เป็นต้น ก็มักจะหันไปอาศัยทฤษฎีทดแทนความผิดโดยไม่มีขอบเขต

2. กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมบางฉบับ

ในเรื่องความไม่เป็นธรรมของกฎหมายนั้น เป็นการยากที่จะวางหลักเกณฑ์ และลักษณะของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมให้แน่ชัดลงไปได้ เพราะความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมนั้นส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกภายในจิตใจของมนุษย์แต่ละคนในแต่ละสมัย แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในเบื้องต้นว่า กฎหมายที่รุกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยเพียงกลุ่มเดียว และก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ มักเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมนั้นมักจะเกิดขึ้นจากการบัญญัติกฎหมายโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งมีได้รับความเห็นชอบจากผู้นอกปกครอง คือ ประชาชน หรือเกิดจากเนื้อหาของควมกฎหมายนั้นเองที่ไม่เป็นธรรม หรือเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนโดยไม่เสมอภาค และใช้กฎหมายไปในทางที่ไม่ชอบ และบรรดากฎหมายที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นเพียงตัวอย่างสำคัญของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งตามความจริงแล้วมีกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมอีกเป็นจำนวนมากที่มีได้กล่าวถึง

1) มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515
 มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และ มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสามนี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือ ราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำ

อันเป็นการทำลายทรัพย์สินของประเศ หรือเป็นการบ่อนทำลายสุขภาพอนามัย
 ของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญทั้งสามนี้ และ
 ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ
 ของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ
 หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญทั้งสามนี้ บทบัญญัติในมาตราทั้งสามนี้
 ถือว่า เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในอันที่จะพิจารณาลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด
 โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมแต่ประการใด จึงเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่าย
 ตุลาการ และยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากล
 ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในข้อ 10 และ ข้อ 11¹ นอกจากนี้ การสอบสวนซึ่งกระทำ
 โดยเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อเสนอสำนวนต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาคดีลึงโงะ
 ในบางครั้งก็จะปรากฏว่า ผู้บริสุทธิ์ถูกกลั่นแกล้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำสำนวนคดี
 ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม อันเป็นผลทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินลงโทษไปตามสำนวนคดี

¹ ข้อ 10. ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณา
 ที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรม ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่
 ของคนและการกระทำผิดอาชญาใด ๆ ที่ถูกกล่าวหา

ข้อ 11. (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาชญาที่มีสิทธิที่จะ
 ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีผิดตามกฎหมาย ในการ
 พิจารณาเปิดเผยซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี
 (2) และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำ
 ทางอาชญาอันไม่ได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักนิติธรรมด้วย ที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหา
 ไม่มีโอกาสต่อสู้เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนตามกระบวนการทางศาลสถิตย์ยุติธรรม
 และคดีถึงที่สุดตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือ
 ฎีกาขอความเป็นธรรมหรือแสดงความบริสุทธิ์ได้อีก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม และบรรดานักโทษเหล่านี้ก็ไม่มีโอกาสที่จะต่อสู้คดี เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน และไม่มีสิทธิที่จะร้องพินคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ตาม กระบวนการยุติธรรมได้ เพราะในปัจจุบันนี้ก็ยังสามารถตราพระราชบัญญัติ ประเภทนี้ไม่ แม้วามาตรา 200 วรรคสาม และ มาตรา 206 บัญญัติเปิดช่องให้ กระทำได้ โดยการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการโดยอาศัย อำนาจตามความในบทบัญญัติทั้งสามแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นหนทางที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้

2) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1, ฉบับที่ 29 และ ฉบับที่ 30

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้ยุติกระทำการ ความผิดตามกฎหมายอาญาตามท้ายคำสั่งฯ¹ ถูกฟ้องและดำเนินการพิจารณาพิพากษา ในศาลทหาร ส่วนฉบับที่ 29 กำหนดให้คดีที่พิจารณาในศาลทหารเป็นคดีห้ามอุทธรณ์ ฎีกา และฉบับที่ 30 ก็ให้อำนาจศาลทหารพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลมีอำนาจ พิจารณาข้อหาความผิดอื่นที่ไม่อยู่ในอำนาจได้ด้วย กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นกฎหมาย ที่รุกรอนสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนในอันที่จะไม่มีสิทธิตั้งหมายแก้ต่าง (ในความผิด บางประเภท - ผู้เขียน) ไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกา และไม่มีสิทธิจะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วม ดังนั้น ประชาชนจึงถูกตัดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

¹ เติม บัญชีท้ายคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ได้ครอบคลุมถึง ความผิดต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินเกือบทุกข้อกล่าวหาไว้ แต่เนื่องจากการเรียกร้องของสมาคมทนายความ ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ก็ได้มีการ บัญญัติกฎหมายมาแก้ไขบัญญัติท้ายคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ โดยลด ความผิดต่าง ๆ ใ้ให้น้อยลง (ดู พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2523 มาตรา 3 และ 4)

อย่างสมบูรณ์ ตามสิทธิที่ว่า "บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการบำบัดอันแท้จริงจากศาลที่มีอำนาจของรัฐ" และที่ว่า "บุคคลมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรม ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ถูกกล่าวหา" ¹

3) คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 8 และ ฉบับที่ 14

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 8 กำหนดให้คดีที่เกี่ยวกับความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ให้อยู่ในอำนาจศาลทหาร ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะได้กระทำขึ้นในวันหรือก่อนหลังวันประกาศใช้กฎอัยการศึก วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ส่วนฉบับที่ 14 เป็นกฎหมายที่ขยายความหมายคำว่า ศาลทหารตามคำสั่งฯ ฉบับที่ 8 ว่า หมายถึง ศาลทหารเวลาไม่ปกติตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นศาลทหารโดยแท้ไม่ใช่ศาลทหารที่ยกฐานะมาจากศาลพลเรือน คือ ศาลอาญา และ ศาลจังหวัด กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ และยังเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังต่อการกระทำผิดฐานกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ² แม้ว่าจะเป็นกฎหมายย้อนหลังในแง่ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (Nullum Crimen Sine Lege, Nulla Poena Sine Lege) ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นกฎหมาย

¹ ทองใบ ทองเป่าค, คำอภิปราย หัวข้อที่ 3 เรื่อง "กฎหมายที่วิพากษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย", วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 11 พ.ศ. 2523, หน้า 480

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 479 - 481

ย้อนหลังที่เป็นผลร้ายต่อจำเลยหรือวิครอนสิทธิของจำเลยในอันที่จะทำการต่อสู้คดีอย่างเต็มภาคภูมิ และมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองให้การดำเนินการพิจารณาในทางค้นหาความจริงของศาลให้สมบรมขึ้นแก่ประการใด¹ ทั้งนี้ แม้จะได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีหนทางความช่วยเหลือแก่ทางใดก็ตาม²

4) คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 และพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42³ (ปร. 42) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมหนังสือพิมพ์ เนื้อหาสำคัญของคำสั่งฯ ฉบับที่ 42 นี้ อยู่ที่ข้อ 2 (1) - (8) ซึ่งเป็นข้อห้ามหรือข้อจำกัดที่มีลักษณะกว้างมากไม่ชัดเจน และสามารถตีความหรือขยายความหมายเอาผิดแก่หนังสือพิมพ์ได้ง่าย ๆ อันเป็นการให้อำนาจรัฐบาลควบคุม จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวบางประเภทตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง หรือแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธ

¹ ประภาพรณ อุคมจรยา, "กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง", เรื่องเดิม, หน้า 116

² ทองใบ ทองเป่า, เรื่องเดิม, หน้า 481

³ ทองใบ ทองเป่า, คำอภิปรายเรื่อง กฎหมายที่วิครอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย", วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 11 พ.ศ. 2523, หน้า 483 - 488, ทองใบ ทองเป่า, กฎหมายวิครอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน, วารสารวันพี 24 รวม จุฬา ธรรมศาสตร์, หน้า 18 และ "ปร. 42" จุดสาร ธี 26 ธรรมศาสตร์, เลขหน้าไม่ปรากฏ

สิทธิในการรับรู้ของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิที่บุคคลในสังคมประชาธิปไตยมีสิทธิที่จะรับรู้เหตุการณ์ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้น ไม่ว่าที่ใด ๆ และในลักษณะอย่างใด โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล การปฏิบัติงานของนักการเมือง, และข้าราชการประจำ ว่าบุคคลของประชาชนเหล่านี้ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนหรือไม่ และได้ผลเพียงใด ดังนั้น หนังสือพิมพ์จึงเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ถ้าหนังสือพิมพ์ถูกจำกัดเสรีภาพแล้วก็ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นกัน หากพิจารณาถึงเนื้อหาของคำสั่งฯ ฉบับที่ 42 ข้อ 2 (1) - (8) แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้ควบคุมหนังสือพิมพ์อยู่แล้ว¹ นอกจากนี้ ถ้อยคำบางคำที่ใช้ในข้อ 2 (1) - (8) แห่งคำสั่งฯ ฉบับที่ 42 นี้ กว้างมาก ขาดความชัดเจนแน่นอน จึงทำให้สามารถตีความหรือขยายความออกไปได้ เช่น คำว่า "กล่าวร้าย, เสียดสี, เหยียดหยาม, อย่างเคลือบคลุม" เป็นต้น และการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (เจ้าพนักงานการพิมพ์) เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยตีความอันไม่แน่ชัดหรือไม่รัดกุมของบรรดาถ้อยคำดังกล่าว ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการพิจารณาคัดสินในทางอัตวิสัย และอำเภอใจของตนเองได้ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งฯ ฉบับที่ 42 ข้อ 8 เดิมได้บัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์ไว้ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเช่นกัน และยังให้ถือว่า คำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นที่สุด ซึ่งในทางปฏิบัติ หากมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองต่อศาล ศาลจะไม่รื้อฟื้นถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร เพราะจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหาร เว้นแต่ในบางกรณีดังจะได้กล่าวต่อไป แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2525 ก็ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งฯ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2525 โดยยกเลิกความในข้อ 8

¹ จุลสาร รหัส 26 ชกรรมศาสตร์, เลขหน้าไม่ปรากฏ

แห่งคำสั่งฯ ฉบับที่ 42 ดังกล่าว โดยให้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งเจ้าพนักงานการพิมพ์ ต่อศาล และบัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะยกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของเจ้าพนักงานการพิมพ์ไว้ชั่วคราวก่อนในระหว่างพิจารณาคดีได้ จึงทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่หนังสือพิมพ์ที่จะได้รับความคุ้มครองของศาลจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ที่ไม่ชอบได้มากขึ้น

ส่วนพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติขึ้นในสมัยที่เชลล์ผู้นำชาติพันธุ์ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ไว้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมหนังสือพิมพ์ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 9, มาตรา 21, มาตรา 33, มาตรา 35 ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ที่จะตรวจข่าวได้ แม้ในยามสงบหรือจะสั่งห้ามโฆษณาข่าวหรือเรื่องเกี่ยวกับการทหาร การเมืองระหว่างประเทศ และยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ในอันที่จะจำกัดวิทยากรใหม่ ๆ ที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนาของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 8 นอกจากนี้ ถ้อยคำในบทบัญญัติบางมาตราก็มีลักษณะที่ไม่ชัดเจนแน่นอน เช่นเดียวกับคำสั่งฯ ฉบับที่ 42 เช่น "ความลับในทางราชการ", "ราชการทหาร", "การเมืองระหว่างประเทศ", "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" หรือ "ศีลธรรมอันดีของประชาชน" เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะตีความกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาของประชาชน¹

5) พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังคงบังคับใช้อยู่ และยกเว้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งเป็นกฎหมายที่วิกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพในร่างกาย

¹ ทองใบ ทองเปาะต์, คำอภิปรายเรื่องกฎหมายที่วิกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย, หน้า 486 - 488

มานานหลายสิบปีแล้ว¹ หากพิจารณาถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ใ้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. 2522 ในเรื่องการควบคุมยุงทองหวากระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ โดยให้พนักงานสอบสวนควบคุมได้ 30 วัน หากจำเป็นต้องควบคุมต่อไป อธิบดีกรมตำรวจอนุมัติให้ขังต่อไปได้ไม่เกิน 3 ครั้ง ครั้งละ 60 วัน หลังจากนั้น ถ้าหากจำเป็นต้องขังต่ออีกก็ต้องนำไปขออนุญาตต่อศาล ศาลมีอำนาจให้ขังได้ 3 ครั้ง ๆ ละ 90 วัน ซึ่งทำให้พนักงานสอบสวนสามารถควบคุมยุงทองหวากระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ได้ 210 วัน โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากศาล และศาลสั่งขังต่อไปได้อีก 270 วัน รวมทั้งสิ้น 480 วัน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ายุงทองหวาถูกจับในเขตแทรกซึมหรือไม่ เพราะไม่มีการแบ่งเขตแทรกซึมหรือเขตธรรมดา

สำหรับการกันและจับกุมยุงทองสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติตามมาตรา 20 นี้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำสั่งให้ปราบปรามคอมมิวนิสต์มีอำนาจคนหรือจับกุมบุคคล หรือคนสถานที่ใด ๆ เพื่อหาตัวบุคคลและของใดก็ได้โดยไม่ต้องมีหมายคนหรือหมายจับ และให้คนใดทุกเวลาและสถานที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามควรแก่พฤติการณ์ ส่วนการชันสูตรพลิกศพ ผู้ซึ่งถูกสงสัยว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรืออันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 22 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำศพไปชันสูตรพลิกศพโดยเร็ว และให้ทำรายละเอียดยไว้ แต่ในมาตรา 22 วรรคท้ายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่จะไม่ทำการชันสูตรพลิกศพได้ ในกรณีที่ว่า การชันสูตรพลิกศพจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือจะเป็นอันตรายต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่

¹ พระราชบัญญัตินี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2512, พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2522 ซึ่งในการแก้ไขแต่ละครั้งก็ได้มีการขยายคำจำกัดความ การขยายขอบเขตอำนาจให้กับเจ้าพนักงานปกครองและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

เจ้าหน้าที่ที่จะมาคนได้โดยไม่มีกฎหมายโดยอ้างพระราชบัญญัติ^๑ จึงทำให้บุคคลสองสับ
หรือผู้ถูกควบคุมขาดหลักประกันจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ^๑
เพราะจะไม่มี การสอบสวนและการชั้นสูตรพลิกศพในกรณีที่เขาตาย นอกจากนี้
พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้คำจำกัดความคำว่า "องค์การอื่นเป็นคอมมิวนิสต์" และ
"การกระทำอื่นเป็นคอมมิวนิสต์" ไว้อย่างกว้างขวางมากมายอย่างไม่มีขอบเขต
จนประชาชนไม่สามารถจะรู้ว่าองค์การที่เข้ามาในรูปแฝงหรือใช้ชื่อต่าง ๆ จะเป็น
องค์การอื่นเป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ อนึ่ง รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้
ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 โดยกำหนดนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะ
คอมมิวนิสต์ขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์
ที่เข้ามามอบตัวหรือถูกจับได้ มีข้อได้ รับการพิจารณารับการลงโทษตามกฎหมายใด ๆ
แต่เนื่องจากมีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งของรัฐบาล และหากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้
เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลก็สามารถที่จะดำเนินการกับผู้เข้ามามอบตัวได้ทันที เพราะความผิด
ของตนยังไม่มี การนิรโทษกรรม^๑ อันทำให้ฐานะของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เหล่านี้
ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล มีขึ้นขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

3. สาเหตุที่ทำให้กฎหมายไม่เป็นธรรม

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้กฎหมายไม่เป็นธรรม บรรดาสาเหตุต่าง ๆ
ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นสาเหตุเพียงบางส่วนเท่านั้น และยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก ที่อยู่นอกเขต
ความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ เช่น สาเหตุทางด้านการศึกษาของชาติ สาเหตุทางด้าน
วัฒนธรรม สาเหตุทางด้านสังคมจิตวิทยา สาเหตุของชนกลุ่มน้อย สาเหตุทางการ
ปกครองและการบริหาร ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนมีผลกระทบถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

^๑ "พระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ - ไม่เป็นธรรม", จุลสาร วันรพี, ธรรมศาสตร์
เลขหน้าไม่ปรากฏ และดูรายละเอียดใน ทองใบ ทองเปอตี, คำอภิปรายเรื่อง
กฎหมายที่รุกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย, หน้า 489 - 497

อาชญาทั้งหมด ไม่ว่าในแง่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาชญา ก็ตาม

1) สาเหตุทางการเมือง

โดยที่การเมืองเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงความเป็นอยู่ของเมืองหรือของสมาชิกในสังคม ในขณะที่เดียวกันกับกฎหมายเป็นกลไกของสังคมอย่างี่สร้างขึ้นมามีบังคับให้สมาชิกในสังคมต้องเคารพและปฏิบัติตาม มิฉะนั้น จะต้องถูกลงโทษ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่ให้อำนาจเหนือสมาชิกของตน และยังเป็นปัจจัยของอำนาจ เป็นวิธีดำเนินการของอำนาจรวมทั้งรูปแบบของอำนาจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน เนื้อหาสาระของกฎหมายนั้นอาจนำไปใช้ในลักษณะที่เสริมสร้างหรือตัดทอนอำนาจของรัฐก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทฤษฎีทางการเมืองที่แต่ละสังคมยึดถืออยู่ในแต่ละยุคแต่ละสมัย กังนั้ กฎหมายกับการเมืองจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด และส่งผลกระทบต่อกันและกันได้

สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง พ.ศ. 2475 มาใช้ระบอบเสรีประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า การเรียกร้องให้มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย มิได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนทั้งหมดอย่างแท้จริง หากแต่เกิดจากความต้องการของกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่เรียกว่า "คณะราษฎร" ซึ่งได้นำเอาทหารเข้ามาสนับสนุนในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากในขณะนั้นประชาชนยังมีความรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยน้อยมาก และยังไม่เข้าใจความเป็นระเบียบและความเป็นกลุ่มพลัง แต่ทหารในสมัยนั้นนับได้ว่าเป็นกลุ่มชนที่มีระเบียบแบบแผนมากที่สุด และบรรดาผู้นำทางการเมืองไทยในสมัยค่อ ๆ มา ก็ได้นำเอามาเป็นแบบ โดยให้ทหารเข้ามาเป็นฐานอำนาจของตนในการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลชุดเก่าเสีย ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา เพราะประเทศกำลังพัฒนา ทหารมักจะเข้ามา

มีบทบาททางการเมืองอย่างสำคัญ¹ นอกจากนี้ เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของ
 ประโยชน์และประสานผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกันในระหว่างผู้นำทางการเมือง
 และเพื่อรักษาความมั่นคงของการดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง และรักษาผลประโยชน์
 ทางการเมืองของตน บรรดาผู้นำทางการเมืองไทยจึงได้วางรูปแบบของรัฐบาลแบบ
 สองสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ผู้นำทางการเมืองแต่งตั้งมา
 เป็นสมาชิกในสภา และ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากถาวร
 เลือกตั้งของประชาชน และยังพยายามที่จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าเทียม
 กับสภาผู้แทนราษฎร แทนที่จะให้ทำหน้าที่เป็นเพียงสภาถ่วงดุลหรือที่ปรึกษาเหมือน
 ของต่างประเทศเกือบทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้ เพื่อจะมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายและ
 ยังเป็นการปกป้องรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองของตน จนมีความคิดว่า
 ระบบการปกครองในประเทศไทยเป็นเพียงประชาธิปไตยครึ่งใบเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีมุ่งหมายจะให้มีการสืบทอด
 ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองสมัยนั้น และเป็นเหตุทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะ
 ทำหน้าที่ในคานานิติบัญญัติ แทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนี้ได้สมกับเจตนารมณ์
 ของประชาชน ซึ่งในบางครั้งถึงขนาดขัดคัดค้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ
 ดังจะเห็นได้จากกรณีตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ว่าการขอขยายระยะเวลาตามมาตรา
 127 นี้ สามารถกระทำได้ภายหลังจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ แมว่ารัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะได้รับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออร์
 เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และป้องกันมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยการ
 ใช้อำนาจของรัฐหรือผู้นำทางการเมืองก็ตาม แต่เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายอันคับข้องจาก
 รัฐธรรมนูญ เพื่อรับรองและวางขอบเขตของหลักดังกล่าวกลับจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 ในลักษณะที่ออกจะกว้างเสียจนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดูคล้ายไป ดังจะเห็นได้จาก

¹ นรินดี เศรษฐบุตร "สถาบันทหารกับการเมืองการปกครองไทย",
วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2526 หน้า 71

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นี้ที่ไต่ถามแล้วหลักการคุ้มครองตัว
 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 (ซึ่งก็มีปัญหาเกี่ยวกับการ
 การบังคับใช้กฎหมายอาญาในบทบัญญัติที่อยู่แล้ว ดังจะไต่ถามต่อไปในเรื่องของตำรวจ)
 ได้ให้อำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้ได้ในระยะเวลาจนถึง 210 วัน โดยไม่ต้องขอหมายขัง
 จากศาล และอีก 270 วัน โดยขอให้ศาลออกหมายขังให้ จึงเป็นการรุกรอนเสรีภาพ
 ของประชาชนอย่างมาก ส่วนในสมัยที่มีการใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
 ธรรมนูญการปกครอง เช่นว่านี้ก็มักจะมอบอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรี ผู้นำทางการเมือง
 ในอันที่จะสั่งการหรือกระทำการใด ๆ เพื่อระงับหรือปราบปรามการกระทำบางลักษณะ
 ในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยคดี ดังที่รู้จักกันในนามของ มาตรา 17, มาตรา 21
 หรือ มาตรา 27 ซึ่งถือเป็นการก้าวล่วงต่ออำนาจตุลาการ นอกจากนี้ ในช่วงระยะที่
 ยังไม่มีรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครอง คณะปฏิวัติหรือปฏิรูปการปกครอง ผู้มี
 อำนาจทางการเมืองสูงสุดในขณะนั้น ก็มักจะตรากฎหมายออกมาบังคับใช้แก่ประชาชน
 โดยที่ไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยอ้างเอาความปลอดภัย ความผาสุก ของ
 ประชาชนมาเป็นหลักการใช้อำนาจนอกเหนือกฎหมาย อันเป็นการแอบอ้างความคิด
 ซึ่งอาศัยหลักที่ว่า ความผาสุกของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด (Salus Populiest
 Suprema Lex) มาบังหน้า แต่แท้จริงเพื่อรักษาเสถียรภาพของอำนาจทางการเมือง
 ของตน และปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเท่านั้น นอกจากบรรดากฎหมายต่าง ๆ
 ที่ไต่ถามมาแล้ว นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ.
 2519 ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีโอกาสที่จะใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางขึ้นกว่า
 ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ทำให้
 หนังสือพิมพ์ไม่สามารถที่จะทำการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและทำหน้าที่เป็นสื่อโดยตรงอย่างหนึ่ง
 ที่จะสะท้อนให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อเท็จจริง และข่าวสารทางการเมืองตามความ
 เป็นจริงที่อาจจะถูกปิดบังซ่อนเร้น หรือมีผลกระทบที่เกิดความเสียหายแก่ผู้มีอำนาจทาง
 การเมืองได้ หรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2519
 เรื่อง "การขังบุคคลที่มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม" ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวน
 ในอันที่จะควบคุมบุคคลผู้เป็นภัยแก่สังคมไว้เพื่อทำการอบรมได้ไม่เกิน 30 วัน และ

ถ้าเห็นว่าไม่พอ ก็มีอำนาจส่งตัวบุคคลนั้นไปสถานอบรมและฝึกอาชีพที่จะจัดให้มีขึ้นได้
ต่อไปอีก หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 199 พ.ศ. 2515 ที่ให้อำนาจแก่นักงาน
สอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหาอันมีพฤติการณ์ที่เป็นคอมมิวนิสต์ได้จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จ
หรือตามความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
โดยไม่ต้องปฏิบัติตามวิธีการและกำหนดเวลาการควบคุมผู้ต้องหาตามที่บัญญัติไว้ใน
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เสถียรภาพของรัฐบาล เสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญมากต่อการ
ปกครองและบริหารราชการประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อความมั่นคง
และความสงบสุขของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหากรัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง การ-
บริหารงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็อยู่ภายใต้นโยบายอันเดียวกัน และ
ทำให้ราชการทราบถึงแนวนโยบายที่จะปฏิบัติงานที่แน่นอน และมีขวัญและกำลังใจ
ที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายที่แน่นอนของรัฐบาล จึงทำให้การปกครองและบริหารงาน
ราชการ รวมตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า
ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับประเทศไทยนั้น ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลง
การปกครอง พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ปรากฏว่า
ในช่วงระยะเวลา 50 กว่าปีนี้ ไม่มีรัฐบาลใดที่มีเสถียรภาพที่มั่นคงเลย แม้ว่าในช่วง
ระยะเวลาในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะเริ่มค่อยมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้นมาบ้างก็ตาม แต่ก็ยัง
ปรากฏว่า มีหลายครั้งที่ต้องประสบกับมรสุมทางการเมือง จนมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ
ของรัฐบาลบ้าง ดังจะเห็นได้จากกรณีผู้ก่อความไม่สงบ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2524
หรือวิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2526 เป็นต้น
ส่วนสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคงนั้นก็เนื่องมาจากสาเหตุเกี่ยวกับการ
ขัดผลประโยชน์ทางการเมืองหรือทางการเมืองทหาร อันเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงรัฐบาล ไม่ว่าด้วยวิธีการปฏิวัติหรือปฏิรูปหรือการยุบสภาก็ตาม โดยเฉพาะ
ในกรณีที่เป็นการปฏิวัติมักจะเกิดขึ้นจากการแก่งแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในระหว่าง

ทหาร สำหรับในกรณีที่มีสถานะแพนราชนูร สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็เนื่องจากไม่ค่อยจะมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ ฉะนั้น ในการจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นระบบพรรคการเมืองผสม โดยเป็นการผสมระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่มีแนวทางนโยบายที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน ดังนั้น เมื่อบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและสามารถจัดตั้งรัฐบาล ก็จะเป็นโอกาสที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างและรักษาอำนาจทางการเมืองของตนให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการชักหรือจูงจูงพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 17 หรือกฎหมายภัยสังคม ในขณะที่เดียวกันก็จะพยายามกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยกฎหมายหรือกลไกของรัฐในการนี้ ดังจะเห็นได้จากช่องว่างแห่งกฎหมายที่เกิดขึ้นในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, กฎหมายอาหารหรือยา, กฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นต้น

นโยบายของรัฐบาล ในการบริหารประเทศรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงเป็นที่กำหนดแนวทางในการปกครองและบริหารของแต่ละประเทศ และแนวทางที่กลไกของรัฐจะต้องถือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายของรัฐบาลจะได้กำหนดไว้แน่นอนแล้วก็ตาม นโยบายของรัฐบาลก็อาจผันแปรไปตามเหตุผลทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กลุ่มผู้นำทางการเมืองในประเทศไทย ซึ่งได้อาศัยทหารเป็นฐานอำนาจทางการเมือง มีใช้ประชาชนและการจัดตั้งรัฐบาลในแต่ละครั้งก็เป็นการประสานและแบ่งผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งขัดแย้งกันโดยพื้นฐาน ประกอบการที่รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง จึงมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย จึงมุ่งโดยตรงต่อการประสานหรือแบ่งผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มผู้นำทางการเมืองมากกว่าที่จะ

มุ่งโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กฎหมาย และกลไกของรัฐกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้นำทางการเมือง ในอันที่จะตอบสนอง ความต้องการของคน แทนที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ บรรดาผู้นำทางการเมืองยังให้ความสำคัญ แก่นโยบายมากกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างมาก จนมีคำกล่าวกันว่า นโยบายนั้น ย่อมอยู่เหนือกฎหมายในทุกกรณี ด้วยเหตุนี้ ทำให้กลไกของรัฐเกิดความไม่แน่นอน และขาดประสิทธิภาพ และยังทำให้เกิดการคอรัปชั่นในวงการข้าราชการไทยโดยทั่วไป ซึ่งหยั่งรากลึกลงไปในระบบกลไกของรัฐอย่างยากที่จะแก้ไขได้ อันเป็นการบ่อนทำลาย ระบบกลไกของรัฐ และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บรรดาประชาชนในอันที่จะขอรับ บริการจากกลไกของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันนี้รัฐบาลจะเริ่มกำหนดนโยบาย ที่จะมุ่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมแล้วบ้างก็ตาม แต่ระบบกลไกของรัฐ ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงทัศนคติเก่า ๆ หรือเปลี่ยนแปลงได้ไม่ทันกับนโยบายใหม่ นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ยังอยู่ในสภาพ ไม่แน่ชัดว่าจะจะเป็นไปในแนวทางใดบ้าง โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของ ประชาชนกลุ่มใหญ่ ดังจะเห็นได้จากปัญหาแม่ค้าหาบเร่ ซึ่งบางครั้งก็ยึดในตัวของบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่บางครั้งก็ผ่อนคลายเป็นความเห็นอกเห็นใจประชาชน จนทำให้กลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะตำรวจ ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เพราะจะต้องรอนโยบายจากรัฐบาลเสียก่อน ดังจะเห็นได้ จากกรณีที่บรรดาประชาชนที่ยากจนบุกรุกเข้าไปสร้างบ้านในที่คืนของการรถไฟแห่งประเทศไทย ข้างถนนรัชดาภิเษก ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของการรถไฟฯ ไม่อาจจะดำเนินการให้เป็นไป ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ทันที จนกว่าจะได้รับนโยบายของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเสียก่อน

2) สาเหตุทางเศรษฐกิจและสังคม¹ โดยที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา มิได้เน้นถึงหลักการกระจายรายได้หรือการเฉลี่ยผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างชอบธรรม จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและช่องว่างในทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น ดังนั้น เมื่อมิได้ให้ความสำคัญแก่การจัดสรรที่ชอบธรรมในทางสังคมมาแต่ต้น ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมจึงไม่อาจบังเกิดขึ้นได้ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลบางกลุ่มเพียงจำนวนเล็กน้อยอยู่ในฐานะได้เปรียบ และมีบางบุคคลในกลุ่มนี้ได้กดขี่กลายมาเป็นผู้มีอิทธิพลและเจริญเติบโตตามลำดับมาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ได้ค่อย ๆ เข้ามามีอิทธิพลแทนที่กระบวนการจัดสรรทางเศรษฐกิจและสังคมกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มักจะอาศัยจุดอ่อนของกระบวนการหรือกลไกของรัฐ รวมทั้งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นฐานสร้างอิทธิพลในการขยายอำนาจประกอบอาชญากรรมและสร้างปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมอย่างอื่นขึ้น ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น อภิสิทธิ์ หรือการปฏิบัติเป็นพิเศษ หรือการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เป็นต้น อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

3) สาเหตุทางระบบกฎหมาย (Legal System) ระบบกฎหมายในที่นี้หมายถึง ตัวระบบกฎหมายทั้งหมด (As a whole) ที่ใช้อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งหมายรวมถึงบรรดาสถาบันต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจสิทธิขาด (authority) ตามกฎหมาย และหมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ (Legal Process) ที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นธรรมหรืออยู่ภายใต้หลักการตามกฎหมาย (Due Process) และภายใต้กฎเกณฑ์

¹ สุรินทร์ ถั่วทอง, "ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ", วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 46 ตุลาคม 2524, หน้า 48 - 52

หรือกติกา (Rule of Recognition) อันเป็นที่ยอมรับของประชาชน สำหรับสาขาเฉพาะทางระบบกฎหมายพอที่จะแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก) ทศนคติที่มีต่อกฎหมาย ความยุติธรรมและศีลธรรม หากศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายตั้งแต่สมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 1 จะเห็นได้ว่าไทยยอมรับ "พระธรรมศาสตร์" ว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์แก้ไขไม่ได้ และยังถือว่ากฎหมายกับธรรมะเป็นเรื่องเดียวกัน แยกจากกันไม่ได้ อันเป็นแนวความคิดทำนองเดียวกับสำนักกฎหมายธรรมชาติ แม้อันต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 และที่ 5 อันเป็นสมัยที่รับแนวความคิดทางตะวันตกเข้ามาเป็น Modern State ประเทศไทยจึงเริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติ แต่การบัญญัติกฎหมายซึ่งเรียกว่า "พระราชศาสตร์" นั้น ก็อยู่ภายในขอบเขตที่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระธรรมศาสตร์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง แนวความคิดของกฎหมายอังกฤษก็เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อวงการกฎหมายไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองที่ว่า "กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐราชินีย์ เมื่อไม่ปฏิบัติตาม ย่อมได้รับโทษ" ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นผู้นำเข้ามา และก็ได้รับการถ่ายทอดกันเรื่อยมา จึงทำให้มีอิทธิพลอย่างมากต่อวงการกฎหมาย จนทำให้นักกฎหมายเชื่อว่า กฎหมาย คือ ศักดิ์ และ ศักดิ์ ก็คือ กฎหมาย และกฎหมายเป็นเรื่องของอำนาจ (power) มิใช่เป็นเรื่องของเหตุผล เรื่องระบบแห่งความยุติธรรม ระบบแห่งความถูกต้องแท้จริงไม่มีอยู่จริง สิ่งที่เราเข้าใจว่าเป็นความยุติธรรมนั้น แท้จริงก็เป็นสิ่งที่ใช้สำหรับการประสานหรือประนีประนอมผลประโยชน์เท่านั้น กฎหมายจึงเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการประสานประโยชน์ อันเป็นเหตุทำให้กฎหมายไทยไม่พยายามที่จะแสดงความเป็นธรรม เพราะถือว่ากฎหมายกับความยุติธรรมนั้นเป็นคนละเรื่องกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่บ้างว่า หน้าที่ที่แท้จริงดั้งเดิมของกฎหมายก็คือความยุติธรรม แต่เนื่องจากกฎหมายยังมีหน้าที่และความมุ่งหมายประการอื่นอีกหลายประการ และในปัจจุบันนี้ ก็มักจะนำกฎหมายไปใช้ในความมุ่งหมายอื่นกันมาก จนสิ้นความมุ่งหมายเดิมของกฎหมายไปว่า เพื่อความยุติธรรม

แต่สำหรับเรื่องศีลธรรม โดยที่ประเทศไทยมีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และยังมีอิทธิพลต่อความนึกคิดของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นศีลธรรมจึงยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอยู่บ้าง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณี เป็นต้น และมีอิทธิพลต่อบรรดานักกฎหมายอยู่ไม่ใช่น้อย ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขฐานความผิดต่อศาสนา ในเรื่องการตัดเศียรพระพุทธรูป และปฏิกริยาคัดค้านการแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการทำแท้ง

ข) สถาบันและวิธีการในการร่างกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบัญญัติกฎหมาย ในประเทศไทยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่โดยที่สถาบันนี้เป็นหน่วยงานหนึ่งในกลไกของรัฐ และปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนี้ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ สถาบันนี้จึงต้องปฏิบัติหน้าที่การงานในอันที่จะตอบสนองนโยบายของรัฐบาล อันถือเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งของกระบวนการร่างกฎหมาย และย่อมเป็นธรรมดาที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงให้พ้นจากอำนาจครอบงำทางการเมืองไปได้ ซึ่งบางครั้งสถาบันนี้จำต้องปฏิบัติงานในการร่างกฎหมายเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง แทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการทางนิติศาสตร์ หรือนำวิวัฒนาการใหม่ ๆ ทางวิชาการทางนิติศาสตร์เข้ามาใช้ เพื่อตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของประชาชน เพื่อความเป็นธรรมของสังคมโดยรวม อันจะช่วยพัฒนาระบบกฎหมายไทยให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมเท่ากับต่างประเทศได้

ส่วนวิธีการในการร่างกฎหมายโดยเฉพาะวิธีการที่นำกฎหมายต่างประเทศมาประกอบการร่างกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ร่างกฎหมายมักจะไม่ค่อยได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการทางกฎหมาย มูลเหตุแห่งการบัญญัติ นิติวิธีของระบบกฎหมายแต่ละระบบ และผลของการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องนี้อย่างละเอียดลึกซึ้งเท่าที่ควร อันทำให้ไม่สามารถทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายในเรื่องนั้น และมักจะไม่มีความรู้หรือความเข้าใจในรากฐานของกฎหมาย, ความรู้ทางวิชาการของสาขาอื่น เช่น การธนาคาร, แรงงาน, การสาธารณสุข เป็นต้น และสภาพปัญหา

และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากการบังคับใช้กฎหมายแต่ละเรื่องนั้น แม้ว่าในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงให้ทราบก็ตาม จึงทำให้ไม่สามารถร่างกฎหมายให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้องแท้จริงตามหลักการทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงในสังคม

ค) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย จะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป แต่ในเบื้องต้นนี้ ระบบการบริหารงานยุติธรรมโดยกระบวนการยุติธรรมอาญาของไทยในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นระบบและการดำเนินงานก็ประสบความล้มเหลวอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการจัดระบบงานยุติธรรมทางอาญาอย่างเป็นระบบ และมีแบบแผน, บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังไม่ได้มาตรฐานและขาดความรู้ทางวิชาการทางนิติศาสตร์, การไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย และความอนุรักษนิยมกับความหวงแหนอำนาจของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมไทยทั้งนี้อาจจะช่วยพัฒนาการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเต็มที่

ง) ความคิดทางกฎหมาย โดยหลักการแล้ว กฎหมายระบบหนึ่งก็มีความคิดในทางกฎหมายแนวหนึ่ง กฎหมายในระบบเดียวกันก็อาจมีความคิดในทางกฎหมายที่แตกต่างกันได้ และกฎหมายแต่ละประเภทก็มีความคิดในทางกฎหมายเฉพาะตัวของมันเอง แต่สำหรับประเทศไทยนั้น หากพิจารณาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 4 และ ที่ 5 ซึ่งเป็นสมัยที่ได้รับเอาแนวความคิดทางตะวันตกเข้ามาเป็นรูปรัฐแบบใหม่ (Modern State) จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกด้าน รวมทั้งกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากพระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์ในสมัยนั้นไม่เพียงพอกับความเจริญของบ้านเมือง จึงทำให้เสด็จในกรมหลวงราชบุรีราชนำเอากฎหมายอังกฤษเข้ามาสอนเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายไทย และในขณะเดียวกันศาลก็ได้นำเอาหลักกฎหมายอังกฤษเข้ามาเป็นส่วนประกอบกฎหมายไทยที่ปกครองอยู่

ให้สมบูรณขึ้น อันเป็นการรับเข้ามาใช้เป็นเรื่อง ๆ (Piece meal)¹ จึงทำให้เกิดความรู้สึกกันขึ้นว่า กฎหมายไทยและอังกฤษมีข้อความอย่างเดียวกัน อันเป็นเหตุทำให้กฎหมายอังกฤษเข้ามามีอิทธิพลต่อวงการกฎหมายไทย และแม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบประมวลกฎหมายแล้วก็ตาม อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษก็ยังคงมีอิทธิพลต่อวงการกฎหมายไทย ดังจะเห็นได้จากแนวทางการตีความกฎหมายของผู้นับถือใช้กฎหมาย โดยเฉพาะศาล ซึ่งยังคงยึดแนวคำพิพากษาศาลฎีกาบรรทัดฐานอยู่ แทนที่จะศึกษาแนวทางจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แล้วจึงค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Ratio Legis) ซึ่งต้องอาศัยหลักการวิชาการทางนิติศาสตร์เข้ามาช่วย จึงนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายของประเทศไทย

จ) ระบบการศึกษากฎหมาย² โดยที่สถาบันที่รับผิดชอบในการศึกษากฎหมายในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องเป็นแหล่งสะสมและเพาะวิชาความรู้³ เป็นแหล่งถ่ายทอดวิชาความรู้⁴ และเป็นแหล่งสอนวิชาความรู้พื้นฐานทั่วไป

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา ภาคหนึ่ง : บทนำทางทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2526) หน้า 31 - 32

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 61 - 71

³ อันได้แก่ภาระหน้าที่ในดานวิชาการของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ การสะสมและเพาะความรู้ในวิชาอย่างใดอย่างหนึ่งให้เจริญงอกงามขึ้น และขยายเขตแดนแห่งวิชาความรู้ที่มีอยู่ให้กว้างออกไป รวมทั้งเกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดวิชาการ เพื่อส่งเสริมให้นักวิชาการในรุ่นหลังต่อมา

⁴ อันได้แก่ภาระหน้าที่ในดานงานทางวิชาชีพ กล่าวคือ การถ่ายทอดความรู้ให้แก่แก่นักศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในดานวิชาที่ศึกษา เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพในอนาคต

ที่เรียกว่า Liberal Education ¹ แต่ระบบการศึกษากฎหมายในระดับ
อุดมศึกษาของไทยในอดีตที่ผ่านมามุ่งแต่จะถ่ายทอดวิชาความรู้และสอนวิชาชีพ เพื่อ
ฝึกคนออกมาทำงานวิชาชีพตามความต้องการของบ้านเมือง แต่ทางด้านวิชาการใน
มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังมิได้รับความสนใจทำกันอย่างจริงจัง ส่วนการถ่ายทอดความรู้
พื้นฐานนั้น โดยเฉพาะนักศึกษากฎหมายในสมัยก่อน ก็มักจะได้รับการถ่ายทอดวิชา
พื้นฐานที่เข้ามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ในการสอนกฎหมายในประเทศไทย ก็มุ่งที่จะให้
นักศึกษามีความรู้ในทางเนื้อหาของกฎหมาย (Rechtskunde : Knowledge
of Law or legal content) อันเป็นส่วนหนึ่งของวิชานิติศาสตร์โดยแท้
(Legal Science proper) เท่านั้น ซึ่งความจริงแล้ว วิชานิติศาสตร์นั้น
ยังสามารถแยกออกได้อีกแขนงใหญ่ ๆ หลายแขนง และในแต่ละแขนงใหญ่นี้ ยังได้
แยกออกเป็นแขนงย่อยอีกหลายแขนงเช่นกัน แม้ว่าในปัจจุบันนี้ บรรดามหาวิทยาลัย
ทั้งหลาย เว้นแต่สำนักอบรมและศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งได้เริ่มพัฒนา
หลักสูตรคณะนิติศาสตร์ของตน เพื่อใหม่มหาวิทยาลัยบรรลุนิติภาวะหน้าที่ 3 ประการ
ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการพัฒนาได้เท่าที่ควร
อันเนื่องจากจะต้องประสบปัญหาทางด้านความอนุรักษนิยมของบรรดาผู้นำทางการศึกษา
กฎหมายในอดีต, ทางคณาบุคลากร (อาจารย์) และค่านิยมประเพณีที่จะนำมาสนับสนุน
ในการนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ อันได้แก่ ภาระหน้าที่ในค่านิยมศึกษา และพุทธิศึกษา กล่าวคือ
การถ่ายทอดวิชาความรู้พื้นฐานมุ่งที่จะพัฒนานักศึกษาให้เป็นคนมีความรอบรู้ มีคุณธรรม
และจริยธรรมประจำตัว เพื่อประโยชน์แก่ตัวนักศึกษาเองโดยตรง

4) สาเหตุทางความรู้สึกับกฎหมาย (Legal Consciousness)¹ ของประชาชน ความรู้สึกับกฎหมายนี้ หมายถึง ความรู้สึกับกฎหมายโดยไม่จำกัดประเภทของกฎหมาย, ความรู้สึกับกฎหมายควยเหตุผลและควยการประเมินคุณค่ากฎหมาย และความรู้สึกับกฎหมายและเคารพกฎหมายทั้งค่านคิธรรมและพฤคิกรรม ซึ่งกระทำอย่างถูกต้องตามหลักการ โดยใช้สถาบันเป็นหลักในการดำเนินการนี้ สำหรับกฎหมายอาญาทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala In Se) ประชาชนส่วนใหญ่ก็จะมีคตินิยม (Attitude) ในทางที่จะสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ แต่สำหรับกฎหมายอาญาที่เป็นกฎหมายเทคนิค² ซึ่งตราขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์โดยเฉพาะบางประการ และเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายอาหารและยา เป็นต้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มคตินิยมในทางที่จะสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเรามากจะเน้นหนักไปในทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปลูกฝังคตินิยมให้แก่เอกชน (Individuals) หรือกลุ่มชน หรือหน่วยงานทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ จะเป็นผู้เผยแพร่ชอนิเทศนต่าง ๆ แก่เอกชนหรือกลุ่มชนโดยตรงหรือโดยทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อให้มีการสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายนั้น แทนที่จะใช้วิธีการให้หมู่คณะหรือสถาบันเป็นผู้สร้างคคิธรรมพิเศษที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดพฤคิกรรมเคารพกฎหมาย ซึ่งมีใช้สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย ๆ ในประเทศไทย เพราะวิธีการและ

¹ รongพล เจริญพันธ์, "ความรู้สึกับร้ทางกฎหมาย" (Legal Consciousness) หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รongศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สิงห์พันธ์ (โรงพิมพ์ไม่ปรากฏ : 2526), ไม่ปรากฏเลขหน้า

² ปรีดี เกษมทรัพย์, "ศีลธรรมหลักกฎหมายและกฎหมายเทคนิค",

นิสัยใจคอของคนไทยไม่เคยชินกับการ เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือสถาบันหรือการใช้เหตุผล ในการรับรู้กฎหมายประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ยังได้รับการศึกษาน้อยมาก อันเป็นปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของประชาชน ซึ่งมีได้ อยู่ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้

4. ผลกระทบของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

1) ทางค่านกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มักจะเกิดขึ้นโดยการปฏิวัติรัฐประหาร การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ตลอดเวลาที่ผ่านมามักจะใช้วิธีการยกเลิกรัฐธรรมนูญมากกว่าการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ จากการพิจารณาเห็นถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ในช่วงนั้น ๆ จะกำหนดโดยเงื่อนไขของการปฏิวัติรัฐประหาร โดยใช้กำลังเป็นสำคัญ² การแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญโดยสันติวิธี และโดยกลไกทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยเลย นอกจากนี้ ผู้นำในการปฏิวัติรัฐประหารในแต่ละครั้ง ก็จะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของกระบวนการทาง

¹ รัชช วัลย์กินธุ์, "ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ" 10 ธันวาคม
ธรรมศาสตร์วิชาการ, หน้า 6 - 7

² มีข้อยกเว้นอยู่เฉพาะแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
ซึ่งเกิดขึ้นจากเงื่อนไขทางการเมืองที่แตกต่างไปจากการปฏิวัติรัฐประหาร โดยใช้
กำลังทหารเป็นหลัก จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตย
ที่สุด ให้หลักประกันพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด, เรื่องเดียวกัน,
หน้า 6

การเมือง (Political Processes) ในระยะต่อมา ซึ่งรวมถึงลักษณะ
 ของรัฐธรรมนูญ ข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันของกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ
 (Political Institutions) ซึ่งหมายความรวมถึงการเลือกตั้งในระดับ
 ต่าง ๆ ควบคู่กัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้จะเป็นตัวอย่างเรื่องนี้
 เป็นอย่างดี¹ รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองที่เกี่ยวกับการเมือง เช่น
 กฎหมายเลือกตั้ง, กฎหมายพรรคการเมือง เป็นต้น รวมทั้งสถาบันของกระบวนการ
 ทางการเมือง จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะสร้างความมั่นใจในอนาคตของชาติให้เกิดขึ้นกับ
 ประชาชน และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคแก่ประชาชนทุกระดับ
 ไม่ว่าจะเป็นความเป็นธรรมทางสังคม ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรม
 ทางการเมือง รวมทั้งความเป็นธรรมทางกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ
 สามารถที่จะให้ความมั่นคงแก่ประเทศและเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย และเป็น
 หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ, สถาบัน
 ทางการเมือง และกระบวนการทางการเมือง จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับ
 ต่าง ๆ (Political Participation) ให้มากขึ้น และรัฐธรรมนูญยังจะต้อง
 เป็นหลักประกันสำหรับสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานเพื่อประชาชนทั่วไป อันได้แก่ สิทธิทาง
 เศรษฐกิจ, สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคม สำหรับการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ
 ก็ควรจะกระทำในลักษณะ เป็นการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ, หรือถ้อยคำในบทบัญญัติ
 ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามความเป็นจริงให้มากขึ้น แต่การที่จะ
 พัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยให้สมกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้มีอำนาจ
 ทางการเมืองในปัจจุบันนี้จะต้องตระหนักและยอมรับการจำกัดขอบเขตอำนาจของตน
 ให้ลดน้อยลงตามสภาวะและสภาพการณ์ทางสังคมที่จะค่อย ๆ พัฒนาแนวความคิดทาง

¹ ขอให้ดูรายละเอียด โภคิน พลกุล, "รัฐธรรมนูญ 21 กับประชาธิปไตย",
 วิทยุ 24 รวม จุฬา ธรรมศาสตร์, หน้า 85 - 94 และ หน้า 125 - 132

การเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยขึ้นมาอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ จะต้องพัฒนากลไกของรัฐ เพื่อแก้จุดอ่อนไขทางสังคมที่จะพัฒนาขึ้นมาด้วย มิฉะนั้นแล้ว ก็จะมีโซ่ประชาธิปไตย แต่เป็นอนาธิปไตย ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แม้ว่า สภาวะและสภาพทางสังคมซึ่งพร้อมที่จะรับประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ จะเป็นเงื่อนไขที่จะ เกิดขึ้นได้ยาก และจะต้องใช้เวลานานก็ตาม หากผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ตระหนัก ถึงการจำกัดขอบเขตอำนาจทางการเมืองของตนลงบ้างแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญก็อาจ จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่ออำนาจ ทางการเมืองที่มีอยู่ อันจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งในอันที่จะพัฒนาเข้าสู่ระบอบการ ปกครองแบบคอมมิวนิสต์ได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายอันคับข้องอื่น เช่น ประมวลกฎหมาย, พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด, พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น จะต้องมีการบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองหลักการ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และจะต้องสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นแล้ว ก็จะทำให้หลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงแต่ตัวบทบัญญัติหรือตัวหนังสือที่ปรากฏขึ้น ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่สามารถที่จะนำออกมาบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันพื้นฐาน เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด แต่ก็ไมอาจตรากฎหมายอันคับข้องมารับรอง หลักการในเรื่องนี้ได้ เพราะถูกปฏิวัติรัฐประหารเสียก่อน หลักการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ก็จะต้องอาศัยกลไกของรัฐ ซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้น ตามกฎหมาย และกำหนดขอบเขต อำนาจแห่งกลไกของรัฐ ในอันที่จะบังคับใช้กฎหมาย แต่ละเรื่องให้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และหากกฎหมาย อันคับข้องเหล่านี้บัญญัติขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ รับรองไว้ ดังจะเห็นได้จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 299 พ.ศ. 2515 เกี่ยวกับ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางภาคทฤษฎี ดังจะเห็นได้จาก กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันนี้ ที่มุ่งจะให้ไม่มีพรรคการเมืองน้อยพรรคเช่นนี้แล้ว ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะสาเหตุทางการเมืองหรือเทคนิคในการร่างกฎหมายดังที่ไต่ถาม

มาแล้ว หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ก็ยังจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอันดีรอนั้นนั้น ๆ เช่น การเงินชวอน หรือ การชุมนุมประท้วง เป็นต้น อันเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้

2) ทางด้านระบบกฎหมาย หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์กฎหมายไทย ประกอบกับอิทธิพลของความคิดในทางกฎหมายของระบบกฎหมายอังกฤษที่เข้ามา มีอิทธิพลต่อวงการกฎหมายไทยในสมัยก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทำให้ไม่มีความคิดที่จะแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน และคดีทุกประเภทจะต้องตกอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว ซึ่งขัดกับความคิดในทางกฎหมายของระบบประมวลกฎหมายที่ประเทศไทยใช้อยู่ เพราะความคิดในทางกฎหมายของระบบประมวลกฎหมายได้แบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนออกจากกัน ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองขึ้นเพื่อวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน¹ คดีที่ไม่มียศที่จะมาควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานปกครอง

¹ หยต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 127

² สาเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องให้อำนาจในการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง บางเรื่องนั้น ก็เนื่องจากปัญหาในการปกครองประเทศบางประการ เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ไม่สามารถที่จะรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ อันเป็นเพราะกฎหมายยังมีได้ หรือมีอาจจะบัญญัติหลักเกณฑ์รายละเอียดให้ครอบคลุมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี จึงจำเป็นต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจตัดสินใจตัดสินให้ความยุติธรรมเป็นรายเฉพาะกรณี (Individual Justice) และโดยฉับพลัน (Expedient) ทั้งนี้ โดยมีพื้นฐานสำคัญว่า การให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) ไม่เป็นการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอริปไตยทั้งสาม และไม่ให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน

ในอันที่จะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางหรือเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงแรม สถานบริการ, กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์, กฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์ เป็นต้น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่สร้างความขัดแย้งและความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น¹ และยังเป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีของประชาชนต่อฝ่ายปกครอง ตลอดจนประชาชนไม่มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาได้ เพราะในปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า บัณฑิตจะใช้อำนาจขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองโดยทั่วไปได้หรือไม่ แม้ว่าศาลยุติธรรมจะได้อ้างเพิ่มกรณียกเว้นหลักการทั่วไปที่ว่า ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นดุลพินิจที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองวินิจฉัยไว้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 146 - 147/2510 และ ที่ 2437/2520 ก็ตาม²

สำหรับทางด้านการบูรณาการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดในทางกฎหมายของอังกฤษมากพอสมควร จึงทำให้กฎหมายอาญาทางค่านิยมสัมพันธูคติความแนบชิด อันส่งผลทำให้ระบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยไม่สามารถจัดอยู่ในระบบใดระบบหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นระบบคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษหรือระบบของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก การดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็มีบัญญัติให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย ย่อมดำเนินคดีเองได้ในขณะเดียวกันในการดำเนินคดีโดยรัฐบางประเภท อัยการก็ถูกจำกัดอำนาจไว้ อันได้แก่

¹ โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ ฉบับศาลปกครอง, ปีที่ 12, ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2524 หน้า 85

² อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "คำอภิปรายในการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย", วารสารนิติศาสตร์ ฉบับศาลปกครอง, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2524 หน้า 100 - 101

คดีความผิดต่อส่วนตัว, การแยกอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องของอัยการ, อัยการไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนเองหรือควบคุมการสอบสวน ฎหมายลักษณะพยาน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องพยานบอกเล่า และการที่ศาลวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดในการดำเนินคดี ในทางปฏิบัติเหล่านี้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังไม่เป็นระบบ ดังนั้น เมื่อกระบวนการยุติธรรมใหญ่ทั้งหมดยังไม่เป็นระบบ องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย แม่ว่าจะประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ดังเช่น นานาอารยประเทศ ก็ตาม จึงไม่สามารถบริหารงานยุติธรรมทางอาญาให้เป็นระบบ และทำงานประสานอย่างเป็นระบบได้ อันส่งผลกระทบต่อจัดการภายในองค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งดำเนินการในลักษณะที่จะมุ่งเฉพาะแต่เรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรเท่านั้น จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นอิสระจากกันและกัน ฉะนั้น ความเป็นระบบและมาตรฐานขององค์กรแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ในเมื่อกระบวนการยุติธรรมใหญ่ทั้งหมดยังไม่เป็นระบบ ดังนั้น ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารงานยุติธรรมก็อาจจะเกิดขึ้นได้ อันเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดสภาพอาชญากรรมและกลุ่มอิทธิพลมากขึ้น และจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนในอันที่จะมีโอกาสได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย เพราะองค์กรแรกในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่ตำรวจมักจะมีพิษภัยและให้ผลประโยชน์ต่อกลุ่มอิทธิพลเสียเป็นส่วนใหญ่ และมักจะเพิกเฉยหรือถ่วงถ่วงประชาชนผู้ยากไร้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงอยู่เสมอที่ผู้มีอิทธิพลหลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายไปอย่างง่ายดาย ในขณะที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์และยากจนต้องตกเป็นจำเลย และถูกศาลพิพากษาลงโทษในที่สุด

ส่วนด้านการบังคับใช้กฎหมายอาญาในแง่การใช้กฎหมายแก้ไข้จริง โดยหลักการศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่การใช้ดุลพินิจของศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวินิจฉัยความผิดหรือการกำหนดโทษก็ตาม ก็จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลจึงต้องถูกผูกมัดโดยกฎหมาย ดังนั้น ศาลก็ต้องตกอยู่

ในฐานะที่จะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามหลักกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑1 (ก่อนที่จะมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2526) ที่บัญญัติบังคับให้ศาลลงโทษเรียงตามกระทงทุกกระทงความผิด ซึ่งในกรณีความผิดหลายบทหลายกระทง ศาลไม่อาจจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษให้หนักเหนือจากหลักเกณฑ์นี้ได้เลย นอกจากนี้ ความคิดในทางกฎหมายเรื่องคุณธรรมในทางกฎหมาย อันเป็นความคิดในทางกฎหมายของระบบประมวลกฎหมายก็ถูกปิดกั้นด้วยอิทธิพลของความคิดในทางกฎหมายของระบบกฎหมายอังกฤษ จึงเป็นเหตุทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาทั้งค่านสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ยิ่งขาดความสมบูรณ์ไป เพราะคุณธรรมทางกฎหมายนี้จะ เป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายได้เป็นอย่างดี¹

ในแง่การร่างกฎหมาย เมื่อมองดูความจริงในประเทศไทยแล้ว ผลประโยชน์ และพวกพ้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด ทฤษฎี และความถูกต้องเป็นเรื่องรอง ความคิดของกระแสมืออิทธิพลทางการเมือง ก็จะได้รับยอมรับและปฏิบัติ ดังนั้น ในการร่างกฎหมายบางครั้งผู้ร่างก็จำเป็นต้องมองข้ามหลักเกณฑ์ทางภาคทฤษฎีและความถูกต้องไป ดังจะเห็นได้จาก การออกพระราชกำหนดคินรีโทษกรรมแก้มือก่อความไม่สงบฯ ซึ่งตามหลักเกณฑ์ทางทฤษฎีแล้วจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติมากกว่า² และในบางครั้งผู้ร่างจะต้องร่างกฎหมายประสานกันในระหว่างผลประโยชน์ทางการเมืองกับทฤษฎีและความถูกต้อง ซึ่งบางครั้งก็จะทำให้กฎหมายขาดลักษณะที่ชัดเจนแน่นอน และหากความไม่ชัดเจนแน่นอนของกฎหมายปรากฏขึ้นในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญา

¹ คณิต ณ นคร, คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา, หน้า 5๑ - 61

² สุประวัติ ใจสมุทร, "วิเคราะห์สรุปพระราชกำหนดคินรีโทษกรรมแก้มือก่อความไม่สงบ", วารสารทนายความ ปีที่ 21, ฉบับที่ 1, หน้า 16-21 และณรงค์ ใจหาญ "นิรโทษกรรม" วารสารวันระพี 24 ราม จุฬาฯ ธรรมศาสตร์, หน้า 41 - 58

ก็จะ เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การทำลายหลักประกันในกฎหมายอาญาได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะความชัดเจนของกฎหมายอาญาเป็นสิ่งที่ต้องเข้มงวดยิ่งกว่ากฎหมายอื่น ซึ่งจะ เป็นปัจจัยสำคัญในการจำกัดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของศาลในทางอรรถวิสัยและ อำนาจใจของศาลได้เป็นอย่างดีที่สุด

ในแง่ของการกำหนดบทลงโทษ หากการกำหนดอัตราโทษไม่เหมาะสมกับความผิดแต่ละฐานในลักษณะที่รุนแรงเกินไป ก็จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดและ จะเป็นเหตุทำให้ผู้กระทำความผิดต้องชวนช่วยหาวิธีการให้หลุดพ้นจากการดำเนินคดี โดยกระบวนการยุติธรรมให้ได้ ทั้งนี้ อาจจะใช้วิธีการที่กระทำความผิดอาญาขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะรุนแรงกว่าการกระทำความผิดครั้งแรก เช่น การฆ่าผู้เสียหายเพื่อทำลาย หลักฐาน เป็นต้น ซึ่งพฤติการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย หลังจากที่มีการแก้ไข เพิ่มเติมบทลงโทษในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะความผิดเกี่ยวกับเพศเกือบทุกครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากทฤษฎี Legal Positivism ตามแนวความคิด ของจอห์น ออสติน ทฤษฎีนี้ถือว่า ประสิทธิภาพของกฎหมายเป็นคำกำหนดความสมบูรณ์ ของกฎหมายนั่นเอง และประสิทธิภาพของกฎหมายขึ้นอยู่กับความที่บุคคลปฏิบัติตามและ เคารพกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของกฎหมายและของ การบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดแต่ฝ่ายเดียว และการ แก้ปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพของกฎหมายและของการบังคับใช้กฎหมาย จึงอยู่ที่บทลงโทษ ของกฎหมาย ¹

ในแง่ที่เกี่ยวกับศีลธรรม คงได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายอาญาของประเทศไทย ก็ได้คำนึงถึงเรื่องศีลธรรมอยู่มากเหมือนกัน เช่น กฎหมายห้ามการค้าประเวณี กฎหมาย การพนัน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความคิดว่า แนวโน้มเรื่องศีลธรรมเป็นเรื่อง

¹ รุ่งพล เจริญพันธ์, ความรู้สึกกับกฎหมาย, เลขหน้าไม่ปรากฏ

ที่เกี่ยวกับความดี - ความชั่ว และ ถูก - ผิด ซึ่งเป็นเรื่องนามธรรมก็ตาม แต่ ปัญหาสังคมอันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันนี้ เช่น การค้าประเวณีที่ปรากฏอยู่มากมายในหลายรูปแบบ หรือ การทำแท้งโดยหมอเถื่อน หรือ ดักลอบทำแท้ง เป็นต้น ไม่อาจจะแก้ไขได้โดยใช้มาตรการทางศีลธรรมได้ นอกจากนี้ ก็ยังปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะตำรวจในกรณีเหล่านี้ เป็นไปในลักษณะเลือกบังคับใช้ตามอำเภอใจในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากแรงกระตุ้นของความกดดันทางการเมืองและการปกครอง จึงเป็นหนทางนำไปสู่การคอร์รัปชัน¹ ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องยอมรับถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อันเป็นปัญหาในสังคมเสียก่อน ถึงจะคำนึงถึงปัญหาทางศีลธรรม ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย และในขณะเดียวกันก็จะต้องคำนึงถึงเรื่องศีลธรรมบาง เช่น การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสำหรับหญิงโสเภณี และกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการควบคุมสถานที่ทำการค้าประเวณี เป็นต้น

3) ผลกระทบที่เกิดจากความรู้สึกรับรู้ของประชาชนโดยลักษณะของกฎหมายอาญาเทคนิค หรือกฎหมายอาญาประเภทความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึง "คุณค่า" หรือวัตถุประสงค์ที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะของกฎหมายดังกล่าวก็คือพอ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีคตินิยมโน้มเอียงไปในทางผ่อนปรนต่อการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้มาก ประชาชนก็มักจะมีคติธรรม (attitude) ที่จะผ่อนปรนในลักษณะที่ว่า มีทัศนคติที่ต่อผู้กระทำผิดเหล่านี้มากกว่าผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาประเภทที่เป็นความผิดในตัวเอง ในขณะเดียวกัน ผู้กระทำความผิดเองก็จะไม่รู้สึกสำนึกในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนในเรื่องนั้น ปัญหาหลัก

¹ เกริก วนิกกุล, กฎหมายและสังคม, คุณพาน ปีที่ 28 เล่มที่ 3
พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. 2524, หน้า 80

ในการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ปัญหาความประสิทธิภาพของระบบกฎหมายทั้งหมด, ปัญหาความรับรู้สิทธิกับกฎหมายของประชาชน และปัญหาทางด้านตัวผู้กระทำความผิด ก็จะมีเกิดขึ้นอีก¹ โดยเฉพาะในประเทศไทย นโยบายของรัฐต่อการละเมิดกฎหมายประเภทนี้อยู่ในลักษณะที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้ยากไร้ส่วนใหญ่ เช่น กฎหมายจราจร หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด (ทาบเร่) เป็นต้น ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านประสิทธิภาพของกฎหมายประเภทนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะตำรวจ ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเฉียบขาดและฉับพลัน ทั้งนี้จะต้องรอรับนโยบายจากรัฐบาลเสียก่อน และเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือโดยลำเอียง หรือแสวงหาประโยชน์อันไม่ชอบ ส่วนทางด้านประชาชนเองก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตนให้ถูกต้องได้ และมักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามกฎหมายประเภทนี้ โดยถือโอกาสจากความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมายนี้ และในบางครั้งก็จะเห็นว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นแล้วแต่เป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และยิ่งเห็นต่อไปว่า การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปตามอำเภอใจของผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ดังนั้น จึงแทบจะกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้บางฉบับ ในทางปฏิบัติไม่มีเลย แม้วาความสมบูรณ์แห่งบทบัญญัติกฎหมายจะมีอยู่

เมื่อได้พิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สาเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมแห่งบทบัญญัติกฎหมาย และผลกระทบของความไม่เป็นธรรมของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็จะปรากฏว่า บรรดาปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมของกฎหมายมักจะมีเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองเกินขอบเขตและตามอำเภอใจ ซึ่งมีไต่คดีหลักนิติธรรมในการปกครองประเทศเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม

¹ รองพล เจริญพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, เลขหน้าไม่ปรากฏ

แม้ว่ากฎหมายจะได้รับการบัญญัติอย่างถูกต้องสมบูรณ์และอย่างเป็นธรรมก็ตาม หากการบังคับใช้กฎหมายของกลไกของรัฐมิได้จัดระบบอย่างมีมาตรฐาน และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของกลไกของรัฐ ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น ปัญหาความไม่เป็นธรรมของกฎหมาย ก็จะเกิดขึ้นอีกในชั้นการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชน



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๒

ปัญหาและอุปสรรคทางค่านองคกรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1. ตำรวจ

คงได้กล่าวมาแล้วว่า ตำรวจเป็นองคกรของรัฐองคกรแรกในกระบวนการยุติธรรม โดยมีบทบาทที่สำคัญและเด่นชัดซึ่งเป็นกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย¹ (Law Enforcement Agency) ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งประชาชนเหล่านี้มีความเป็นอยู่ ความนึกคิดแตกต่างกันไปตามสถานะสภาพวิถีชีวิตประจำวัน หรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งเป็นธรรมชาติวิสัย ประกอบกับลักษณะที่เป็นสถาบันหนึ่งของระบบสังคม ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นของระบบสังคม โดยเฉพาะสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และสังคมในปัจจุบันนี้ เป็นผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีลักษณะแตกต่างจากองคกรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิจารณญาณหรือดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การเลือกใช้กฎหมายหรือการเลือกจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า เป็นต้น²

¹ หากมองในแง่ทางสังคมวิทยาจะเห็นได้ว่า ตำรวจเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของระบบควบคุมทางสังคม (Social Control System) ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้กฎข้อบังคับและระเบียบของสังคม ตลอดจนระบบการควบคุมทางสังคมเกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น

² Jerome H. Skolnie, "Police Dilemma, Professionalization and Community Expectation," in Criminal Behaviour and Social System Anthony. L. Guenther, ed. (Chicago:Rand McNally and company, 1971), P.337

ก. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

ตามที่มิคากล่าวว่า ตำรวจคือผู้พิทักษ์สันติราษฎร์และงานของตำรวจก็ได้แก่ การบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่ประชาชนนั้นอาจจะกล่าวได้ เป็นคำกล่าวที่มองในแง่ ที่เกี่ยวกับประชาชนโดยตรงเท่านั้น ความจริงแล้ว ตำรวจนั้นมีภาระหน้าที่ในคานาอื่นอีก นานาประการ ซึ่งพอที่จะสรุปภาระหน้าที่ที่สำคัญและหัวใจของงานตำรวจได้ดังนี้

1) หน้าที่ในงานเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Tasks) ซึ่งเริ่มตั้งแต่การสืบสวนและสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิด, การจับกุมและการคุมขัง, การปล่อยชั่วคราว และดำเนินการร่วมองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษตามกฎหมาย อันเป็นงานเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรม การปราบปรามมิฉฉาพีโดยเฉพาะองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) หรือพวกที่ก่อความไม่สงบภายในหรือการจลาจล และการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด อันเป็นงานเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม

2) หน้าที่ในงานที่ไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นงานให้บริการแก่ ประชาชน (Serving the Public) ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรักษาระเบียบข้อบังคับที่ไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม (Regulation of Non Criminal Conduct), การให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน (Protecting Life and Property) การป้องกัน, ชัก, แก้ไข, บำบัดและบรรเทาความร้ายแรงของสาธารณภัย ซึ่งอาจจะเป็นภัยธรรมชาติหรือภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย หรือการ ก่อวินาศกรรม เป็นต้น, การค้นหาทรัพย์สินที่สูญหาย (Recovery of Property) , และบริการอื่น เช่น คอยช่วยเหลือหรือปฐมพยาบาลเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน คอยดูแลเด็กหรือ เยาวชนหรือคนชราที่ถูกปล่อยปละละเลย ช่วยแนะนำหรือชี้ทาง หรือระงับเหตุวิวาทระหว่าง สามีภรรยา ตลอดจนพยายามบรรเทาภัยหรือภัยอันตรายที่เกิดขึ้นจากผู้เสียหายเป็นผู้ก่อขึ้นเอง เช่น การขับรถโดยประมาทจนทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือถึงแก่ชีวิต หรือการพยายามฆ่า ตนเอง เป็นต้น

3) หน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ อันเป็นหน้าที่ในด้านการเมืองภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การให้ความอารักขาแก่บุคคลสำคัญทางการเมือง, การคอยระวังรักษาบริเวณชายแดนของประเทศเพื่อมิให้ประเทศข้างเคียงเข้ามารุกรานหรือก่อความไม่สงบภายใน ตลอดจนในยามสงครามก็ทำหน้าที่เป็นตำรวจสนามทำการรบด้วย

แต่โดยที่องค์การตำรวจของประเทศไทยได้จัดขึ้นในลักษณะของระบบตำรวจแห่งชาติ และอยู่ในการควบคุมปกครองบังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง โดยจัดตั้งเป็นกรมหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมตำรวจ ตามที่สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ มีดังต่อไปนี้¹ คือ

1. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายที่เป็นความผิดทางอาญา
ทั่วราชอาณาจักร
2. คุ้มครองสวัสดิภาพและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. วางแผนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท
4. ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ
5. ออกคำสั่งและข้อบังคับในการจราจรเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ขับขี่
รถยนต์และผู้ใช้ถนน ตลอดจนจับกุมผู้กระทำความผิด
6. ช่วยเหลือและกู้ภัยทางหลวงรวมทั้งให้การอารักขาบุคคลสำคัญ
7. ป้องกันน่านน้ำไทย ไม่ให้มีการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายเข้าหรือออกจาก
ประเทศ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางน้ำ
8. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ทั่วราชอาณาจักร

¹ พล.ต.ท. สุรพล จุลละพราหมณ์, ตำรวจ เอกสารประกอบการบรรยาย
โรงเรียนนักปกครองระดับสูง วันที่ 15 วันที่ 27 มีนาคม 2524 หน้า 4

9. ตรวจตระเวนชายแดนเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ และความสงบเรียบร้อยทางชายแดน

10. ให้บริการประชาชนและดูแลรักษาสาธารณประโยชน์

ข. อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เป็นหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาของตำรวจโดยตรง และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของตำรวจที่จะต้องปฏิบัติ มีดังนี้คือ

1) การสืบสวน

การสืบสวนนับได้เป็นการดำเนินงานขั้นต้นของเจ้าพนักงานตำรวจ (รวมทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) - ผู้เขียน) ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานตำรวจ โดยมีความมุ่งหมายในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด การสืบสวนจึงจำต้องอาศัยเทคนิคในการปฏิบัติงานในหลายลักษณะเพื่อให้ได้พยานหลักฐานในอันที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ดังนั้น ก็ไม่อาจจะกำหนดหรือบัญญัติวิธีการของการสืบสวนในลักษณะที่เป็นการตายตัวโดยบัญญัติเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรมตำรวจในประเทศไทยได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องนี้ไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจภาค 1 ระเบียบตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่ม 1 ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การสืบสวนคดีอาญานี้สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี อันได้แก่ (ก) การสืบสวนก่อนเกิดเหตุ อันเป็นวิธีการที่ตำรวจใช้สำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการป้องกันอาชญากรรม ทั้งนี้ โดยการแสวงหาความรู้และวิทยาการใหม่ การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์หรือภูมิประเทศ สถิติอาชญากรรม ประวัติอาชญากรกลุ่มอิทธิพลที่เกี่ยวกับอาชญากรรม พฤติการณ์ของการกระทำความผิด รวมทั้งมูลเหตุที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมในท้องถิ่น ตลอดจนการเสาะแสวงหาข่าวสารจากแหล่งข่าวต่าง ๆ และ (ข) การสืบสวนในกรณีที่ได้มีการ

กระทำคามผิดแล้ว เป็นวิธีการที่ตำรวจใช้สำหรับการปราบปรามอาชญากรรมและทำให้
บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์อย่างจริงจัง ทั้งนี้ โดยการสืบหาตัวผู้กระทำคามผิด,
พยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็พยานบุคคล, พยานเอกสารหรือพยานวัตถุก็ตามที่เกี่ยวของ
กับการกระทำคามผิด เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดี

สำหรับเหตุขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวนนี้ อาจสรุปเป็นประเด็นใหญ่
ได้ 4 ประการ ดังนี้

(1) โดยที่ในปัจจุบันนี้ กฎหมายบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสืบสวนเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่
ฝ่ายปกครองและพนักงานตำรวจ จึงทำให้เกิดมีการทำงานซ้ำซ้อนกันใบบางกรณี และอาจจะ
ทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของพนักงานสอบสวนได้ โดยเฉพาะในกรณี
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำการสืบสวนการกระทำคามผิดมาก่อน ทั้งนี้ เนื่องจาก
ขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานหรือขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญคอยให้
ความช่วยเหลือ เช่น กองพิสูจน์หลักฐาน เป็นต้น แม้วามรรคาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
จะได้รับการอบรมศึกษาเกี่ยวกับเทคนิคในการสืบสวนมาแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากหน้าที่
ความรับผิดชอบทางงานปกครองนั้นมีมาก และทำการสืบสวนการกระทำคามผิดน้อยกว่า
พนักงานตำรวจจึงทำให้เกิดความบกพร่องได้ง่าย

(2) สำหรับการสืบสวนโดยพนักงานตำรวจในปัจจุบันนี้ เมื่อพนักงานตำรวจ
ได้ทราบถึงการกระทำคามผิด ก็มักจะดำเนินการจับกุมผู้ต้องหาควบคุมตัวและสอบสวนทันที
โดยไม่ทำการสืบสวนให้แน่ชัดเสียก่อน จึงทำให้มีการกำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัว
และการฝากขังต่อศาล และอาจจะทำให้การสืบสวนหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ
ในชั้นสอบสวนกระทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดในการควบคุมตัวและการส่งตัวผู้ต้องหาฟ้องศาล

(3) สำหรับการสืบสวนโดยพนักงานตำรวจไม่ว่าจะก่อนหรือเมื่อมีการกระทำ
ความผิดก็ตาม พนักงานตำรวจที่ดำเนินการสืบสวนส่วนใหญ่เป็นพนักงานตำรวจชั้นผู้น้อย
มิใช่ชั้นสัญญาบัตร (จริงอยู่พนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตรก็ดำเนินการสืบสวน แต่ก็ปรากฏเป็น
ส่วนน้อย) ซึ่งบรรดาพนักงานตำรวจชั้นผู้น้อยเหล่านี้ แม้วาจจะไ้ผ่านการอบรมศึกษาเกี่ยวกับ

การสืบสวนมาแล้วก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ยังขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอาญาทั้งในค่านสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ ดังนั้นในการสืบสวนบางครั้ง พนักงานตำรวจชั้นผู้น้อยเหล่านี้จึงใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเข้าค้นหาหลักฐานในบ้าน โดยไม่มีหมายค้นหรือทำร้ายผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้กระทำความผิดหรือพยานหลักฐาน ซึ่งในบางกรณีถึงขนาดที่เตรียมสิ่งที่มีกฎหมายไว้เพื่อยึดเหยี่ยวข้อหาโทษแก่ผู้ต้องสงสัย โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด

(4) สำหรับการสืบสวนโดยอาศัยแหล่งข่าวในปัจจุบันนี้ พนักงานตำรวจมักจะมีอำนาจสิทธิ์ที่จะไม่ขอเปิดเผยแหล่งข่าวของตนโดยอ้างเหตุผลว่า เกรงจะเป็นอันตรายต่อแหล่งข่าวของตน ศาลไทยส่วนใหญ่แล้วก็มีจะให้พนักงานตำรวจอำนาจสิทธิ์เช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 231 วรรคสองให้อำนาจศาลในอันที่จะออกหมายเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความลับนั้นมาแถลงต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยถึงเหตุผลของการอ้างสิทธิ์ประเภทนี้ อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถตรวจสอบถึงวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาจากแหล่งข่าว และโดยที่บรรดาแหล่งข่าวต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไม่ค่อยจะมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมากนัก และมักจะเป็นพวกไม่มีอาชีพเป็นหลักเป็นฐาน หรือพวกมีงานอาชีพเองซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าพวกที่คอยหากินกับตำรวจ ประกอบกับการที่พนักงานตำรวจมักจะให้ค่าตอบแทนในการบอกข่าวหรือหาหลักฐาน เช่น การให้เป็นตัวเงิน หรือไม่ทำการจับกุมในกรณีให้ผู้ให้ข่าวกระทำความผิด เป็นต้น

2) การสอบสวน

การสอบสวนถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการดำเนินคดีอาญาด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิด ทั้งในค่านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งคดีและดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติ เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ รวมเป็นส่วนวนการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน เพื่อประกอบการพิจารณาฟ้องร้องคดีตามลำดับขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การสอบสวนจึงจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120-143) โดยพนักงานสอบสวน

ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีศักดิ์ ทั้งนี้ ก็จะต้องคำนึงถึง สิทธิของบุคคลสงสัยหรือผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนด้วย เพราะกระบวนการสอบสวนหาก คำนึงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็น- อย่างยิ่ง ในทางตรงกันข้ามหากการสอบสวนคำนึงการไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ข้อมที่จะเป็นประโยชน์ในอันที่จะแก้กฏให้แก่งานอัยการและศาลดำเนินคดีไปด้วยความ รวดเร็วเที่ยงธรรมต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการพิทักษ์ความ เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกแก่บรรดาผู้ต้องหาในคดีอาญาโดยชอบแล้ว

สำหรับเหตุขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวน อาจกล่าวสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากพิจารณาตัวบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) และมาตรา 131 ซึ่งบัญญัติ ข้อความไว้เพียงสั้น ๆ เท่านั้น แต่กลับให้อำนาจแก่งานสอบสวนไว้กว้างขวางมาก ในอันที่จะรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถกระทำได้ ในขณะเดียวกันก็หาได้มี บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในการสอบสวน แม้ว่าจะมีระเบียบของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมพนักงานสอบสวนก็ตาม ระเบียบ ดังกล่าวก็ถือมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นเพียงแต่ระเบียบที่วางคามสายงานการ บังคับบัญชา ซึ่งเป็นเพียงแต่การควบคุมภายในของตำรวจเอง มิใช่เป็นการควบคุมจาก องค์กรที่มีใช้ตำรวจ แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) จะให้อำนาจแก่งานอัยการในการสั่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือ ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ตาม แต่ก็มีใช้เป็นการเข้าไปควบคุมการสอบสวนหรือทำการ สอบสวนเอง หากเป็นเพียงแต่การสั่งการเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเท่านั้น จึงเป็นเหตุที่ทำให้อำนาจของตำรวจซึ่งเป็น หน่วยงานแรกของกระบวนการยุติธรรมและมีความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในเบื้องต้น เป็นอำนาจที่อิสระลอบตัวปราศจากการควบคุม อันเป็นเหตุทำให้อำนาจทาง การเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย และเป็นแหล่งอำนาจที่ก่อให้เกิดปัญหาอธรรมบังหลวง อย่างมาก ตัวอย่าง เช่น พนักงานสอบสวนจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาคนใด ไม่ว่า เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองหรือทางส่วนตัวหรือการรับสินบนก็ตาม ก็จะพยายาม

รวบรวมหลักฐานในลักษณะที่ไม่พอเพียงที่จะสั่งฟ้องได้ แล้วก็สรุปสำนวนทำความเข้าใจสิ่ง
ไม่ฟ้องหรือสั่งฟ้องไปทั้ง ๆ ที่รู้ว่าตามพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่เพียงพอ
เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือที่เรียกกันว่า อาศัยมือของพนักงานอัยการในการ
สั่งไม่ฟ้อง เป็นต้น

(2) แม้พยานหลักฐานจะเพียงพอให้อำนาจแก่พนักงานตำรวจในการสอบสวน
ไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนก็มักจะให้ความสำคัญแก่พยาน
หลักฐานเฉพาะที่เป็นประจักษ์พยานโดยตรงมากกว่าพยานแวดล้อมกรณี และมักจะรวบรวม
เฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา (มุ่งพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดเท่านั้น)
โดยไม่คำนึงถึงพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาเลย

(3) การแจ้งข้อหา โดยที่ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้พนักงานตำรวจมักจะแจ้งฐาน
ความผิด ตามที่ตนเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาจะเป็นความผิดตามกฎหมายฐานใด ซึ่ง
การแจ้งฐานความผิดกับการแจ้งข้อหา นั้นเป็นคนละเรื่องกัน การแจ้งข้อหา นั้นได้แก่ การแจ้งถึง
ลักษณะของการกระทำที่อ้างว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ส่วนการแจ้งฐานความผิดนั้นเป็นการ
แจ้งถึงลักษณะของการกระทำผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ การแจ้งข้อหาในลักษณะที่เป็น
การแจ้งเฉพาะฐานความผิดนี้ จึงทำให้มีส่วนเกี่ยวพันไปถึงเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก
และมักจะทำการแจ้งตามการคาดคะเนของเจ้าพนักงานตำรวจ เช่น การแจ้งข้อหาว่า
กระทำโดยประมาท เป็นเหตุทำให้บาดเจ็บสาหัสไว้ก่อน ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ทราบผลการ
ตรวจพิสูจน์ของแพทย์ เป็นต้น ตลอดจนมักจะเกิดความผิดพลาดในการแจ้งฐานความผิด
บ่อย ๆ โดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายจราจร เช่น การแจ้งฐานความผิดที่ไม่มี
บัญญัติไว้ในกฎหมายจราจร หรือฐานความผิดไม่ถูกต้องตามกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นต้น
นอกจากนี้ เพื่อที่จะสามารถควบคุมผู้ต้องหาไว้นาน ๆ ในชั้นสอบสวน เจ้าพนักงานสอบสวน
ก็มักจะแจ้งข้อหาสูงเกินกว่าการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา หรือในบางครั้งก็พุ่มเพิบเกินไป
อันก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานและการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนตาม
ฐานความผิดที่กล่าวหาไป และมีผลกระทบถึงการพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการด้วย
การแจ้งข้อหาบางครั้งก็เป็นการแจ้งในลักษณะที่เป็นการยักเหยียดข้อหาเพื่อเป็นการช่วยเหลือ

พนักงานตำรวจด้วยกัน เช่น ในการจับกุมผู้ต้องหา ผู้ต้องหาจัดขึ้นไม่ยอมให้จับกุมและพนักงานตำรวจก็ได้ใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องหาบาดเจ็บ ซึ่งตามพฤติการณ์จับกุมแล้วไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือพนักงานตำรวจผู้จับกุมมิต้องให้รับโทษทางวินัยตามระเบียบของกรมตำรวจ พนักงานสอบสวนจึงต้องตั้งข้อหาต่อสัคดีขวางเจ้าพนักงาน และพยายามฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ จะเห็นได้ว่า ข้อหาพยายามฆ่าเจ้าพนักงานนี้เป็นข้อหาที่พนักงานสอบสวนยึดเหยียดให้แก่ผู้ต้องหา เพื่อช่วยเหลือพนักงานตำรวจด้วยกันเอง เป็นต้น

(4) ในการสอบถามคำให้การพยานหรือผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจำนวนไม่ใช่ไม่น้อยได้ใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้พยานให้การตามที่ตนต้องการ เช่น การบังคับขู่เข็ญหรือข่มขู่พยาน จะคำเนิ่นคืดร่วมกับผู้ต้องหาหรือใช้วิธีการรุนแรงโดยทำร้ายพยานเพื่อให้การหรือกักตัวพยานไว้ในสถานที่อันจำกัดเป็นเวลานาน ๆ เป็นต้น โดยเฉพาะสำหรับผู้ต้องหา ก็มักจะใช้วิธีการรุนแรง เช่น การข่ม หรือการใช้ไฟฟ้าจี้ที่อวัยวะเพศ เป็นต้น หรือใช้วิธีการทรมาน เช่น การปลุกไม่นอนตามปกติเป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ติดต่อกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ต้องหาปรับสภาพความซอกหลาวหา ส่วนวิธีการสอบถามคำให้การ ก็มักจะเขียนหรือพิมพ์คำให้การไว้ล่วงหน้าแล้ว ให้พยานหรือผู้ต้องหาลงลายมือชื่อหรือทำคำให้การตามความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยไม่ฟังคำให้การของพยานหรือผู้ต้องหา เป็นต้น

(5) การสรุปสำนวนและทำความเห็น โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 ได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนส่งปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวระหว่างรอคำสั่งจากพนักงานอัยการในกรณีที่ตั้งไม่ฟ้อง ในทางปฏิบัติ จึงเกิดปัญหาข้อขัดข้องกล่าวคือ หากพนักงานอัยการมีความเห็นตั้งฟ้องคดีประเภทนี้ และสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้อง พนักงานสอบสวนมักจะตามตัวผู้ต้องหามาไม่ได้ โดยอ้างว่าผู้ต้องหาหลบหนีไปแล้ว ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้ว ผู้ต้องหาส่วนใหญ่ก็หาได้หลบหนีไปแค่ประการใดไม่

(6) การให้หมายความของผู้ต้องหาเข้ารักษาสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ใ้บัญญัติรับรองสิทธิของจำเลยเท่านั้น

ส่วนสิทธิของผู้ต้องหา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมได้บัญญัติไว้ในมาตรา 134-136 และมาตรา 106 แต่ก็มีได้บัญญัติเกี่ยวกับหมายความของผู้ต้องหา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพนักงานตำรวจก็ยินยอมให้หมายความเข้าพบกับผู้ต้องหาในระหว่างที่ถูกควบคุม ในชั้นสอบสวน แต่ก็ห้ามสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม มาตรา 8 อย่างครบถ้วนไม่ สำหรับทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนมักจะถือคติกับผู้ต้องหาที่ให้หมายความ เข้ารักษาสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน โดยกล่าวหาว่าเป็นคนหัวหมอและมักจะใช้วิธีการแยบยลในการทรมานหรือข่มขู่ผู้ต้องหา ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ตลอดจนจะไม่ให้ความร่วมมือกับหมายความของผู้ต้องหาในการสอบถามข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวกับคดีเบื้องต้น โดยมักจะอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการ

3) การจับกุม ควบคุม การตรวจค้น และการปล่อยชั่วคราว

การจับกุม ควบคุม ตรวจค้นและปล่อยชั่วคราวเป็นมาตรการของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้จะได้มาซึ่งผู้กระทำความผิดหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นกระบวนการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมจึงได้บัญญัติถึงพฤติการณ์และวิธีการที่จะดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ไว้อย่างละเอียด เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าพนักงาน อันเป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักประกันที่ได้บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 28 และมาตรา 32)

การจับกุม ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือราษฎร ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่ากระทำความผิดทางอาญา เพื่อนำตัวผู้ถูกจับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ประสงค์ในอันที่จะเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุการณที่กระทำความผิดซึ่งอาจจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วให้ยุติลง หรือเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีได้ การจับกุม เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะต้องปฏิบัติตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมได้บัญญัติไว้ (มาตรา

77-84) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไม่มีอำนาจที่จะจับกุม
 ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา โดยไม่มีหมายจับ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตไว้
 (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 วรรคแรก และมาตรา 65)

การควบคุม อันได้แก่ การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับ (ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา)
 โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างการสืบสวนและสอบสวน เจ้าพนักงาน
 ฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะกระทำ
 เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดีไม่ได้ (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 มาตรา 87 วรรคแรก) ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้บัญญัติกำหนด
 ระยะเวลาตามความรุนแรงของอัตราโทษสำหรับความผิดที่ถูกกล่าวหา (ดูประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสองถึงวรรคหก) ซึ่งระยะเวลาของการ
 ควบคุมในระหว่างการสอบสวนนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้
 สูงสุดไม่เกิน 84 วัน นับแต่วันที่ถูกจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา

การตรวจค้น อันได้แก่ การตรวจค้นตัวบุคคลหรือสถานที่ไม่ว่าจะเป็นที่เรือน
 หรือสาธารณะก็ตาม เพื่อทำการจับกุมหรือค้นหาของกลาง หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ
 ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด จะต้องปฏิบัติตามวิธีการและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้
 (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 91-104) ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การ
 ค้นจะต้องมีหมายค้น, จะต้องกระทำในที่เรือนและจะต้องกระทำในเวลากลางวันเท่านั้น
 เว้นแต่ในบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตไว้ (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 มาตรา 92, 93 และ 96) เจ้าพนักงานผู้ตรวจค้นจะต้องแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อน,
 ทำบันทึกรายละเอียดของการค้นและสิ่งของที่ค้นได้ ตลอดจนจะต้องไม่ก่อให้เกิดความ
 เสียหายใด ๆ ขึ้น

การปล่อยชั่วคราว อันได้แก่ การขออนุญาตใหญ่ผู้ต้องหาเป็นอิสระจากการ
 ควบคุมของพนักงานสอบสวนชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งที่ยังกฎหมายบัญญัติ และอาจจะกระทำได้ 3 วิธี
 คือ 1. ปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 111) 2. ปลดข้อครหาโดยมีการประกัน (คู่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 112) และ 3. ปลดข้อครหาที่มีการประกันและหลักประกัน (คู่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 112) และกฎหมายก็บัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ปลดข้อครหาของพนักงานสอบสวน (คู่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108) ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นทั่วไป เพื่อใช้ประกอบดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนเท่านั้น และโดยปกติทางราชการก็มีนโยบายต้องให้มีการปลดข้อครหา ในชั้นสอบสวน โดยให้มีการประกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในอันที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่ในการปลดข้อครหาจะทำให้เกิดความเสียหายหรือผลเสียแก่รูปคดี

สำหรับข้อขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับการจับกุม ควบคุม ตรวจค้น หรือปลดข้อครหา พอที่จะสรุปได้ดังนี้

(1) แมว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับกุมและการออกหมายจับไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานตำรวจสามารถกระทำได้โดยไม่มีชอบเขตจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากถ้อยคำที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 (2) หรือ (3) ที่ว่า "มีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า" หรือ "มีเหตุอันสมควรสงสัยว่า" ประกอบกับผู้มีอำนาจออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 (1) ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีหน้าที่จับกุมนั่นเอง ฉะนั้น หากเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับการจับกุมไม่ชอบด้วยกฎหมายพนักงานตำรวจก็มักจะกล่าวอ้างว่า สืบทราบมาว่า หรือทราบจากแหล่งข่าวว่า บุคคลนั้นจะหรือได้กระทำความผิด หรือพนักงานตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็จะสามารถปกป้องผู้ต้องหาไว้บังคับบัญชาได้ด้วยการออกหมายจับย้อนหลังให้

(2) ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคแรก ได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี และในวรรคสาม ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง ซึ่งก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นว่า ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือเหตุจำเป็นอื่น ก็ให้มีอำนาจควบคุมตัวได้ถึง 7 วัน นับแต่วันที่ถูกจับมา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าพนักงานสอบสวน

มักจะทำการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาไว้ครบ 7 วัน โดยไม่ทำอะไรเลย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(3) การขออำนาจศาลฝากขังนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ศาลก็เคาะพร้อม การปฏิบัติของเจ้าพนักงานสอบสวน ประกอบกับภาระกิจของศาลในแต่ละวันก็มีจำนวนมาก ศาลจึงไม่ค่อยจะตรวจสอบอย่างละเอียดเกี่ยวกับสำนวนการขอฝากขังของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ ในชั้นขอฝากขังนี้ พนักงานสอบสวนก็ไม่จำเป็นต้องนำพยานหลักฐาน (สำนวนสอบสวน) มาแสดงต่อศาล และผู้ต้องหาที่มักจะไม่ทราบถึงความจริงของเหตุจำเป็นของพนักงานสอบสวน ศาลส่วนใหญ่จึงอนุญาตตามคำขอของพนักงานสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ จึงถือโอกาสขอฝากขังผู้ต้องหาจนใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ แล้วจึงค่อย ทำการสรุปสำนวนการสอบสวนที่ตนรับผิดชอบอยู่ เพื่อส่งสำนวนให้พนักงานอัยการดำเนินการ ส่งฟ้องคดีต่อศาลต่อไป อันเป็นผลทำให้ผู้ต้องหาต้องถูกควบคุมตัวไว้จนเกือบเต็มตามกำหนด ระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการขอฝากขัง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของ กฎหมายในเรื่องนี้

(4) การตรวจค้นในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจผู้ตรวจค้นมักจะ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะการแสดงความเป็นสุจริตใจของตนก่อนที่จะ ทำการตรวจค้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจค้นตัวบุคคลหรือสถานที่ก็ตาม นอกจากนี้ ในการ ตรวจคนผู้ต้องหาหญิง ก็ได้ให้หญิงเป็นผู้ตรวจ

(5) การปล่อยชั่วคราว ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ถึง 3 วิธีการ แต่ในทาง ปฏิบัติ พนักงานตำรวจมักจะใช้เป็นวิธีการหลักในการปล่อยชั่วคราว ได้แก่ การปล่อยชั่วคราว โดยมีประกันและหลักประกัน (ก็คือมีการทำสัญญาประกันและหลักทรัพย์สินประกัน) อันเป็นการ ไม่เปิดโอกาสให้แก่บรรดาผู้ต้องหาที่เป็นคนยากไร้ ไม่มีทรัพย์สินที่จะนำมาวางเป็นหลักประกัน เลย และในการพิจารณาการปล่อยชั่วคราวพนักงานตำรวจมักจะเพ่งเล็งถึงมูลค่าของ หลักทรัพย์สินนำมาวางประกันกับความหนักเบาของข้อหา ยิ่งกว่าพฤติการณ์อื่น ๆ ที่มีบัญญัติไว้ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนมักจะ ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการขอประกันตัว โดยพยายามที่จะหมองเหม็นการพิจารณาการ ปล่อยชั่วคราว ทั้งนี้ โดยหวังที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการนี้

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ บรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มิใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายมิได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในชั้นสอบสวน เพราะรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพอยู่ (มาตรา 26-30 และ 32) และก็มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติวางหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ หากแต่เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกระทำไปโดยมิชอบและไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นเหตุทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการดำเนินการในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหาเป็นอันมาก ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลผู้บริหารประเทศก็มีได้นิ่งนอนใจ จึงได้มีการวางระเบียบดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523¹ ออกมาใช้ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม อันจะก่อให้เกิดหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการวางระเบียบดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 นี้ ก็เพื่อปรับปรุงการสอบสวน โดยมุ่งที่จะควบคุมการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจโดยองค์กระอิสระ นอกเหนือจากการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาตามสายของตำรวจเอง ซึ่งพอที่จะสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

(1) การจับกุม ระเบียบฯ² นี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานรวบรวมหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญาก่อนที่จะทำการจับกุม หรือออกหมายจับคนใด และต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (พนักงานอัยการ - ผู้เขียน) ก่อน สำหรับในกรุงเทพฯ หรือนครราชสีมาจักร และจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (อัยการจังหวัดหรือผู้ปฏิบัติราชการแทน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย - ผู้เขียน) ก่อน สำหรับในเขตต่างจังหวัดแต่ละจังหวัด

¹ คุรยละเอียดได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

² คุรยละเอียดได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

(2) การแจ้งข้อหา ก็ได้กำหนดห้ามมิให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาที่มีโทษหนักเกินกว่าโทษสำหรับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นกรป้องกันกรแจ้งข้อหาสูงไว้เพื่อจะสามารถควบคุมตัวไว้ได้นาน

(3) การสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหา ก็กำหนดให้ใช้วิธีการถามให้ตอบ จะใช้วิธีการถามแล้วเรียงความมาในบันทึก ซึ่งเป็นวิธีการเดิมได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนใช้เทคนิคและล่อลวงให้พยานหรือผู้ต้องหาให้การ

(4) การปล่อยชั่วคราว ก็กำหนดให้กรพิจารณาสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวต้องสั่งภายใน 24 ชั่วโมง และได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่ง คือ ตั้งแต่สารวัตรใหญ่สามารถสั่งได้ทุกคดี ซึ่งทำให้กรขอปล่อยชั่วคราวรวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิมและมีต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ก่อน

แต่เนื่องจากการวางระเบียบนี้ไม่มีผู้เคยสอบสวนร่วมพิจารณาร่างอยู่ด้วย จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอยู่มาก และแม้แต่ในตำรวจระเบียบฯ นี้เองก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายแห่ง ตลอดจนตำรวจระเบียบฯ ดังกล่าวนี้อาจมีใช่เป็นมาตรการที่จะขจัดบรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วให้หมดสิ้นไป หากเป็นแต่จำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจลงบางประการเท่านั้น อย่างไรก็ตามการวางระเบียบฯ ดังกล่าวนี้อาจเป็นแนวความคิดริเริ่ม เพื่อให้มีการพิจารณาถึงหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหา และเพื่อให้มีการพัฒนาเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามหลักการทางภาคทฤษฎีต่อไป นอกจากนี้ โดยอุปนิสัยของคนไทยซึ่งเป็นพวกอนุรักษนิยมจึงไม่ค่อยยอมรับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเป็นการปฏิรูปทั้งระบบในทันที การวางระเบียบฯ นี้จึงเป็นการประนีประนอมยอมความระหว่างความอนุรักษนิยมกับแนวความคิดสมัยใหม่ทางทฤษฎี ดังจะเห็นได้จากมาตรการควบคุมการจับกุม ซึ่งในขณะที่ประกาศใช้ระเบียบครั้งแรกกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และทำให้ได้รับการโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์มาก จึงได้มีการแก้ไขให้ฝ่ายปกครอง ดังกล่าวนั้นมาแล้ว ซึ่งในที่สุดฝ่ายปกครองจึงยอมมอบอำนาจให้แกพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง

ข้อวิเคราะห์

หากพิจารณาถึงวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดในสมัยโบราณจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล จะปรากฏหลักฐานว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจเต็มที่ที่จะกระทำการสืบสวนสอบสวนหาความจริงและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ค่อยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลของราษฎรเท่าใดนัก จึงจะเห็นได้จากวิธีจารีตนครบาล ทั้งนี้ สืบเนื่องจากแนวความคิดทางการเมืองและการปกครองในสมัยนั้น ซึ่งถือว่าการปกครองเป็นอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครอง ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากสรวงสวรรค์ ดังนั้น การจับกุมหรือค้น จึงถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของเจ้าพนักงาน โดยปราศจากการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากมุ่งที่จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้อำนาจในทางบริหาร (Expediency) แต่เมื่อรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล ก็ทรงได้นำระบบกฎหมายและการศาลของอารยประเทศมาใช้ จึงทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น¹ แต่ก็ยังคงยึดมั่นในหลักการแห่งความคล่องตัวในการใช้อำนาจในทางบริหารอยู่เรื่อยมา แม้ภายหลังจากรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม โดยเฉพาะการจับและการออกหมายจับ ประกอบกับการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาในการดำเนินคดีอาญา ในชั้นสอบสวนให้เป็นสิทธิขั้นมูลฐานตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

¹ ขอให้ดูความเป็นมาของประวัติศาสตร์ของไทยในเรื่องนี้โดยย่อจาก สุรินทร์ ถั่วทอง "การจับ หมายจับและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล", วารสารอัยการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 49 มกราคม 2525, หน้า 46-48 และความเป็นมาของต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา) จากคัมภีร์ แก้วเจริญ, "จับค้น : ผลของการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ในแง่พยานหลักฐาน", วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 13 มกราคม 2522, หน้า 62-66

วิธีพิจารณาความอาญา หลายครั้ง¹ ทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด เพราะทุกครั้งที่มีการรับรองสิทธิการประกันตัวไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็หาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องตามไปด้วยไม่ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน จึงยังคงยึดถือหลักการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นแนวทางปฏิบัติตลอดมา เนื่องจากเจ้าพนักงานเหล่านั้นไม่มีอำนาจที่จะนำเอาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้แก่กรณีได้ นอกจากนี้โดยที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบกล่าวหา ตั้งแต่สมัยการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามหลักการทางภาคทฤษฎีจึงถือว่าจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา จะต้องเป็นประธานในคดี (subject) มิใช่กรรมของการกระทำ (object) และจะต้องเปิดโอกาสให้โต้ต่อสู้คดีอย่างเต็มภาคภูมิ จึงเป็นเหตุทำให้หลักการทั้งสองเผชิญหน้ากันในลักษณะที่ยากต่อการที่จะหาทางประนีประนอมกันได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตำรวจมักจะยึดมั่นในหลักการคล่องตัวมากกว่า และไม่ยอมรับหรือเข้าใจในหลักการของการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ตลอดจนพยายามที่จะปกปิดไม่บอกกล่าวสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134) เช่น มีสิทธิจะได้รับการบอกกล่าวว่า ถ้อยคำของผู้ต้องหาที่กล่าวในชั้นสอบสวนอาจใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันเขาในการพิจารณาคดีได้ เป็นต้น ประกอบกับการที่บรรดาผู้ต้องหาทั้งหลายก็มีความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการดำเนินคดีอาญาของตนน้อยมาก หรือไม่มีเสียเลย และไม่มีสิทธิที่จะขอให้ทนายความหรือญาติมิตรของตนให้ความช่วยเหลือในชั้นสอบสวนได้ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ บรรดาผู้ต้องหาทั้งหลายจึงจำต้องยอมรับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนโดยปราศจากข้อโต้แย้งแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวล

¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยที่เคยบัญญัติสิทธิของผู้ต้องหาไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492, 2511 และ 2517 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2521) ก็มิได้บัญญัติไว้

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวกับสิทธิของจำเลย (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8), สิทธิของผู้ต้องหา (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134), เกี่ยวกับการสอบสวนทั้งหลาย ก็จะได้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน ดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วและด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม อันเป็นหลักการทางภาคทฤษฎีของระบบการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาและเป็นจุดมุ่งหมายของการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างและพิเศษไปจากการบริหารงานของกลไกของรัฐโดยทั่วไป ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีบทบัญญัติข้อยกเว้นบางประการ โดยเพ่งเล็งถึงหลักการคล่องตัวในทางบริหารไว้ (ซึ่งเป็นเหตุทำให้เจ้าพนักงานนำข้อยกเว้นเหล่านี้มาใช้ในการปฏิบัติงานของตนจนกลายเป็นหลักไป และถือว่าบทบัญญัติที่เป็นหลักกลายเป็นข้อยกเว้นของตนไป อันเป็นการตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย) และในบางกรณี บทบัญญัติข้อยกเว้นนี้ก็กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับว่าในการดำเนินคดีอาญานั้น หากจะดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามครรลองของกฎหมาย ก็จำเป็นที่จะต้องวิเคราะหสิทธิตเสรีภาพบางประการดีกว่าจะปล่อยให้ผู้กระทำความผิดมาก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนต่อไป ดังนั้น หากยังคงปล่อยให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนอยู่ในลักษณะที่ว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจอิสระ (อำนาจค้นพ้) โดยปราศจากการควบคุมอำนาจนี้ไว้ ด้วยวิธีการควบคุมโดยองค์กรอิสระภายนอกแล้ว ก็ย่อมเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางบทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกลายเป็นหมิ่นไป ก็เพราะการกระทำของฝ่ายบริหารเอง และทำให้เป็นการปกครองแบบเผด็จการ ไปแทนที่จะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย

สำหรับระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 นั้น ก็จะแยกกล่าวเป็นประเด็น ๆ ดังนี้

(1) การวางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการดำเนินงานค้ำประกันค้ำประกันค้ำประกัน พ.ศ. 2523
 ใต้อำนาจอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการอ้างมาตราผิด เพราะประมวลกฎหมายวิธี
 พิจารณาความอาญา มาตรา 16 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับ
 ในการกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ภายในของหน่วยงานนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธี
 พิจารณาความอาญา มิใช่ให้อำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับในการกำหนดความ
 สัมพันธ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม อันเป็น
 ลักษณะของเนื้อหาของระเบียบการดำเนินงานค้ำประกันค้ำประกันค้ำประกันนี้ ความจริงแล้วน่าจะอ้าง
 อาศัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการออกระเบียบนี้มากกว่า เพราะมาตรา 5 แห่ง
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี
 กระทรวงยุติธรรมหรือมหาดไทย ในอันที่จะออกกฎหมายวางระเบียบการงานตาม
 หน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงานค้ำประกันค้ำประกันค้ำประกันเป็นไปโดยเรียบร้อย

(2) โดยที่การดำเนินงานค้ำประกันค้ำประกันค้ำประกันในระบบกล่าวหานี้จะต้องคำนึงถึงสิทธิ
 เสรีภาพของประชาชนและความเที่ยงธรรม การออกระเบียบการดำเนินงานค้ำประกันค้ำประกันค้ำประกัน
 มีลักษณะเป็นเพียงข้อบังคับฯ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องภายในของแต่ละหน่วยงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่เกี่ยวข้อง และมีได้มีฐานะเป็นกฎหมาย¹ จึงอาจจะทำให้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด

¹ หากพิจารณาการออกระเบียบฯ นี้เป็นข้อบังคับ ซึ่งมีได้มีฐานะเทียบเท่ากับกฎหมาย ประกอบการอ้างบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากพิจารณาโดยแง่ดีแล้ว ก็จะเป็นการประนีประนอมกันระหว่างคณะกรรมการผู้ร่างในลักษณะที่ว่า ถ้าหากยกฐานะระเบียบดังกล่าวนี้ขึ้นมีฐานะเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็จะทำให้พนักงานทั้งฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ยังไม่เข้าใจระเบียบนี้ ก็อาจจะต้องรับเคราะห์กรรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ (ซึ่งอาจจะถูกดำเนินคดีได้) แต่หากหากเป็นเพียงแต่ข้อบังคับ หากมีการฝ่าฝืน ก็เพียงแต่จะต้องรับโทษทางวินัย ซึ่งก็ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่พวกเดียวกัน และทำให้สามารถช่วยเหลือทำการผ่อนหนักให้เป็นเบาได้ และการอ้างมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ก็อาจจะทำให้เข้าใจผิดพลาดได้ว่า ข้อบังคับฯ นี้มีฐานะเทียบเท่ากฎหมายและสามารถที่จะใช้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะสำหรับผู้มีความรู้ทางกฎหมายที่ไม่ลึกซึ้งพอสมควร ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวมานี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นเลย เพราะบรรดาบุคคลคณะกรรมการชุดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะทางกฎหมายและมีประสบการณ์ในงานนี้อย่างมาก ข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ เว้นเสียแต่เป็นการจงใจที่จะให้เกิดขึ้นเช่นนั้นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบันนี้ก็ได้รับการคุกคามจากอาชญากรรมและการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจอย่างมาก จึงไม่น่าที่จะพิจารณาถึงความบกพร่องในการปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบฯ นี้ ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจของเจ้าพนักงานของรัฐเอง สิ่งที่เป็นเป้าหมายในการออกข้อบังคับระเบียบนี้ ก็คือ ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิใช่ให้หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งแทบจะหาคุณค่าอะไรไม่ได้เลย เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุกคามอยู่ แต่อย่างไรก็ดี ที่เกิดพฤติการณ์เช่นนี้ขึ้นก็อาจ เนื่องจากความกดดันทางการเมืองและการปกครองที่มีต่อคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้

แก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องว่า ได้มีการควบคุมการดำเนินงานในชั้น
สอบสวน และได้อำนาจให้เกิดหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่าง
แท้จริงแล้ว ความจริงแล้วการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับจึง เป็นเพียงแต่ประพฤตินิดค่อ
ระเบียบข้อบังคับของผู้นับบัญชาและจะคงได้รับโทษทางวินัยเท่านั้น นอกจากนี้
บรรดาผู้ต้องหาหรือประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่สามารถที่จะเรียกร้องเอาประโยชน์จาก
ระเบียบข้อบังคับนี้ได้ ในลักษณะที่เป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างแท้จริง
จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในเบื้องต้นแรกในการออกข้อบังคับระเบียบนี้

(3) การจับและการออกหมายจับ แม้ว่าในระเบียบนี้จะกำหนดให้มีการ
เสนอขอความเห็นชอบในการออกหมายจับก็ตาม แต่โดยเหตุที่ว่า เหตุของการออก
หมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 โดยเฉพาะ (1) -
(3) (ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า (ก) เหตุเกรงว่าจะหลบหนี (ข) เหตุเกรงว่าจะทำให้
พยานหลักฐานยุ่งเหยิง และ (ค) เหตุเนื่องจากความร้ายแรงของความผิด) และ
ถ้อยคำที่ว่า "ถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควร" กับ "มีเหตุอันควรสงสัย" จึงเปิดโอกาสให้
เจ้าพนักงานไซคุล พิธีของตนวินิจฉัยถึงเหตุอันสมควรสงสัยตามประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา มาตรา 66 (1) - (3) ซึ่งมักจะยึดถือเพียงแต่การสงสัยที่
เลื่อนลอยอยู่เท่านั้น และมักจะไมค้นหาพยานหลักฐานสนับสนุนข้อสงสัยของตน ตลอดจน
ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พอจะชี้เป็นแนวทางหรือวางกรอบสำหรับกรณีประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (3) ให้แก่บรรดาเจ้าพนักงานเหมือนกับ
ในต่างประเทศบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน¹ นอกจากนี้
ระเบียบนี้ยังใช้กำหนดข้อยกเว้นไว้ถึง 8 กรณี ซึ่ง 7 ใน 8 กรณีนี้เป็นกรณีที่จะจับได้
โดยไม่ต้องมีหมายจับ และแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานและข้อมูลยืนยันถึงจำนวนตัวเลขของ

¹ ขอให้ดูรายละเอียดใน คณิต ณ นคร, "กรมสอบสวน : ทางแก้
ความเดือดร้อนของประชาชนจริงหรือ", อัยการนิเทศ, เล่ม 42 ฉบับที่ 1,
พ.ศ. 2523, หน้า 55 - 59

การจับกุมที่แน่นอนในแต่ละปีก็ตาม ก็น่าจะเชื่อว่าการจับกุมส่วนใหญ่มักจะกระทำไปโดยไม่มีหมายจับ ซึ่งจะต้องบังคับตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ปรากฏว่า ในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้เพียงแต่ว่ามีเหตุอันควรสงสัย และคำว่า "กรณีฉุกเฉินและจำเป็นอย่างยิ่ง" ซึ่งมีได้มีการจำกัดความหมายไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนที่ระเบียบนี้ได้อำนาจให้รวบรวมหลักฐานให้เพียงพอ จึงตกอยู่ในดุล พินิจของเจ้าพนักงานและยังไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาที่แน่นอนอีกเช่นกัน ดังนั้น ระเบียบที่เกี่ยวกับการจับกุมนี้จึงใช้บังคับอยู่ในวงจำกัด (กรณีที่จะต้องมีการขออนุญาตหมายจับ) เท่านั้น (ซึ่งก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เช่น การสกัดจับทางวิทยุ, หรือการจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 (4) เป็นต้น) อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถแก้ไขการจับกุมผู้ถูกสงสัยหรือผู้ต้องหา โดยไม่มีหมายจับซึ่งเป็นปัญหาหลักในประเด็น เป็นแต่สามารถป้องกันหรือขออนุญาตหมายจับย้อนหลังให้แก่ผู้ใดบังคับบัญชาเท่านั้น

(4) การแจ้งข้อหา หากพิจารณาถ้อยคำในข้อ 6 ของระเบียบนี้ที่ว่าด้วยการแจ้งข้อหา ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน และการกระทำหลายกรรมเหล่านั้นเป็นการกระทำความผิดออกกฎหมายหลายบท เพราะคำว่า "โทษสำหรับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา" จะหมายถึงโทษที่จะลงสำหรับการกระทำผิดแต่ละกรรม หรือโทษที่จะลงของการกระทำผิดทุกกรรมรวมกัน หรือในกรณีที่มีการแจ้งข้อหาเพิ่มเติม คำว่า "โทษสำหรับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา" นี้ จะหมายถึงโทษสำหรับการแจ้งข้อหาในแต่ละครั้งหรือรวมหมดทุกครั้ง นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 การแจ้งข้อหาจะกระทำต่อเมื่อนำตัวผู้ถูกจับมาพบกับพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนผู้ต้องหาแล้วมิใช่ในขณะที่ทำการจับกุมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย จึงเป็นระยะเวลาหลังจากการให้ความเห็นชอบในการจับกุมแล้ว ส่วนการแจ้งข้อหาเพิ่มเติม ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักจะไม่นำข้อหา หรือจะแจ้งต่อผู้ต้องหา

เมื่อได้สรุปสำนวนการสอบสวนแล้ว มิใช่ในขณะที่สอบสวนพบหลักฐานเกี่ยวกับข้อหาที่จะเพิ่มเติมนั้น จึงทำให้ในขณะของหาไม่มีโอกาสที่จะคัดค้านและดำเนินมาตรการให้ทางคุ้มครองตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ขอนี้ก็ได้กำหนดถึงสภาพบังคับไว้สำหรับการดำเนินไม่ปฏิบัติตาม จึงเป็นปัญหาว่าในทางปฏิบัติจะเป็นผลเพียงใด

(5) การปล่อยชั่วคราว แม้ระเบียบนี้จะได้นำหลักการใหม่โดยให้แจ้งผลการสั่งการร้องใหญ่ในทราบภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ยื่นคำร้องนั้นก็ตาม หากพิจารณาระเบียบฯ ข้อ 5.2 แล้วจะเห็นได้ว่า การสั่งการร้องขอปล่อยชั่วคราวตามระเบียบนี้ กำหนดให้ผู้รับคำร้องครั้งแรก คือ สารวัตรใหญ่ เป็นต้น ต้องสั่งภายใน 24 ชั่วโมง แต่ในกรณีที่เป็นคำสั่งการโดยผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือกลับมิได้กำหนดให้สั่งภายในกี่วัน จึงทำให้เกิดช่องว่างขึ้น และการที่กำหนดให้แจ้งผลการสั่งการร้อง ภายใน 24 ชั่วโมงนี้ ก็เป็นเพียงแต่มาตรการที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาสั่งปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวนเท่านั้น ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาสั่งปล่อยชั่วคราวก็ยังคงให้หลักเกณฑ์เดิม ดังกล่าวมาแล้ว

(6) การถามคำให้การ ตามระเบียบนี้ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนเรียบเรียงคำให้การไว้ล่วงหน้า แต่จะต้องใช้วิธีถามคำ ตอบคำ แล้วจดไว้ ซึ่งจำต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ในการสอบสวนอยู่พอสมควร และจะต้องใช้ระยะเวลาการสอบสวนนานออกไปอีก แต่ก็เป็นการป้องกันกรณีที่ยุติข้อหา ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ สำหรับในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้ พนักงานสอบสวนก็นำหลักการใหม่นี้ไปปรับให้เข้ากับหลักการเก่าที่ตนมีความรู้ความสามารถ โดยวิธีการตั้งคำถามแล้วก็จดบันทึกคำให้การไว้มากมายในลักษณะที่เป็นการเรียบเรียงคำให้การ โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ ก็สามารถที่จะจัดทำคำให้การไว้ล่วงหน้าเช่นกัน และในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้พนักงานสอบสวนก็มักจะไม่นำบันทึกตามคำให้การของพยาน แต่จะบันทึกตามความเข้าใจของตน เพื่อรูปคดีที่กำลังสอบสวนอยู่และมักจะไม่นำอ่านทวนใหญ่ให้การฟัง โดยบอกว่าได้เรียบเรียงพิมพ์ตามที่ได้ให้การไว้แล้ว

นอกจากนี้ ก็ยากต่อการหาหลักฐานพิสูจน์ว่า ข้อความใดที่ไม่ใช่คำให้การ ของพยาน หรือผู้ต้องหา จึงไม่อาจจะตรวจสอบถึงความถูกต้องได้

(7) การดูแลอำนาจพนักงานสอบสวนตามระเบียบฯ ข้อ 12 ก็เป็นการ นำเอาหลักการที่เคยกำหนดไว้ในข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยที่ 1/09 กลับมาใช้อีก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายปกครองก็มีปัญหาทางค่านางงานปกครองและการพัฒนา อยู่มาากแล้ว และกระทรวงมหาดไทยก็ไม่ค่อยสนับสนุนให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสอบสวน ของพนักงานตำรวจแม้ว่าในข้อ 12.4 จะกำหนดให้วุฒยาราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุม การสอบสวนได้ นอกจากนี้ อาจจะมีปัญหาผู้เสียหายจะใช้สิทธิร้องเรียนพนักงาน สอบสวนหรือไม่ เพราะการร้องเรียนอาจจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินคดี ของตนโดยพนักงานสอบสวน หรืออาจจะถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกลับฐานแจ้ง ความเท็จก็ได้ นอกจากนี้ โดยที่ระเบียบนี้สามารถใช้ทั่วราชอาณาจักร แต่ส่วนใหญ่ ก็เป็นการวางระเบียบเฉพาะในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่มีในส่วนกรุงเทพมหานคร เลย โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลอำนาจพนักงานสอบสวนโดยฝ่ายปกครอง จึง เป็นเหตุทำให้ขาดการดูแลอำนาจพนักงานสอบสวนในกรุงเทพมหานคร เพราะระเบียบนี้ มิได้วางเรื่องการร้องเรียนขอ ความเป็นธรรมสำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานคร เลย

(8) การใช้ถ้อยคำบางแห่งคลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้อง ดังจะเห็นได้จาก ระเบียบฯ ข้อ 1 ที่ใช้คำว่า "จับกุม" ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้คำว่า "จับ" กับคำว่า "ให้ความเห็นชอบในการจับกุมหรือออกหมายจับ" น่าจะใช้คำว่า "ให้อนุมัติในการจับกุมหรือออกหมายจับ" มากกว่า และระเบียบฯ ข้อ 5 ที่ว่า "รับ คำร้องโดยพินแล้วพิจารณาสั่ง" น่าจะใช้คำว่า "รับคำร้องแล้วพิจารณาสั่งโดยพิน"

ตามที่ไต่ถามมาแล้วข้างต้น จะทำให้เห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาของไทยได้กำหนดให้ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเป็นอิสระจาก ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นฟ้องร้องอย่างมาก หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การ

ดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด¹ จึงทำให้พนักงานตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนคดีโดยอิสระและปราศจากการควบคุมด้วยองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม แม่ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹ ฎ. คณิต ณ นคร, "อัยการกับการสอบสวนคดี", วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2520, หน้า 140

แต่ก็มีความเห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติให้พนักงานอัยการไทยมีหน้าที่สอบสวน แต่มีหน้าที่เฉพาะการฟ้องร้อง จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยมี 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ อัยการ และศาล (ดูความเห็นของอาจารย์มารุต มุนาต ใน ณรงค์ ใจหาญ, "ระเบียบการดำเนินคดีอาญากับเสรีภาพของประชาชน", วารสารนายความ ฉบับวันพฤหัสบดี 20 กุมภาพันธ์ 2524, หน้า 37) อันเป็นความเข้าใจที่นำเอาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมาปะปนกับเรื่องการเมืององค์กรในกระบวนการยุติธรรม หากพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างถ่องแท้แล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็บัญญัติรับรองหลักการที่อำนาจสอบสวนและฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกันและแบ่งแยกไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในภาค 2 ว่าด้วย การสอบสวนหาได้แยกเรื่องของพนักงานสอบสวนและอัยการเป็นภาคต่างหากจากกันไม่ ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจำกัดอำนาจของพนักงานอัยการมิได้กระทำให้องค์กรในการสอบสวนและฟ้องคดีต้องแยกออกจากกัน แต่ก็เป็นที่ยอมรับว่าได้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากในทางปฏิบัติ เพราะทำให้ไม่มีผู้ควบคุมดูแลวงคุกอำนาจพนักงานสอบสวน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้ต้องหาและสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น ผลร้ายต่าง ๆ จึงตกแก่ประชาชนเป็นอันมาก (ดู กุศล พลวัน, "ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 36 ธันวาคม 2523, หน้า 35 - 36



จะได้อำนาจให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พยานมา เพื่อซักถาม หรือได้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา อันเป็นการควบคุม ภายในตามสายงานบังคับบัญชาก็ตาม ก็ยังมีอำนาจที่จะจำกัดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของ เจ้าพนักงานตำรวจในชั้นสอบสวนได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติบางมาตราในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในลักษณะเป็น ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ก็เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนกลับใช้บทบัญญัติเหล่านี้เป็นประโยชน์แก่ตน ในการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ ผู้ต้องหาหรือแก่คดี พุทธกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งก่อความเดือดร้อนแก่บรรดาประชาชน ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย อันมีสาเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องในการ ใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในชั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินคดีอาญา ในลักษณะที่ขาดความสำนึกในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความบกพร่องในตัว บุคคล ในลักษณะที่พยายามจะหวงแหนหรือเกาะติดอำนาจของตนจนเกินไปเป็นหลักใหญ่ ส่วนความบกพร่องของตัวบทบัญญัติของกฎหมายก็มีอยู่บ้าง¹ ซึ่งเป็นเพียงเรื่องกำหนด

¹ แต่ก็มีให้เห็นว่า ความไม่เป็นธรรมในระบบดำเนินคดีอาญาของเรานั้น มิได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของกฎหมาย แต่เป็นเพราะการใช้กฎหมายกันโดย ขาดความสำนึกในเรื่องเสรีภาพของประชาชนมากกว่า เพราะบทบัญญัติในกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของเรานั้น อาจตีความไปในทางที่จะให้หลักประกันเสรีภาพแก่ ประชาชนได้ หากผู้ใช้กฎหมายมีความสำนึกอย่างเพียงพอและตระหนักในหน้าที่ของตน เป็นอย่างดี (ดู พันธุ์ ทักษิณยานนท์, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับระเบียบการ ดำเนินคดีอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 48 ธันวาคม 2524, หน้า 48)

รายละเอียดเพิ่มเติมบางเรื่อง หรือจำกัดอำนาจของพนักงานสอบสวนลงบางประการ ในลักษณะที่ใหม่การตรวจสอบใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน โดยองค์กรอื่นใน กระบวนการยุติธรรม ดังจะได้อธิบายต่อไป ส่วนระเบียบการดำเนินคดีอาญาโดย ส่วนใหญ่ได้เสนอหลักการใหม่ ๆ ในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักใหญ่ แต่ก็ยังมีข้อขัดข้องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อขัดข้องในตัวระเบียบนี้เอง ที่ไม่อาจครอบคลุมถึงการสอบสวนไต่สวนราชอาณาจักรได้ และข้อขัดข้องที่เกิดจากการ บังคับใช้ระเบียบนี้ ในขณะที่ตำรวจยังขาดความสำนึกถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ทำให้ประสิทธิภาพของระเบียบนี้ที่จะใช้ได้ผลไม่ดันทักและมีปัญหาตามมา มากมาย แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้นับเป็นก้าวแรกของการเน้นถึงสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ซึ่งได้มีการละเลยเป็นเวลานาน และควรจะมีการปรับปรุงความเข้าใจ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยการให้การศึกษากับผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล หมายความและประชาชน ให้รู้ถึงสิทธิดังกล่าวเพื่อองค์กรเหล่านี้จะช่วยกันผลักดันให้ สิทธิดังกล่าวมีการใช้บังคับมากขึ้น จนในที่สุดความพยายามให้มีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ไม่ใช่มีเฉพาะในระเบียบหรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาเท่านั้น หากแต่ปรากฏอยู่ในจิตใจของคนทุกคน ซึ่งไม่อาจมีผู้ใดลบล้างได้ ตลอดไป

ข้อเสนอแนะ

* โดยที่การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนปัจจุบันนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และขาดหลักประกันเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากความบกพร่องจาก ความทักท้วงหมายและตัวบุคคลซึ่งได้อธิบายมาแล้วข้างต้น สถาบันต่าง ๆ ทางสังคมไม่ว่า จะเป็นรัฐบาล องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมตลอดจนประชาชนเอง จึงจำต้อง ให้ความร่วมมือในการค้นคว้าหาวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน เพื่อให้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาดำเนินไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและรวดเร็ว ตลอดจน มีหลักประกันอันมั่นคงแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อย

ในสังคมในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่า การบริหารงานยุติธรรมทาง
 อาญาสมัยใหม่เน้นมีจุดหมายอยู่ที่การค้นหาวิธีการที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างการใช้
 อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนกับการให้ความ
 ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในชั้น
 สอบสวน โดยให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกัน และก็เป็นที่ยอมรับอีกว่า การที่จะ
 ให้เกิดความสมดุลกันในระหว่างข้อขัดแย้งทั้งสองประการดังกล่าวนี้ ก็จะต้องดำเนินการ
 หามาตรการที่จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม
 ทางอาญา ด้วยวิธีการจัดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่ง โดยองค์กรอื่น
 ในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการคานคุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน เว้นแต่การคานคุลย์
 ขององค์กรศาลซึ่งถือว่าเป็นอำนาจตุลาการและเป็นอำนาจอธิปไตยประการหนึ่ง จึงต้อง
 นำมาตรการทางรัฐศาสตร์ที่เรียกว่า CHECK AND BALANCE ซึ่งเป็นวิธีการ
 การคานคุลย์อำนาจในระหว่างอำนาจอธิปไตยทั้งสาม (อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ
 และอำนาจตุลาการ) ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย * .

สำหรับด้านตัวบทกฎหมายเขียนมีความเห็นว่า ควรจะบัญญัติสิทธิของผู้ต้องหา
 อันพึงมีในชั้นสอบสวน และการจำกัดเสรีภาพของบุคคลจะกระทำด้วยอำนาจฝ่ายตุลาการ
 เท่านั้น หรือให้อำนาจฝ่ายตุลาการเข้าตรวจสอบความถูกต้อง ในการนี้ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติ
 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและในขณะเดียวกันก็ต้องแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย
 วิจารณ์ความอาญา เพื่อรับรองหลักการตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้งนี้
 เพื่อให้สิทธิของผู้ต้องหาได้กลายมาเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนโดยทั่วไปและเจ้า
 พนักงานในองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะได้นำเอาหลักการที่
 กฎหมายรัฐธรรมนูญมาใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ อันเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรม
 ทางอาญาประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักการบางอย่างในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาได้บัญญัติแล้ว เช่น การควบคุมตัว ใ้มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 59 วรรค 2 ซึ่งเป็นบทบัญญัติบังคับว่า ในการออกหมายจับ ศาลจะต้องสอบให้ปรากฏเหตุผลสมควรที่จะออกหมายเสียก่อน, มาตรา 87 วรรค 4 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลที่ขอหมายจับของผู้ต้องหา นั้นไว้ ถ้าเกิดความจำเป็นที่จะต้องควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกำหนดเวลาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาบัญญัติไว้ และมาตรา 90 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ พนักงาน (รวมทั้งอัยการ) ในอันที่จะร้องขอต่อศาลให้ปล่อยผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือจับไว้โดยผิดกฎหมาย หรือการแสดงความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานผู้ตรวจค้นหรือการแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาในการให้การหรือถ้อยคำในชั้นสอบสวน อำนาจของศาลในการเรียกสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา มาตรา 175 เป็นต้น แต่หลักการเหล่านี้ แทบจะไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติเลย ดังนั้น หากในกรณีใดที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาได้บัญญัติหลักประกันคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนไว้แล้ว ดังได้กล่าวมาข้างต้น บรรดาเจ้าหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรที่จะนำหลักการ เหล่านี้ออกมาใช้ให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างจริงจัง มิใช่ปล่อยเป็นเพียงแต่ค้ำหนังสือในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้หลักการบางอย่าง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาไม่ได้มีบทบัญญัติที่พอจะเป็นแนวทางหรือจำกัดขอบเขตสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน เช่น การขอออกหมายจับผู้ต้องหา เพราะเหตุเกรงว่าจะทำให้พยานหลักฐานยุ่งเหยิงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา มาตรา 66 (3) ซึ่งน่าจะกำหนดวางหลักเกณฑ์ว่าพฤติการณ์อย่างไรจึงจะเรียกได้ว่า "สงสัยว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานโดยตรงหรือทางอ้อม" เหมือนกับในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา เยอรมัน มาตรา 112) เป็นต้น หรือถ้อยคำบางคำในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา ยังมีความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนในทางปฏิบัติในปัจจุบัน จึงน่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้จำกัดความหมายของบรรดาคำต่าง ๆ ที่มีความเข้าใจผิดอยู่ โดยเฉพาะคำว่า "ข้อหา" ในการแจ้งข้อหา

ส่วนหลักการที่ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹ ดังนี้

(1) การแจ้งข้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 จะกระทำต่อเมื่อถูกจับและควบคุมตัวมาให้เจ้าพนักงานสอบสวนแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่การจับกุมมีผลกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงกับเสรีภาพของผู้ถูกจับเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบกระเทือนการปฏิบัติงานขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมอาญาอีกด้วย จึงถือว่าเป็นขั้นตอนที่รุกรานสิทธิของผู้ถูกจับอย่างมากเช่นกัน , ฉะนั้น ในขณะที่เจ้าพนักงานทำการจับกุม จึงควรได้รับทราบถึงข้อหาและฐานความผิดที่ถูกต้องแล้วว่ากระทำความผิดนั้น และควรได้รับสิทธิในการบอกกล่าวถึงสิทธิในการให้การ ของผู้ถูกจับและการให้ถ้อยคำในชั้นสอบสวนนี้สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ ตลอดจนสิทธิในการที่จะขอพบทนายของตนได้ นอกจากนี้ ก็ควรบัญญัติถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นไว้ให้ชัดเจน เช่น ทำให้การจับไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และหากมีการดำเนินคดีในชั้นศาล ต่อมาจากการจับไม่ถูกต้องดังกล่าวนี้ ศาลก็จะต้องพิพากษายกฟ้องพันที่สำหรับการไม่แจ้งข้อหาและฐานความผิด หรือการแจ้งข้อหา หรือฐานความผิดในชั้นจับกุมไม่ตรงตามที่ฟ้องคดีต่อศาล หรือการไม่ยอมให้ทนายความเข้าพบ หรือไม่แจ้งว่ามีสิทธิจะขอพบทนายได้ หรือทำให้เป็นเพียงแต่คำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนรับฟังไม่ได้ สำหรับการไม่แจ้งสิทธิเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำ ทั้งนี้ โดยขึ้นกับสาระสำคัญของการกระทำที่กฎหมายบัญญัติ

¹ ขอให้ "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่.....) พ.ศ.", อัยการนิเทศ เล่ม 42 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2523, หน้า 65 - 92

ให้ปฏิบัติและลงมือกันมาตามลำดับของสำคัญแต่ละอย่าง เป็นต้น และควรมีบัญญัติไว้ว่า ให้ถือว่าสิทธิในการดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดนั้นได้ระงับสิ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นตามหลักกฎหมายอาญาที่ว่า ห้ามมิให้มีการดำเนินการฟ้องร้องสองครั้ง สำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียวกัน

(2) การจับกุม ผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำเอาหลักการที่เคยใช้มาแล้วในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลาง ๆ ก่อน ร.ศ. 115 มาตรา 1, 2 และ 3 ซึ่งวางหลักว่า ผู้พิพากษาเท่านั้นที่มีอำนาจออกหมายจับและการจับโดยไม่มีหมายจับ จะกระทำมิได้เฉพาะกรณีความผิดซึ่งหน้าและผู้จับจะต้องนำตัวผู้ถูกจับมาให้ศาลทำการไต่สวนใน 48 ชั่วโมง ตั้งแต่จับมา ถ้าเข้าไปด้วยเหตุใดก็ตามผู้พิพากษาผู้ไต่สวนนั้นจดหมายบันทึกเหตุการณ์ที่ต้องซักไซ้ไปมิได้ไต่สวนในการกำหนดนั้นลงไว้ในเรื่องนั้นรายงานทุกคราวไป แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้จับกุม ก็ควรที่จะบัญญัติเหตุยกเว้นไว้ให้มากขึ้น โดยระบุไว้ให้ชัดเจนเลย เช่น ความผิดลหุโทษหรือการสกิดจับทางวิฤต เป็นต้น แต่สมควรใช้คำที่มีความหมายกว้าง เช่น กรณีจำเป็น หรือฉุกเฉิน เป็นต้น เพื่อมิให้เจ้าพนักงานผู้จับกุมใช้ดุลพินิจในการจับเอง อันจะทำให้เกิดช่องว่างขึ้นได้ และกรณีที่ผู้จับกุมได้โดยไม่มีหมายจับนี้ จะต้องนำมาให้ศาลไต่สวนภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่วันที่ยังได้ทุกรายไป นอกจากนี้ เพื่อขจัดปัญหาศาลที่จะพิจารณาคดีได้รับทราบถึงพฤติการณ์หรือพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจจะทำให้ศาลมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อจำเลย จึงควรกำหนดให้ศาลที่ทำการไต่สวนสำหรับกรณีเช่นนี้เป็นคนละศาลกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาสำหรับการกระทำความผิดเช่นนั้น แม้ว่าจะมีความเห็นว่า ศาลที่ทำหน้าที่ในการไต่สวนเพื่อความเห็นชอบนี้ ไม่ได้ทำในฐานะผู้มีหน้าที่ฟ้องคดีหรือพิจารณาพิพากษาคดี แต่ทำในฐานะองค์กระอัสระคอยควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจให้เป็นไปอย่างชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายก็ตาม¹ สำหรับเหตุผลของความคิดเห็นนี้ก็ได้แก่การที่ให้อำนาจศาลในการออกหมายจับนั้น

¹ ณรงค์ ใจหาญ, "ระเบียบการดำเนินคดีอาญากับเสรีภาพของประชาชน",
เชิงอรรถที่ 11 หน้า 37

เป็นสิ่งที่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ และก็เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันนี้ว่า ศาลเป็นสถาบันเดียวที่มีความอิสระในตัวเองปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง หรือทางนิติบัญญัติใด ๆ และเป็นผู้มีอำนาจอำนาจวิไลให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นหลักการสากลที่ใช้อยู่ในนานาอารยประเทศ¹ นอกจากนี้ ก็ควรที่จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า พนักงานสอบสวนจะขอออกหมายจับหรือจับกุมผู้ต้องหาสงสัยคนใด จะต้องทำการสืบสวนและสอบสวนจนได้พยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้เบื้องต้นว่า ข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหาสงสัยนั้นมีมูลความจริง (เหมือนกับหลักในชั้นไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์) ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงถึงการพิจารณาว่าหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันนี้ หลักการนี้ได้กำหนดไว้เป็นเพียงข้อบังคับเท่านั้นและถ้อยคำที่ใช้อย่างมีปัญหามิทางปฏิบัติมากพอสมควร² จึงควรที่บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ประชาชนผู้ที่จะตกเป็นผู้ต้องหาสามารถจะยกกล่าวอ้างได้

(3) การควบคุมและขัง ตามที่กล่าวมาแล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่จะควบคุมผู้ต้องหาไว้ได้ถึง 7 วัน นับแต่วันที่ยังจับมาได้ โดยปราศจากการควบคุมการใช้ดุลยวิริยของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้แล้วจะเห็นว่าการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 อนุญาตให้เจ้าพนักงานควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เกิน 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 7 วันนั้น ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่การคมนาคม

¹ ขอให้ดูวิธีการจับและการออกหมายจับ ในสหรัฐอเมริกาและสหพันธรัฐเยอรมัน ใน สุรินทร์ ถั่วทอง, "การจับหมายจับและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล", หน้า 41-45

² ขอให้ดูความเห็นของ พล.ต.ต.แสวง ชีรสวัสดิ์ ใน ณรงค์ ใจหาญ, เรื่องเดิม, หน้า 34-35

ในสมัยที่ปฏิรูปกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 และแม้ว่าในสมัยที่เปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม ยังไม่ค่อยจะสะดวกต้องใช้ระยะเวลาานหลายวันที่จะเดินทางจากห้องที่หนึ่งไปยังอีกห้องที่หนึ่ง แต่ในปัจจุบันนี้ ความเจริญก้าวหน้าด้านการคมนาคมไม่ว่าจะเป็นทางพาหนะหรือทางถนนหนทางก็ตามเจริญรุดหน้าไปมาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรยกเลิกที่จะให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหาเองได้เกินกว่า 48 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 7 วัน ดังกล่าวนี้อาจจะทำให้ห้องครอื่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะศาลได้เข้ามาทำการตรวจสอบและควบคุมการควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปโดยรวดเร็วขึ้น และทำให้พนักงานสอบสวนหมดโอกาสที่จะแสวงหาพยานหลักฐานจากผู้ต้องหา หรือกระทำการอื่นใดที่มีขอบข่ายกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าระยะเวลา 48 ชั่วโมงนี้อาจสั้นไปบ้างสำหรับในกรณีความผิดซึ่งหน้า จึงสมควรที่จะขยายเป็น 60 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับได้หรือไม่เกิน 2 วัน นับแต่วันที่จับได้ (ไม่รวมวันแรกที่จับได้) เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการติดข้อประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวน, พนักงานอัยการ และศาล นอกจากนี้ ควรจะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องขอฝากขังศาลเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรค 4 ก็ได้มีบัญญัติไว้ ทั้งนี้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยหรือจะเป็นข้อบังคับก็ได้ แต่จะต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานสอบสวนส่งสำนวนและพยานหลักฐานเบื้องต้นแก่พนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาควบคุมตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการใช้ดุล พินิจในการกั้นการคุมตัวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ และจะได้มีส่วนเข้ามาให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหาในเรื่องนี้ได้เต็มที่

(4) การขอลดปล่อยชั่วคราว โดยที่ปัจจุบันนี้เจ้าพนักงานยังมีความสำคัญในเรื่องนี้ว่าจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนเป็นหลัก ส่วนการปล่อยชั่วคราวนั้น เป็นกรณีพิเศษหรือข้อยกเว้น จึงจำต้อง เปลี่ยนแปลงแนวความคิดนี้เสียใหม่ โดยกำหนดนโยบายว่า พนักงานสอบสวนจะต้องพิจารณาอนุญาตการปล่อยชั่วคราวแก่ผู้ต้องหา

เป็นหลักฐานการควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นกรณีพิเศษและขอยกเว้นเท่านั้น และในการพิจารณาอนุญาตการปล่อยชั่วคราวควรนำวิธีการประกันทั้งสามประการมาใช้ให้ครบถ้วน มิใช่จะใช้เพียงแต่การไต่ประกันตัวโดยจะต้องทำสัญญาประกันและมีการวางหลักทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ ควรจะต้องตั้งขั้นตอนในการขอประกันชั้นอัยการออกเสีย โดยให้ถือว่า การประกันตัวในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นการขอประกันในชั้นอัยการด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้ต้องหาสามารถที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวได้มากยิ่งขึ้นและมีต้องเสียเวลาและเงินในการติดต่อขอประกันหลายครั้งหลายคราวด้วยกัน ส่วนระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญานั้น ก็ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ในกรณีที่สารวัตรใหญ่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ซึ่งผู้เขียนว่าไม่ควรเกินกว่า 5 วัน นับแต่วันที่มีการยื่นขอปล่อยชั่วคราว ในกรณีที่ยังไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ดังได้กล่าวมาแล้วใน (3) ข้างต้นนี้

(5) สำหรับการสืบสวนและสอบสวนในแง่ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงควรจะมีบทบัญญัติให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไปโดยให้พิจารณาถึงพฤติการณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย ดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของหลายประเทศ เช่น จีน สวีเดน เป็นต้น¹ และบทบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในอันที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา ให้ผู้ต้องหาหรือทนายผู้ต้องหาทราบได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ควรจะมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้สิทธิแก่ผู้ต้องหา ในอันที่จะมีทนายในชั้นสอบสวนได้และให้

¹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, "ปัญหาบางประการในการสอบสวนคดีอาญา", วารสารอัยการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 51 มีนาคม 2525, หน้า 9 - 10

หมายหรือญาติของผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะเข้าฟังการสอบปากคำของผู้ต้องหาได้ ส่วนในแง่ของ
 ทางปฏิบัตินั้นทางกรมตำรวจควรจะเนนให้บรรเจ้าพนักงานตำรวจได้ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ
 ของประชาชนกับหลักการของการดำเนินคดีอาญา ระบบแบบกลวงหา ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลย
 จะต้องเป็นประธานในคดีมิใช่ตัวที่ถูกกระทำในคดี และให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด ตลอดจนในการรวบรวมพยานหลักฐาน
 พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยทาง
 อ้อม (พหุพิจารณาแวดล้อม) มิใช่จะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นชั้นหนึ่งเท่านั้น
 นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจและการ
 ฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการเป็นเรื่องเดียวกันและแบ่งแยกไม่ได้ และเจ้าพนักงาน
 ตำรวจเป็นเพียงกลไกส่วนหนึ่งของงานด้านบริหารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
 เท่านั้น จึงควรยกเลิกอำนาจของพนักงานสอบสวนในการทำความเห็นสั่งฟ้องคดีเสีย
 หายไป เพื่อให้พนักงานสอบสวนจะมาพะวงกับการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้
 สมกับความเห็นในการสั่งฟ้องคดีของตน และยังเป็นการจัดขั้นตอนซ้ำซ้อนกับการสั่งฟ้อง
 คดีของพนักงานอัยการ รวมทั้งปัญหาของการสั่งปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาที่พนักงานสอบสวน
 ไม่ฟ้อง คงโลกลาวมาแล้วข้างตน

สำหรับการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของตำรวจ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอดังนี้

๑. โดยที่ในปัจจุบันนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยก
 อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้อำนาจสอบสวนเป็น
 อำนาจอิสระที่ปราศจากการควบคุมอำนาจไว้ จึงทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับความ
 เดือดร้อน และไม่เป็นที่นิยมในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้
 เพื่อความถูกต้องตามหลักการทางภาคทฤษฎีและซ้จักปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
 จึงต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้
 อยู่ในลักษณะที่ว่า อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องเป็นเรื่องเดียวกันและแบ่งแยกไม่ได้ ทั้งนี้
 โดยบัญญัติกำหนดให้อัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีร่วมกับ

นานาชาติ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ควรที่จะบัญญัติให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนให้แกพนักงานอัยการ เพราะถือว่าการดำเนินการคดีของพนักงานสอบสวนนั้น เป็นการดำเนินการเพื่ออัยการ นอกจากนี้ควรที่จะบัญญัติไว้ให้ชัดเจนด้วยว่า ในกรณีใดบ้างที่จะให้อัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนหรือดำเนินการสอบสวนเองแล้วแต่กรณี เช่น มีพยานหลักฐาน พิสูจน์ได้ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนกระทำการโดยมิชอบหรือโดยทุจริต เป็นต้น รวมทั้งกรณีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการคดีอาญาไปก่อน เช่น ความผิดซึ่งหน้า เป็นต้น พนักงานสอบสวนจะต้องรายงานให้อัยการทราบโดยพลัน ซึ่งจะให้อำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการควบคุมการสอบสวนของตำรวจโดยองค์กรอัยการอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

2. สำหรับการควบคุมอำนาจสอบสวนโคของศาลนั้น นอกจากจะใช้มาตรการที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายอาญาเอง เช่น หมายจับ หรือ หมายค้น เป็นต้น และมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมและซึ่งผู้ต้องหาต้องนำตัวมาแล้วข้างต้น ศาลสามารถควบคุมการสอบสวนขององค์กรตำรวจด้วยการปฏิเสธที่จะไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่พนักงานสอบสวนนำมาโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 อันจะทำให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้มากขึ้น เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนในการปฏิบัติงานการสอบสวนขององค์กรตำรวจ ศาลชอบที่จะใช้อำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากอัยการมาเพื่อประกอบคำวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175 แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันศาลมักจะละเลยไม่ให้ความสนใจต่อการสอบสวนขององค์กรตำรวจมากนัก ในขณะเดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาลเองกลับมีแนวโน้มที่จะยอมรับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานสอบสวน บางประการ เช่น การจับกุมโดยมิชอบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2699/2516) การคนโดยมิชอบ หรือการสอบสวนโดยมิชอบกำลังบังคับใช้กฎหมาย (คำพิพากษาฎีกาที่ 500/2474) เป็นต้น อันเป็นเหตุทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนมักจะมุ่งแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ มาให้คดีโดยมิได้คำนึงถึงวิธีการ ซึ่งในบางกรณีก็เป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อการควบคุมอำนาจการสอบสวนขององค์กรตำรวจและอัยการ ศาลจะต้องใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 และ มาตรา 175 ให้มากขึ้น อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปในตัว

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเพียงแต่แนวความคิดที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของตำรวจในการสืบสวนและสอบสวน เพื่อให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในลักษณะที่จำกัดขอบเขตอำนาจของตำรวจโดยให้มีการควบคุม และตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะศาล แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของตำรวจนั้น มิใช่เกิดขึ้นเนื่องมาจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากการแทรกซ้อนของอำนาจทางการเมืองและการจัดระบบบริหารงานภายในของกรมตำรวจซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค. ตำรวจและอิทธิพลครอบงำทางการเมือง

โดยที่การบริหารงานของตำรวจ เป็นกลไกอย่างหนึ่งในระบบการควบคุมสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของสังคม จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการปกครอง การเมือง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติอย่างใกล้ชิด ในลักษณะที่ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ซึ่งจะเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจและกำหนดมาตรการการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกัน ตำรวจก็เป็นข้าราชการประจำซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาลตามความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายการเมืองลดหลั่นกันไป ตามระดับของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และยังมีหน้าที่จะขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายการเมือง ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ตำรวจในฐานะที่เป็นสมาชิกบุคคลหนึ่งในสังคมก็ย่อมได้รับสิทธิทางการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น อันเป็นผลให้รัฐบาลซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองกับตำรวจมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ไม่อาจจะแยกออกจากกันได้โดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับตำรวจนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นพื้นฐาน สำหรับสังคมประชาธิปไตย (Policing in Democratic Society) การปฏิบัติงานของตำรวจย่อมจะมุ่งหมายที่จะสนองตอบนโยบายอันชอบธรรมของรัฐบาล เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามอุดมการณ์แห่งการปกครองภายใต้หลักความยุติธรรมโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับฝ่ายปกครองและฝ่ายการเมืองในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาถึงด้านประวัติศาสตร์ของการของตำรวจ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าตำรวจไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและกฎหมายบ้านเมือง โดยเน้นหนักไปทางบ้านของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นองค์ประมุขทางฝ่ายบริหารในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชอันเป็นภารกิจหลักของกิจการตำรวจในสมัยนั้น ส่วนภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและระเบียบของชุมชนนั้นเป็นภารกิจรอง และในขณะเดียวกัน ข้าราชการทางฝ่ายปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช นี้มีอำนาจเหนือประชาชนในเขตที่ตนปกครองอยู่อย่างมาก ทั้งนี้ เพราะถือว่าคนเป็นผู้นั้นที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากองค์พระมหากษัตริย์และจะต้องรับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง แม้ในสมัยรัชกาลที่ 5 จะได้เริ่มพัฒนากิจการตำรวจให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก โดยนำเอาระบบตำรวจของต่างประเทศและวิทยาการใหม่มาปรับให้เข้ากับสภาวะทางสังคมของประเทศไทยในสมัยนั้นก็ตาม ก็เป็นเพียงแต่มีผลทำให้ตำรวจเริ่มหันมารับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของชุมชนนี้ให้มากขึ้นเท่านั้น แต่ก็มีได้ละทิ้งหน้าที่ในอันที่จะปกป้องสิทธิผลประโยชน์ทางการปกครองขององค์พระมหากษัตริย์แต่ประการใด จึงทำให้ภารกิจของตำรวจไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับทางการปกครองและการเมืองในสมัยนั้นอย่างแนบสนิท ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองใน พ.ศ. 2475 กิจการของตำรวจก็ได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง แต่เนื่องจากเสถียรภาพของรัฐบาลในแต่ละสมัย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่มีสภาพมั่นคงอยู่เลย ทั้งนี้ ก็เพราะความไม่เข้าใจถึงระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเพียงพอ ประกอบกับการที่นำฐานอำนาจทางฝ่ายทหาร เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาเป็นผู้นำทางการเมือง มิได้อาศัยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ประการใด จึงเป็นเหตุทำให้รัฐบาลในแต่ละสมัยใช้ตำรวจ (ซึ่งถูกมองว่าเป็นขุมกำลังหรือฐานอำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่ง) เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองปกป้องสิทธิผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลของตนได้ไว้ โดยเฉพาะในช่วง 30-40 ปีแรก หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจในช่วงระยะเวลา

ดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่แล้วมาจากฝ่ายทหาร ภารกิจของตำรวจในช่วงระยะเวลา
 ดังกล่าวนี้อาจตกอยู่ภายใต้อาณัติหรืออิทธิพลทางการเมือง จึงทำให้ตำรวจไม่อาจจะ
 ปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ แม้ว่าในช่วง
 ระยะเวลา 10 ปีหลังนี้ (ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2525) สภาพกรอบงำทาง
 การเมืองต่อตำรวจจะโคลงเคลงลงไปบ้างก็ตาม แต่ตำรวจก็ยังคงจะต้องปฏิบัติหน้าที่
 ตามนโยบายและภารกิจ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ และก็ไม่สามารถปลดแอกอำนาจ
 กรอบงำทางการเมืองนี้ออกให้พ้นไปได้ ดังจะเห็นได้จากการใช้ตำรวจระงับความ
 เคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาและประชาชนในเหตุการณ์วันที่ 14 - 16 ตุลาคม 2516
 และวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แม้ว่า (หากพิจารณาอย่างผิวเผิน) จะถือได้ว่าเป็นการ
 ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมก็ตาม แต่หากพิจารณาให้อย่าง
 ละเอียดรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง
 ของผู้นำทางการเมืองในสมัยนั้นอย่างแจ่มชัด ส่วนนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด
 (ซึ่งย่อมจะแตกต่างกันไป) ก็ไม่อาจจะกำหนดให้แน่นอนลงไปได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องจาก
 เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลที่ไม่มั่นคง จึงส่งผลกระทบต่อ
 ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอย่างมากมาย แม้ว่าในช่วงระยะเวลา 4 ปีหลังนี้ (ระหว่าง
 พ.ศ. 2521 - 2525) ซึ่งนับได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่เสถียรภาพทางการเมือง
 ของรัฐบาล (จากการเลือกตั้ง) นั้นมั่นคงมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาก็ตาม นโยบายของ
 รัฐบาลก็ยังไม่แน่นอน ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์การบุกคุกที่ดินของการรถไฟแห่ง
 ประเทศไทยข้างถนนรัชดาภิเษก ใน พ.ศ. 2524 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำผิด
 ต่อกฎหมายอย่างแน่ชัด แต่ตำรวจก็ไม่อาจจะตัดสินใจปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป
 โดยฉันทัน (ทั้งนี้ เพราะไม่อาจจะทราบถึงนโยบายของรัฐบาลอันแน่นอน สำหรับกรณี
 ที่เกิดขึ้นนี้ได้อย่างแน่ชัด) จนกระทั่งได้รับมอบหมายนโยบายที่แน่นอนจากรัฐบาลให้
 ชับไล่ผู้บุกรุกได้ จึงได้ลงมือปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายมา อันที่จริงโดยอำนาจ
 หน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้และตามนโยบายของรัฐบาลที่แน่นอนแล้ว ตำรวจก็มี
 อำนาจที่จะดำเนินการไปได้เลย โดยมิจำเป็นต้องมารอฟังนโยบายของรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง

แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายที่แน่นอนสำหรับเหตุการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากแล้ว โดยเฉพาะกรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วหรือกรณีบรรดาพ่อค้าหาบเร่ จึงทำให้ตำรวจไม้อาจจะทำการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ นอกจากนี้ อำนาจทางการเมืองยังได้เข้ามาแทรกแซงในงานบุคคลากรของตำรวจ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการพิจารณาความดีความชอบของตำรวจ ซึ่งมีความใกล้ชิดหรือขัดผลประโยชน์กับนักการเมือง เช่น ตำรวจที่คอยรับใช้นักการเมืองก็จะได้รับการพิจารณาขึ้นเงินเดือนหลายชั้นหรือได้รับมอบหมายงานที่ดีหรือมีผลประโยชน์ หรือได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิจารณาคำโทษทางวินัย แต่ตำรวจที่ไม่สนับสนุนหรือขัดผลประโยชน์กับนักการเมือง ก็จะถูกโยกย้ายไปอยู่ในท้องที่ทุรกันดาร หรือมีผู้ก่อการร้ายมาก เป็นต้น จึงทำให้บรรดาตำรวจทั้งหลายโดยเฉพาะข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่แสวงหาแหล่งอำนาจทางการเมือง เพื่อผลักดันและรักษาความมั่นคงของตำแหน่งหน้าที่การงานของตนไว้

แต่อย่างไรก็ดี ก็จะต้องยอมรับว่าระบบทางสภาพแวดล้อมของการบริหารงานตำรวจ (The Environing System of the Police) จะต้องเผชิญกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย, ปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อย, ปัญหาการปรับปรุงพัฒนากิจการตำรวจ และปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นอนันตัมประการ เช่น ปัญหาการจรจรร, การเจรจาเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ การควบคุมฝูงชน เป็นต้น จึงต้องรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณตามแผนดำเนินงานของตำรวจจากฝ่ายรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพื่อความเจริญก้าวหน้าของกิจการตำรวจ อันเป็นเหตุทำให้การบริหารงานตำรวจยากที่จะแยกตัวเป็นอิสระออกจากฝ่ายการเมืองได้ แม้ว่าจะมีความเห็นโต้แย้งว่า ข้าราชการฝ่ายการเมืองไม่พึงก้าวท้าวหรือใช้อิทธิพลบังคับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและการใช้อิทธิพลทางการเมืองครอบงำการบริหารงานตำรวจเป็นสิ่งพึงละเว้นในทุกกรณีก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีความอิสระตามหลักการปกครองและให้การบริหารงานของตำรวจเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในอันที่จะพิทักษ์รักษาความยุติธรรม

แก่ประชาชน ความมีเสถียรภาพที่มั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม โครงสร้างของตำรวจจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น สอดคล้องเหมาะสมกับนโยบายอันชอบด้วยเหตุผลที่จะสามารถสนองตอบต่อความปรารถนาของชุมชนโดยรวม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณภาพแห่งการใช้อำนาจของตำแหน่งกับการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของตำรวจ และผู้บริหารในระดับสูงของตำรวจ ก็ควรที่จะเป็นผู้นิยมประสบการณ์ ความชำนาญและความรู้ทางการ เมืองอย่างลึกซึ้ง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือจากหัวหน้าฝ่ายการเมืองโดยตรง อันจะทำให้ตำรวจได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาลอย่างจริงจังและด้วยความสุจริตใจ นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการฝ่ายการเมือง และตำรวจให้เป็นส่วนสัดที่แน่นอนไว้อย่างแจ่มชัด ทั้งนี้ โดยทั้งสองฝ่ายจะต้องเคารพยึดมั่นในหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและป้องกันการใช้อิทธิพลทางการเมืองบีบบังคับหรือแทรกแซงการบริหารงานของตำรวจ ทั้งนี้ โดยตรงและโดยปริยาย

ง. การบริหารงานของกรมตำรวจ

กรมตำรวจเป็นส่วนราชการขนาดใหญ่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่วมกันอยู่เป็นจำนวนมาก มีขอบเขตอำนาจที่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วราชอาณาจักร และเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับทุกชั้นของราษฎรโดยตรงตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมงทุกวัน เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การบริหารงานของกรมตำรวจจึงมีบทบาทในการรับผิดชอบชั้นพื้นฐานที่จะสร้างความถูกต้องและเป็นธรรมในสังคม ทั้งเป็นที่พึ่งอันใกล้ชิดของประชาชนมากที่สุด การปฏิบัติการกิจของตำรวจจำเป็นต้องมีความสำนึกรับผิดชอบและยึดถือตัวบทกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตำรวจมีภาระหน้าที่ที่หนักกว่าการให้บริการจากรัฐในค่านอื่น ๆ เป็นอันมาก และจะต้องปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีการจัดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพที่จะ

สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้เป็นอย่างดี การกำหนดหน้าที่ของ
 ตำรวจที่มีต่อสังคมจึงจำเป็นอย่างยิ่ง กรมตำรวจจะต้องมีขอบเขตที่ถูกต้องและ
 สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ให้บรรลุผล การจัดส่วนราชการของ
 กรมตำรวจจะต้องได้สัดส่วนกับปริมาณงานและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน
 จึงจะทำให้การบริหารงานของกรมตำรวจมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์

ในบรรดาหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก
 ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ก็คงไม่พ้นกรมตำรวจ ทั้งนี้ เพราะโดยพื้นฐานหรือลักษณะงาน
 ของกรมตำรวจ ซึ่งจำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา เรื่องที่โจมตี
 และข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่กรมตำรวจได้รับอยู่นั้นนับได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน
 ภายในอันเกี่ยวกับระบบประสานงานการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของกรม
 ตำรวจเอง รวมตลอดไปถึงพฤติกรรมของตัวบุคคลที่อยู่ในกรมตำรวจด้วย จะเห็น
 ได้ว่า การดำเนินงานของกรมตำรวจแสดงให้เห็นว่า อำนาจหรือตัวบทกฎหมายที่
 กรมตำรวจเป็นผู้รักษาหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายอยู่นั้น กรมตำรวจ
 หาได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่แก่บุคคลในสังคมแต่ละกลุ่ม หรือแต่ละบุคคลอย่าง
 เท่าเทียมกันไม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้ชัดถึงความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมาย
 ต่อบุคคลในสังคม สิ่งที่เข้ามากำหนดทิศทางการดำเนินงานของกรมตำรวจ ซึ่งเป็น
 เงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการตำรวจในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ไม่กล้าจะ
 คัดสินใจหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ก็คือ
 การเมือง ทั้งนี้ ก็เพราะความเกรงกลัวที่ตำแหน่งหน้าที่ของตนจะได้รับความกระทบ
 กระเทือนไปด้วย ดังนั้น การกระทำของกรมตำรวจจึงเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่สามารถ
 สอนงตอบต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการสนอง
 ตอบผู้มีอำนาจในทางการเมืองหรือการสังคมน้อยคนอยู่ตลอดเวลา¹ ดังได้กล่าวมาแล้ว

¹ นายนวล "ผ่าตัดอะไรในกรมตำรวจ" ประชาชาติ (30 เมษายน 2519)

นอกจากปัญหาเรื่องอิทธิพลครอบงำทางการเมืองนี้แล้ว สภาพของกรมตำรวจ
เต็มไปด้วยจุกจิกอ่อนแอและข้อบกพร่องมากมายอันเนื่องจากโครงสร้างของกรมตำรวจเอง,
ระบบการบริหารงานภายในและบุคลากรของกรมตำรวจ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1) โครงสร้างหรือการจัดองค์กรของกรมตำรวจ โดยหลักแล้วกรมตำรวจ
มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คือ การกระทำผิดที่มีโทษ
ทางอาญาทุกฉบับ ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่มี
วัตถุประสงค์โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและบ้านเมือง แต่
ในการจัดส่วนราชการของกรมตำรวจนั้น กรมตำรวจมิได้จัดส่วนราชการให้เหมาะสม
กับอำนาจหน้าที่หลักของตนและปริมาณงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ โดยมีการจัดหน่วยงาน
หลายหน่วยของกรมตำรวจที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม
อาชญากรรม แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปกครองและเศรษฐกิจ เช่น
กองทะเบียนมีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนเก็บภาษีรถยนต์ อาวุธปืน โรงรับจำนำ
การค้าประเวณี การเรียไร การพนัน ควบคุมภาพยนตร์ ตรวจสอบสภาพรถยนต์ ใบอนุญาต
ขับขี่ยานพาหนะ, กองตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่ตรวจคนควบคุมบุคคลยานพาหนะ
ที่เข้ามาจากต่างประเทศโดยจะชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม, กองทะเบียนต่างดาวและ
ภาษีอากรมีหน้าที่สอบสวนตามประมวลรัษฎากรทั้งในค่านสรรพากร สุลกากร และทำ
ทะเบียนคนต่างดาว, กองตำรวจจราจรทำหน้าที่ควบคุมการจราจรในกรุงเทพมหานคร,
กองตำรวจป่าไม้มีหน้าที่ป้องกันรักษาป่าไม้ โดยขึ้นกับกรมป่าไม้, กองตำรวจดับเพลิง
มีหน้าที่ป้องกันอัคคีภัยในกรุงเทพมหานคร, ตำรวจทางหลวงมีหน้าที่ป้องกันและปราบปราม
คดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนทางหลวงแผ่นดิน, ตำรวจรถไฟมีหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองให้
ความปลอดภัยแก่ประชาชนและกิจการของรถไฟ เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้บางอย่างก็มี
หน่วยราชการอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว และหากดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง
หรือที่เกี่ยวข้อง ก็จะทำให้มีประสิทธิภาพและผลงานที่ดี และก็จะหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องในการ
ปฏิบัติหน้าที่ที่ไคร่บ่อยมาก เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานค่านั้นอยู่แล้ว ซึ่ง
จะทำให้ประชาชนผู้มาทำการติดต่อไม่ต้องเสียเวลาในการติดต่อหน่วยราชการหลาย ๆ

แห่งในเรื่องเดียวกัน แต่เมื่อกรมตำรวจได้รับมอบหมายมา ก็ทำให้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของตนมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง ตลอดจนไม่สามารถที่จะให้บริการได้ดีเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุทำให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ และเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการคอรัปชั่นได้มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการโอนหน่วยงานของกรมตำรวจ ไปขึ้นกับองค์การที่รับผิดชอบในกิจการนั้นโดยตรง ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้แล้วในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย งานส่วนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายโดยตรง ได้แก่ กรมตำรวจ และได้โอนอำนาจสั่งการปฏิบัติงานของตำรวจตระเวนชายแดนมาขึ้นอยู่กับกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้เหตุผลว่า การโอนตำรวจตระเวนชายแดนนั้นสามารถทำให้การบังคับการดำเนินไปได้ อย่างมีเอกภาพ เพราะปัจจุบันตำรวจตระเวนชายแดนปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับทหาร¹

2) การจัดระบบบริหารงาน² กรมตำรวจจัดระบบบริหารงานเป็นแบบรวมศูนย์และก็ได้มีการแบ่งสายงานบังคับบัญชาอีกมากมาย จึงเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ดังนั้น การปฏิบัติงานของตำรวจทั้งในนครบาลและภูธร จึงต้องขึ้นโดยตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจแต่เพียงผู้เดียว แต่ตามข้อเท็จจริงค่าน้ำอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจกว่า 120,000 คน เฉพาะหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญานับร้อยนับพันและจากโครงสร้างขององค์ประกอบหน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปอีกมากมาย รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ แล้ว จะเห็นว่าตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจไม่สามารถรอบรู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานตรวจสอบผลงานและรับผิดชอบปกครองอยู่ได้บังคับบัญชาได้อย่างทั่วถึง เพราะระบบการทำงานแบบรวมศูนย์ไม่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จัดกิจการตำรวจของตนเองและไม่มอบอำนาจการบริหารให้แก่จังหวัดต่าง ๆ เท่าที่ควร

¹ "ข่าวคัดกรมตำรวจ "มาเฟีย" ปะทะกันอะไรจะเกิดขึ้น", ข่าวไทยนิกร ปีที่ 3 ฉบับที่ 30 และ 54 (30 ตุลาคม 2521) หน้า 19 - 22

² "โครงสร้างกรมตำรวจ ปัญหาที่ต้องแก้ไข" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 47 พฤษภาคม 2524, หน้า 18 - 21

จังหวัดต่าง ๆ จึงไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ส่วนการแบ่งลักษณะงานในการจัดระบบบริหารงานยังสับสน ไม่ได้สัดส่วน มีความซ้ำซ้อนอยู่มาก ที่เห็นได้ชัดคือ การกำหนดลักษณะงานและบริหารงานตำรวจ ในกรุงเทพมหานคร¹ เป็นต้นว่า (1) งานจราจร จะมีกองบังคับการตำรวจจราจร ในขณะที่เดียวกัน ในระดับสถานีตำรวจ ก็มีงานจราจรในความรับผิดชอบของสารวัตรจราจรด้วย, (2) งานสืบสวน มีกองกำกับการสืบสวนของแต่ละกองบังคับการตำรวจนครบาล (เหนือ, ใต้, ชนบุรี) ทำหน้าที่สืบสวนในเขตที่รับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ก็มีหน่วยสายสืบจัดเป็นการภายในของแต่ละสถานีตำรวจอีก ที่ทำหน้าที่ (3) งานสอบสวน จะให้รองสารวัตรสืบสวน รองสารวัตรปกครองป้องกันและรองสารวัตรจราจร เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกัน รองสารวัตรปกครองป้องกันที่จะต้องไปทำหน้าที่สายตรวจ รองสารวัตรจราจรก็ต้องออกไปควบคุมการจราจรด้วย และ (4) งานสายตรวจ จะมีสายตรวจท้องที่จากสถานีตำรวจ นอกจากนั้น ยังมีสายตรวจของกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ, สายตรวจของกองบังคับการกองปราบปราม สรุปได้ว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจัดระบบบริหารงานแบ่งส่วนราชการตำรวจตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) แบ่งตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ กองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ ใต้ ชนบุรี และในกองบังคับการนี้จะแบ่งย่อยออกเป็นเขตของแต่ละสถานี และแต่ละสถานีก็แบ่งงานออกเป็นจราจร สายตรวจ สืบสวน สอบสวน อย่างไรก็ดี ในแต่ละกองบังคับการนี้ก็จะมีการสืบสวนสอบสวน ซึ่งเน้นหนักไปทางด้านสืบสวน และ (2) แบ่งตามหน้าที่ ได้แก่ กองบังคับการจราจร และกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ จึงเห็นได้ว่า การจัดระบบบริหารงานแบ่งงานของตำรวจใน

¹ ตำรวจเก่า, "ปัญหาตำรวจไทย" สยามรัฐ (6 มีนาคม 2521)

กรุงเทพมหานครอยู่ในลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ ซ้อนงานกัน จะแบ่งตามพื้นที่ แล้วแบ่งย่อยตามหน้าที่ที่ไม่เชิง หรือจะแบ่งตามหน้าที่แล้วแบ่งย่อยตามพื้นที่ที่ไม่ใช้ เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่ ก็กระทำไม่ได้เต็มที่เกิดความสับสนในความซ้ำซ้อนของลักษณะงาน ส่วนการจัดระบบบริหารงานแบ่งงานของกรมตำรวจซึ่งจัดตามขอบเขตภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับของกรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดหน่วยงานเป็นไปอย่างสับสน มีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมและกองบัญชาการใหญ่ ๆ อีก ซึ่งแต่ละกองใหญ่ต่าง ๆ ยังได้แบ่งย่อยหน่วยงานให้แยกออกไปอีกจากกองบัญชาการก็แบ่งเป็นกองบังคับการ กองกำกับ การ กองร้อยและแผนก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ยากแก่การบริหารงาน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การจัดระบบบริหารงานของกรมตำรวจนั้นเป็นแบบรวมศูนย์โดยให้ขึ้นโดยตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ จึงเป็นเหตุทำให้การสั่งการอนุมัติกิจการต่าง ๆ ล่าช้า ไม่สะดวกและทันต่อเหตุการณ์ และการสั่งการก็มักจะใช้วิธีการสั่งการเป็นเรื่อง ๆ ไป ขาดการวางแผนงานที่ดีและสมบูรณ์ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงไม่มีแนวทางปฏิบัติที่แน่นอน ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ลงมาเกิดความสับสนไม่ต่อเนื่อง และไม่กล้าที่จะตัดสินใจในอันที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จนเป็นเหตุทำให้หย่อนในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ การประสานงานและการติดต่อสื่อสารขาดความรัดกุมทั้งในด้านเทคนิควิชาการและด้านปฏิบัติ และการรายงานกับการติดตามประเมินผลงานก็มีหลายรูปแบบ โดยขาดการตรวจสอบติดตามควบคุมอย่างแท้จริง จึงเป็นเหตุทำให้ขาดข้อเท็จจริงที่ถูกต้องสมบูรณ์ที่ใช้สำหรับประกอบการพิจารณาสั่งงานของผู้นบังคับบัญชา และทำให้เกิดการคอยสมรรถภาพของตัวบุคคลอันเนื่องมาจากระบบงาน ตลอดจนทำให้เกิดการคอรัปชั่นระบาคไปทั่วในวงกรมตำรวจ

3) งานบุคลากรของตำรวจ ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ยิ่งกว่าวัสดุอุปกรณ์ ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จของกรมตำรวจจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรมากยิ่งขึ้นกว่าความเหมาะสมทันสมัยของเครื่องมือเครื่องใช้ และโดยที่ตำรวจมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับประชาชนในขณะที่บุคคลนั้นตกอยู่สภาวะการบังคับขั้น ซึ่งก่อให้เกิดความเครียดทางอารมณ์ ซึ่งอาจถูกข่มขู่ หรือถูกคุกคามจนเกิดความโมโหจนเฉียวไ้ ในทางตรงกันข้าม ประชาชนก็ตั้งความหวังไว้สูงที่จะต้องการเห็นตำรวจเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม รวมทั้งมีความซื่อสัตย์คล่องแคล่วกล้าหาญ มั่นคงทางจิตใจ เฉลียวฉลาด และเป็นทีไว้วางใจของประชาชน ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวนี้แม้ว่าจะเป็นที่ต้องการในอาชีพอื่น ๆ เช่นกันก็ตาม แต่หากพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีอาชีพใดที่จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณสมบัติมากมายและในระดับที่สูงเท่ากับวิชาชีพตำรวจ¹ นอกจากนี้ งานตำรวจเป็นงานที่ครอบคลุมไปถึงการบริการต่าง ๆ ในสังคม, สวัสดิภาพและความปลอดภัยของสังคม ซึ่งเป็นงานที่หนักเหนื่อยและสร้างสรรค์ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีกำลังแรงกายใจที่จะทุ่มเทให้กับงาน และต้องมีความรู้ความสามารถในทุก ๆ ด้านสาขาวิชา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี² ดังนั้น ในการบริหารงานตำรวจ บุคลากรจึงเป็นปัจจัยที่มีคุณค่าที่สุดและสำคัญที่สุด หรืออาจจะกล่าวได้ว่า บุคลากร คือ หัวใจของงานตำรวจ³

¹ Orlando W. Wilson and Roy C. MaLaren, ดร. ประชัย เปี่ยมสมบุญ ณุแปลและเรียบเรียง, Police Administration, บุคลากร : หัวใจของงานตำรวจ (กรุงเทพฯ . ไทศาลศิริ) พ.ศ. 2524, หน้า 2

² ปรีทิสน์ สงวนสุข, "แกกรมตำรวจ ยุค 200 ปี รัตนโกสินทร์", วารสารอาชญวิทยาและงานยุติธรรม ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 2525, (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด) หน้า 5

³ ดร. ประชัย เปี่ยมสมบุญ, เรื่องเดิม, คำนำ หน้า 1

ในปัจจุบันนี้ บุคลากรตำรวจได้มาจากการสอบแข่งขันจากบุคคลภายนอก เป็นส่วนใหญ่ และจะต่องานการทดสอบความรู้ตามเกณฑ์มาตรฐานตามที่กรมตำรวจ ต้องการ แต่เนื่องจากทัศนคติที่ว่า ตำรวจเป็นอาชีพอันจะเป็นที่มาของการแสวงหา อำนาจ เงินทอง และศักดิ์ศรีใ้คงายที่สุด จึงทำให้ผู้สมัครทั้งหลายพยายามชวนชววย หาวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ตนได้เข้ารับราชการเป็นตำรวจ ไม่ว่าจะเป็ผลตำรวจ, นายสิบ, จ่าตำรวจ ตลอดจนนายร้อยก็ตาม เช่น การซื้อข้อสอบ เป็นต้น จึงทำให้ เกิดการคอรัปชั่นขึ้นในชั้นตั้งแต่ก่อนที่จะเข้าเป็นตำรวจ และในชั้นสอบคัดเลือกทุก ระดับก็มีการใช้ระบบเส้นสาย ซึ่งแตกต่างกันไปในต่างประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ตำรวจในต่างประเทศได้สร้างสภาวะการจ้างงานในอาชีพตำรวจ เช่น อัตราเงินเดือน สภาพการทำงาน สิทธิพิเศษต่าง ๆ ของข้าราชการตำรวจและครอบครัว เป็นต้น ให้มีลักษณะได้เปรียบกว่าลูกจ้างในอาชีพอื่น ๆ เพื่อดึงดูดใจผู้สมัคร และในการเปิด รับสมัครบุคคลที่จะเข้าเป็นตำรวจ จะต้องใช้วิธีการโฆษณาที่มีลักษณะเร่งเร้า เลือกลง และมิประสิทธิผลอย่างเพียงพอ¹ ด้วยเหตุนี้ กรมตำรวจจึงไม่สามารถที่จะคัดเลือก บุคคลที่มีคุณสมบัติและมีทัศนคติที่ดีต่ออาชีพตำรวจ ดังจะเห็นได้จากสถิติที่ตำรวจต้อง ออกก่อนเกษียณอายุถึงกว่าร้อยละ 70² และเป็นเหตุทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติ และความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน และขาดความชวนชววย นำความ ก้าวหน้าทั้งทางเทคนิคและทางวิชาการใหม่ทั้งหลาย

การจัดฝึกอบรมตำรวจใหม่ กรมตำรวจไม่ได้มีการกำหนดวิชาความรู้ที่จะ ใช้ในสายงาน ส่วนการฝึกอบรมในระหว่างปฏิบัติงานราชการมักจะไม่ให้ความสำคัญ ในการพัฒนาปรับปรุงจริยธรรมของตำรวจ แต่มุ่งไปให้ความสนใจกับการพัฒนาปรับปรุง

¹ คร.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 22 และ 24

² ปรีทศน์ สงวนสุข, เรื่องเดิม, หน้า 6

ประสิทธิภาพของตำรวจในการปราบปรามอาชญากรรมไว้เป็นแผนงานสำคัญ¹ จึงเป็นเหตุทำให้ตำรวจขาดความสำนึกรับผิดชอบ จริยธรรมและอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากหน้าที่การงาน และไม่สามารถประพฤตินให้เป็นโยบายคุ้มครองตำรวจและประชาชนโดยส่วนรวมได้ นอกจากนี้ ยังเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอรัปชั่นทั้งภายในและภายนอกในระดับต่าง ๆ

การแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง กรมตำรวจมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการวิจัยประเมินผลของการปฏิบัติงานของบุคลากรเท่าที่ควร ซึ่งความจริงแล้ว การวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงคุณภาพของงานที่ปฏิบัติ และแนวทางปรับปรุงให้ทำงานได้ดีขึ้น และยังคงใช้ระบบอาวุโสและระบบยศชั้นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเส้นสายและความสัมพันธ์ในทางส่วนบุคคล ซึ่งเป็นปกติวิสัยของข้าราชการไทยโดยทั่วไป ซึ่งในบางครั้ง ตำรวจชั้นผู้น้อยหรือในระดับกลาง จะต้องจัดหาผลประโยชน์ให้แก่ตำรวจในระดับสูงกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งการแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งที่ดี ตลอดจนไม่มีพดกเกล็ดหรือนโยบายอันแน่นอนเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ ดังจะเห็นได้จาก การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งมีอยู่หลายกรณีที่กรมตำรวจคัดสินใจไม่ได้ว่าใครควรจะทำรงตำแหน่งใด ควบเหตุผลอะไร และบางกรณีก็กระทำด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้นั้นได้รับแต่งตั้งมีโอกาสเลื่อนยศและเลื่อนขั้นเงินเดือน จะมีงานทำหรือไม่ไม่สำคัญ กรณีเช่นนี้ได้แก่ การแต่งตั้งนายตำรวจให้มีตำแหน่ง "ประจำ" ซึ่งกรมตำรวจมีตำแหน่งเช่นนี้อยู่ในหลายระดับ เช่น สารวัตรประจำกองกำกับการ ผู้กำกับการประจำกองบังคับการ ผู้บังคับการประจำกองบัญชาการ แม้ชื่อของตำแหน่งจะแสดงว่าเป็นตำแหน่ง

¹ พงษ์อนิธิรา ตันศิริวัฒนา "การประยุกต์ค่านิยมพื้นฐานและจรรยาบรรณของงานสังคมสงเคราะห์ ในหัวข้อวิชาจริยศึกษาและศีลธรรมหลักสูตรสำหรับฝึกและอบรมนักเรียนพลตำรวจ โรงเรียนพลตำรวจนครบาล กรมตำรวจ" (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 201-202

บังคับบัญชา แต่ขอเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ดำรงตำแหน่งลอย ๆ โดยไม่มีหน่วยงานอยู่ในบังคับบัญชา แต่การดำรงตำแหน่ง "ประจำ" เช่นนั้น เป็นเครื่องประกันว่า ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องได้เลื่อนไปสู่ยศที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เช่น ผู้กำกับการจะคงเป็นพันตำรวจเอก หรือผู้บังคับการจะคงเป็นพลตำรวจตรี เป็นต้น¹

เงินเดือน สภาพการทำงานและสวัสดิการของตำรวจ ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจที่จะช่วยส่งเสริมความสามารถในการทำงานเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น จัดว่าอยู่ในระดับต่ำและไม่เพียงพอให้ทั่วถึงกัน โดยเฉพาะรายได้ของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้น้อยนั้น ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการ เมื่อรายได้ไม่เพียงพอก็ทำให้เกิดปัญหาในด้านเกี่ยวกับเศรษฐกิจของครอบครัว อันเป็นเหตุทำให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ เช่น การรับสินบน ช่วยเหลือผู้กระทำผิด รีดไถประชาชนสมคบกันคุ้มครองการพนันหรือของโสเภณี เป็นต้น หรือในบางกรณีตำรวจอาจประพฤติตนเป็นอาชญากรเสียเอง เช่น การค้าเฮโรอีน หรือยาเสพติดอย่างอื่น รับจ้างฆ่าคน, ทำการปล้น ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งก็เป็นผลเสียหายแก่กรมตำรวจทั้งสิ้น

การพิจารณาและลงโทษทางวินัย กรมตำรวจถือได้ว่าเป็นกรมหนึ่งที่มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตำรวจจากประชาชนมากมายพอกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และในปีหนึ่ง ๆ ก็ได้มีการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ตำรวจที่ไม่ดีเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากขาดบุคลากรผู้ชำนาญในงานตรวจสอบและความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานภายในของกรมตำรวจเองและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่จึงมีอิทธิพลมาก จึงทำให้หาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดที่กระทำไต่ยากมาก นอกจากนี้ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือข้าราชการฝ่าย

¹ นอโม (นามแฝง) บ้านเมือง (กั) ของเรา "วิจารณ์การบริหารราชการในวงการกรมตำรวจ" สยามรัฐ (8 ตุลาคม 2515) หน้า 11

การ เมืองคอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกกล่าวหาทางวินัย จึงทำให้การพิจารณาและลงโทษทางวินัยขาดประสิทธิภาพไป

4) ความร่วมมือและประสานงานกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมนั้น ตำรวจจะต้องประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมทั้งฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติงานในตำแหน่งป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากความบกพร่องในด้านบุคลากร (เช่น ระดับความรู้ความสามารถของตำรวจยังไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ตรงตามสายงาน เป็นต้น), การคอร์รัปชัน, และความหลงในอำนาจที่ตำรวจมีอยู่ จึงทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอสมควร อันส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการและศาล ในทางปฏิบัติ ตำรวจมักจะไม่ค่อยจะให้ความร่วมมือกับพนักงานอัยการ และพยายามเปิดโอกาสน้อยมากที่จะให้พนักงานอัยการมีโอกาสหรือระยะเวลาที่จะตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของตนได้นาน เพราะกำหนดระยะเวลาที่จะฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการมีจำนวนจำกัด ดังจะเห็นได้จากการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการ ในระยะเวลาที่จะครบกำหนดระยะเวลาการฝากขังต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะมีให้พนักงานอัยการมีโอกาสที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม และจะต้องทำการส่งฟ้องไปตามที่ตนสรุปทำความเห็นมา ความบกพร่องของสำนวนการสอบสวนเกิดปรากฏขึ้นในชั้นพิจารณาศาล ก็จะทำให้เสียหายต่อรูปคดีเป็นอย่างมาก ในชั้นยื่นฟ้องของพนักงานอัยการ ในบางกรณี ตำรวจก็ไม่สนใจที่จะติดตามตัวผู้ต้องหามาให้แก่พนักงานอัยการ ซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกฟ้องศาลให้ลงโทษได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว หรืออาจจะหลุดพ้นไปจากการลงโทษตามกฎหมาย เนื่องจากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาในการขอฝากขังต่อศาล ส่วนในชั้นพิจารณาของศาล ตำรวจซึ่งจะต้องเป็นพยานในศาล ก็มักจะติดราชการไปโน่นไปนี่หรือไม่สามารถติดตามตัวผู้เสียหายหรือพยานมาให้การต่อศาลได้ จึงทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาออกไปเรื่อย ๆ อันทำให้คดีล่าช้าและในที่สุดศาลก็จำต้องพิพากษายกฟ้องไป เพราะเหตุว่าไม่มีพยานหลักฐานในคดี

หรือในบางครั้ง โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล คำรวจก็ไม่สามารถที่จะให้ ความคุ้มครองแก่พยานในคดีเหล่านั้นได้ จนเป็นเหตุทำให้พยานหลักฐานในคดี ที่จะลงโทษบุคคลที่มีอิทธิพลนั้น

ข้อวิเคราะห์

คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กรมตำรวจเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะ ในด้านโครงสร้างหรือด้านการบริหารงาน หรือด้านงานบุคลากรก็ตาม จึงจำเป็นต้องมา วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้¹

(1) เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งมีอำนาจในการสืบสวน และสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ทั้งนี้ โดยปราศจากการควบคุมโดยองค์กรอื่นใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ประกอบกับการบริหารงาน ของกรมตำรวจ ซึ่งใช้แบบรวมศูนย์หรือรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง จึงเป็นเหตุทำให้ บรรดากลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม หรือผู้ ประกอบกิจการ หรือกลุ่มอาชญากรก็ตาม พยายามแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจ หน้าที่ต่าง ๆ ของตำรวจที่มีอยู่ตามกฎหมายในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างก็อาศัยพึ่งพาซึ่งกัน และกัน จึงทำให้เกิดการคอรัปชั่นขึ้นทั้งในและนอกวงกรมตำรวจ อันเป็นที่มาของ ทัศนคติที่ไม่ดีต่อวิชาชีพตำรวจและกรมตำรวจ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค และความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายต่อสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ด้วย

(2) เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของ ตำรวจมีมากเกินไป จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ

¹ "กรมตำรวจถึงคราวจะต้องแก้ไขโครงสร้าง" สยามรัฐ (6 มกราคม 2525)

ไม่เหมาะสมกับอัตรากำลังของตำรวจ และตำรวจยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ เช่น การใกล้ชิดผู้มีให้สามีภรรยาแตกแยกกัน หรือการใกล้ชิดค้าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางรถยนต์ คู่แสดพวกชี้เหล่า เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าได้มีการใช้อัตรากำลังของตำรวจที่ไม่เพียงพอนี้ไปทำงานอื่น ๆ ที่มีใ้งานราชการหรืออยู่ในความรับผิดชอบ เช่น การเฝ้าร้านทอง, การส่งไปทำงานในม้านของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือการให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีอิทธิพลทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

(3) เนื่องจากอิทธิพลครอบงำทางการเมืองต่อกรมตำรวจในประเทศไทย มีมากจนแทบจะกล่าวได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ของตำรวจกับฝ่ายการเมือง (Styles of Political Policing) เป็นแบบตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (Partisan Policing Style) ประกอบกับการที่ฝ่ายการเมืองของไทยมักจะต้องอาศัยอำนาจทางทหารค้ำจุน แม้ว่าในปัจจุบันนี้ทางฝ่ายทหารเริ่มจะเข้าใจถึงความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นแล้วก็ตาม จึงเป็นเหตุทำให้กรมตำรวจไม่สามารถพัฒนาการบริหารงานของตน เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ภายใต้หลักความยุติธรรมโดยเสมอภาคกันตามกฎหมายได้

(4) เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ ซึ่งเกิดจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องแยกกันโดยเด็ดขาด และการให้ความสำคัญแก่การสอบสวนมากเกินไป โดยให้เข้ามาแทนหรือเท่ากับการไต่สวนมูลฟ้องของศาล (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 และ มาตรา 162 (2)) ตลอดจนการให้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหามากเกินไป (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 อันทำให้การสอบสวนเป็น

เครื่องมือเด็กชาติที่จะคลั่งคลุ้มคลั่งร้ายแก่ผู้ต้องหา¹ และเปิดโอกาสให้แก่เจ้าพนักงานสอบสวนที่จะแสวงหาประโยชน์ในการนี้ได้ ฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจจึงพยายามที่จะแก่งแย่งอำนาจสอบสวนกันเรื่อยมา แทนที่จะหันหน้าเข้าหากันในอันที่จะร่วมมือกันปราบปรามอาชญากรรม และค้นหาพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและพยายามให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน

(5) เนื่องจากทัศนคติที่ไม่ดีต่อวิชาชีพตำรวจ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 และ 3 จะเห็นได้ว่าอำนาจของตำรวจมีมากมายและค่อนข้างที่จะอิสระพอสมควร อันเปิดโอกาสแก่บุคคลที่เป็นตำรวจจะแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของตนได้ จึงทำให้เกิดค่านิยมหรือทัศนคติต่อวิชาชีพตำรวจในลักษณะที่ไม่ดีว่า วิชาชีพตำรวจเป็นที่มาของการแสวงหาอำนาจ เงินตราและศักดิ์ศรีใค้งายที่สุด

(6) เนื่องจากอำนาจการควบคุมบังคับบัญชา โดยที่อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบงานตำรวจทั้งหมดแต่ผู้เดียว และไม่มีการแบ่งสายงานความรับผิดชอบในลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ จึงเป็นการยากแก่อธิบดีกรมตำรวจที่จะติดตามตรวจสอบว่า ได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของตนหรือไม่ และขั้นตอนในการถ่ายทอดคำสั่งจากผู้ออกคำสั่งจนถึงผู้ปฏิบัตินั้นมีขั้นตอนมากมายเกินไป จึงทำให้มีการบิดเบือนหรือเบี่ยงเบนคำสั่งนั้นไปอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อมีการปฏิบัติผิดพลาดหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม ก็มักจะมีการช่วยเหลือกันโดยไม่รายงานตามสายงานและแม้ในกรณีที่มีการรายงานกัน ก็มิได้มีการดำเนินการลงโทษโดยจับผิด และโดย

¹ จิตติ ติงศภัทิย์, ศาสตราจารย์, "ผู้ใดควรสอบสวนคดีอาญา, บทบัญญัติ เล่มที่ 39 ตอน 2 พ.ศ. 2525, หน้า 116-120 และ หุค แสงอุทัย, "ใครควรมีอำนาจสอบสวน" วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม 1 ตอน 1, กรกฎาคม 2512, หน้า 20-41

ส่วนใหญ่ก็มักจะไม่มี การลงโทษผู้ประพฤติผิดวินัยหรือโดยมิชอบ เพราะระบบการ แสวงหาผลประโยชน์ภายในระหว่างกันเองมีอิทธิพลหนักแน่นมากจนไม่อยู่ในวิสัยที่ อธิบดีกรมตำรวจสามารถติดตามตรวจสอบดูแลได้

(7) เนื่องจากการขาดความรู้ความสามารถและคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภารกิจของตำรวจตามกฎหมายนั้นน้อยอยู่มากมาย และภารกิจ บางประเภทก็ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในลักษณะที่เป็นการเฉพาะ (ซึ่งในบาง กรณีก็ได้มีหน่วยราชการอื่นรับผิดชอบช่วยงานนี้แล้ว) ตลอดจนสภาพของงานตำรวจ ซึ่งจะต้องอาศัยเทคนิคและความรู้ความสามารถทุกด้านและประสกับอุปสรรคต่าง ๆ และปัญหาความกดดันทางอารมณ์และทางสังคม แต่ตำรวจส่วนใหญ่แล้วมักจะไม่ มีระดับความรู้ความสามารถถึงระดับมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากระบบการ ว่างเว้นหรือเส้นสายและทัศนคติที่ไม่ดีคือวิชาชีพตำรวจตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพที่ดีได้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบังคับ ใช้อำนาจ อันเป็นเหตุทำให้กฎหมายที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ เช่น กฎหมายป่าไม้ ภาษีอากร เป็นต้น กลายเป็นเศษกระดาษความศักดิ์สิทธิ์ไป

(8) เนื่องจากความหลงใหลอำนาจของตำรวจโดยที่ลักษณะของงานตำรวจ และการแก้ปัญหาในกรมตำรวจนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับและอาศัยความร่วมมือจากองค์กร ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน จึงจะสามารถจัดและลดปัญหาในกรมตำรวจได้ แต่เนื่องจากความสำคัญผิดของตำรวจในอำนาจที่ตนมีอยู่ และความต้องการที่จะรักษา ปันปันฐานะอำนาจนี้ของตนไว้ การปรับปรุงพัฒนากิจการของกรมตำรวจและการแก้ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ของกรมตำรวจจึงมักกระทำไปในลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัวและไม่มี ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะในองค์กรในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นสิ่งที่ จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๑) เนื่องจากความขัดแย้งภายในกรมตำรวจที่เกิดขึ้นจากการแบ่งลักษณะงานในการจัดระบบบริหารงาน เมื่อตำรวจแต่ละนายได้รับการเข้าบรรจุตามหน่วยงานแต่ละหน่วยงานแล้ว อาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ อาทิ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกองปราบปรามกับนครบาล สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งดังกล่าวก็คือ การที่ตำรวจกองปราบมีอำนาจหน้าที่ที่จะปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทในท้องที่ของตำรวจนครบาลในแต่ละท้องที่ได้ หากได้รับแจ้งจากประชาชนและตำรวจกองปราบมาแจ้งต่อตำรวจนครบาลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจนครบาลตามสัปดาห์ส่วนกัน ผลปรากฏว่า การจับกุมส่วนใหญ่มักจะล้มเหลวไม่ว่าจะเป็นการจับกุมก่อนการพินัน, ข้าราชการกฎหมาย เป็นต้น ผลประโยชน์ที่ตำรวจนครบาลมีอยู่ตั้งแต่ระดับจำ นายสิบ รองสารวัตร สารวัตรใหญ่ จนถึงผู้กำกับ หรือแม้กระทั่งผู้บังคับการที่โยกกันเป็นสายก่อให้เกิดปัญหากับการปฏิบัติงานของกองปราบ เพราะสิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้ความขัดแย้งระดับล่างมีมากขึ้น¹ ส่วนในเรื่องตำแหน่งและตัวบุคคลนั้น ส่วนใหญ่เป็นการขัดแย้งในหมุ่หมายตำรวจระดับสูง ในการแย่งชิงตำแหน่งระดับสูงของบุคคลแต่ละคนนั้น จะใช้วิธีการหลายวิธีการ ทั้งพลิกแพลงทั้งก่อกวนกันเองอยู่ตลอดเวลา ลักษณะสำคัญประการหนึ่งต่อการยกตำแหน่งของตัวเองให้สูงขึ้นก็คือ การสร้างสมบารมีและสร้างฐาน เพราะฉะนั้น นายตำรวจระดับสูงแต่ละคนจำเป็นต้องมีกลุ่มของตน ซึ่งเป็นคนสนิทที่จะทำหน้าที่ทั้งรายงานความเคลื่อนไหวของคู่แข่งหรือใ้สกลไกด่าง ๆ เข้าไปก่อกวนทำลายคู่แข่งให้ผลงานล้มเหลว เมื่อความขัดแย้งในระดับสูงที่ดำเนินจากยอดมาสู่ฐานรุนแรงเพิ่มขึ้น ก็ยิ่งสร้างความขัดแย้งให้แผ่ขยายอย่างรวดเร็วในหน่วยงานของกรมตำรวจทุกหน่วย² ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่จึงถือว่าเป็นผู้นำที่จะเป็น

¹ "ความขัดแย้งของตำรวจ เพื่อนกับเพื่อนถึงเวลาฆ่ากันได้", อาทิตย์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 49 (6 มิถุนายน 2521), หน้า 8 - 12

² เรื่องเดียวกัน,

แบบอย่างแก่ชนผู้น้อย มักจะหาบุคคลที่เป็นคนซื่อตรงและคนดีได้ยากมาก ทั้งนี้
เนื่องมาจากระบบ, ประสพการณ์และค่านิยมที่ผิดในอดีตที่ติดตัวมาตั้งแต่เป็นชนผู้น้อย
จึงทำให้ขาดตัวอย่างที่ดีแก่ตำรวจชั้นผู้น้อยที่จะยึดเอาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาตนเอง

(10) เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ ในอดีตที่ผ่านมา
กรมตำรวจไม่ได้ให้ความสำคัญต่องานบุคคลกรเท่าที่ควร การจัดการบริหารงานบุคคล
ของกรมตำรวจได้ดำเนินการไปโดยปราศจากการจัดระบบที่ดีและการวางแผนอย่าง
ต่อเนื่องกัน จึงทำให้การจัดอัตรากำลังพลไม่เหมาะสมกับปริมาณงานที่กรมตำรวจ
รับผิดชอบอยู่ หรือหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง การขาดความอิสระ
ในการปฏิบัติหน้าที่ของงานบุคคลกร โดยเฉพาะเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง
การพิจารณาและลงโทษทางวินัยและการถอดถอน จึงเป็นเหตุให้งานบุคคลกรของตำรวจ
ไม่สามารถที่จัดหตำรวจที่มีคุณสมบัติให้เหมาะสมกับงาน และไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติงานของกรมตำรวจได้ นอกจากนี้ ก็ไม่มีการแบ่งงานตำรวจที่แท้จริง
(ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามอาชญากรรม) ออกจากงานธุรการ
โดยทั่วไป (เช่น งานทะเบียน งานเสมียน งานประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เป็นต้น) และ
ในการบริหารงานระดับสูงของหน่วยงานตำรวจก็ยังขาดผู้เชี่ยวชาญในการวางแผน
การเงิน บุคลากร การจัดข้อมูล รวมทั้งข่าวสารสาธารณะ สำหรับในด้านพัฒนาเทคนิค
และวิชาการสมัยใหม่ กรมตำรวจก็ยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์แบบสมัยใหม่
อยู่มาก ดังจะเห็นได้จากอาวุธที่ตำรวจใช้นั้น ส่วนใหญ่เป็นแบบโบราณไม่ทันสมัย
เหมือนกับอาวุธที่ทางฝ่ายทหารใช้อยู่ หรือเครื่องมือในการใช้แสวงหาวัตถุระเบิด ทั้งนี้
ก็เนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง (ทางฝ่ายทหารมีนโยบายที่จะไม่ให้กรมตำรวจมี
อาวุธแบบทันสมัย เพราะเกรงว่าจะกลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองคู่แข่งกับฝ่าย
ทหาร) ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มงบประมาณมักจะเพิ่มงบในด้านกำลังพลเป็นหลักมากกว่า
ด้านเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์

(11) เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ ภาพพจน์ของตำรวจในสายตาประชาชนไม่ดีเลย ทั้งนี้ เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของ ตำรวจที่ปฏิบัติต่อประชาชน เช่น การใช้อำนาจไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ การข่มขู่ รังแกประชาชน การคอ รัปชั่น เป็นต้น ซึ่งเนื่องจากทัศนคติของตำรวจที่มีต่อ ประชาชนว่า ตนเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย มิใช่เป็นผู้ที่คอยให้บริการแก่ประชาชน ตนจึงอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชน ประกอบการใช้ระบบสอบสวนแบบล้าสมัย (การขอมผู้ต้องหา) ที่ได้รับอิทธิพลจากญี่ปุ่นและเยอรมัน ในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 นอกจากนี้ การที่ตำรวจละเว้นเฉื่อยชา หรือเพิกเฉย หรือหลีกเลี่ยงที่จะ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตน, ขั้นตอนในการติดต่อกับตำรวจมีหลายขั้นตอน และประชาชนจะต้องเสียเงินและเวลาในการติดต่อกับตำรวจ บรรดา สาเหตุทั้งหลายเหล่านี้จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนสิ้นความศรัทธาในตัวตำรวจ¹ ซึ่งในบางครั้งก็มักจะใช้วิธีการของพวกตนเอง (กฎหมายหรือศาลเตี้ย) ในการแก้ปัญหา ของตนเอง โดยจะไม่มาแจ้งให้ตำรวจทราบเลย หรือปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือกับ ตำรวจในการค้นหาคนร้ายหรือพยานหลักฐานในคดี อันเป็นเหตุทำให้ตำรวจไม่สามารถ ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทางกรมตำรวจได้ตระหนักถึงบรรดาสาเหตุและปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็น อย่างดี และได้พยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขกันอย่างเร่งด่วน แต่ก็ไม่อาจจะแก้ไข ปัญหาหลักในส่วนที่เกี่ยวกับอิทธิพลครองอำนาจการเมือง การคอ รัปชั่น และทัศนคติ ที่ไม่ดีต่อกรมตำรวจ หรือภาพพจน์ที่ไม่ดีของตำรวจในสายตาของประชาชนได้ สำหรับ ปัญหาในเรื่องโครงสร้างของกรมตำรวจ ก็ได้พยายามแก้ไขโดยการโอนหน่วยงานที่ไม่

¹ "ศรัทธาประชาชนว่าด้วยภาพพจน์ของตำรวจ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 6 สิงหาคม 2524 หน้า 44-45 และ ประเสริฐ เมฆฉณี "ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม, หน้า 92-94

เกี่ยวข้องกับงานตำรวจโดยตรงไปให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงบางหน่วยงานแล้ว
 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์
 ก็ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจบ้าง แต่ก็ประสบปัญหาในทาง
 ปฏิบัติที่เกี่ยวกับการไม่ยอมรับหลักการกระจายอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจบ้าง แต่ก็
 ประสบปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการไม่ยอมรับหลักการกระจายอำนาจนี้ของข้าราชการ
 ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ดังจะเห็นได้จากในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ โดยมี
 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้เปลี่ยน
 โครงสร้างของตำรวจภูธรขึ้นใหม่ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของอธิบดีกรมตำรวจ,
 ผู้บัญชาการภาค, ผู้บังคับการเขต, ผู้กำกับการในจังหวัดนั้น ๆ ตามสายการบังคับบัญชา
 โดยใหญ่ราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการตำรวจภูธรในนามของผู้ว่าราชการจังหวัดได้
 ในทุกกรณี รวมทั้งการโอนและการย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองลงไป
 เหตุผลก็เพื่อให้งานของตำรวจภูธรมีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น เพราะก่อนหน้านี้
 สายงานสืบสวน บุ่งเหยิง¹ ซึ่งโดยหลักการก่อให้เกิดผลดีในด้านการกระจายอำนาจ
 ไปให้ฝ่ายปกครองเป็นการตัดอิทธิพลหรืออำนาจบางส่วนตำรวจลง แต่ในทางปฏิบัติ
 เจออุปสรรคเนื่องจากการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีผล ทั้งนี้ เพราะฝ่าย
 ตำรวจยังไม่ปล่อยใหญ่ราชการจังหวัดมีเอกภาพในการสั่งการบังคับบัญชาตำรวจภูธร
 ได้อย่างเต็มที่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรยังเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ประกอบกับ อำนาจ
 ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการตำรวจตำแหน่งสารวัตรใหญ่
 ขึ้นไปยังไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร เพราะกรมตำรวจฟังความเห็นของผู้บัญชาการ
 และผู้บังคับการมากกว่า โดยกำหนดใหญ่บัญชาการและผู้บังคับการพิจารณาความดี
 ความชอบของสารวัตรใหญ่เสนอกรมตำรวจโดยตรง อุปสรรคในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า
 คณะกรรมการปกครองของสภาผู้แทนฯ ควรจะนำไปพิจารณาหาทางแก้ไขในเรื่อง

¹ ผ่าตัดกรมตำรวจ "มาเฟีย" ปะทะกันอะไรจะเกิดขึ้น ข่าวไทยนิกร
 ปีที่ 3 ฉบับที่ 30 และ 54 (30 ตุลาคม 2521) หน้า 19-32

อำนาจบังคับบัญชา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ การบริหารงานตำรวจไปยัง
 หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง เรื่องนี้ได้มีการเสนอให้ยุบกองบัญชาการ
 ตำรวจภูธร ซึ่งมีอยู่ 4 แห่ง ในสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็
 ล้มเหลวเนื่องจากเกิดปฏิกิริยาไม่พอใจจากฝ่ายตำรวจ เพราะจะต้องสูญเสียตำแหน่ง
 ไปหลายร้อยตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับล่างสุดจนถึงระดับบนสุด¹ สำหรับปัญหาในเรื่อง
 อัตรากำลังไม่เพียงพอในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีพลเอกอาทิตย์
 กำลังเอก เป็นผู้บัญชาการทหารบก ก็ได้เริ่มให้กำลังฝ่ายทหาร เข้ามาช่วยตำรวจ
 ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงาน 123 ขึ้นใน
 กรุงเทพมหานคร อันทำให้สถิติอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานครลดลงได้บาง
 ส่วนปัญหาในด้านเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ ทางกรมตำรวจก็ได้เริ่มให้ความสนใจ
 มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของอาจารย์ธานีทร กรีวิเชียร ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็น
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่ ก็ได้อนุมัติงบประมาณให้จัดสร้างแฟลตสำหรับ
 เป็นที่อยู่อาศัยของตำรวจ และก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลชุดต่อ ๆ มาเรื่อยมา
 นอกจากนี้ ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้เริ่มพิจารณาเกี่ยวกับ
 เงินเดือนของตำรวจชั้นผู้น้อย โดยได้ยกระดับเงินเดือนของบรรดาเจ้าตำรวจใน
 ระดับต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับ 3 ทั้งหมด ซึ่งทำให้เห็นว่า รัฐบาลก็ได้เริ่มสนับสนุน
 ในงานด้านบุคลากรของงานตำรวจบ้างแล้ว ทั้งนี้ เพื่อจะพัฒนากิจการของกรมตำรวจ
 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹ ชล ประชามติ "โครงสร้างของกรมตำรวจ" มติชน (7 มีนาคม
 2522) หน้า 7

ข้อเสนอแนะ

โดยที่การปฏิบัติหน้าที่การ กิจของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย มีขอบเขต ความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับเรื่องราวและเหตุการณ์ชีวิต ประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งนับว่าเป็นการ กิจที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนไปตามภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคม บทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาความเปลี่ยนแปลงของสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยยึดถือหลักการบริหารงานที่มีนโยบายที่แน่นอน กอปรด้วยการใช้หลักการทำงานรับผิดชอบร่วมกันและความสอดคล้องต้องกันระหว่างวัตถุประสงค์กับวิธีการปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยมุ่งคำนึงถึงผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานยิ่งกว่าระเบียบแบบแผนวิธีการที่ล้าสมัยหรือไม่สมเหตุผล อีกทั้งต้องคำนึงถึงหลักการแห่งกฎหมายและหลักศีลธรรม อันเป็นลักษณะการปฏิบัติที่แยกไปจากการบริหารงานราชการแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักคุณภาพระหว่างสิทธิส่วนบุคคล กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้กรอบบังคับของสังคมและหลักกฎหมายของบ้านเมือง ในฐานะที่ตำรวจเป็นเพียงแต่สื่อกลางอำนาจคุ้มครองช่วยเหลือแก่ญาติให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพโดยถูกต้อง ภายใต้หลักความยุติธรรม โดยเสมอภาคแห่งกฎหมาย (Justice under Law) ประกอบควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของหลักการข้างต้นนี้ กรมตำรวจก็จำเป็นต้องแสวงหาวิถีทางพัฒนาองค์กรรวมทั้งการพัฒนาระบบตำรวจใหม่ลักษณะเป็นตำรวจอาชีพที่ยึดมั่น อยู่ในความสุจริตธรรม เพื่อสร้างเสริมศรัทธาที่ตนคติ ค่านิยมที่ถูกต้องของประชาชน ต่อตำรวจอย่างแท้จริง

หากพิจารณาถึงปัญหาและสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของตำรวจไทย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ก็ ได้แก่ ตัวบุคคลเป็นหลัก ส่วนด้านโครงสร้างและระบบการบริหารงานนั้นเป็นปัจจัยรอง ๆ ลงมา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่ไม่ดีก็เป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ตัวบุคคลปฏิบัติงานบกพร่องได้ง่าย แต่หากการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่ดี ก็จะช่วยพัฒนาตัวบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดขอบพหุรองไต่จนน้อยที่สุด เพราะบุคคลที่ไม่มีความสามารถหรือคุณสมบัติที่ดีก็ไม้อาจจะปฏิบัติงานได้ในหน่วยงานที่มีโครงสร้างและระบบบริหารงานที่ดีได้ และบุคคลโดยทั่วไปก็มักจะปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในการทำงานของตนด้วย ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรมตำรวจน่าจะเริ่มพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเสียใหม่ โดยโอนหน่วยงานที่มีได้รับนิชอบในงานตำรวจ (การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม) โดยตรง ซึ่งมีหน่วยราชการอื่นรับนิชอบในงานเหล่านี้อยู่แล้ว ไปขึ้นอยู่กับหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับนิชอบโดยตรงอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อันเป็นภาระหน้าที่หลักของกรมตำรวจ ได้รับการสนใจปฏิบัติอย่างเอาใจใส่ของตำรวจจริง ๆ หน่วยงานที่ควรจะไปจากกรมตำรวจไปขึ้นกับองค์การรัฐบาลที่รับนิชอบในการบริหารกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะตามกฎหมายมีกองตรวจคนเข้าเมือง ควรจะไปกระทรวงต่างประเทศ, กองตำรวจทางหลวง, กองตำรวจรถไฟ, กองตำรวจน้ำ ควรโอนไปกระทรวงคมนาคม, กองตำรวจป่าไม้ โอนไปกระทรวงเกษตร, กองตำรวจตระเวนชายแดน โอนไปกระทรวงกลาโหม, กองตำรวจดับเพลิง กองตำรวจจราจร ควรโอนไปกรุงเทพมหานคร, กองทะเบียนคนต่างดาวและภาณีอากร ควรโอนไปกระทรวงการคลัง, กองทะเบียนควรโอนไปกระทรวงคมนาคม เป็นต้น เพื่อให้องค์การรัฐบาลที่รับนิชอบในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามหลักความรู้ ความชำนาญ เพราะบุคคลในองค์การเหล่านี้ นอกจากจะมีความรู้ ความชำนาญในงานนั้นแล้ว ยังมีจิตสำนึก

ผูกพันต่อความรับผิดชอบในกิจการของคนด้วย ซึ่งย่อมเป็นผลดีแก่องค์กรที่รับผิดชอบ
เหล่านี้ ในการปราบปรามผู้กระทำผิดไคด้วยตนเองโดยตรง

สำหรับในด้านระบบการบริหารงานภายในของกรมตำรวจ กรมตำรวจน่าจะ
ยกเลิกระบบการบริหารงานภายในแบบรวมศูนย์อย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ และเปลี่ยน
มาใช้แบบกระจายอำนาจของกรมตำรวจไปสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ทั้งนี้
เพื่อตำรวจระดับท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาด้านอาชญากรรม
ท้องถิ่นได้อย่างทันเหตุการณ์และอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปลี่ยนสังกัดของกิจการตำรวจ
ให้ขึ้นกับหน่วยราชการท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ตำรวจเทศกิจขึ้นกับกรุงเทพมหานคร
ส่วนตำรวจภูธรก็ไปขึ้นกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม
เพื่อจัดปัญหาการแทรกแซงหรืออิทธิพลครอบงำทางการ เมืองในระดับท้องถิ่น รัฐบาล
หรือกรมตำรวจจะต้องกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ควบคุมการบริหารงานขององค์กร
บริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการปกป้องคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้เป็นไป
โดยชอบธรรมตามมทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น ก็จะทำให้ตำรวจ
เป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์แก่ผู้มีอิทธิพล
เหล่านั้น สำหรับกิจการตำรวจในส่วนกลางนั้น ก็ควรจะให้มีเฉพาะตำรวจของรัฐบาลกลาง
โดยค่อย ๆ ปรับให้เป็นหน่วยงานทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน
และให้ความช่วยเหลือกิจการตำรวจของท้องถิ่น เท่านั้น เหมือนกับนานาประเทศที่เจริญแล้ว
เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีนโยบายที่จะไม่เพิ่มจำนวน
ตำรวจในส่วนกลางให้มากขึ้น และควรมีการกำหนดลักษณะงาน และตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
ซึ่งจะเป็นผลดีในการแก้ความซ้ำซ้อน และแก้ปัญหาการสิ้นเปลืองสูญเปล่าได้ นอกจากนี้
กรมตำรวจจะต้องพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจให้ยึดมั่นตามหลัก
คุณธรรม เพื่อเป็นปัจจัยสร้างเสริมผู้นำทางการบริหารตำรวจให้ตำรวจกล้าตัดสินใจ
อย่างสมเหตุสมผล และมีความรับผิดชอบทางการบริหารต่อสังคม (Administrative
Responsibility) อย่างแท้จริง โดยอาศัยกระบวนการบริหาร (Administrative

Processes) ทั้งนี้ จะต้องสร้างระบบการควบคุมภายในของตำรวจเอง (Internal Police Controls) (ซึ่งประกอบไปด้วย 1) การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ประจำปกติของตำรวจ โดยผู้บังคับบัญชาและโดยอาศัยกระบวนการตรวจราชการของตำรวจ ที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง 2) การควบคุมโดยการกวดขันวินัยของตำรวจจากผู้บังคับบัญชา อย่างเด็ดขาดจริงจังและการรับพิจารณาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่มิชอบของตำรวจ และ 3) การวิจัยและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายบริหารตำรวจ ที่มีประสิทธิภาพ) โดยกำหนดหลักความสัมพันธ์แห่งการกำหนดนโยบาย และลำดับขั้นตอนบริหารงานนโยบายของตำรวจ (Formulation and Execution of Police Policy) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็จะต้องกำหนดมาตรการสำหรับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจากภายนอกองค์การตำรวจ

สำหรับงานด้านบุคลากรคงได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลยังมีได้ให้ความสำคัญแก่งานด้านบุคลากรของงานตำรวจเท่าที่ควร อันเป็นเหตุทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก สำหรับบุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถปฏิบัติงานตำรวจที่ดีได้ คงจะเห็นจากการที่ตำรวจจะต้องออกจากราชการก่อนที่จะครบอายุเกษียณมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 70 อันทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณอย่างมากมาย ดังนั้น รัฐบาลหรือกรมตำรวจควรที่จะคัดเลือกให้ได้บุคคลที่ดีที่สุด และทำการฝึกอบรมให้เป็นตำรวจที่มีความสามารถ ตลอดจนพยายามทำให้บุคคลที่เป็นตำรวจอยู่แล้วสามารถทำงานให้กับกรมตำรวจได้ตลอดไปจนกว่าจะครบเกษียณอายุ ทั้งนี้ โดยอาศัยงานบริหารบุคคล และในปัจจุบันนี้ แม้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานบุคลากรของกรมตำรวจก็ยังไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานด้านบุคลากรของงานตำรวจ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ของงานบุคลากรตำรวจ ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น 5 ประการใหญ่ ๆ กล่าวคือ (1) บุคลากรต้องได้รับการคัดเลือกเพื่อการบรรจุแต่งตั้ง การมอบหมายงาน และการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งในการนี้จำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนา

ขั้นตอนการทดสอบที่เหมาะสม (2) คุณค่าของบุคลากรแต่ละคนต้องมีการพิจารณา ประเมินผลจากการปฏิบัติงาน ส่วนผลสำเร็จอื่น ๆ ควรมีการบันทึกและเก็บ รวบรวมไว้ นอกจากนี้ จะต้องมีการเสาะแสวงหาบุคคลที่มีความสามารถในระดับ คีเด่น เพื่อที่พรสวรรค์ของบุคคลเหล่านี้จะได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในงานตำรวจ ในทำนองเดียวกันจะต้องมีการเลือกเพิ่มบุคคลที่ไร้สมรรถภาพเพื่อหาทางแก้ไขและ ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำในอนาคต (3) บุคลากรในหน่วยต้องได้รับการฝึกอบรมที่ เหมาะสม เจ้าหน้าที่ด้านบุคลากรควรมีความสนใจในงานฝึกอบรมตำรวจ ทั้งที่ เป็นการเตรียมเพื่อเข้ารับราชการและในระหว่างที่รับราชการอยู่ เพื่อให้การ ปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ (4) บุคลากรต้องได้รับการควบคุมบังคับบัญชา กล่าวคือ การควบคุมบังคับบัญชาอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็น การร้องเรียน เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งบังคับใช้มาตรการลงโทษ ทัณฑ์ทางวินัยเมื่อจำเป็น และ (5) บุคลากรต้องได้รับการเอาใจใส่ด้านสวัสดิการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการรับราชการต้องอยู่ในเกณฑ์ดี รวมทั้งต้องมีการกำหนดข้อบังคับ ที่ดีเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการกำหนดความสัมพันธ์ที่พึงปรารถนาต่าง ๆ ¹

นอกจากนี้ หัวหน้าผู้รับผิดชอบงานบุคลากรของงานตำรวจจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ดีที่สุด เท่าที่จะหาได้ โดยไม่จำกัดคำนึงถึงค่าใช้จ่าย แม้จะสิ้นเปลืองงบประมาณของ กรมตำรวจจำนวนเท่าไรก็ตาม เพราะหากกรมตำรวจได้หัวหน้าและเจ้าหน้าที่งาน บุคลากรที่ดีแล้ว บุคคลเหล่านี้เองจะเป็นผู้ที่จะทำการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่ดีและ เหมาะสมกับงานตำรวจ

โดยที่บุคลากรตำรวจได้มาจากการสอบแข่งขันจากบุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่ แต่มาตรฐานขั้นต่ำสุดที่กำหนดสำหรับงานตำรวจที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยังจืดอยู่ในระดับต่ำมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจาก

¹ ดร. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 18 - 19

เงินเดือนสำหรับตำรวจชั้นผู้น้อยจ้กว่าอยู่ในระดับต่ำ และเนื่องจากการที่ไม่แบ่งแยกงานตำรวจโดยเฉพาะออกจากงานธุรการ กรมตำรวจจึงควรที่จะแยกพนักงานที่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการงานตำรวจโดยเฉพาะออกจากงานฝ่ายธุรการเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับรายได้ของพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติงานตำรวจโดยเฉพาะให้สูงขึ้น แล้วจึงกำหนดมาตรฐานความรู้อันต่ำสุดสำหรับบุคคลที่จะเข้ามาทำงานเกี่ยวกับงานตำรวจ โดยเฉพาะให้สูงขึ้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะต้องผ่านหลักสูตรเกี่ยวกับงานวิชาตำรวจ ในระดับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 2 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานตำรวจในหน่วยงานตำรวจมีเชาว์ปัญญาในระดับสูง อันเป็นประโยชน์ในงานเกี่ยวกับการติดต่อประชาชนและสามารถที่จะเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ และปรับตัวได้ดีกว่า อันจะทำให้งานตำรวจมีประสิทธิภาพขึ้น ตลอดจนกรมตำรวจย่อมมีความมั่นใจในการที่จะเลื่อนบุคลากรของตนให้ได้แก่ขึ้นไปจนถึงตำแหน่งสูงสุดได้ ส่วนงานธุรการของตำรวจและระดับรายได้ ก็ให้กำหนดตามระดับงานธุรการซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้วางมาตรฐานความรู้ไว้แล้ว อนึ่ง คุณสมบัติทางสรีระวิทยาทางร่างกาย ก็จะต้องกำหนดเป็นมาตรฐานหนึ่งในการสอบคัดเลือกสำหรับผู้สมัคร ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างฉับไว และควรกำหนดให้มีการทดสอบทางจิตเวชใส่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะทราบถึงอุปนิสัยใจคอและบุคลิกภาพของผู้สมัคร นอกจากนี้ ควรจะกำหนดลักษณะวิชาเฉพาะสำหรับงานตำรวจที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น พลสายตรวจ, พลสายสืบ หรือหน่วยปฏิบัติการพิเศษ เป็นต้น

การจัดฝึกอบรมก่อนเข้ารับราชการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะสร้างความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งผ่านการสอบคัดเลือกเข้ามาแล้ว สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และเป็นหลักประกันความปลอดภัยสำหรับตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง ตลอดจนความปลอดภัยและความพึงพอใจของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ โดยจะสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้รับการอบรมถึงลักษณะธรรมชาติและแรงจูงใจของมนุษย์ รวมถึงนิสัยอารมณ์ปฏิกริยาตอบโต้ ทัศนคติ ตลอดจนเทคนิคการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน

ในขณะที่เกี่ยวกับการ เน้นถึงการหลีกเลี่ยงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การข่มขู่ของทา
 และการรังแกเยียดเบียน การฝึกอบรมที่มีสามารถที่บ่งบอกถึงความเหมาะสม
 ในตำแหน่งหน้าที่ที่จะได้รับการบรรจุของผู้รับการฝึกอบรม นอกจากนี้ จะต้อง
 กำหนดการทดสอบในขั้นสุดท้ายโดยการทดสอบปฏิบัติราชการ ซึ่งน่าจะกำหนด
 ระยะเวลา 1 ปี เพื่อการช้ชีวิตที่ไม่เหมาะสมกับงานตำรวจออก และในช่วง
 ระยะเวลาตั้งแต่การสอบคัดเลือก การฝึกอบรมและการทดสอบปฏิบัติราชการ
 ผู้รับผิดชอบจะคอยตรวจสอบดูแล วิเคราะห์ และประเมินผลของผู้สมัครหรือผู้รับ
 การฝึกอบรม พร้อมกับบันทึกไว้อย่างละเอียด เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
 บรรจุแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นเจ้าพนักงานตำรวจอย่างสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อ
 เป็นการลดภาระแก่เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของงานบุคลากรของงานตำรวจ ผู้เขียน
 มีความเห็นว่า กรมตำรวจน่าจะเร่งเร่งรัฐบาลจัดให้มีการเปิดหลักสูตรวิชาการ
 ตำรวจในมหาวิทยาลัยของรัฐโดยตรง ซึ่งจะทำให้กรมตำรวจได้บุคคลที่มีความรู้
 ความสามารถและได้ผ่านการศึกษาวชิการตำรวจเบื้องต้นมาแล้ว โดยไม่ต้อง
 เสียงบประมาณและเวลาในการฝึกอบรมด้านทฤษฎีมากเกินไป ส่วนการฝึกอบรม
 ในระหว่างที่ปฏิบัติราชการ ควรจะให้มีในลักษณะเป็นการต่อเนื่องกันอย่างน้อยปีละครั้ง
 เนื้อหาสาระของหลักสูตรในการฝึกอบรมแต่ละครั้ง ก็ควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
 ทุกครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและวิธีการ เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ รวมทั้ง
 เพื่อนำเอาเทคนิคใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
 ในระหว่างการฝึกอบรมครั้งก่อน ๆ และการฝึกอบรมในระหว่างที่ปฏิบัติราชการ
 จะต้องจัดให้เหมาะสมระดับตำแหน่งและลักษณะงานของกลุ่มผู้เข้าฝึกอบรม อีกทั้ง
 จะต้องจัดให้มีการอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และความสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่
 การงานของแต่ละตำแหน่ง ในอันที่จะรับใช้ประชาชนและสังคมในการฝึกอบรมทุกครั้ง
 ทั้งนี้ เพื่อสร้างจิตสำนึกของตำรวจให้มีความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประชาชน
 ด้วยความมีมนุษยธรรมและเที่ยงธรรมเสมอหน้า (Equal Service to All)
 ความหลักกฎหมายและหลักจริยธรรมของตำรวจอาชีพอย่างเคร่งครัดจริงจัง

การจัดอัตรากำล้าง กรมตำรวจจะให้งานบุคลากรทำการศึกษาวิเคราะห์ ถึงอัตรากำล้างของหน่วยงานแต่ละหน่วยในกรมตำรวจว่าเหมาะสมเพียงไรหรือไม่ อย่างจริงจัง เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาของงบประมาณจากรัฐบาลและในการ กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานและอัตรากำล้างที่ถูกต้อง เพราะในปัจจุบันนี้ กรมตำรวจได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ไม่ แต่กรมตำรวจก็กล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ว่า กำล้างตำรวจไม่เพียงพอ และก็มี การเรียกร้องขอเพิ่มงบประมาณด้านอัตรากำล้าง อยู่เสมอทุกปี ซึ่งในปัจจุบันนี้ รัฐบาลก็ได้จัดกำล้างทหารบางส่วนมาให้การช่วยเหลือ แก่ตำรวจ ผู้เขียนเห็นว่า การกระทำเช่นนี้น่าจะเป็นการแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า และควรเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพราะจะทำให้ทหารกลายเป็นตำรวจไป ซึ่ง เป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง การแก้ไขในเรื่องอัตรากำล้างนี้ กรมตำรวจจะต้องทำการ กำหนดนโยบายของตนในเรื่องนี้ให้เป็นการแน่นอน และต้องทำการแบ่งแยกงานใน หน้าที่ของตำรวจอย่างแท้จริงออกจากงานธุรการทั่วไป ตลอดจนทำการกระจาย อำนาจในการบริหารงานตำรวจไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ได้รับนิชอบของ งานตำรวจในระดับสูงทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงอัตรากำล้างให้เหมาะสมกับเขตพื้นที่ และงานที่ได้รับนิชอบของแต่ละหน่วยงาน

การแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง กรมตำรวจจะต้องดำเนินการแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของบุคคลแต่ละคน และจะต้อง กำหนดมาตรฐานสำหรับการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ในลักษณะที่เป็นการแน่นอน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจ มิใช่ปฏิบัติตาม อำนาจใจของผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ระดับชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีการยกเว้นหลักเกณฑ์เพื่อ พวกพ้องที่ไม่มีความรู้ความสามารถหรือเพื่อผลประโยชน์ที่เป็นเงินทองเช่นที่เคยปฏิบัติมา ทำให้ราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตทอดอ้อมก ค้ำใจ ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องจัดตั้งระบบการประเมินผลที่สามารถจะแสดงถึง คุณภาพของผลงานที่ปฏิบัติ และวัดความสามารถซึ่งจะใช้ประกอบในการพิจารณาแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่ง ทั้งนี้ จะอาศัยวิธีการสอบข้อเขียนหรือการสอบสัมภาษณ์หรือวิธีการอื่น

เช่น ระบบอาวุโส หรืออายุการรับราชการ เป็นต้น และจะต้องจัดอำนาจครอบงำ และทัศนคติเก่า ๆ ที่ฝังแน่นอยู่ในสมองของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในกรมตำรวจ ในการเหยียดศักดิ์ การหวงตำแหน่งอำนาจหน้าที่ ลัทธิระดับอาวุโส ลัทธิเส้นสายหรือพวกพ้อง การรักษามลประโยชน์ส่วนตัว

สภาพการทำงาน เงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ เงินเดือนซึ่งเป็น ค่าตอบแทนแก่การปฏิบัติหน้าที่ของงานตำรวจจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับและมีอัตราสูงพอสมควร ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้ .- (1) พิจารณารายงานเงินซึ่งจำเป็นพอเพียงที่จะดึงดูดและ สงวนรักษามูลค่าการที่สามารถ (2) พิจารณารายงานเงินซึ่งจำเป็นต่อการครองชีพ ในระดับที่ไม่ฝืดเคือง (3) พิจารณารายงานเงินซึ่งควรจัดเป็นรางวัลแก่ผู้ที่มีความ รับผิดชอบสูง หรือมีผลการปฏิบัติงานดีเด่น แต่ในปัจจุบันนี้ รายได้ของตำรวจชั้นผู้น้อย อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก (ปัจจุบันนี้พลตำรวจได้รับเงินเดือน ๆ ละ 1,080.- บาท พร้อมกับค่าครองชีพอีก 200.- บาท) กรมตำรวจจึงควรเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้น เพื่อให้ตำรวจชั้นผู้น้อยสามารถครองชีพได้โดยไม่เดือดร้อนจนเกินไป นอกจากนี้ เงินเดือนแล้ว จะต้องจัดสภาพการทำงาน เช่น ช่วงเวลาทำงานในรอบสัปดาห์ การลาภิจ การลาป่วย เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น และสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์ การรักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่อยู่อาศัย ให้เพียงพอ จัดตั้งสหกรณ์ตำรวจให้ทั่วถึง เป็นต้น ให้อยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหน่วย ราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เพื่อป้องกันการแย่งตัวบุคลากรไปจากหน่วยตำรวจ และจะเป็นการลดปัญหาการทุจริตด้วยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจชั้นผู้น้อยนี้

สำหรับการพิจารณาและลงโทษทางวินัย กรมตำรวจจะต้องเร่งรัดให้คณะกรรมการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดำเนินการพิจารณาและลงโทษทางวินัย ตลอดจนดำเนินการคดีอาญา กับตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอย่างจริงจังและด้วยความรวดเร็ว และควรจะให้มีการเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยหรือผลการดำเนินคดีอาญาเหล่านี้ให้แก่

ตำรวจและประชาชนทราบ ส่วนในการแสวงหาหลักฐานต่าง ๆ นั้น กรมตำรวจ จะต้องหาวิธีการป้องกันการทำลายหลักฐานหรืออิทธิพลของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรืออำนาจทางการเมือง เช่น การสั่งย้ายเข้ามาประจำกรมตำรวจ ภายใน 24 ชั่วโมง เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องจริงจังหรือขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องจัดหาวิธีการให้ความคุ้มครองและปลอดภัยแก่พยานและครอบครัวของพยานเหล่านี้ด้วย

อนึ่ง การบริหารงานตำรวจ กรมตำรวจจะต้องเลิกทำเป็นกรมอิสระที่ไม่ขึ้นต่อใคร จะต้องยอมรับหลักการในการควบคุมโดยองค์กรอื่นของรัฐ สำหรับงานบริหารงานตำรวจทั่วไปกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด ก็น่าจะเข้าไปควบคุมจัดการกิจการภายในของกรมตำรวจให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานบริหารงานบุคคลหรือบุคลากรของงานตำรวจ¹ เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับสูงหรือในตำแหน่งผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญ ก็ควรแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เช่น งานบุคคล งานคลัง งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น หรือในการโอนข้าราชการในกรมตำรวจไปอยู่ในกรมอื่นและเอาข้าราชการกรมอื่นมาอยู่กรมตำรวจ เป็นต้น อันจะทำให้กรมตำรวจได้บุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบดีและสูงทั้งในด้านความรู้ความสามารถและความประพฤติส่วนบุคคลมาปฏิบัติงานของกรมตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่จะต้องไม่ปฏิบัติในลักษณะที่เข้าไปครอบงำงานบริหารของกรมตำรวจ เป็นเพียงแต่ต้องปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการเข้าไปวางนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของกรมตำรวจที่ได้รับมอบหมาย และจะต้องให้ความอิสระในระดับหนึ่ง (มากพอสมควร) แก่ผู้บริหารงานตำรวจในระดับสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ และในการบังคับบัญชาตามสายงานตำรวจ

¹ เมฆินทร์ ศรีวิชัย "จำเป็นไหม? โครงสร้างใหม่กรมตำรวจ"

ตลอดจนในการพิจารณาให้ความดีความชอบและลงโทษแก่ตำรวจในระดับรอง ๆ ลงมา เพื่อให้ผู้อยู่ใต้มงกัมมัตตสาเคารพยำเกรง มิฉะนั้น ก็จะทำให้ผู้บริหารงานตำรวจในระดับสูงสุดหรือในระดับสูงไม่เป็นที่เชื่อถือแก่ชั้นผู้น้อย อันจะก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น ส่วนงานคานกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา กรมตำรวจจะต้องยอมรับการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของตนโดยองค์กรอื่นในกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการหรือศาลก็ตาม และกรมตำรวจจะต้องให้ความร่วมมือกับองค์กรเหล่านี้ โดยจะต้องถือว่างานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา เช่น การเป็นพยานในศาล หรือตามพยานบุคคลมาศาล หรือการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น มีความสำคัญไม่น้อยกว่างานตำรวจที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม หรือการบังคับใช้กฎหมาย หรือการสืบสวนหรือสอบสวนคดี ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาคำเนินการไปด้วยความรวดเร็วและอย่างมีประสิทธิภาพ (มิใช่มาสรุปเหตุผลอันเนื่องมาจากความไม่ร่วมมือของตำรวจ) อันจะมีผลส่งย้อนกลับมาสู่การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ กล่าวคือ หากการบริหารงานกระบวนกรยุติธรรมดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ดีของการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ อันเป็นองค์กรแรกในกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา และก็จะเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ตำรวจในการปฏิบัติงานของตน กล่าวคือ เมื่อสถิติอาชญากรรมลดลง เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ ตำรวจก็มีภาระหน้าที่ในด้านการปราบปรามอาชญากรและการดำเนินคดีอาญาน้อยลง

แต่อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานและวิธีการปฏิบัติงานของงานตำรวจ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ แม้ว่าจะมุ่งกำหนดมาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในลักษณะที่เน้นถึงการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้ความสามารถ, ความสำนึก, ความรับผิดชอบสูง และมีทัศนคติที่ดีต่อสายงานสายอาชีพตำรวจก็ตาม แต่เพื่อสร้างเสริมศรัทธา ทัศนคติ

ค่านิยมที่ถูกต้องของประชาชนต่อกรมตำรวจอย่างแท้จริง (การแก้ไขภาพพจน์ของ
กรมตำรวจให้ดีขึ้นในสายตาของประชาชน) กรมตำรวจก็ต้องพัฒนาระบบตำรวจ
ให้มีลักษณะตำรวจอาชีพที่ยึดมั่นในความสุจริตธรรม, มีความอดทนและความเข้าใจ
อันดีต่อประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอย่างเปิดเผย และ
ปฏิบัติต่อประชาชนเยี่ยงประชาชนพึงปฏิบัติต่อประชาชนด้วยกัน มิใช่ในฐานะที่เป็น
เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ใช้อำนาจรักษากฎหมายแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ กรมตำรวจจะต้อง
ถือเป็นภารกิจอันสำคัญในอันที่จะปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ของงานตำรวจ แດลงถึง
ข้อเท็จจริงหรือเงื่อนงำการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นที่น่าสงสัยให้เป็นที่ยอมรับจาก
ประชาชน. ความยากลำบากปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องแห่งการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ
ทั้งนี้ โดยกำหนดงบประมาณให้สามารถชักจูงใจให้ประชาชนชาวซึ่งต่อการปฏิบัติงานของ
ตำรวจจนถึงขั้นสามารถสร้างเสริมมติมหาชนร่วมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่สงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นมาตรการในการ
ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากต่าง ๆ ในสังคมที่มีผล
ต่อชาตินบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. อัยการ

งานอัยการ¹ เป็นงานส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม เป็นงานที่ดำเนินไปเพื่อประสงค์ที่จะให้ใหญ่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายได้รับการลงโทษ อันเป็นการป้องกันปราบปรามความไม่สงบเรียบร้อยภายในสังคมนั้น และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นการที่จะต้องถูกลงโทษ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของรัฐและประชาชนอีกด้วย

ความเป็นอิสระของกรมอัยการ²

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า การดำเนินงานของกรมอัยการนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะชน ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการ ได้จึงต้องมีความรู้ในทางกฎหมายเป็นอย่างดี มีความชำนาญในการดำเนินอรรถคดีเช่นเดียวกับตุลาการ และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับมีหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่นั้นด้วย

¹ คำว่า "อัยการหรือพนักงานอัยการ" ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) "พนักงานอัยการ" หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2496 มาตรา 4 ยังให้ความหมายของพนักงานอัยการว่า ข้าราชการสังกัดกรมอัยการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดี แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้หมายถึง อัยการหรือพนักงานอัยการตามความหมายของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เท่านั้น

² กุลพล พลวัน "โครงสร้างของกรมอัยการ" วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2523, หน้า 111 - 128

ในเรื่องความเป็นอิสระของอัยการจากฝ่ายบริหารนั้น เห็นได้ว่า ฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาไว้กับอัยการ และอัยการมีอำนาจใช้ดุล พินิจในการดำเนินคดีได้ตามที่เห็นสมควรและ ตามความเหมาะสม แต่โดยที่กรมอัยการของประเทศไทยสังกัดในกระทรวง มหาดไทย และการปกครองตามระบอบรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งควบคุมรับผิดชอบงานในกระทรวงมหาดไทย ย่อมต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาใน เรื่องที่เกี่ยวกับงานของกระทรวงมหาดไทย รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามหรือลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีสิทธิที่จะขอทราบเกี่ยวกับ นโยบายการดำเนินงานของกรมอัยการได้ตามสมควร หรือขอทราบผลการดำเนินคดี อย่างกว้าง ๆ เท่าที่ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินคดี เพื่อให้รัฐมนตรีฯ สามารถ ชี้แจงการปฏิบัติงานของกรมอัยการต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีฯ มีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการทำหน้าที่ได้เฉพาะเรื่อง เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น จะสั่งการในเรื่องการดำเนินคดีต่าง ๆ ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 ว่า

"รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใด นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นได้ คำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้อัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียนนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่ เสื่อมทรามได้"

แต่โดยลักษณะงานของกรมอัยการนั้นเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารจึงต้อง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยเช่นกัน ขันนโยบายนั้นจะต้องเป็นนโยบายเพื่อ ประโยชน์แห่งสาธารณชน (Public Policy) และไม่ขัดต่อกฎหมาย ในทางปฏิบัติกรมอัยการได้ให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาลอยู่เสมอ เช่น

กรมอัยการ เคยวางนโยบายไม่ให้สิ่งฟ้องราษฎรผู้ยากจนและกระทำผิดฐานบุกรุก ที่สาธารณะที่ใช้เป็นที่ประกอบอาชีพ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะนั้น หรือการให้ความร่วมมือต่อรัฐบาลในนโยบายค่าเงินคดกับผู้กระทำผิด บ้างประเภทเป็นพิเศษ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผิ่น ป่าไม้ สลากกินรวบ อารูปรึน ฯลฯ โดยระบุในท้ายฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลยในสถานหนัก เป็นต้น

สำหรับการให้หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานของ อัยการนั้น ได้มีการแยกการบริหารงานบุคคลของอัยการออกจากฝ่ายบริหาร โดย ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบัน กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) (มาตรา 15,16) เพื่อ ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของอัยการ ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษทางวินัย จำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการทั้งสิ้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่อัยการว่า ในการอำนวยการความยุติธรรมให้แก่ประชาชน และการรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของสังคมนั้นจะไม่ถูกบีบบังคับหรือแทรกแซงจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด และคณะกรรมการอัยการนี้ไม่อยู่ภายในบังคับบัญชาของบุคคลใดในระบบราชการประจำ ฝ่ายอื่น จึงเป็นหลักประกันได้อย่างที่ว่า คณะกรรมการอัยการจะสามารถบริหารงาน อัยการได้อย่างเที่ยงธรรม ถูกต้องตามความยุติธรรมและความเหมาะสมอย่างแท้จริง และจะเป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจแก่อัยการในการปฏิบัติงาน อันเป็นการ ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ดังกล่าวข้างต้นได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ยังได้บัญญัติห้ามอัยการเป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือ เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เพื่อให้อัยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด

และขณะเดียวกันก็ไม่ให้การ เมือง เข้ามามีอิทธิพลเหนืออัยการอันอาจจะทำให้อัยการ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีอิสระได้

ส่วนความเป็นอิสระของอัยการจากฝ่ายตุลาการหรือศาล ในระยะเริ่มแรก ดั้งกรมอัยการนั้น กรมอัยการสังกัดในกระทรวงยุติธรรม และถือเป็นข้าราชการตุลาการ มีการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันไคร่ระหว่างอัยการกับผู้พิพากษา และทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ของกระทรวง เช่นเดียวกับกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในปัจจุบัน อธิบดีกรมอัยการมิได้มีฐานะเหมือนอธิบดีในกรมทั่วไป และมีปลัดกรมอัยการอยู่อีก ตำแหน่งหนึ่งด้วย อำนาจหน้าที่ของอัยการรวมอยู่กับอำนาจหน้าที่ของตุลาการ (ดูพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม ร.ศ. 127)

ดังนั้น เห็นได้ว่า กรมอัยการในระยะที่รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น ยังไม่แยกเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ ครั้นเมื่อมีการโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวง มหาดไทยในปี พ.ศ. 2465 ประกอบกับมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาชญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 จึงทำให้กรมอัยการได้แยกตัวออกจากฝ่ายตุลาการโดย เด็ดขาด ทั้งด้านอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล

ทางด้านอำนาจหน้าที่ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาชญา เพราะอำนาจดังกล่าว เป็นของอธิบดีกรมอัยการโดยเฉพาะ และศาลไม่มีอำนาจห้ามอัยการปฏิบัติหน้าที่ อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอัยการ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการ สั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกัน การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งให้ควบคุมตัวผู้ต้องหา ฯลฯ

ส่วนด้านการบริหารงานบุคคล ก็ได้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 สำหรับ ตุลาการก็มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการของตนเองเช่นกัน คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 แต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ มีรายละเอียด กำนองเดียวกัน

กังที่โลกกล่าวมาแล้วว่า การดำเนินคดีอาญาของอัยการนั้นมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาไว้กับอธิบดีกรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีไต่ถามที่เห็นสมควรและตามความเหมาะสม โดยไม่จำต้องเสนอและอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน และแม้แต่ศาลเองซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีก็เป็นชั้นสุดท้ายที่ยืนยันในหลักการที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอาญานี้ ทั้งนี้ อัยการจึงปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ดุลพินิจที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา แต่ไม่ได้หมายความว่าความเป็นอิสระของดุลพินิจเช่นนั้นจะทำให้อัยการมีดุลพินิจอันเด็ดขาดโดยปราศจากมาตรการใด ๆ ทางกฎหมายมาควบคุมได้เลย ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ¹ ญี่ปุ่น ² เป็นต้น ได้มีการวางมาตรการเพื่อควบคุมและถ่วงดุลของดุลพินิจของอัยการ อันเป็นหลักประกันในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและป้องกันการฉ้อฉลที่บังเกิดขึ้นจากตัวอัยการผู้ใช้ดุลพินิจนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด จึงต้องมีมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง

การควบคุมดุลพินิจที่เป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการนั้น นอกจากจะมีการฟ้องคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยแก่อัยการที่ใช้อดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบอันมีลักษณะเป็นการควบคุมดุลพินิจของอัยการโดยทางอ้อมแล้ว ยังมีวิธีการควบคุมดุลพินิจโดยตรงอยู่ 2 ทาง คือ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก

¹ คุรายละเอียดยุคใน ฆนินญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, " การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ, " วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 117 - 136

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 136 - 138

ก. การควบคุมภายใน กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาของอัยการมีอำนาจติดตามดูแลกำกับการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นได้ และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องรายงานหรือเสนอขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชานั้นตามวิธีการที่กำหนด วิธีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนี้เป็นหลักสากลของอัยการนานาประเทศ †

ข. การควบคุมภายนอก

(1) การควบคุมโดยฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า

" ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้คัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างไรแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นแย่งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด....."

ดังนั้น กรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ต้องส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี หากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นเป็นอย่างไร คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็เป็นที่สุด แต่ถาอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้ง ก็ต้องเสนออธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด

† กุลพล พลวัน, "โครงสร้างของกรมอัยการ", วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522, หน้า 47

(2) การควบคุมโดยผู้เสียหาย

มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า
 " คำสั่งไม่ฟ้องคดี หากคดีเสียหายผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่ "

จากตัวบทมาตรากังกล่าวนี้นี้ จึงได้แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าคดีอาญาที่อัยการ
 สั่งไม่ฟ้องจะเป็นความผิดอันยอมความได้ หรือ ความผิดอาญาแผ่นดินก็ตาม คำสั่งไม่ฟ้อง
 คดีของอัยการ เช่นนี้ไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะทำการฟ้องร้องโดยตนเองได้

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้พนักงานอัยการทุกคน
 มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้เสมอ ทั้งแก่อธิบดีกรมอัยการจนถึงอัยการผู้ช่วย
 มีอำนาจดำเนินคดีได้เหมือนกัน และโดยที่อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบ
 สูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และเป็นผู้อยู่ในลำดับสูงสุดของการปกครองตามลำดับ
 ชั้น กฎหมายจึงได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมอัยการที่จะทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระ
 เบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ
 พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ว่า

" ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 หรือกฎหมายอื่นให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการ
 ปฏิบัติการได้ "

อธิบดีกรมอัยการจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงาน
 อัยการ พ.ศ. 2498 ดังกล่าว ออกคำสั่งในเรื่องการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง ถอนฟ้อง
 อุทธรณ์ ฎีกา ฯลฯ โดยกำหนดให้อัยการเจ้าของเรื่องจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก
 ผู้บังคับบัญชาตามสายงานก่อน¹ มิฉะนั้น อาจมีความผิดของได้รับโทษทางวินัยในกรณีขัด

¹ ในเรื่องนี้ดูคำสั่งกรมอัยการที่ 48/2498 ลงวันที่ 2 กันยายน 2498, คำสั่ง
 กรมอัยการที่ 163/2522 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2522 เรื่อง กำหนดระเบียบปฏิบัติในกองคดี
 กรมอัยการ ข้อ 4 และคำสั่งกรมอัยการที่ 48/2525 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2525 เรื่อง
 ระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค และของ
 ที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัดน่านบุรี พ.ศ. 2525

คำสั่งผู้บังคับบัญชา (อธิบดีกรมอัยการ) กระทำการข้ามชั้น ผู้บังคับบัญชา ฯลฯ และ
อาจมีความผิดทางอาญาด้วย ¹

และจากผลของมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498
นี้เอง หากผู้บังคับบัญชาไม่เห็นชอบกับความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ เช่น อัยการผู้ช่วยเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าตามรูปคดี ไม่ควรฟ้อง ก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ หรืออัยการจังหวัดสั่งฟ้องแต่ยังไม่ยื่นฟ้อง อธิบดีกรมอัยการยอมมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้เสมอ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

เมื่ออธิบดีกรมอัยการเป็นผู้มีอำนาจและความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีโดยรัฐ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จึงได้บัญญัติไว้ว่า ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ชี้ขาด ในกรณีที่มีความเห็นแย้งกันในเรื่องสั่งไม่ฟ้องระหว่างอัยการและตำรวจ หรือฝ่ายปกครอง ฉะนั้น เมื่อพิเคราะห์กฎหมายบัญญัติ มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นได้ว่า เมื่ออธิบดีกรมอัยการเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า จะฟ้องหรือไม่ ก็ย่อมมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีใดคดีหนึ่งด้วยตนเองได้ และถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นเลย เพราะอำนาจสั่งคดีนี้เป็นของอธิบดีกรมอัยการอยู่แล้ว ² แต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏหมายใดที่บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการใช้อุทธรณ์ของอธิบดีกรมอัยการอย่างแจ่มชัด แมว่าตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 จะได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการทำหน้าที่ใดเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปเท่านั้นก็ตาม แต่ก็ไม่อาจจะสั่งการในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

¹ ชนิษฐา (รัชนี) ชัยสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 140

² กฎมาตรา 20, 21, 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อาญาอันเป็นการบริหารงานยุติธรรมที่แท้จริงได้ การใช้ดุลพินิจอธิบดีกรมอัยการในการ
 ดำเนินคดีอาญาจึงปราศจากการควบคุมจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อำนาจของ
 อธิบดีกรมอัยการในเรื่องนี้ จึงเป็นอำนาจอิสระลอยตัวจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้
 แม้ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 จะได้กำหนด
 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ขึ้น เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ
 ของอัยการ (รวมทั้งอธิบดีกรมอัยการ) ก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงมาตรการควบคุมการ
 ใช้ดุลพินิจของอัยการโดยทางอ้อมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการควบคุมการดำเนินคดีอาญา
 ของอัยการโดยองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะมีการ
 กำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ (รวมทั้งอธิบดีกรมอัยการ)
 ทั้งนี้ โดยให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยตรง
 เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา ¹ และประเทศเยอรมัน ² กล่าวคือ

1. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 อาญา โดยกำหนดให้อัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลในการยุติคดีบางประเภท
 เช่น ความผิดที่มีอัตราโทษตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือ
 ไม่ก็ตาม และในกรณีที่ยอัยการมีอำนาจในการรอกการยื่นฟ้อง (การชะลอการฟ้อง) ก็
 ให้นำหลักเกณฑ์ไปใช้ในความผิดบางประเภทด้วย

2. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 นอกเหนือไปจาก มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกำหนด
 วิธีการและหลักเกณฑ์ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของอัยการ (คำสั่งไม่ฟ้อง) ที่จะ
 ร้องขอต่อศาล เพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้อัยการยื่นฟ้องคดีของตน เช่นเดียวกับกรณี

¹ ชินัญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, เริ่มเก็บ หน้า 119 - 124

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 134 - 136

ที่เรียกว่า Mandamus ของสหรัฐอเมริกา หรือเพื่อให้ศาลแต่งตั้งผู้ดำเนินคดีแทน (Substitute Prosecutor) ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ จะตองกำหนดให้ัยการทำหนังสือแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นด้วย

ส่วนการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการดำเนินคดีอาญาของอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งเป็นอำนาจอิสระดลยค่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรคงให้อ่านาจอคณะกรรมการอัยการซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ และเป็นรัฐมนตรีผู้หนึ่งในคณะรัฐมนตรี เป็นผู้คอยควบคุมการใช้อ่านาจอของอธิบดีกรมอัยการให้เป็นไปโดยชอบ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะกรรมการอัยการ ก็จะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยและทางอาญาแก่อัยการ โดยเฉพาะอธิบดีกรมอัยการหากมีการใช้อ่านาจอโดยมิชอบอย่างจริงจัง เพราะนิฉนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะรัฐมนตรีก็อาจถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของอัยการ

อำนาจหน้าที่ของอัยการในปัจจุบัน มีขอบเขตกว้างขวางปรากฏอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ประมวลกฎหมายอาญา, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, และกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ เป็นต้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในคดีอาญา
2. อำนาจหน้าที่ในคดีแพ่ง
3. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ในคดีอาญา

เมื่ออัยการได้รับส่วนงานสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะวินิจฉัย ซึ่งน้ำหนัก พยานหลักฐานต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏในส่วนงานสอบสวน ทั้งนี้ อัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อให้ความชัดเจนยิ่งขึ้นก็ได้

ในกรณีเห็นว่า มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ อัยการจะออกคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในทางกลับกัน ถ้าปรากฏว่าหลักฐานไม่เพียงพออัยการมีอำนาจสั่งยุติคดีและออกคำสั่งไม่ฟ้อง

¹ กองวิชาการ, กรมอัยการ, "เรื่องราวเกี่ยวกับกรมอัยการโดยย่อ", ความรู้เกี่ยวกับงานอัยการ, พิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทานกรมอัยการ ณ วัดสัมพันธวงศ์ เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร วันอังคารที่ 19 ตุลาคม 2519 (กรุงเทพมหานคร . โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2519) หน้า 4 - 8

อย่างไรก็ดี คำสั่งไม่ฟ้อง ยังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด ยังต้องเสนอให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วแต่กรณี (คู่มือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145) ทั้งนี้ เป็นการคำนอำนาจของอัยการตามกฎหมาย ถ้าอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นและคำสั่งของอัยการ ก็ต้องเสนอให้อธิบดีกรมอัยการวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้อัยการจะมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แก้อุทธรณ์ แก้อุทธรณ์ ฟ้องฎีกา ตลอดจนถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์และฎีกา (คู่มือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28, 35, 141, 143, 145, 193, 200, 216, ในคดีอาญาที่มีโทษความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว ก่อนคดีเสร็จเด็ดขาด อัยการมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในคดีอาญาอื่น ๆ อีก เช่น ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรืออุทธรณ์คำพิพากษาของศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 50)

ร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเสียใหม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิด ยังไม่ได้รับโทษ หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษาหนักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่มีผลใช้ในภายหลัง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3) และฟ้องขอให้กักกันจำเลยโดยจะขอรวมกันไปในฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้อง หรือจะฟ้องภายหลังก็ได้ การสั่งคืนของกลางในคดีอาญา เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องที่อัยการเป็นโจทก์ดำเนินคดีอาญา แต่บางกรณีที่อัยการก็ทำหน้าที่เป็นทนายจำเลยในคดีอาญา ซึ่งได้แก่ในกรณีที่เจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือราษฎรถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดีหากอัยการเห็นสมควร อาจรับแก้ต่างก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

อำนาจหน้าที่ในคดีแพ่ง

อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนบุคคลต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง (พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2))
2. ดำเนินคดีแพ่งที่เจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ กิติ หรือที่ราษฎรถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ หากอัยการเห็นสมควรรับแก้ต่างให้
3. ดำเนินคดีแพ่งแทนเทศบาล สุขาภิบาล และนิติบุคคล ซึ่งได้มี พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เมื่อไม่ใช่เป็นคดีที่พิพาทและเมื่ออัยการ เห็นสมควรรับว่าต่าง แก้ต่างให้
4. เป็นโจทก์ดำเนินคดีอุทธรณ์ คือ คดีที่บุคคลประสงค์จะฟ้องบุพการีของตน ซึ่งกฎหมายห้าม แต่ยื่นขอให้อัยการเป็นโจทก์ดำเนินคดีแทน ก็ได้
5. ดำเนินคดีบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันจำเลยในคดีอาญา

นอกจากนี้ อัยการยังมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ทางแพ่ง เช่น ขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ และถ้าเหตุอัน ทำให้ไร้ความสามารถได้สิ้นสุดไปแล้ว ร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ได้สั่งให้เป็น คนไร้ความสามารถนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 29, 30, 33) ร้องขอให้ศาลสั่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของบุคคลสูญหายจากภูมิลำเนาเดิม เพื่อประโยชน์ของบุคคลนั้นเอง ถ้าหายไปนานจนอยู่ในรายชื่อสาปสูญก็อาจร้องขอให้ ศาลสั่งเป็น "คนสาปสูญ" ตลอดจนร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้น ถ้าบุคคลนั้นกลับมา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 53, 64, 66) ร้องขอให้ศาลสั่งจัดสรร ทรัพย์สินของมูลนิธิที่สิ้นสุดลงให้แก่บุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์เดิม ของมูลนิธินั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 36) ร้องขอให้ศาลตั้ง

บุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสเป็น "ผู้อนุบาล" หรือ "ผู้พิทักษ์" ของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งตกเป็นใครความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1463) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครองกรณีผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองของเด็กไม่เหมาะสมที่จะใช้อำนาจปกครองอีกต่อไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1582, 1598/8, 1598/9) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครองแทนกรณีผู้ใช้อำนาจปกครองถูกถอนอำนาจ และร้องขอให้เลิกการรับบุตรบุญธรรมแทนบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1585, 1586, 1598/35) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครอง ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ ให้แก่ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต หรือผู้ไม่สามารถจัดการงานของตนเองได้ ในกรณีที่มีมรดกตกทอดแก่บุคคลเหล่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1610) และร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกในกรณีผู้มีสิทธิได้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดกไม่สามารถจัดการได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1703) เป็นต้น

อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกจากอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในคดีอาญาและคดีแพ่งดังกล่าวแล้ว อัยการยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น

1. ให้ความเห็นและรับปรึกษาหารือในทางกฎหมายแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และเทศบาล
2. คำเนิการขอให้ศาลสั่งให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472
3. อัยการจังหวัดเป็นคณะกรรมการจังหวัด และเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด
4. เป็นผู้ร้องกล่าวหาในกรณีที่มีหมายความประพฤตินัยคมรยาทนายความ เพื่อให้คณะกรรมการสอดส่องความประพฤตินายความดำเนินการ ได้สวนพิจารณา

5. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 กำหนดให้อัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลชายทอดเรือไทยที่ได้จดทะเบียนแล้ว แต่ตกเป็นของบุคคลผู้ไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ หรือในกรณีที่เจ้าของเรือขาดคุณสมบัติที่จะเป็นเจ้าของ และไม่จัดการแก้ไขให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 17 ให้อำนาจอัยการร้องขอให้ศาลสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้มาโดยการเกิดในราชอาณาจักร แต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำการใด ๆ อันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง หรืออภัยผลประโยชน์ของรัฐ ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 มาตรา 40 ให้สิทธิบุคคลผู้คงการพิสูจน์สัญชาติไทย โดยร้องขอต่อเจ้าพนักงานหรือร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยในกรณีที่ร้องต่อศาล ศาลต้องแจ้งให้อัยการทราบ เพื่อจะได้พิจารณายื่นคำคัดค้านโต้แย้งคำร้องนั้น, และตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ในกรณีที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น ในช่วงเวลาที่เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร หัวหน้าคณะปฏิวัติอาจประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งของราชอาณาจักร หรือตลอดทั้งราชอาณาจักร และแต่งตั้งให้อัยการท้องที่ในเขตที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกทำหน้าที่ "อัยการทหาร" มีอำนาจฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารซึ่งเกิดขึ้นในท้องที่นั้นได้ เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการ

ดังที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องประวัติความเป็นมาของอัยการว่า การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยแต่เดิมนั้นใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น รัฐมีหน้าที่จับกุมปราบปรามดำเนินคดีเพื่อลงโทษเอง ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน และวิธีการค้นหาความจริง ตามระบบเก่านี้ใช้วิธีการรุนแรงที่เรียกว่า "จารีตนครบาล" ระบบการดำเนินคดีอาญานี้ ไม่มีโจทก์ ไม่มีจำเลย มีแต่ผู้ไต่สวน (ซึ่งเป็นทั้งโจทก์ (ผู้กล่าวหา) และผู้ตัดสินในคน ๆ เดียวกัน) และผู้ถูกไต่สวนเมื่อใดมีประกาศ

ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 115 แล้ว ประเทศไทย
 ได้ยอมรับเอาวิธีพิจารณาความของอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา
 มาใช้ โดยอังกฤษถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)
 (กล่าวคือ ให้สิทธิประชาชนทุกคนฟ้องคดีอาญาได้ (Anyone may prosecute)
 ทั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม เพราะถือว่าพลเมืองทุกคนมีพันธะ
 หน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมาย และระเบียบของบ้านเมือง) และโดย
 ระบบนี้จึงได้มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน
 ในองค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกัน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้
 โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี
 ตามเดิม ส่วนหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องนั้น ในองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ คือ อัยการ เป็น
 ผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดี¹
 และในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ยอมรับเอาวิธีการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศใน
 ภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน สเปน สกอตแลนด์ โปรตุเกส รวมทั้ง
 บางประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ฯลฯ ซึ่งถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public
 Prosecution) ที่มีพื้นฐานมาจากความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็น
 หน้าที่ของรัฐ การสอบสวน ฟ้องร้องผู้กระทำผิดอาญา จึงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ
 โดยเฉพาะ โดยมีอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนคดีอาญา และการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
 ต่อศาล ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่จัดตั้งองค์กรอัยการขึ้น เรียกว่า "Procurcur du Roi"

¹ คณิต ฅ นคร, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" วารสารนิติศาสตร์
 ฉบับที่ 2, ปีที่ 9, พ.ศ. 2520, หน้า 134 - 137

ซึ่งเป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่น ๆ ในเวลาต่อมา¹

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีความหมายต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะผสมระหว่างระบบไต่สวน (Inquisitorial หรือ Investigatory System) ของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป กับระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary System) ของประเทศอังกฤษ และประเทศที่ใช้ระบบ Common Law หากพิเคราะห์ถึงขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดี ก็พอที่จะแยกได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้อง มีลักษณะของระบบไต่สวน ดังจะเห็นได้จากการให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมหลักฐานชั้นสอบสวนไว้อย่างกว้างขวาง ส่วนการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีมีลักษณะผสมระหว่างระบบทั้งสองนี้ แต่ในทางปฏิบัติผู้พิพากษามักจะยึดหลักของระบบกล่าวหา²

¹ คณิต ฤ นคร, "กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน" วารสารอัยการ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 50, กุมภาพันธ์ 2525, หน้า 47 - 52 และ พ.ต.ต.อรุณ โสคติพันธุ์ "การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" วารสารอัยการ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 51, มีนาคม 2525, หน้า 49 - 50

² แต่ได้มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า ในทางปฏิบัติการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีลักษณะโน้มเอียงไปในระบบกล่าวหา กล่าวคือ เป็นการต่อสู้กันระหว่างความตั้งแคช้พนักงานสอบสวน อัยการ และในชั้นศาล (ดู กุลพล พลวัน, ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (4), วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 41, พฤษภาคม 2524, หน้า 49 - 52

อนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ที่เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการนั้น ได้แยกอำนาจการสอบสวน "ออกจาก" อำนาจการฟ้องร้อง กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญานั้นตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ การสืบสวน การจับ การควบคุม การสอบสวน การฝากขัง การปล่อยชั่วคราว เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน (รายละเอียดได้กล่าวมาแล้วในเรื่อง "อำนาจหน้าที่ของตำรวจ" อัยการจะมีอำนาจ หน้าที่ ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ตามที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ซึ่งมีบัญญัติว่า "ห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน"

กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีนั้นจนเห็นว่าเสร็จสิ้นแล้ว จึงสรุปสำนวนทำความเห็นควรถูกสั่งฟ้องหรือควรถูกสั่งไม่ฟ้องเสนอมายังอัยการ¹ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 อัยการจึงจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีอาญานั้นโดยเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นจากพนักงานสอบสวน อัยการจะมีหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวน และชี้แนะพยานหลักฐานประกอบการวินิจฉัยในการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือการสอบสวน ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจของอัยการในปัจจุบันเห็นได้ว่า อำนาจของอัยการของไทยเราแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในข้อที่มีได้เริ่มตั้งแต่เมื่อมีการจับกุม ตั้งข้อหา และดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวน เหมือนกับนานาประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ จึงทำให้อัยการของไทยมีอำนาจค่อนข้างจำกัดอยู่มาก เพราะกฎหมายไม่ถือว่า อัยการมีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมทำการสอบสวน หรือเริ่มทำการสอบสวนเองได้ อัยการจะทำหน้าที่ได้

¹ ขอให้ดูความเห็นเกี่ยวกับการทำความเห็นสั่งฟ้องคดีของพนักงานสอบสวนในข้อเสนอนี้ "ตำรวจ"

อย่างนี้ก็โดยตรวจสอบจำนวนการสอบสวน หากเห็นว่า พนักงานสอบสวนยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือยังบกพร่องอยู่ อัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม เพื่อให้ได้ความชัดเจนในอันที่จะช่วยให้การวินิจฉัย สัจคดีของอัยการ เป็นไปโดยถูกต้อง

ก) อำนาจของอัยการในระหว่างการพิจารณาจำนวนการสอบสวนก่อนสั่งคดี
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ให้อำนาจอัยการคือ

1. สั่งตามที่ได้เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีต่อไป

1.1 การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมโดยที่อัยการ เป็นผู้ยื่นหน้าที่กลับกรองข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน โดยการตรวจสอบจำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก่อนสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ถ้าอัยการเห็นว่า การสอบสวนยังไม่กระจ่างชัดในข้อเท็จจริงบางตอนหรือพยานหลักฐานที่รวบรวมมายังไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นใดหรือข้อเท็จจริงใดก็ได้ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของอัยการ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนที่จะต้องรวบรวมพยานทุกชนิด "เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง" หรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ และพยานหลักฐานที่รวบรวมมาได้นั้นจะเป็นคุณหรือไม่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก็ตาม ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ช่วยให้อัยการชี้แจงนำพยานในการวินิจฉัยว่าคดีมีหลักฐานพอฟ้องหรือไม่¹ เมื่ออัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว พนักงานสอบสวนต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตาม และเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ต้องส่งจำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมมาให้อัยการรวมสำนวน แล้วพิจารณาสั่งต่อไป

¹ กุลพล พลวัน, "ความเห็นทางกฎหมายของกรมอัยการ" วารสารอัยการ, ปีที่ 2, ฉบับที่ 20, สิงหาคม พ.ศ. 2522, หน้า 9 - 15

1.2 การสั่งให้ส่งพยานมาซักถาม เพื่ออัยการเห็นสมควรอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาซักถาม เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานของคดีได้ตามที่ต้องการ และการกระทำเช่นนี้ถือเป็นเพียงต้องการทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ประกอบพิจารณาสิ่งคดีของอัยการเท่านั้น ดังนั้น ถ้าอัยการต้องการจะให้คำพยานที่เขาซักถามนั้นใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันพยานผู้นั้น หรือยืนยันใจเลยในชั้นพิจารณาของศาลแล้ว อัยการต้องใช้วิธีให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อ 1.1 หรือให้พนักงานสอบสวนที่นำพยานมานั้น เข้าร่วมในการซักถามพยานและจดคำพยานให้¹

2. อำนาจในการวินิจฉัยว่า ควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังในระหว่างการตรวจสำนวนการสอบสวนของอัยการ และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น ดังกล่าวมาแล้วในหน่วยงาน "ตำรวจ"

ข) อำนาจของอัยการในการสั่งคดี การสั่งคดีของอัยการเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่าวิสุทธิจะไม่ถูกฟ้องดำเนินคดี และในขณะเดียวกัน เป็นการดำเนินการใหญ่ที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่า กระทำความผิดจะถูกฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีลงโทษบุคคลนั้น อำนาจในการสั่งคดีของอัยการจะมีเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวน และถ้าเห็นว่า การสอบสวนนั้นพอที่จะวินิจฉัยสั่งคดีได้ หรือได้สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามข้อ 1. และพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการนั้นแล้ว อัยการก็จะสั่งคดีตามประเภทคดีดังนี้

ศูนย์วิทยุตำรวจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สัตยา อรุณราช "อำนาจของอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา"

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตร์ แผนกนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

พ.ศ. 2520, หน้า 37

1. คดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด และความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุทั้งหมดนั้นไว้แล้ว ให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังอัยการ พร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

เมื่ออัยการได้รับสำนวนการสอบสวนนั้นแล้ว อัยการอาจสั่งใดอย่างใดอย่างหนึ่งคือ "ให้งดการสอบสวน" หรือ "ให้ทำการสอบสวนต่อไป" ซึ่งเป็นการสั่งคดีของอัยการ ในเนื้อหาของคดี กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด¹ เช่น ถ้าอัยการเห็นว่า แม้จะมีการสอบสวนต่อไปก็ไม่มีทางที่จะทราบว่าผู้กระทำผิดคือใคร อัยการก็จะเป็นผู้สั่งให้งดการสอบสวน หรือถ้าอัยการเห็นว่า ถ้ามีการสอบสวนต่อไปอีก ก็จะมีทางทราบว่าผู้กระทำผิดคือใคร อัยการจะสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป เป็นต้น

กรณีที่ การสั่งให้งดการสอบสวน ผลของคำสั่งนั้นทำให้คดียุติชั่วคราว ซึ่งถ้าหากมีหลักฐานเพิ่มเติมคดีนั้นก็จะต้องได้รับการดำเนินการต่อไปอีก

2. คดีที่รู้ตัวผู้กระทำผิด แต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ ไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือไม่ควรสั่งฟ้อง

¹ คณิต ณ นคร, "การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ", วารสารอัยการ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, กุมภาพันธ์ 2521, หน้า 24 - 27 และ คณิต ณ นคร, "เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีกับทางปฏิบัติของพนักงานอัยการและศาล", วารสารอัยการ ปีที่ 1, ฉบับที่ 5, พฤษภาคม 2521, หน้า 42 - 45

ถ้าอัยการเห็นชอบด้วยว่า ควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และแจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 วรรค 2)

ถ้าอัยการเห็นควรให้สอบสวนต่อไป ก็สั่งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 วรรค 3) "สอบสวนต่อไป" ¹ ในที่นี้¹ จะมีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า "สอบสวนเพิ่มเติม" ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2(ก)

ถ้าอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา^๒ ภายใต้อัยการอยู่ต่างประเทศ ให้อัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งข้ามแดนมา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 วรรค 4)

กรณีการสั่งคดีในเนื้อหาของคดีของอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 นี้ เห็นได้ว่า ผู้ต้องหา^๓ ยังไม่ทราบข้อหา และยังไม่มีโอกาสแก้ตัว กล่าวคือ ยังไม่มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหานั้นเลย ฉะนั้น เมื่อจับตัวผู้ต้องหาได้^๔ หรือได้ตัวผู้ต้องหา^๕ จะต้องได้รับการดำเนินการตามหลักการในชั้นสอบสวนผู้ต้องหา โดยพนักงานสอบสวนเสียก่อน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 และอัยการย่อมมีอำนาจตามมาตรา 143 วรรค 2 (ก) ที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ แล้วออกคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องตามรูปคดี ซึ่งคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องนี้ จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดที่ออกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹ คณิง ภาชัย, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่มที่ 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (พระนคร : ตีรณสาร, 2514) หน้า 290

มาตรา 143¹ กังจะไคกล่าวในข้อต่อไป

3. คดีที่รัฐผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยตัวคราว
หรือเชื่อว่า คงได้ตัวมาเพื่อออกมาเรียก

3.1 ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและอัยการเห็นชอบด้วย
ให้อัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวน
ส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143(1))

3.2 ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง และอัยการเห็นชอบด้วย
ก็ให้สั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง (ดูประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143(2))

การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนี้ รวมทั้งการสั่งอุทธรณ์และฎีกา หรือสั่งไม่
อุทธรณ์และไม่ฎีกา หรือการถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์
การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของอัยการบัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ในมาตรา 143 เท่านั้น
ดังนั้น จึงพอสรุปหลักเกณฑ์ได้ต่อไปนี้ คือ

ก. การสั่งฟ้อง อัยการจะสั่งฟ้องเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ
ที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนประกอบกับข้อกฎหมายแล้ว มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหา
ได้กระทำความผิดกฎหมายตามข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานนั้นมีเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้
ศาลเชื่อว่า จำเลยได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง

เมื่อสั่งฟ้องแล้ว อัยการต้องดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วนำ
พยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย และเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ
ตามฟ้อง ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล

¹ คณิต ฌ นคร คร. "การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ",
อ้างแล้ว, หน้า 28

ข. การสั่งไม่ฟ้อง กรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และเป็นคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 แล้ว จะดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับผู้ต้องหาในเรื่องเดียวกันอีกไม่ได้ เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147) และในกรณีที่ควบคุมตัวหรือขังผู้ต้องหาไว้ อัยการจะต้องสั่งปล่อย หรือขอให้ศาลปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

4. คดีเปรียบเทียบ แบ่งได้เป็น

4.1 คดีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการ เปรียบเทียบและได้ส่งบันทึกการเปรียบเทียบ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนมายังอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรค 4 กรณีนี้ก็เพื่อให้อัยการได้ตรวจสอบการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนว่า ได้กระทำไปถูกต้องหรือไม่ ถ้าอัยการเห็นว่าการเปรียบเทียบนั้นถูกต้องแล้ว คดีนั้นก็เลิกกันไม่ต้องฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่า การเปรียบเทียบไม่ชอบก็จะแจ้งความเห็นให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อจะได้พิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป เช่น ถ้าความผิดเกินอำนาจที่จัดการคืนค่าปรับแก่ผู้ต้องหา แล้วทำการสอบสวนพร้อมทั้งทำความเห็นสั่งฟ้องมาให้อัยการดำเนินการต่อไป เป็นต้น

4.2 คดีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง มายังอัยการ และอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าเห็นว่า เป็นคดีที่อาจเปรียบเทียบแทนการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเห็นสมควรอัยการมีอำนาจดำเนินการดังนี้ คือ

4.2.1 สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปอัยการ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144(1))

4.2.2 เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือพนักงานสอบสวนยื่นที่มีอำนาจจัดการ เปรียบเทียบให้ก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144(2))

ค) อำนาจของอัยการที่เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพและการส่งคดี
วิสามัญฆาตกรรม

การชันสูตรพลิกศพนั้นกฎหมายบังคับให้กระทำเสมอเมื่อปรากฏแน่ชัดหรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดตายโดยฉิกรรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานเว้นแต่ตายโดยประหัตวีตตามกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 148 และโดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150¹ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ กับสาธารณสุขจังหวัดหรือแพทย์ประจำสถานอนามัย หรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพโดยเร็วและให้ทำบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรนั้นไว้ และถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบล เมื่อทำการชันสูตรพลิกศพแล้วพบว่าการตายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำผิดอาญา ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทำเป็นสำนวนสอบสวน และทำความเห็นส่งสำนวนมาให้อัยการต่อไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในกรณีที่ความตายนั้นเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

¹ มาตรา 150 ความเดิมซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 333 ข้อ 2 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 บัดนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2523

ต้องให้อัยการทำการร้องต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ทำการไต่สวนและ
 ทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย
 ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวหา ใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้ (ประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรค 3) โดยการไต่สวนที่กระทำ
 โดยเปิดเผยและในการไต่ สามีภรรยา ผู้บุพการี ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุญาต
 ผู้ตาย มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอเข้ามาซักถามพยาน ที่พนักงานอัยการนำสืบ และ
 นำสืบพยานอื่นใดด้วย อันเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ตายมากขึ้น (ประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรค 5)

และถ้าศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจจะ
 เรียกพยานที่นำสืบมาแล้วมาสืบเพิ่มเติมหรือเรียกพยานอื่นมาสืบก็ได้ เมื่อศาลมีคำสั่ง
 แล้ว คำสั่งนี้เป็นที่สุด แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษา
 คดีของศาล หากอัยการหรือบุคคลอื่นใดฟ้องหรือจะฟ้องคดีเกี่ยวกับการตายนั้น และ
 ให้ส่งสำนวนการไต่สวนของศาลไปยังอัยการ เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ
 ต่อไปตามแต่กรณี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรค 6, 7, 8)

ในกรณีที่การตายมิได้เป็นผลมาจากการกระทำความผิดอาญา ให้ส่งสำนวน
 ชั้นสูตรพลิกศพไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 มาตรา 156)

แต่ถ้าปรากฏว่า การตายนั้นเกิดจากการกระทำความผิดอาญาต้องแยกว่า
 การนั้นเกิดจากการกระทำผิดธรรมดา หรือเป็นวิสามัญฆาตกรรม ถ้าเป็นการตายที่
 เกิดจากการกระทำผิดธรรมดาแล้ว เห็นว่า พนักงานสอบสวนย่อมจะต้องส่งสำนวน
 การสอบสวนและรายงานการชันสูตรพลิกศพดังกล่าวไปยังอัยการเพื่อพิจารณาในการ
 สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ดังเช่นคดีทั่วไป แต่ถ้าเป็นคดีวิสามัญฆาตกรรมมีผู้ตายถูก
 เจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความ
 ควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือ

ผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคท้าย)

อำนาจของอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน มีผู้ให้ความเห็นว่าไม่จำกัดเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาไม่ตัวอยู่หรืออาจได้ตัวมา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 เท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่เรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาซึ่งไม่ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ค่าย¹ และการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรมของอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนย่อมมีอำนาจที่จะสั่งได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 288, 289 หรือทำใหญ่อื่นตายโดยไม่เจตนาหรือโดยประมาทตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 290, 291²

¹ กู คนิง ภาไชย คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พ.ศ. 2514, หน้า 297

แต่ก็มีความเห็นว่า คดีวิสามัญฆาตกรรมที่เรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาซึ่งไม่ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 นี้ อัยการทองที่ออกคำสั่งฟ้องได้ เพราะยังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด เนื่องจากผู้ต้องหาซึ่งไม่ได้รับการปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหลักการสอบสวน กล่าวคือ ต้องแจ้งขอหาใหญ่ขอหาทราบและให้โอกาสผู้ต้องหาให้การแก้คดี และเมื่อได้ตัวผู้ต้องหามาแล้ว จึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนในการที่จะออกคำสั่งต่อไป (กู คณิต ณ นคร "การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ" ในวารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2521, หน้า 26 - 29)

² กู คนิง ภาชัย, เรื่องเดียวกัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการ อาจจะถูกกล่าวสรุป
ได้ ดังนี้

1. ในเรื่องการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของอัยการก่อนสั่งคดีนั้น
คดีที่ไต่ถามมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่ได้
กำหนดให้อัยการมีอำนาจทำการสอบสวนหรือเข้าร่วมทำการสอบสวนแต่อย่างใด
อัยการจะเข้าเกี่ยวข้องต่อเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และ
มีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาส่งมาให้อัยการพิจารณา ซึ่งจะ
พิจารณาว่า ข้อกล่าวหาที่พนักงานสอบสวนตั้งขึ้นและเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องหรือ
ไม่ฟ้องมานั้น ถูกต้องด้วยกับพยานหลักฐานหรือไม่ และเพียงพอแก่การฟ้องร้อง
ดำเนินคดีในชั้นศาลหรือไม่ ในเรื่องนี้มีปัญหาที่ควรพิจารณา คือ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 นั้น ระยะเวลา
ในการควบคุมตัวและฝากขังของพนักงานสอบสวนและอัยการอยู่ร่วมกัน และ
ไม่มีกฎหมายระบุไว้ว่า พนักงานสอบสวนจะมีสิทธิใช้ระยะเวลาดังกล่าวได้กี่วัน
ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนจะเป็นฝ่ายเริ่มต้นควบคุมตัวผู้ต้องหาอันซึ่งเป็น
อำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะควบคุมตัวผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนเป็นระยะ
เวลานานเท่าใดก็ได้ จนกว่าจะเห็นว่า การสอบสวนเสร็จสิ้น แต่ต้องภายในเวลาที่
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กำหนดไว้ แล้วจึงสรุปสำนวน
การสอบสวนส่งให้อัยการ ซึ่งจะเหลือระยะเวลาสำหรับอัยการในการพิจารณาสำนวน
ทำความเห็นหรือสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไม่มากนัก และโดยที่อัยการก็ถูกควบคุมโดย
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 เช่นเดียวกัน ทำให้การพิจารณา
สำนวนของอัยการจะต้องกระทำอย่างรีบเร่ง การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมก็อาจทำไม่ได้
เพราะไม่มีเวลาเหลือพอ หากสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้
สำหรับการควบคุมตัวและฝากขังแล้ว ศาลก็จะปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และเมื่อปล่อยตัว
ผู้ต้องหาไปแล้ว ต่อมา อัยการสั่งฟ้องคดีนั้นแต่อาจไม่ได้ตัวผู้ต้องหาไปศาลในวันยื่นฟ้อง
เพราะผู้ต้องหาอาจจะหลบหนีไปเสียแล้ว จึงเท่ากับเป็นการให้อัยการต้องทำความเห็น

สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้เท่านั้น ซึ่งบางครั้งพยานหลักฐานดังกล่าวอาจไม่สมบูรณ์เพียงพอ หรืออัยการจำต้องฟ้องคดีโดยคำนึงเฉพาะเรื่องการมีตัวผู้ต้องหาพร้อมฟ้องเท่านั้น ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวนี้ไม่เป็นผลต่อการพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด

ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะไม่ถูกผูกมัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ดังนั้น ในทางปฏิบัติการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนเพื่อส่งสำนวนไปยังอัยการจึงล่าช้ากว่าปกติ ซึ่งส่งผลต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่จะตรวจสอบสำนวนการสอบสวนนั้น กล่าวคือ กรณีที่อัยการจะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาเพื่อซักถาม ก็อาจจะกระทำไม่ได้เต็มที่ เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ อาจจะสูญหายกระจัดกระจายไปแล้ว หรือพยานบุคคลนั้นอาจจะย้ายภูมิลำเนา หรือไม่อาจจำเหตุการณ์ต่าง ๆ นั้นได้อย่างละเอียดและแน่นอน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการเป็นอันมาก

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2(ก) ในเรื่องคำสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้น อัยการไม่อาจทำได้ด้วยตัวเองตามกฎหมาย ต้องสั่งผ่านพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการให้ ทำให้เกิดปัญหาเสมอว่า เมื่อสั่งไปแล้วพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการสอบสวนมาให้ ทำให้เกิดความขัดข้องในการติดต่อประสานงานระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวน

ในเรื่องอำนาจของอัยการที่ให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามนั้น มีข้อพิจารณาคือ อัยการมี "อำนาจและหน้าที่สั่ง" เท่านั้น ไม่มี "หน้าที่ทำการสอบสวน" ด้วยตนเอง ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ อีกชั้นหนึ่ง เห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ของอัยการในปัจจุบันจำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนก่อนสั่งคดีเท่านั้น อัยการไม่มีภาระหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการควบคุมการสอบสวน หรือการใช้อำนาจหน้าที่สอบสวน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของกระบวนการ

ดำเนินคดีขึ้นฟ้องร้องก่อนการพิจารณาคดีของศาล การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายจึงมีขอบเขตจำกัด เพราะการใช้ดุล พินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาของอัยการนั้น ขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการเท่านั้น และอัยการไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือรับผิดชอบคดีมาแต่ต้น ในทางปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องอย่างมาก เพราะผลของการสอบสวนจะมีผลต่อเนื่องถึงการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการ บ่อยครั้งที่อัยการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนตามสมควร หลายต่อหลายคดีที่อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม คำสั่งของอัยการจะถูกหน่วงเหนี่ยวโดยเจตนาหรือถูกเพิกเฉย¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ เรียกพยานมาซักถามถูกมองว่าเป็นการ แสดงความเป็นปฏิปักษ์ของอัยการต่อตำรวจ และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันของทั้งสองหน่วยงานนี้ ทางปฏิบัติจึงแทบไม่มีการใช้อำนาจที่กล่าวมานี้เลย และยังคงถือเป็นนโยบายของกรมอัยการ ด้ยว่า อัยการจะใช้อำนาจนี้ได้ในกรณีที่น่าจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

2. ในการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในชั้นศาลนั้น เมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ก็ต้องมีการยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล มีการนำพยานเข้าสืบ ตลอดจนอุทธรณ์ ฎีกา และที่ใดกล่าวมาในตอนต้นว่า วิธีพิจารณาคดีอาญาของประเทศไทย ใช้ระบบกล่าวหาผสมกับระบบไต่สวน² ในทางปฏิบัติ การดำเนินกระบวนการพิจารณา

¹ พันธุ์ ทศนิยานนท์ "ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบงานอัยการในประเทศไทย" วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 45, กันยายน พ.ศ. 2524, หน้า 63

² ในประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีคู่ความ 2 ฝ่าย คือ โจทก์ (อัยการ หรือผู้เสียหาย) มีหน้าที่นำสืบพยานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยและจำเลยมีหน้าที่นำสืบว่าตนมิได้ทำผิดตามที่ถูกฟ้อง ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางรับฟังพยานหลักฐานของทั้ง 2 ฝ่าย แล้ววินิจฉัยชี้แจงนำนักพยาน พิเคราะห์พยานที่เข้าคดี ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนนั้น ผู้พิพากษาและอัยการจะช่วยกันค้นหาความจริง และพิพากษาตามความจริงที่ค้นพบ ซึ่งตามหลักนี้อัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะลำคัมเดียวกับจำเลย

ความอาญาในชั้นอัยการของประเทศไทย มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางระบบกล่าวหา คือ เป็นการต่อสู้กันทางกฎหมายระหว่างโจทก์ (อัยการ) กับจำเลย ซึ่งทำให้อัยการมีฐานะเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยอย่างเคร่งครัด ทำให้การฟ้องคดีหรือดำเนินคดีของอัยการจะกระทำเฉพาะในสิ่งที่กล่าวหาว่า จำเลยกระทำความผิด และโดยที่อัยการกำหนดตนเองว่าเป็นโจทก์ ฟ้องร้องกล่าวหา จึงมักจะแสดงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ค่อศาลในทางที่เป็นโทษแก่จำเลยเสมอ¹ แนวทางปฏิบัติที่ทำให้เห็นว่าอัยการกระทำตนเป็นฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยอย่างเคร่งครัดนั้น ตัวอย่างเช่น ระเบียบของกรมอัยการกำหนดไว้ว่า ถึงแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยกระทำผิดโดยป้องกันตัวเกินสมควรแก่เหตุ หรือจำเลยกระทำผิดโดยบันดาลโทสะ อัยการก็ไม่ควรบรรยายฟ้องถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่จำเลย² ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้อัยการทำหน้าที่คู่แลร์กษามลประโยชน์ของสังคมในการพิจารณาคดี นอกเหนือไปจากการพิสูจน์ความผิดของจำเลย เพราะอัยการทำหน้าที่แทนรัฐในฐานะทนายแผ่นดินตามพื้นฐานความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ

ข้อวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ของอัยการไทยมีขอบเขตจำกัดกว่าอัยการในต่างประเทศ ซึ่งถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากคามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการนั้นได้แยก "อำนาจการสอบสวน" ออกจาก "อำนาจการฟ้องร้อง"

¹ กุลพล พลวัน ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (4), หน้า 54 - 56

² คุรายนงานการประชุมอัยการจังหวัดและอัยการพิเศษประจำเขตทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2514 และหนังสือเวียนที่ มท.1004/ว.33 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2514

ค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญานั้น ตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ การสืบสวน การจับ การควบคุม การสอบสวน การฝากขัง การปล่อยชั่วคราว เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนแทนทั้งสิ้น อัยการจะมีอำนาจหน้าที่ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นแล้ว ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน" เห็นได้ว่า อำนาจสอบสวนนั้นเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดี แต่ประการเดียว อำนาจฟ้องคดีหาได้เป็นเงื่อนไขของการสอบสวนไม่ กล่าวคือ อัยการจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีถ้าพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนมาให้ แต่ในทางตรงข้าม พนักงานสอบสวนกลับมีอำนาจสอบสวนหรือไม่สอบสวนก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าอัยการจะมีนโยบายฟ้องคดีหรือบังคับใช้กฎหมายเรื่องนั้น ๆ อย่างไรหรือไม่¹ จึงทำให้เกิดปัญหาข้อยุ่งยากมากมายในการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะตามหลักการดำเนินคดีอาญาในกลุ่มประเทศประมวลกฎหมาย ซึ่งมีความคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐนั้น แต่เดิมอำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษารวมกันอยู่ที่องค์กรเดียวกัน คือ ศาลหรือผู้พิพากษา ต่อมาก็ได้มีการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกมาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกดำเนินคดีอาญามากขึ้น และองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ก็คือ "อัยการ" จึงเห็นได้ว่า อำนาจของอัยการโดยแท้ที่จริงแล้วมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญา กระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้อัยการมีส่วนร่วมในภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมคดีหรือการใช้อำนาจหน้าที่สอบสวน ซึ่งเป็นส่วน

¹ สุรินทร์ ถั่วทอง "ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ" ในวารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 46, เดือนตุลาคม 2524, หน้า 57

สาระสำคัญของกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีชั้นก่อนการพิจารณาของศาลอย่างจริงจังเช่นนี้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการของไทยเราแตกต่างจากทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ เช่น

ในประเทศฝรั่งเศส ถือว่า อัยการ เป็นพนักงานสอบสวน อำนาจสอบสวนจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ อัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ และจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะทำการสอบสวนเองหรือจะมอบหมายให้ตำรวจสอบสวนเป็นผู้สอบสวน¹ และโดยที่อำนาจสอบสวนนี้ถือว่าเป็นอำนาจกึ่งบริหารและกึ่งตุลาการ (semi - judicial) การสอบสวนจึงต้องกระทำโดยผู้พิพากษาสอบสวน (juge - d' instruction) ด้วย ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนนี้ อัยการก็ยังมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่อย่างมาก คือ อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า ควรจะมีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาในข้อหาใด ในการกระทำอันใด โดยอัยการจะเป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ผู้พิพากษาทำการสอบสวน เมื่อผู้พิพากษาได้รับคำร้องของอัยการแล้วจึงจะทำการสอบสวนความผิดนั้นได้ ผู้พิพากษาจะริเริ่มทำการสอบสวนเองโดยไม่มีคำร้องขอจากอัยการไม่ได้ ในระหว่างสอบสวน อัยการมีสิทธิที่จะขอคัดสำนวนการสอบสวนได้ทุกขณะ และมีอำนาจที่จะร่วมทำการสอบปากคำ ร่วมในการค้น ไปดักที่ เกิดเหตุ และถ้าเห็นว่ามี การยุติการสอบสวนเร็วหรือสิ้นเกินไป อาจยื่นคำร้องขอให้ทำการสอบสวนต่อไปได้²

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวน กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นนี้ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทราบว่า

¹ อมร จันทระสมบุรณ์ "อำนาจสืบสวน, สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย" บทคัดย่อ เล่มที่ 30 ตอน 4 พ.ศ. 2516. หน้า 625 - 627

² นิติพจน์ "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" ใน ความรู้เกี่ยวกับงานอัยการ,

มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจนถึงการฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นกระบวนการเดียว
ที่แบ่งแยกไม่ได้ แม้ตำรวจจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีได้ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าว
มิใช่เป็นอำนาจของตำรวจเอง หรืออำนาจที่ฟ้องกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ
(Konkurierend) ฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียง "องค์กรที่ทำหน้าที่
สอบสวนของอัยการ" (Vermittlungsorgan der Staatsanwaltschaft)
เท่านั้น ในทางปฏิบัติคดีส่วนใหญ่จะดำเนินการสอบสวนโดยตำรวจ แต่โดยหลักการแล้ว
อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจของอัยการ ฉะนั้น อัยการจึงมีอำนาจดำเนินการสอบสวน
คดีใดทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อใดก็ได้ทุกขณะ หรืออาจกำหนดโดยคำสั่งเป็นการทั่วไป
หรือเป็นการเจาะจงว่าวิธีการและขอบเขตของการสอบสวนใดให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ
อัยการอาจออกคำสั่งเฉพาะกรณีเกี่ยวกับชนิดและวิธีของการดำเนินการสอบสวนอย่างใด ๆ
ได้ ในการออกคำสั่งดังกล่าวให้อัยการคำนึงถึงความรู้ความสามารถในทางวิชาการ
ของตำรวจที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของอัยการ¹

ดังนั้น เห็นได้ว่า อำนาจสอบสวนซึ่งเป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างมากใน
เบื้องต้นนั้น อัยการของไทยเราในปัจจุบันไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือ
ควบคุมการสอบสวนนั้นเลย และผลของการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนหรืออำนาจควบคุมคดี
ออกจากอำนาจฟ้องคดีค่อนข้างเด็ดขาดนี้ ทำให้ขาดการดูแลและคานกันระหว่างอำนาจ
ทั้งสอง ซึ่งหลักปฏิบัติของนานาประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐตามที่ได้อ้างมา
ข้างต้นนี้ ได้ให้ศาลและอัยการ เข้าถ่วงดุลและคานอำนาจสอบสวนโดยเข้าตรวจสอบหรือ
แก้ไขความผิดพลาดของพนักงานสอบสวนนั้น นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดเหตุการณ์ค่อนข้าง
ประหลาดขึ้น เช่น ถ้าอัยการมีนโยบายจะบังคับกฎหมายฉบับใด เรื่องใด ให้มีประสิทธิภาพ
เพียงใด แต่ถ้าหากพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนเป็นสำนวนเสนอมาให้อัยการก็ไม่อาจ
กระทำตามนโยบายนั้นโดยทางตรงได้ แต่ต้องกระทำโดยทางอ้อม คือ เสนอเป็น

¹ คณิต ๗ นคร "ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน" ใน
วารสารอัยการ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 36, เดือนธันวาคม 2523, หน้า 48 - 54

นโยบายในระดับผู้บริหารของกรมเสนอแนะให้ทางกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล กำหนดนโยบายให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติ และอัยการก็ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าร่วม ในการปฏิบัตินั้น ๆ ค้วย เพราะความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ถือว่า อัยการมีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมทำการสอบสวน หรือเริ่มทำการสอบสวนเองได้ อัยการจะทำได้ก็เพียงแต่ตรวจดูสำนวน หากเห็นว่ายังมีบกพร่องอยู่ก็มีอำนาจสั่ง สอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น¹ และโดยที่อำนาจของอัยการในการสั่งคดี และการ คำเนนคดีอาญา ตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีสันคดีของศาล ต่างก็ต้องอาศัย ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่าง ๆ ในส่วนของการสอบสวนเป็นส่วนสำคัญ ซึ่งถ้าหาก ส่วนของการสอบสวนนั้นถูกระงับขึ้นโดยมิชอบหรือไม่เป็นธรรมด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยของพนักงานอัยการและศาล ที่จะต้องยึดถือและถูกจำกัดเฉพาะ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่รวบรวมมาในส่วนของการสอบสวนนั้นเท่านั้น

ที่กล่าวมานี้ พอจะสรุปได้ว่า อำนาจสอบสวนนั้นเป็นอำนาจสำคัญที่มีความ เกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของอัยการ เพราะถือว่า การดำเนินคดีของพนักงาน สอบสวนนั้น เป็นการดำเนินการเพื่ออัยการ² ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชั้นการ ดำเนินคดีโดยอัยการ ก็เป็นผลต่อเนื่องกันเป็นขั้นตอนจากการดำเนินการในชั้นสอบสวน ของพนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องระยะเวลาในการควบคุมตัว และการ ฝากขัง ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กำหนดระยะเวลาของ พนักงานสอบสวนและอัยการไว้ร่วมกัน ปัญหาในเรื่องการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมถึงอัยการ ไม่อาจกระทำใดต่อสิ่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้อีกชั้นหนึ่ง ปัญหาในเรื่องการ

¹ สุรินทร์ ถั่วทอง "ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อ เสนอแนะบางประการ" ในวารสารอัยการ, หน้า 56 - 57

² คณิต ณ นคร "การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ" ในวารสารอัยการ,

ส่งสำนวนให้อัยการล่าช้ากว่าปกติในกรณีที่ยุทธองหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้น พนักงานสอบสวน หรือในการปล่อยชั่วคราว หรือการให้ประกันตัวในชั้นอัยการ ซึ่งทางปฏิบัติ คดีที่มีโทษสูง หรือ คดีออกฉกรรจ์ มักจะไม่ใคร่ได้ประกันตัวชั้นอัยการ เพราะพนักงานสอบสวนจะควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้จนครบกำหนดระยะเวลา 7 วัน ตามกฎหมาย โดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน เช่นนี้ จึงทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ของอัยการในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและใน กระบวนการยุติธรรมต้องประสบกับข้อขัดข้อง เนื่องจากอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง เป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น จึงควรจะขยายขอบเขตภาระหน้าที่ ของอัยการออกไปให้ครอบคลุมภาระหน้าที่ในการสอบสวน ดังจะไต่กล่าวต่อไป

สำหรับอำนาจการตั้งฟ้องคดีของอัยการหากพิจารณาในหลักการทาง ภาควิชานิติ จะเห็นได้ว่า หลักการฟ้องคดีอาญาของอัยการในประเทศต่าง ๆ แบ่งได้เป็น 2 หลักใหญ่ ดังนี้ คือ¹

1. หลักการฟ้องคดีอาญิตามกฎหมาย (Legality Principle)
มีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาหลักฐานการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ และเมื่อฟ้องแล้ว จะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้ ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องประเภทนี้ เช่น สหพันธรัฐ ราชอาณาจักรเยอรมัน กรีซ สเปน อิตาลี สหสาธารณรัฐอาหรับ รวมทั้งกลุ่ม ประเทศคอมมิวนิสต์

2. หลักการฟ้องคดีอาญิตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)
มีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้วมีเหตุอัน ควรเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่เมื่อค้ำเนินถึง

¹ กุลพล พลวัน "ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" ในวารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 39, มีนาคม 2524, หน้า 32

ผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดี และคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำผิด เนื่องจากการฟ้องคดีแล้วไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดของเขา รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่สมควร อัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้เสมอ และเมื่อฟ้องคดีไปแล้ว หากมีเหตุพอสมควร อัยการก็คดีได้ด้วยการถอนฟ้อง ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล เบลเยียม ไทย ฯลฯ

ทั้งสองหลักการนี้ต่างก็มีส่วนดีและส่วนเสีย หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย คือ เมื่อเห็นว่าฟ้องได้ จะต้องฟ้องทุกเรื่อง ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพและเสมอภาค แต่มีผลเสียที่เข้มงวดเกินไป ซากความยืดหยุ่น ส่วนหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี แต่ก็อาจเกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายขึ้นได้

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้ว นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควร ในการที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง เท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเพื่อกันไว้เป็นพยาน การสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยถือเป็นนโยบายของรัฐบาล¹ เป็นต้น และในกรณีอัยการได้ฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล

¹ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ สร.0203/4380 ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ และบันทึกกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0608/816 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2518 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

แล้ว ภายหลังเมื่อมีเหตุอันสมควรก็อาจถอนฟ้องได้ก่อนมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 แต่หลักการฟ้องคดีอาญาคือการฟ้องของ ไทยเรานี้ไม่ใช่การฟ้องที่เด็ดขาดทีเดียว¹ คือ ถ้าอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องแล้ว ย่อมเด็ดขาด ไม่มีใครโต้แย้งได้ แต่ ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องแล้ว ยังไม่เด็ดขาด จะต้องให้ฝ่ายบริหาร ด้วยกันเอง เข้ามามีส่วนตัดสินกรอง ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของอัยการ เสียก่อนตามที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กล่าวคือ ต้อง เสนอให้อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (คดีซึ่งเกิดในเขตกรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (คดีซึ่งเกิดใน ต่างจังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้อง จึงจะเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นและคำสั่งของอัยการ ก็ทำความเห็น แยก แล้วส่งให้อธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งชี้ขาด และในกรณีที่กรมอัยการมีคำสั่ง ไม่ฟ้องด้วยตนเอง ย่อมเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เช่นเดียวกัน

หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2520 กรมอัยการได้เสนอ โครงการที่ให้ขยายอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้อง นั่นคือ โครงการชะลอการฟ้องซึ่งมีหลักการโดยย่อว่า โดยที่ปรากฏจากการดำเนินคดี ของอัยการว่า ในปัจจุบันนี้ผู้ต้องหาที่อาญาเป็นจำนวนมากได้กระทำความผิด โดยมิได้มีจิตใจชั่วร้าย และตามประวัติ ความประพฤติ การศึกษา อาชีพ สภาพ- แวดล้อม ของบุคคลดังกล่าวเป็นคนดีในสายตาของสังคม และบางคนอาจทำประโยชน์ ให้แก่สังคมเป็นอย่างมากแล้ว แต่ได้มากกระทำความผิดอาญาบางประเภท เช่น ความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดเล็กน้อยที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ซึ่ง

¹ โกลแมน ภทธรภิรมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม" ใน อัยการนิเทศ, เล่ม 31, ฉบับที่ 4, พ.ศ. 2512, หน้า 490

ได้แก่การกระทำผิดเกี่ยวกับการจรรยา การมีอาวุธปืนไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย การเสพยาเสพติด และอื่น ๆ การที่อัยการฟ้องบุคคลที่กระทำผิดความผิดดังกล่าวให้ศาลลงโทษทำให้เกิดผลร้ายต่อผู้กระทำความผิดเป็นอันมาก เช่น ต้องเสียประวัติ ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือเลิกจ้าง ต้องได้รับความกระทบกระเทือนใจอย่างรุนแรง เป็นต้น ในแง่ของการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดก็อาจไม่ไฉน และมีผลต่อสังคม คือ ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การควบคุมดูแล การเลี้ยงดูระหว่างการดำเนินคดี และการต้องรับโทษตามคำพิพากษา ดังนั้น กรมอัยการจึงได้เสนอโครงการชะลอการฟ้องนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมโดยไม่เป็นการเสื่อมเสียสถานะทางสังคมที่เขามีอยู่แต่เดิม และเพื่อแก้ไขปรับปรุงความประพฤติของเขาในการอยู่ร่วมกันในสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น² อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำความผิดบางประเภทที่ระบุไว้ในบัญชิตายาระเบียชชะลอการฟ้องจะต้องให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนจึงจะมีสิทธิที่จะร้องขอให้ชะลอการฟ้องได้ และผู้ตองหนานั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติหรือการควบคุมดูแลที่อัยการกำหนด อัยการจะกำหนดระยะเวลาสำหรับชะลอการฟ้องไว้ ถ้าผู้ตองหาไม่ใดกระทำความผิดอีกในระหว่างชะลอการฟ้องและไม่ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติก็น่าสิ่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในที่สุด แต่ถาผู้ตองหากระทำผิดอีก หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อัยการจะสั่งยกเลิกการชะลอการฟ้องและผู้ตองหนานั้นจะถูกฟ้องทั้งคดีเดิมและคดีใหม่

โครงการชะลอการฟ้องนี้ ได้จัดทำในรูปของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่.....) พ.ศ.

¹ ดู "ชะลอการฟ้อง : หลักการและความเห็น" ในวารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 2, ปีที่ 9, กันยายน - พฤศจิกายน พ.ศ. 2520, หน้า 172 - 181

พร้อมกันกับเรื่องการปรับปรุงอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาของอัยการ และ
 ยังไม่ทันที่สภาฯ จะได้พิจารณาลงมติ สภาฯ ก็หมดอายุไปด้วยการเลือกตั้งทั่วไป
 เมื่อ พ.ศ. 2521¹ แนวความคิดในเรื่องของชะลอการฟ้องนี้เกี่ยวข้องกับ
 การใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้ต้องหาของอัยการ ซึ่งศาลก็ได้มีการใช้ดุลพินิจกับจำเลย
 ในส่วนของการคุมประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 อยู่แล้ว
 โดยที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ได้บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดซึ่ง
 มีโทษจำคุก และในคดีนั้น ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ถ้าไม่ปรากฏว่า
 ผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่า ได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษ
 สำหรับความผิดที่ไต่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึง
 อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย
 อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว
 เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่า ผู้นั้นมีความผิด แต่รอการลงโทษไว้ หรือ
 กำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้ผู้นั้นกลับตัวภายในระยะ
 เวลาที่ศาลกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยกำหนดเงื่อนไข
 เพื่อคุ้มครองความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ ฯ จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขของการ
 ชะลอการฟ้อง มีลักษณะคล้ายกับเงื่อนไขของการคุมประพฤติ นั่นก็คือ ลักษณะความผิด
 ที่ไม่รุนแรง และเหตุอื่นที่สมควรพิจารณาประกอบ

นอกจากนี้ ในบันทึกหัดดีและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องยังได้แสดงเหตุผลไว้อีกด้วยว่า
 "โดยที่อำนาจของอัยการในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน สมควรให้อัยการมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง

¹ กุลพล พลวัน "บทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นโจทก์" ใน
 วารสารอัยการ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 62, กุมภาพันธ์ 2526, หน้า 24

เพิ่มเติม เพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีได้ และโดยที่สมควรให้โอกาสผู้ต้องหาที่ไม่เคยต้องโทษมาก่อน และความผิดที่ได้กระทำเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคม ประกอบกับการฟ้องผู้ต้องหานั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สมควรให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่สั่งให้รอการสั่งฟ้องได้ จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

ในขณะที่วิธีการคุมประพฤติซึ่งมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง คือ การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับตัวเป็นคนดี และดำเนินชีวิตตามปกติในสังคมได้ต่อไป ได้ดำเนินไปอย่างประสบความสำเร็จ จึงไม่มีเหตุผลใดเลยที่สามารถนำมาคัดค้านหรือหักล้างแนวความคิดเกี่ยวกับชะลอการฟ้องได้

นอกจากการชะลอการฟ้องซึ่งได้มีการปฏิบัติอยู่ในหลายประเทศแล้ว ยังปรากฏว่า การต่อรองคำรับสารภาพก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งซึ่งมาช่วยเหลือการปฏิบัติงานของอัยการด้วย ไม่ว่าจะ เป็นแนวความคิดในเรื่องใด ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระทำใหม่กระทำผิดไม่คงรับโทษโดยระบบเรือนจำแล้ว ก็เห็นว่า เป็นวิธีการที่เหมาะสมทั้งสิ้น

ส่วนปัญหาเรื่องการค้าเนคตีในชั้นศาลโดยอัยการ ซึ่งทางปฏิบัติอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือในฐานะเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยอย่างเคร่งครัดนั้นก็เพราะเหตุว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับฐานะการเป็นโจทก์โดยอัยการและการเป็นโจทก์โดยเอกชนไว้ไม่แตกต่างกัน¹ ดังจะเห็นได้ตั้งแต่มาตรา 158 ภาค 3 ซึ่งกล่าวถึงวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น เป็นต้น ไปจนถึงชั้นอุทธรณ์ และฎีกา เว้นแต่กรณีกฎหมายประสงค์ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ

¹ กุลพล พลวัน "ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (4)" อ่างแฉว, หน้า 54

หรือมีข้อยกเว้นไว้โดยเฉพาะจึงจะเป็นไปตามนั้น เช่น กรณีที่อัยการยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับผู้เสียหายในระยะไต่สวนคดีเสร็จเด็ดขาด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31) หรือกรณีที่อัยการอาจขอให้ศาลสั่งผู้เสียหายกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดที่จะทำให้เกิดสิทธิของอัยการเสียหาย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32) หรือในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162) และโดยที่วิธีปฏิบัติของอัยการเองที่กระทำสืบเนื่องมาช้านานตั้งแต่เริ่มตั้งกรมอัยการก็ไม่ได้วางตัวเป็นกลางในการดำเนินคดีในฐานะทนายแผ่นดินด้วย จึงทำให้การดำเนินคดีของอัยการซึ่งกำหนดตนเองในฐานะเป็นโจทก์ฟ้องร้องกล่าวหาผู้กระทำผิดต้องทำหน้าที่นำสืบพยาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในฐานะคู่ความฝ่ายตรงข้ามตามระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นการต่อสู้กันทางกฎหมาย โดยมีศาลเป็นคนกลาง ดังนั้นจึงมีส่วนทำให้อัยการปฏิบัติหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือดำเนินคดี โดยจะกระทำเฉพาะสิ่งที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำผิดหรือสิ่งที่เป็นโทษแก่จำเลย ทั้งนี้ เพื่อรักษายศคดีมิให้พลีภัยพล้ำที่จะเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องในฐานะที่อัยการเป็นโจทก์อย่างเกรงครัด

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อยุติถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ถ้ามีเหตุผลน่าเชื่อว่าบริสุทธิ์จะไต่ไม่ถูกฟ้องดำเนินคดี และขณะเดียวกันถ้ามีเหตุผลน่าเชื่อว่ากระทำผิดก็จะถูกฟ้องดำเนินคดีเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ แต่การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการเพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นไปโดยมีข้อมูลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ จากการสอบสวนอย่างถูกต้องสมบูรณ์

ดังนั้น อำนาจสอบสวนจึงเป็นอำนาจสำคัญที่มีผลต่อเนื่องในการบังคับใช้กฎหมายอาญาของอัยการในกระบวนการยุติธรรม อำนาจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143, 144 หรือ

ในกรณีที่ยังการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งต้องเสนออธิบดีหรือรองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ว่าราชการ-
จังหวัด หรือแม่แต่อธิบดีกรมอัยการ เป็นผู้ชี้ขาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 145 ตลอดจนความร้ายแรงแห่งฐานความผิดที่จะตั้งกล่าวหาต่อผู้กระทำผิด ก็
พิจารณาจากจำนวนการสอบสวนทั้งสิ้น ฉะนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ
การสอบสวนคดีอาญาซึ่งได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด ซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการวินิจฉัยสั่งคดี
และการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่ม
ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไป
อย่างเหมาะสมและมีมาตรการถาวร และให้เกิดการคานและดุลกันในคดีอาญาระหว่าง
อำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้อง จึงควรให้อัยการซึ่งได้รับการฝึกฝนอบรมในการ
บังคับใช้กฎหมายและในการใช้ดุลพินิจบริหารความยุติธรรมเข้าควบคุมการสอบสวน
หรือเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในบางกรณีเมื่อมีเหตุอันสมควร เช่น
คดีที่กระทบกระเทือนต่อจิตใจของประชาชน และประชาชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ
หรือคดีที่เจ้าพนักงานกระทำ ความผิดทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น
ซึ่งจะเป็นการดำเนินการหามาตรการที่จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจขององค์กรด้วย
วิธีการจัดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งโดยองค์กรอื่นในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา

นอกจากนี้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการของไทยเราเหมือนกับหลักปฏิบัติ
ของนานาประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เบลเยียม
อิตาลี สเปน กรีซ สาธารณรัฐอาหรับ อู๋กัน ฯลฯ เป็นต้น ที่ให้การควบคุมการสอบสวน
เป็นความรับผิดชอบของอัยการ และเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของอัยการให้
อัยการตามเดิมอีกด้วย

อนึ่ง ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่.....) พ.ศ. ซึ่งได้
เสนอไปแล้ว แต่สภาฯ ยังไม่ทันพิจารณา สภาฯ ก็หมดอายุด้วยการเลือกตั้งทั่วไป
เมื่อเดือนเมษายน 2521 นั้น ได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม

เพื่อประกอบการวินิจฉัยสิ่งคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้อัยการมีอำนาจ

(ก) สิ่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสอบสวนบุคคลใดซึ่งตามสำนวนปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิดด้วย เป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติม หรือส่งผู้ต้องหาหรือพยานมาให้ซักถาม หรือส่ง หรือจัดการส่งวัตถุหรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

(ข) คำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และในการนี้ให้อัยการมีอำนาจ ออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่ง หรือจัดการส่งวัตถุ หรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

การที่ให้อัยการมีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวนนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่การฟ้องคดีของอัยการ เป็นอันมาก เพราะทำให้ได้รับพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงทั้งหมดสำหรับฟ้องคดีให้โดยผลและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตลอดจนเพื่อความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหาในเรื่องนี้ได้ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีอยู่กว้างเกินไปอันจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดยิ่งขึ้น และโดยที่อัยการมิได้สังกัดหน่วยงานเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และมีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กำหนดการควบคุมดูแลบังคับบัญชาไว้โดยเฉพาะ มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อันเป็นองค์กรอิสระเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบโยกย้ายหรือลงโทษทางวินัย ทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ อัยการจึงอยู่ในฐานะที่วางตัวเป็นกลางได้ดีกว่าผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนในอันที่จะควบคุมการสอบสวนนั้นได้

ส่วนการดำเนินคดีในชั้นศาลโดยอัยการนั้น โดยที่ทางปฏิบัติอัยการกำหนดตนเองเป็นฝ่ายตรงข้ามกับจำเลย และพยายามนำสืบแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยอย่างเข้มงวด เพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ อันเป็นการรักษาผลคดี

ในฐานะเป็นโจทก์ตามระบบกล่าวหาอย่างเคร่งครัดนั้น ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ เป็นการปฏิบัติงานในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งควรจะแตกต่างกับทนายโดยทั่วไป อัยการมีหน้าที่รักษามลประโยชน์ของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น อัยการควรจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ทั้งของผู้เสียหายของจำเลยและของสังคมไปพร้อม ๆ กัน ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 24 - 30 สิงหาคม พ.ศ. 2507 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เรื่อง "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" ซึ่งได้กล่าวในตอนหนึ่งว่า

"ถึงแม้ในทางเทคนิคเกี่ยวกับการดำเนินคดีแล้ว อัยการจะมีฐานะเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่ง แต่โดยวัตถุประสงค์ในทางคุณธรรมในการปฏิบัติงานแล้ว อัยการไม่ควรปฏิบัติอย่างคู่ความ และอัยการไม่ควรถือเอาสถานะประโยชน์ฝ่ายตนอย่างคู่ความโดยทั่วไป....."

"อัยการต้องมีมนุษยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ในการประจัญหน้ากับผู้ต้องหา ในการพิจารณาความผิด ในการสอบสวนและวิธีการที่ใช้ในการสอบสวน ในการฟ้องและขอให้ลงโทษ โดยจะต้องคุ้มครองส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องไม่เฉพาะแต่ของสังคมเท่านั้น แต่ของจำเลยด้วย....."

กล่าวโดยสรุปแล้ว อัยการจะต้องดูแลคุ้มครองรักษามลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายจำเลยด้วย หากเขามีสิทธิควรได้รับประโยชน์นั้น การบรรยายฟ้องของอัยการจะต้องบรรยายข้อเท็จจริงทุกอย่าง แม้ข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นประโยชน์กับจำเลยก็ตาม รวมทั้งการเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์กับจำเลยด้วย ซึ่งถ้าอัยการปฏิบัติได้เช่นนี้แล้ว จะเป็นการให้ความยุติธรรมแก่จำเลยและสังคม เพราะในปัจจุบันยังมีจำเลยอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีความรู้ในค่านกฎหมายและยากจนไม่สามารถจ้างทนายได้ และได้พลาดโอกาสในการต่อสู้คดี หรือแถลงข้อเท็จจริงบางอย่างเพื่อให้ศาลทราบ

อันอาจทำให้ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ หรือได้รับการรอกการลงโทษ

ดังนั้น การที่อัยการจะบังคับใช้กฎหมายอาญาให้ไต่ผลนั้น ไม่เพียงแต่ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ยังจะต้องประกอบด้วยเหตุอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมดอันเป็นเสมือนอุปสรรคในการที่อัยการจะพยายามทำให้กฎหมายมีการบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่ ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยอัยการไต่ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนส่วนรวมในที่สุด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. ศาล

ศาลเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรม ที่ทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการพิจารณาและประสานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟ้องร้องพิจารณาคดีเพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินคดีอาชญากรรมนั้น จะเป็นไปอย่างยุติธรรมและไม่ลำเอียง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายในการพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของจำเลย และศาลยังมีความรับผิดชอบในการกำหนดโทษผู้กระทำความผิด เพื่อคุ้มครองสังคมและแก้ไขบำบัดผู้กระทำความผิด

ก. ความเป็นอิสระของศาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวด 2 บทที่ว่าด้วยวิวัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายอาญาในประเทศไทย ตามนิตินิราชประเพณีไทย เติมพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอันเด็ดขาดในอันที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยชี้ขาดกรณีคดีต่าง ๆ ด้วยพระองค์เองทั้งสิ้น ดังเช่นในสมัยกรุงสุโขทัยปรากฏตามหลักศิลาจารึกเป็นความว่า พ่อขุนรามคำแหงได้นำไปปรับแก้ไขให้กระชับรัดกุมไว้ เมื่อราชนิติบัญญัติมีความจำเป็นที่จะไปสั่งกระตั้งให้ทรงทราบถึงพระกรรม พระองค์จะได้เสด็จออกชำระและตัดสินความนั้น ๆ ในสมัยต่อมาต้องมีมวลาตามคดียุติราชการ ทั้งปวงต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์รวมทั้งพระราชภาระในการชี้ขาดตัดสินข้อพิพาททั้งหลายของราษฎร ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยให้แก่ราชบุโรทิศ โดยการวินิจฉัยต้องเป็นไปตามคำภีร์พระธรรมศาสตร์ ในหลักอินทภาษได้กำหนดลักษณะของตุลาการว่า จะต้องไม่ล่วงเสียบซึ่งอคติ 4 ประการ คือ ฉันทาคติ โทษาคติ โมหาคติ และภยาคติ และในพระอัยการลักษณะตระลาการได้บัญญัติถึงเหตุแห่งตุลาการไว้ด้วยว่า ตุลาการต้องเป็นอิสระในความซึ่งมี 3 ประการ คือ คึงตนให้เป็นอิสระภาพหนึ่ง เอาตัวโจทก์จำเลยเป็นอิสระภาพในคดีหนึ่ง และให้ทั้งเอาแต่ถ้อยคำสำนวนโจทก์จำเลยเป็นอิสระภาพในคดีหนึ่ง ทั้งนี้ เห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการสถาปนาศาลอีกเป็นจำนวนมาก แยกย้ายกระจัดกระจายอยู่ในสังกัดต่าง ๆ ศาลมีเขตอำนาจกว้างกว่ายกตั้งกันทั้งอำนาจตุลาการก็มีได้แยกไปจาก

อำนาจบริหารโดยเด็ดขาด การพิจารณาความแทนทั้งหมดมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ อันเป็นปัจจัยให้ความยุติธรรมแก่ของใ้ง่าย พระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงรวมศาลทั้งหลายที่กระจัดกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ
ส่วนมากอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารมาตั้งรวมไว้แห่งเดียว สังกัดกระทรวงยุติธรรม
เป็นการตัดฝ่ายบริหารที่จะเข้ามาใช้อำนาจชี้ขาดคดีคดีต่อไป นับแต่นั้นมา ผู้พิพากษา
ก็เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่ผู้เดียว และถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์
จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตุลาการแต่พระองค์เดียวก็ตาม แต่เมื่อศาลได้พิพากษา
คดีใดเป็นที่สุดแล้ว พระองค์ไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจสูงสุดในอันที่จะเปลี่ยนแปลง
ข้อวินิจฉัยของศาลให้เป็นประการอื่น พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ใช้พระราชทาน
ความอิสระแก่ศาลในการวินิจฉัยอรรถคดีอย่างเต็มที่

ครั้น พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช
เป็นการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย
แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร
และอำนาจตุลาการ¹ อำนาจทั้ง 3 นี้ ต้องแยกออกจากกันเป็นคนละส่วน ควบคุม
และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป อำนาจ
ตุลาการนั้นเป็นอำนาจที่ช่วยรักษาและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน เพื่อความ
สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้ประชาชนได้มีหลักประกันความปลอดภัย และ

¹ สัตยชัย สัจจวานิช, "อิสระของตุลาการ", วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 1
ตอน 4 มีนาคม 2513, หน้า 9 - 21

เนื่องจากความศรัทธาและเคารพของประชาชนที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช รัฐธรรมนูญทุกฉบับในประเทศไทยจึงมีบัญญัติให้พระมหากษัตริย์
ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสถาบันแทนราษฎร, ใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และ
ใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังนั้น ศาลจึงทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ
ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

ได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพโดยความยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน จึงได้มีบัญญัติรับรองอำนาจอิสระของตุลาการไว้เป็นหลักเสมอว่า การพิจารณาพิพากษารรดคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และผู้พิพากษาศาลฎีกาย่อมมีอิสระในการพิพากษารรดคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งก็หมายความว่า การพิจารณาพิพากษารรดคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ และในการปฏิบัติหน้าที่ศาลย่อมมีอิสระที่จะแสดงความคิดเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีใดโดยไม่ต้องถูกรบกวนหรือถูกกระทบกระเทือนจากอำนาจอื่น ๆ¹ รวมทั้งไม่อยู่ในอาณัติที่จะต้องทำตามคำสั่งหรือความประสงค์ของบุคคลใดหรือองค์การใด แต่อิสระนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายไม่ใช่อิสระตามอำเภอใจเสียทีเดียว (ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 หมวด 8 มาตรา 169 และ มาตรา 173)

และเมื่อมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดวางระเบียบราชการศาลยุติธรรม ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมทั้งหลายสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์การทางค่านบริหาร ทำให้ว่ากกิจการศาลอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร และรัฐธรรมนูญก็ได้จัดแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารก็ตาม แต่แท้ที่จริงแล้วอำนาจพิจารณาพิพากษารรดคดีเป็นอำนาจอิสระหรืออยู่ในดุลพินิจของศาลโดยแท้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานทางค่านนโยบายและการบริหารงานธุรการ

¹ แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งเป็นสมัยที่อำนาจตุลาการเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ก็ทรงประทานความอิสระให้แก่บรรดาผู้พิพากษา ในอันที่จะพิจารณาพิพากษารรดคดีของตนได้อย่างอิสระเช่นกัน และพระธรรมศาสตร์ลักษณะตระลาการก็ยังได้บัญญัติรับรองถึงความอิสระของผู้พิพากษาไว้ด้วย

ของศาลโดยทั่ว ๆ ไป ให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย เช่น การก่อสร้างศาล การขอตั้ง
อัตราเงินเดือนเพิ่มเติม และรับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งจำเป็น
ต้องมีประจำในศาลทุกศาล เป็นต้น (ดู พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1)

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษารัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติคุ้มครองไว้อีกว่า การแต่งตั้งผู้พิพากษาและการให้
พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ
ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ
(ก.ต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน
แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล (ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
มาตรา 176) คณะกรรมการตุลาการนี้จึงเป็นองค์การพิเศษที่จัดขึ้นเพื่อปกครอง
และคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา มิให้ถูกกลั่นแกล้ง
ลงโทษทางวินัยโดยฝ่ายบริหาร และมีให้ถูกริบบำเหน็จหรือแทรกแซงจากฝ่ายอื่นได้ด้วย
คณะกรรมการตุลาการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมกับที่เป็นหน่วยงานกลางบริหารงาน
บุคคล ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการตุลาการทำหน้าที่ทั้งการพิจารณาถ่วงดุลการกระทำผิด
และอนุมัติการลงโทษ และคณะกรรมการตุลาการก็เป็นคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระ
ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ใต้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการบีบบังคับ
หรือเห็นแก่พรรคพวกของผู้หนึ่งผู้ใด ผลการพิจารณาและโทษที่คณะกรรมการตุลาการ
เป็นผู้กำหนดจึงมีลักษณะที่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำผิดทุกราย นอกจากนี้ การที่กฎหมาย
ให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้กำหนดโทษ ยังทำให้คณะกรรมการตุลาการอยู่ใน
ฐานะเป็นผู้แก้ไขปราบปรามการกระทำผิดวินัยอีกด้วย เพราะเมื่อมีการกระทำผิด
คณะกรรมการตุลาการก็ทำหน้าที่ระบุโทษที่จะลงตามความหนักเบาแล้วแต่กรณี¹ ดังนั้น

¹ สิทธิพร เกียรติศิริโรจน์, การบริหารงานบุคคลในอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการตุลาการ, วิทยานิพนธ์เสนอต่อ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513, หน้า 98

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญในอันที่จะให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ จากอำนาจทางฝ่ายบริหารหรือการเมืองที่จะเข้ามาบีบบังคับให้หยุดหรือโทษแก่ผู้พิพากษา แต่พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัวบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการตุลาการหลายครั้งตามเหตุการณ์บ้านเมือง บางครั้งฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดตัวบุคคลที่เป็นกรรมการตุลาการและฝ่ายบริหารมีอำนาจให้หยุดและโทษแก่ตุลาการได้ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการต้องหาว่ากระทำความผิด ถ้าคณะกรรมการตุลาการพิจารณาแล้วไม่ได้ความเป็นสัตย์ว่ากระทำความผิดที่จะต้องถูกไล่ออก หรือ ปลดออก แต่รัฐมนตรีเห็นว่ามิมีมลทินหรือมิว่าหมอง การจะให้รับราชการอีกจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ รัฐมนตรีจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้โดยไม่ต้องรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ ยิ่งกว่านั้น รัฐมนตรียังมีอำนาจให้ข้าราชการตุลาการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญอย่างข้าราชการพลเรือนได้โดย (ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2482 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2485 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วทั้ง 2 ฉบับ) และในบางครั้งฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองก็ได้เข้ามาควบคุมคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้พิพากษาโดยเข้ามาเป็นกรรมการตุลาการเสียเอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ และมีกรรมการโดยตำแหน่ง 5 นาย คือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา กับ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5 นาย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้เห็นได้ว่า กฎหมายเปิดช่องทางให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาควบคุมผู้พิพากษาศาลได้โดยง่าย เป็นการกระทบกระเทือนหลักประกันเสถียรภาพของผู้พิพากษาศาลอย่างมาก และโดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ซึ่งได้

ถูกยกเลิกไปแล้วเช่นกัน¹ ก็มีผลทำให้อำนาจทางฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซง หรือมีอิทธิพลเหนือฝ่ายตุลาการ อันเป็นการผิดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในส่วนที่ว่าด้วย การแบ่งแยกอำนาจให้สมดุลกัน อีกทั้งอาจทำให้ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการเสียไปด้วย พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีบัญญัติรับรองถึงหลัก ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการไว้ โดยคณะกรรมการตุลาการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน คือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรม² และกรรมการ

¹ ก่อนที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 จะถูกยกเลิกไปนั้น ได้มีปฏิกริยา ในเชิงปฏิเสธต่อการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ จากบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพ ทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เช่น การเดินขบวนของบรรดานิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัย ต่าง ๆ ในขณะนั้น และการชุมนุมประท้วงของบรรดาผู้พิพากษา อาจารย์กฎหมาย ณ กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น จนรัฐบาลจำต้องออกกฎหมายยกเลิกประกาศ คณะปฏิวัติดังกล่าว

² ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะรวมอยู่ในกรรมการตุลาการโดยตำแหน่งด้วยก็ตาม แต่กรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่า ฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวกายหรือควบคุมฝ่ายตุลาการ เพราะตำแหน่งปลัดกระทรวง ยุติธรรมจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา หรือผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่ในทางปฏิบัติมักจะตั้งจากผู้พิพากษาที่มีอาวุโสระดับเดียวกับ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา (ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 47)

ผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ซึ่งผู้พิพากษาเลือกจากข้าราชการตุลาการประจำชั้นผู้ใหญ่
ตั้งแต่ระดับผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาขึ้นไป 4 คน และเลือกจากข้าราชการ
ตุลาการบำนาญอีก 4 คน (ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.
2521 มาตรา 34) นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการอย่าง
กว้างขวางในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาผู้พิพากษา การแต่งตั้งผู้พิพากษา
ไม่ว่าในตำแหน่งใด ๆ การโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การให้ความดีความชอบ การลงโทษ
ทางวินัย การถอดถอนผู้พิพากษาทุกนาย ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการตุลาการทั้งสิ้น (ดู
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 19, 20, 64)
นับว่าเป็นการให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลาการ ได้ดีพอสมควร
จึงเป็นกฎหมายที่เหมาะสมแก่กาลสมัยและในประเทศไทยที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

นอกจากคุ้มครองตัวผู้พิพากษาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมี
บทบัญญัติคุ้มครองอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ด้วยว่าเป็นอำนาจของศาล การ
ตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง
โดยเฉพาะ แทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นจะกระทำมิได้
และการบัญญัติกฎหมายใหม่มีผลเป็นการ เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย
ธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้เช่นกัน
(ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 หมวด 8 มาตรา 171, 172)
แต่ในบางยุคบางสมัยแม้จะมีหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้นอยู่ดังนี้แล้วก็ตาม
ก็ยังมีกฎหมายบางฉบับมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างศาล
อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม
ออกประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2497 มาตรา 9 บัญญัติว่า "คำสั่งของคณะกรรมการ
จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ตามความในมาตรา 4 หรือ มาตรา 8 ให้ถือเป็น
เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้"¹ ซึ่งเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ

¹ คุรยละเอียดใน สัตยชัย สัจจวานิช, เรื่องเดิม, หน้า 33 - 35

จัดตั้งขึ้นเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันบุคคลอื่นที่มีชื่อเสียง ให้อำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยว่า " มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แยกและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ไซ้บังคับไม่ได้ " 1

ดังนั้น เห็นได้ว่า หลักการที่ศาลหรือตุลาการมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ได้เป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองบ้านเมืองตั้งแต่สมัยโบราณมาตลอดจนทราบเท่าทุกวันนี้

ดังที่โลกกล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ผู้พิพากษาหรือศาล กับ ความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใด ถือว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระนี้ก็ต้องอยู่ในขอบเขตของการใช้อำนาจโดยชอบเป็นไปได้ในแง่ที่ว่า อาจมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้น ซึ่งในแง่นี้มีการวางมาตรการการควบคุมภายในอยู่แล้ว แต่มาตรการที่สำคัญซึ่งจะนำมากล่าวในที่นี้คือ Impeachment

พิจารณาจากความหมายแล้ว " Impeachment " คือ การกล่าวหาเจ้าพนักงานว่ากระทำผิดความผิด ตามหลักปฏิบัติของทั้งประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา การกล่าวหาเช่นนี้จะกระทำกันที่รัฐสภา โดยสมาชิกของรัฐสภาจะทำหน้าที่ซักพยาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคัดถอนอิทธิพลของเจ้าพนักงานระดับสูง ซึ่งถ้าฟ้องร้องกันในศาลทั่ว ๆ ไปแล้ว อาจจะมีผู้เห็นบางคนไม่กล้าไปเป็นพยาน เพราะเกรงกลัวอำนาจหรืออิทธิพล (Story, Const. Sec. 638)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะถูกดำเนินการตาม มาตรา 1 ของกฎหมาย the United States Constitution for a Federal offense.

1 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ 27 กุมภาพันธ์ 2501 หน้า 7)

การดำเนินการจะกระทำกันในรัฐสภา โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการต่อเจ้าพนักงาน
ของรัฐที่ถูกกล่าวหา

ลักษณะและความเป็นมา " Impeachment " นั้น เป็นวิธีการที่เกิดขึ้นใน
ประเทศอังกฤษ เมื่อ 600 ปี มาแล้ว แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่ากำลังจะถูกยกเลิกไป
(obsolescent) วิธีการนี้อาจจะเป็นการร้องขอให้ดำเนินการกับใครก็ได้ที่เป็น
เจ้าพนักงานกระทำการโดยมิชอบ ในทางปฏิบัติแล้วอาจกล่าวได้ว่า มันเป็นมาตรการที่
ป้องกันประชาชน โดยผ่านทางรัฐสภาต่อการกระทำอันมิชอบกวดหยัดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐ กล่าวกันว่า Impeachment นี้ เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดประเภท Political Offenses เพราะความผิดประเภทนี้
ผู้กระทำมักจะเป็นผู้ที่อำนาจและมีอิทธิพล

ในขอกกล่าวหาซึ่งยื่นหรือเสนอต่อ House of Commons ซึ่งเป็นเรื่อง
เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดประเภท ขบถ (treason) ความผิดทางอาญา
ที่ร้ายแรง (high crimes) และ ความผิดทางอาญาที่มี โทษเบา (Misdemeanor)
เจ้าพนักงานซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาจะถูกพิจารณาตัดสินโดย House of Lords การ
พระราชทานอภัยโทษ (royal pardon) ไม่สามารถนำมาใช้กับคดีประเภทนี้ได้
และรวมไปถึงการปิดสมัยประชุม หรือการไม่อนุญาตของสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถนำ
มาใช้เพื่อหยุดยั้งการดำเนินการของวิธีการดังกล่าวได้ ในกรณีที่ว่ากระทำความผิดจริง
ผู้กระทำความผิดอาจถูกลงโทษในทางอาญา หรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่การไม่
กระทำอะไรเลยของรัฐสภาเกินกำหนดระยะเวลา อาจจะทำให้คดีประเภทนี้สิ้นสุดลงได้

อย่างไรก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีนั้นสามารถนำมาใช้ถอดถอนตำแหน่งผู้พิพากษา
ได้อยู่แล้ว ในกรณีเช่นนี้ Impeachment จึงไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ วิธีการนี้จึงมีได้
พยายามนำมาใช้กับการถอดถอนผู้พิพากษาในประเทศอังกฤษ (ดู Warren Hastings
Hastings in 1788-1795, The Impeachment of 1st Viscount Melville
(Henry Dundas) in 1806, and the attempt to impeach 3d. Viscount
Palmerston in 1848)

สำหรับมาตรการและวิธีปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะแรก ๆ ได้วางมาตรการเกี่ยวกับ Impeachment คล้ายกับประเทศอังกฤษ และถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐ (ดู Constitution of the United States, Article I, sections 2 and 3 Article II section 4) และกฎหมายภายในของทุกรัฐ ยกเว้นแต่เพียงรัฐ Oregon เท่านั้น คดีที่ถือว่าเป็นที่น่าสนใจมากที่สุดคดีหนึ่งก็คือ คดีของ President Andrew Johnson (q.v.)

ในปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับ Impeachment ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระทำลงโดยกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ส่วนใหญ่แล้ว Impeachment นั้น นำมาใช้ เฉพาะการกล่าวหาเจ้านักงานฝ่ายปกครอง และเจ้านักงานฝ่ายยุติธรรม ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งปกติแล้วตำแหน่งที่สำคัญเหล่านี้มักจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ สำหรับโทษที่ได้รับของผู้ถูกกล่าวหาโดยผ่านมาตรการทาง Impeachment นั้น จะไม่รวมไปถึงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ การห้ามมิให้ประกอบอาชีพนั้นอีกต่อไปในอนาคต แต่ในกรณีนี้ศาลก็ยังสงวนสิทธิ์ที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาหลังจากได้ดำเนินการดำเนินการทาง Impeachment แล้ว

Impeachment ซึ่งกระทำต่อเจ้านักงานของรัฐเกี่ยวกับข้อหาใดข้อหาหนึ่ง โดยเฉพาะนั้น การพิจารณาที่กระทำลงนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกระทำโดยรัฐสภา แต่ในบางรัฐกลับกระทำลงโดยศาลที่มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เจ้านักงานผู้ถูกกล่าวหาปกติแล้วถือว่ารับทราบข้อกล่าวหา นั้น คู่กรณีไม่สามารถที่จะขอสมานโทษแทนการไต่พิจารณาในส่วนของ Impeachment ได้ กฎหมายของบางรัฐให้ใช้วิธีการ Impeachment ได้ในความผิดอื่น นอกจากความผิดดังต่อไปนี้ ซึ่งได้แก่ ฆบถ (treason) รับสินบน (bribery) และความผิดในทางอาญาที่ร้ายแรงอื่น ๆ (high crimes) และความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นความผิดคามรัฐธรรมนูญของสหรัฐ (misdemeanors of the federal Constitution) ความผิดอื่น ๆ ซึ่งใช้วิธีการ Impeachment ได้ก็คือ

ความผิดเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบ (misconduct) ความผิดเกี่ยวกับการ
 การละเลยท่อนหน้าที่ หรือ ติงว้นช่อกทางราชการ (neglect of duty and malfeasance in office) ความผิดเกี่ยวกับการเมาสุรา (drunkenness)
 ทลอคจนความผิดเกี่ยวกับการฉอราชฎรบั้งหลวง และความผิดคอกฎชอบั้งคียบ (statutory crimes) ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจในการอภัยโทษจะไม่นำมาใช้ในคดี Impeachment
 แต่มวครการในรัฐ Tennessee นั้น สภานิติบัญญัติของรัฐ อาจะยกเลิกโทษที่
 เจ้าพนักงานนั้นจะไครับค่อไปในอนาคตไค ในบางรัฐบัญญัติหลักเกณฑ์ครอบคลุมไปถึง
 การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งหน้าที่ควย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิด
 ซึ่งค่อเนื่องกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนนั้น แต่ Impeachment นี้จะไม่นำ
 มาใช้กับกรณีการกล่าวหาที่นเกิดขึ้นในขณะที่ระยะเวลาการเป็นเจ้าพนักงานของเขา
 สิ้นสุดลงไปแล้ว

คดีเกี่ยวกับ Impeachment ที่สำคัญ และจะยกมาเป็นตัวอย่างไคแก่
 Governors Harrison Reed of Florida in 1872, William Sulzer in
 New York 1913, James Z. Ferguson of Texas in 1917, and John C.
 Walton of Oklahoma in 1923, Governors Sulzer ถูกกล่าวหาว่า
 กระทำความผิดทั้งก่อนและขณะที่ดำรงตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำผิดควย
 คะแนนเสียง 50 คอ 1 Governors Sulzer ถูกเพิกถอนจากตำแหน่ง แต่
 ไมหามที่จะเขาคำรงตำแหน่งนี้ค่อไปในอนาคต Governors Ferguson ถูก
 กล่าวหาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกระทำมิชอบค่อเงินทุนสาธารณะ นอกจากนั้นก็
 Governor Walton อีกควย

สำหรับแนวความคิดของนักกฎหมายบางท่านที่เสนอแนะให้นำเอาวิธีการใน
 ส่วนของ Impeachment มาใช้กับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของศาลหรือผู้พิพากษา
 กล่าวคือ ในกรณีที่มีการกล่าวหา ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การดำเนินการใน
 เรื่องนี้ควรจะต้องกระทำกันในรัฐสภา โดยสมาชิกของรัฐสภาเองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ซัก

พยาน และสืบสวนหาความจริง เพื่อลงโทษในเมื่อผู้ที่ถูกกล่าวหาหนีไปกระทำความผิดจริง เพื่อเป็นการ **check and balance** งานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การที่จะควบคุมการดำเนินงานของผู้พิพากษา ให้เป็นไปได้โดยชอบนั้น ต้องคำนึงถึง " ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา " ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความยุติธรรมด้วย ก็จะเห็นได้จากในปัจจุบันฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไป ก้าวร้าวให้คุณให้โทษผู้พิพากษาได้ และมาตรการในการควบคุมผู้พิพากษาโดยหน่วยงาน ศาลเองก็รัดกุมเพียงพออยู่แล้ว เพราะนอกจากการควบคุมการดำเนินงานตามลำดับชั้นของ การปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาโดยตรงอีก 1 คือ คณะกรรมการตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาและอดีตนายพิพากษา จำนวน 12 คน เป็นคณะกรรมการตุลาการโดยตำแหน่ง 4 คน คือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ คณะกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ซึ่งผู้พิพากษาเลือกมาจากราชการตุลาการ ประจำชั้นผู้ใหญ่ทั้งระดับผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาขึ้นไป 4 คน และเลือกจาก ข้าราชการตุลาการบ้านนอกอีก 4 คน¹ อำนาจของคณะกรรมการตุลาการนี้มีทั้งในส่วน ที่เกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาผู้พิพากษา การแต่งตั้งผู้พิพากษาไม่ว่าในตำแหน่งใด ๆ การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง การให้ความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย และการถอดถอน ผู้พิพากษาทุกนาย นอกจากนี้ คณะกรรมการตุลาการก็ยังมีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณา ให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ ตลอดจนกำหนดหรือวางระเบียบใด ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ ตุลาการอีกหลายประการ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็เป็น เพียงผู้เสนอความคิดเห็นแก่คณะกรรมการตุลาการเท่านั้น ไม่มีอำนาจโดยสิ้นเชิงในการ ปกครองบังคับบัญชาผู้พิพากษา

¹ พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521, มาตรา 34

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตุลาการนี้มีอำนาจโดยตรงในการคุ้มครองให้ความเป็นธรรม ตลอดจนเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของข้าราชการฝ่ายตุลาการมิให้ถูกกลั่นแกล้งลงโทษทางวินัยจากทางฝ่ายบริหาร คณะกรรมการตุลาการสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ คณะกรรมการตุลาการทำหน้าที่ทั้งพิจารณาและกลั่นกรองการกระทำผิดและอนุมัติการลงโทษ และคณะกรรมการตุลาการนี้ก็เป็นคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณา วินิจฉัย เรื่องราวต่าง ๆ ได้โดยเต็มที่ โดยไม่ต้องหวงเกรงการบีบบังคับต่าง ๆ

ข. คุณพินิจของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

การใช้คุณพินิจของศาลหรือผู้พิพากษาในการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการปฏิบัติที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่งของศาลในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะกฎหมายทุกเรื่องจะต้องมีผลบังคับ และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของศาลก็คือ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นจะใช้บังคับแก่กรณีพิพาทนั้นใดหรือไม่เพียงไร และวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำความผิด¹ จึงทำให้เห็นได้ว่า คุณพินิจของศาลในคดีอาญาสามารถที่จะแยกออกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือ คุณพินิจของศาลในการวินิจฉัยความผิด อันเป็นการปรับข้อกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงในคดีอาญาแต่ละคดี ซึ่งในส่วนนี้ยังได้รวมถึงคุณพินิจของศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงอันได้มาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีอาญา ซึ่งจำต้องอาศัยหลักเกณฑ์บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณา

¹ โปยม เลขยานนท์ "อำนาจตุลาการ", บทบัญญัติ เล่ม 25
ตอน 4 ธันวาคม 2511 หน้า 731 - 734

ความอาญาและกฎหมายลักษณะพยาน และส่วนที่สอง ก็ได้แก่คุณพิณิจของศาลในการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด ตามบทบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา อันเป็นการนำเอามาตรการลงโทษที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้มายังบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิด ดังนั้นการใช้คุณพิณิจของศาลในทั้งสองส่วนนี้ ในคดีอาญาจึงถือได้ว่า ศาลเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาอย่างแท้จริง และเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ศาลจะต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนอย่างที่ว่า ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นเพียงแต่ผู้ใช้อำนาจกฎหมายอาญา (ปรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงและกำหนดโทษ) ในลักษณะที่เป็นเพียงแต่ผู้ตีความกฎหมายอาญาเท่านั้น มิใช่เป็นผู้ที่จะบัญญัติกฎหมายโดยอาศัยคำพิพากษาของศาล (Judge makes Law) เหมือนกับประเทศที่ไ้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ อันถือได้ว่าเป็นการก้าวก้าวอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งขัดต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

1) คุณพิณิจของศาลในการวินิจฉัยความผิด

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล การบังคับใช้กฎหมายอาญาของศาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยความผิด อันเป็นการปรับข้อกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี จึงกระทำได้อยู่ในลักษณะที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตีความกฎหมายอาญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษดังจะกล่าวต่อไป กฎหมายอาญาจึงเป็นกฎหมายที่ให้โอกาสศาลใช้คุณพิณิจของศาลเองได้น้อยมาก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าห้ามมิให้ศาลใช้คุณพิณิจของศาลในการนี้เสียเลย เป็นแต่ว่าการใช้คุณพิณิจของศาลเกี่ยวกับการตีความกฎหมายอาญา จะกระทำได้เพียงเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายอาญา อันเป็นการเสริมสร้างความยุติธรรม และ/หรือเพื่อเสริมสร้างเนื้อหาที่ขาดหายไปของบทบัญญัติกฎหมายอาญา ให้สมดังเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติกฎหมายอาญานั้น ๆ ดังนั้นการใช้คุณพิณิจของศาลในคดีอาญา จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมากที่สุดเพื่อประโยชน์ในการ

อำนาจความยุติธรรม เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล (Individualized Justice)¹

สำหรับการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดของผู้กระทำผิดนั้น สิ่งสำคัญประการแรกก็คือ การวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริง (Find Fact) ศาลต้องค้นหาข้อเท็จจริงว่า การกระทำของผู้กระทำผิดมีลักษณะการกระทำ ข้อเท็จจริง รวมทั้งพฤติการณ์แวดล้อมแห่งการกระทำเป็นประการใด เพราะจะเป็นเครื่องช่วยกำหนดในการตัดสินใจของศาลหรือผู้พิพากษาว่า ควรจะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอย่างไรบ้าง ท้ายเหตุนี้ ศาลฎีกาจึงได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงไว้ในคำพิพากษานี้ที่ 631 - 638/2482 ว่า "ในการวินิจฉัยพยานหลักฐานนั้น ศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจหยิบยกหลักฐานใด ขึ้นพิจารณาประกอบหลักฐานอื่นได้ ไม่จำต้องหยิบยกมาพิจารณาทุกอันทุกอัน" ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจพิจารณาคดีสินอรรถคดีลงไปอย่างไคนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง ดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยความผิดจึงเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง (find fact) และปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับหลักกฎหมาย (applies law) รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (decides what is desirable in the circumstances after the facts and law are known)² สำหรับข้อกฎหมายนั้นศาลสามารถพิจารณาได้โดยตรง โดยตรวจค้นจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐได้บัญญัติตราขึ้นไว้ ส่วนข้อเท็จจริงนั้นประมวล

¹ นพพร โพธิ์รังสิยากร การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ, วิทยานพนธ์ มหามัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 19

² เรื่องเดียวกัน หน้า 6 - 7

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มีบัญญัติว่า "ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้แจงนำพยานหลักฐานทั้งปวง อย่างพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น" และวรรคสองว่า "เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย"

ฉะนั้น ในการพิจารณาคดี ศาลย่อมจะพิพากษาลงโทษจำเลยมิได้จนกว่าจะแน่ใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง หากพยานใจตกเป็นที่น่าสนใจ ศาลก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้เป็นผลแก่จำเลยตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาคดีมาตรา 227 แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อประกอบในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดได้กว้างไว้เป็นแนวทางที่กว้างมาก เพราะการใช้ดุลพินิจว่า อย่างไรจึงจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น พื้นฐานความเข้าใจ ความคิดเห็น ทักษะสติ ประสบการณ์ของผู้พิพากษาแต่ละนายมีไม่เหมือนกัน ฉะนั้น จึงปรากฏเสมอว่า คดีอย่างเดียวกัน ศาลใช้ดุลพินิจไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ดี การใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงนั้น ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ลักษณะพยาน ซึ่งพอจะสรุปหลักเกณฑ์ย่อ ๆ ได้ ดังนี้ คือ

(1) ประเภทของพยาน¹ เป็นสิ่งที่ช่วยดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยชี้แจงนำพยาน ซึ่งมีหลักอยู่ว่า ศาลจะต้องฟังพยานที่ดีที่สุด (best evidence rule) ในที่นี้หมายถึงพยานชั้นหนึ่ง หรือประจักษ์พยาน ย่อมมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่าพยานนอกเล่า พยานชั้นสอง หรือ พยานแวดล้อมกรณี ตัวอย่างเช่น ในคดีกล่าวข่มขืนกระทำชำเรา โจทก์ไม่สามารถหาตัวผู้เสียหายและมารดา มาเบิกความคงมีแต่คำให้การของผู้เสียหายและมารดาในชั้นสอบสวน ซึ่งให้การไว้ว่า จำเลยกับพวก

¹ รายละเอียดอยู่ใน ประมุข สุวรรณศรี, กฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงธน, 2517) หน้า 12 - 15

ได้รวมกันจนคร่ำครวญเสียหายไป และผู้เสียหายให้การคว่ำว่า จำเลยข่มขืนกระทำชำเรา ผู้เสียหาย โดยมีพนักงานสอบสวนเบิกความประกอบ กับมีผู้ใหญ่บ้านเบิกความว่า มารดาผู้เสียหายได้แจ้งความในคืนวันเกิดเหตุว่า จำเลยกับพวกได้คร่ำครวญเสียหายไป ทั้งนี้ ศาลยังรับฟังลงโทษจำเลยไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 165/2503)

(2) ประเภทข้อเท็จจริง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพยานหลักฐานในการที่ ศาลจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า จำเลยกระทำความผิดนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงในประเด็น โดยตรง หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 104 บัญญัติว่า ให้ศาลมีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานที่ คุกคามนำมาสำนนั้น จะเกี่ยวกับประเด็น และเป็นอันเพียงพอให้เชื่อฟัง เป็นยุติได้หรือไม่ แล้วพิพากษาคดีไปตามนั้น และโดยอาศัยอำนาจมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 104 นี้ จึงนำมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญาคืบ ค้างนั้น ผู้พิพากษาในคดีอาญาจึงมีอำนาจในการพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงตามที่คุกคามได้สืบพยาน กันมานั้น เป็นข้อเท็จจริงในประเด็นหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นหรือไม่ เพียงใด ตัวอย่าง เช่น โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยทำร้ายร่างกายโดยตีศรีษะ แก้วขาว ทางพิจารณา ได้ความว่า จำเลยตีศรีษะ แก้วขาว ทั้งนี้ ไม่ใช่แตกต่างในสาระสำคัญอันจะเป็น เหตุให้ยกฟ้องได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1658/2497) เพราะคดีนี้ข้อเท็จจริงในประเด็น โดยตรงอยู่ที่ว่า จำเลยทำร้ายผู้เสียหายจริงหรือไม่ ไม่ใช่อยู่ที่ความผิดพลาดเล็กน้อย ในการทำร้าย

ส่วนการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อกฎหมายนั้น เมื่อศาลได้วินิจฉัย ข้อเท็จจริงในคดีอาญา เป็นที่ยุติแล้ว ศาลจึงค่อนนำหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติแห่ง กฎหมายมาปรับแก้ข้อเท็จจริงเหล่านั้น ซึ่งในบางกรณีก็สามารถทำได้โดยง่าย เพราะถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายชัดเจนแน่นอน จึงสามารถที่จะทราบความหมาย ของกฎหมายได้ทันที แต่ในทางปฏิบัติมีน้อย—กรณีเต็มที่ถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะชัดเจนโดยไม่ต้องตีความ เพราะการที่จะทราบความหมายของถ้อยคำในกฎหมาย

มีว่าอย่างไร ก็จำเป็นต้องพิจารณาจากเนื้อหา (Content) ในตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น โดยพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายทั้งหมด หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ข้างเคียง ซึ่งก็เป็นการตีความเสียก่อนนั่นเอง แต่ในบางกรณีก็ทำได้ยากมาก เพราะถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ชัดเจนแน่นอน ก็จำเป็นจะต้องตีความในกฎหมายหรือแปรกฎหมายเสียก่อน จึงนำมาปรับแก้ไขข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วได้ แต่หลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายอาญานั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายโดยทั่วไป ดังได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

(ก) ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษ ฉะนั้น จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ถ้าบัญญัติว่าการกระทำหรือคนวันกระทำใดเป็นความผิด ก็ต้องตีความว่าเฉพาะการกระทำหรือคนวันเท่านั้น ที่ซึ่งกฎหมายมุ่งหมายจะให้เป็นความผิด การกระทำ หรือคนวันอื่นนอกจากนั้นหาเป็นความผิดไม่

(ข) จะตีความประมวลกฎหมายอาญาในทางขยายความมิให้เป็นการลงโทษ หรือเพิ่มโทษผู้กระทำให้หนักขึ้นไม่ได้ เช่น เมื่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 241 กำหนดให้การหลอกลวงโดยทุจริตให้บุคคลส่งทรัพย์สินเป็นความผิด จะตีความโดยขยายความว่า การหลอกลวงโดยทุจริตให้บุคคลส่งแรงงานให้ เช่น ยอากใ้บ่อน้ำก็หลอกลวงว่าตรงนั้นมีขุมทรัพย์ซ่อนอยู่ใครขุดได้จะยอมให้เขาไป เขาหลงเชื่อจึงขุดดินให้เป็นบ่อ ซึ่งเป็นการหลอกลวงให้เขาส่งแรงงานให้ ศาลจะตีความว่าการส่งแรงก็เหมือนกับการส่งทรัพย์สิน และลงโทษผู้หลอกลวงฐานฉ้อโกงเหมือนกับการหลอกลวงให้ส่งทรัพย์สินไม่ได้ เพราะเป็นการตีความโดยขยายความให้ลงโทษบุคคล แต่ในทางตรงกันข้ามศาลอาจตีความโดยขยายความให้เป็นผลดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ เช่น การหยอกล้อตมประเพณี มิใช่เป็นความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น

(ค) ในกรณีเป็นที่สงสัย ศาลต้องตีความให้เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหา
 ว่าไม่ไ้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ต้องระลึกว่าศาลไม่มีหน้าที่ช่วยเหลือนผู้กระทำความผิด
 และศาลไม่มีหน้าที่พยายามหาทางตีความในทางที่ว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นการ
 กระทำความผิด ศาลจะตีความไปในทางที่เป็นผลดีแก่ผู้กระทำผิดก็ต่อเมื่อถ้อยคำของ
 ตัวบทเป็นที่สงสัย ซึ่งอาจตีความว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดก็ได้ หรือจะให้เป็น
 ผลร้ายหรือไม่ก็ได้ เฉพาะในกรณีเช่นว่านี้เท่านั้น ศาลจึงจะตีความให้เป็นผลดีแก่
 ผู้ต้องหา¹

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การตีความในกฎหมายอาญาจะต้องตีความโดย
 เคร่งครัดนั้น ก็มีความมุ่งหมายเพียงที่จะไม่ให้ศาลบัญญัติความผิดขึ้นใหม่ โดยการ
 ตีความในกฎหมายเท่านั้น การตีความโดยเคร่งครัดไม่เป็นการขัดขวางผู้พิพากษา
 ที่จะคำนึงถึงคำอื่น ๆ ซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมาย เมื่อปรากฏชัดเจนว่าจำเป็นต้องมี
 เพื่อให้สมความมุ่งหมายของผู้บัญญัติกฎหมาย ดังนั้น ถ้าศาลจะถือเอาความหมาย
 เต็มที่แห่งถ้อยคำนั้น ๆ หรือถ้อยคำนั้นจะตีความให้แคบก็ได้ ให้อ่างกว้างก็ได้ และ
 ศาลเลือกตีความในทางกว้างเพื่อให้สมความมุ่งหมายของผู้บัญญัติกฎหมาย ก็ย่อม
 ไม่ขัดกับหลักการตีความโดยเคร่งครัดประการใด

2) ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษ

เมื่อศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความผิดแล้วได้ความว่า จำเลยเป็นผู้กระทำ
 ความผิดจริงตามฟ้องแล้วก็ตาม ศาลยังจะต้องมีหน้าที่ในการกำหนดโทษทางอาญา
 ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดนั้นอีก การที่ศาลจะกำหนดอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด
 เพียงใด สถานใด จึงจะเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและลักษณะการกระทำผิดนั้น

¹ หุยกต์ แสงอุทัย, ความรู้อย่างมั่นคงเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ ๑
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2523), หน้า 103-104

ศาลต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษโดยกฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษไว้หลายประการ เช่น กฎหมายอาญากำหนดโทษชั้นสูงและชั้นต่ำไว้ในความผิดบางประเภท เพื่อให้ศาลเลือกใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยภายในกำหนดโทษนั้น หรือไม่มีกำหนดอัตราโทษชั้นต่ำลงไว้แต่กำหนดไว้เพียงอัตราโทษชั้นสูงเช่นนี้ก็เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะลงโทษมากน้อยเท่าไรก็ได้ตามเหตุการณ์ของคดีนั้น เมื่อกฎหมายเปิดช่องทางให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษไว้เช่นนี้ในทางปฏิบัติ จึงปรากฏหรือเท็จจริงอยู่เสมอว่ามีความแตกต่างในการวางบทกำหนดโทษของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราโทษลงแก่ผู้กระทำความผิดไม่เท่ากันในขณะจำเลยกระทำความผิดอย่างเดียวกัน แต่อัตราโทษที่จำเลยได้รับแตกต่างกัน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษจำเลยให้เหมาะสมทุกเรื่องนั้นเป็นการยากที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชหัตถเลขาถึงเสด็จในกรมหลวงราชบุรีวว่า ผู้พิพากษามีหลักอันใดที่จะกำหนดโทษ เสด็จในกรมหลวงราชบุรีได้มีหนังสือกราบบังคมทูล อธิบายเหตุผลตามหนังสือที่ 102/3540 ลงวันที่ 11 มีนาคม ร.ศ. 121 (ซึ่งจะบรรยายละเอียดได้จากหนังสือที่กระทรวงยุติธรรมพิมพ์แจกในงานกรฐินพระราชทาน ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 หรือ หนังสืออุลพาห ปี พ.ศ. 2503) ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การจะกำหนดโทษเพื่อลงแก่ผู้กระทำความผิดให้แน่นอนตายตัวลงไปนั้นกระทำไม่ได้¹ หากศาลจะวางบทลงโทษในทุกกรณีให้เป็นไปอย่างเดียวกันในอัตราโทษเท่ากัน ก็จะเป็นการไม่ยุติธรรม เพราะเป็นการขัดหลักเกณฑ์สำคัญว่าด้วย ความยุติธรรมเฉพาะกรณี (Individual justice) ด้วยเหตุที่เหตุผลและสภาพการกระทำความผิดของแต่ละบุคคลย่อมจะแตกต่างกันไป

¹ สรรเสริญ ไกรจิตติ, "ดุลพินิจในการกำหนดโทษ", อุลพาห ปีที่ 27 เล่ม 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2523, หน้า 26

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลจะต้องทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะวางกำหนดโทษหนักเบาตามดุลพินิจของศาลเป็นกรณี ๆ ไป¹ ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาดังเหตุแห่งการกำหนดดุลพินิจในการลงโทษ ซึ่งมีสิ่งสำคัญอยู่ 2 ประการ ควบกัน คือ

(1) ทฤษฎีการลงโทษ เป็นสิ่งที่ช่วยกำหนดการใช้ดุลพินิจของศาลที่สำคัญส่วนหนึ่ง เพราะถือว่า ทฤษฎีนี้เป็นความประสงค์ของการลงโทษที่จะทำการลงโทษผู้กระทำความผิดมีผลสมดังความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และยังมีผลทำให้ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจกำหนดโทษลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม อันเป็นประโยชน์แก่ทั้งตัวจำเลยและผลประโยชน์ของรัฐในการกำจัดอาชญากรรมลงไปได้ นอกจากนี้ยังทำให้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันทำให้เกิดความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจลงโทษน้อยลง² เกี่ยวกับทฤษฎีของการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษนี้มีอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีเด็ดขาด (absolute theory) ซึ่งถือว่าการลงโทษเป็นการตอบแทนการกระทำผิด ความผิด โทษจะหนักหรือเบาแล้วแต่ความชั่วของผู้กระทำที่ปรากฏในการกระทำผิดนั้น และทฤษฎีสัมพัทธ์ (relative theory) ซึ่งถือว่าการลงโทษต้องกระทำให้ถูกต้องตามจุดประสงค์ของการลงโทษ คือ เพื่อให้มีผลเป็นการป้องกันบุคคลทั่ว ๆ ไปไม่ให้กระทำความผิดอย่างเดียวกัน (general prevention) และเพื่อให้มีผลเป็นการป้องกันผู้กระทำความผิดนั้นเองไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก (special prevention)³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

² นพพร โพธิ์รังสียากร, "การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ", หน้า 123

³ หุยก์ แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1 พิมพ์ครั้งที่ 12 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) หน้า 201 - 202 และดูรายละเอียดในหมวด 1 บทที่ 3 กฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายอาญา

ซึ่งเห็นกันว่า การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลควรจะใช้ทั้ง 2 ทฤษฎีประกอบกัน เพื่อให้การลงโทษนั้นเป็นไปตามหลักความเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิด เพราะผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลย่อมจะต้องได้รับการเยียวยาบำบัดต่างกัน บางรายนั้นไม่อยู่ในภาวะที่จะเยียวยาบำบัดได้ เช่น เป็นผู้กระทำความผิดคดีฉ้อโกงที่ไม่อาจแก้ไขได้ ศาลก็ย่อมจะต้องใช้การลงโทษตามทฤษฎีเด็ดขาด เพื่อสร้างขวัญให้กับประชาชนทั่วไป เพราะลักษณะอย่างหนึ่งของกฎหมายที่อื่นจะมีผลบังคับได้อย่างแท้จริงนั้นก็คือ กฎหมายนั้นจะต้องตรงกับความรู้สึกของประชาชนซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความคิดคือว่า ผู้ใดกระทำความผิดก็ควรได้รับโทษเป็นการตอบแทนการกระทำความผิดนั้นด้วยเหตุนี้เองจึงตรงกับถ้อยคำที่ว่า "กฎหมายอาญามุ่งให้ความยุติธรรมเป็นรายกรณี (individual justice)"

(2) ข้อเท็จจริงที่ช่วยกำหนดการลงโทษ ข้อเท็จจริงที่เป็นเครื่องช่วยพิจารณาให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมนั้น ที่ควรคำนึงถึงมีดังนี้คือ

(2.1) ลักษณะของผู้กระทำความผิด การคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดเพื่อประกอบดุลพินิจในการลงโทษ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดตามทฤษฎีการลงโทษ เพราะหากจำเลยมีสภาพแวดล้อมหรือข้อเท็จจริงอย่างไรมันจะเป็นสิ่งที่จะทำให้ศาลกำหนดโทษได้ถูกต้องตามทฤษฎีการลงโทษ ซึ่งมูลเหตุแห่งการกระทำผิดของจำเลยแต่ละคนย่อมมีสภาพแตกต่างกัน อาจทำความผิดเพราะความโลภ อายากได้ เพราะความอดอยากยากแค้น เพราะความโกรธเคืองพยาบาท ความเกลียดชัง ความมึนงง ประพฤตินิสัยเป็นนักเลงสุรา ไร้การศึกษา เพราะเพื่อนชักนำ เป็นเด็ก เป็นผู้หญิงหรือเป็นผู้กระทำความผิดคดีฉ้อโกง ฯลฯ¹ ดังนั้น ในการวางบท

¹ อนุนิติ ใจสมุทร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2513) หน้า 26

กำหนดโทษจำเลยนั้นจึงควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวจำเลย คือ อายุ การศึกษาเล่าเรียน ความประพฤติ ความเป็นมาในครอบครัว เหตุในการกระทำ ความผิด สถิติการกระทำผิด และเหตุอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดที่จำเลยได้กระทำเท่าที่พอจะรวบรวมได้จากการศึกษาคดีนั้น ๆ¹ แล้วจึงวางกำหนดโทษ ลงให้เหมาะสมกับสภาพของผู้กระทำผิดเป็นกรณีไป พร้อมทั้งนั้นก็ควรพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบด้วย เช่น กฎหมายไม่ลงโทษคนวิกลจริต หรือ ลงโทษสถานเบาแก่เด็ก กรณีคนวิกลจริตแต่มีความรู้สึกผิดชอบ หรือเด็กที่อายุ เกินกว่ากฎหมายกำหนดเล็กน้อย ควรลงโทษลดหลั่นลงกว่าบุคคลธรรมดา ขอให้ พิจารณาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 และ 78 ประกอบกับเหตุซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตราอื่นที่กฎหมายเห็นสมควรให้มีการลดหย่อนผ่อนโทษ หรือ ให้มีการเพิ่มโทษ

(2.2) ลักษณะของผู้เสียหาย ลักษณะของผู้เสียหายเป็นสิ่งที่ศาล ต้องคำนึงเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษด้วย เมื่อพิจารณาคุพบัญญัติ ของกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำผิดเนื่องจาก ลักษณะของผู้เสียหาย โดยให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะวางกำหนดโทษมากน้อยตาม ความร้ายแรงที่ผู้เสียหายได้รับอันเป็นผลจากการกระทำผิด เช่น ในคดีฆ่าผู้อื่น โดยทรามานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย ตามมาตรา 289, (5) แห่งประมวลกฎหมาย อาญา หรือ คดีที่ทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกกระทำร้ายได้รับอันตรายสาหัสทำให้ ทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่า 20 วัน หรือจนประกอบ กรณีกิจตามปกติไม่ได้เกินกว่า 20 วัน ตามมาตรา 297(8) แห่งประมวลกฎหมาย อาญา เป็นต้น กฎหมายบัญญัติให้ลงโทษจำเลยมากกว่ากำหนดโทษธรรมดาที่จะลง แก่ผู้กระทำผิดนั้น แต่คดีใดที่ไม่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษก็ควรใช้ ดุลพินิจกำหนดโทษให้เข้ากับแนวที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะใดตรงตามความประสงค์ของ

¹ สรรเสริญ ไกรจิตติ, เรื่องเดิม, หน้า 28

กฎหมาย¹ ลักษณะของผู้เสียหายที่ถือว่าเป็นแนวเดียวกันกับบทบัญญัติดังกล่าวที่ศาลควรพิจารณากำหนดโทษหนักกว่าปกติ เช่น การพิจารณาว่าผู้เสียหายเป็นเด็ก, ผู้หญิง, คนชรา, คนพิการ, คนวิกลจริต, เป็นครูบาอาจารย์, บิดา-มารดา, พระภิกษุสงฆ์, เจ้าพนักงาน เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะของผู้เสียหายจึงควรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ศาลจะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการวางกำหนดโทษเพื่อให้เหมาะสมแก่รูปคดีเป็นเรื่อง ๆ ไป

(2.3) ผลของการกระทำผิด ความผิดของการกระทำผิดนั้น เป็นสิ่งที่ศาลจะต้องพิจารณาในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษเช่นกัน ซึ่งความมุ่งหมายของกฎหมายในเรื่องนี้ก็ได้กำหนดบทลงโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดตามความร้ายแรงหนักเบาของผลการกระทำผิด กล่าวคือ ความผิดที่มีผลร้ายแรงนั้นกฎหมายจะกำหนดโทษมากกว่าความผิดที่มีผลร้ายปานกลาง และลงโทษการกระทำที่มีผลร้ายปานกลางมากกว่าการกระทำที่มีผลร้ายเพียงเล็กน้อย เช่น ทำร้ายร่างกายโดยตีหรือเตะแตกกับแทงให้ตามอก กฎหมายวางกำหนดโทษคนละบทอัตราโทษหนักและเบาต่างกัน กรณีแรกเป็นเพียงความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 235 ส่วนกรณีหลังเป็นการทำร้ายร่างกายได้รับอันตรายสาหัส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297(1) เป็นต้น ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษจึงควรพิจารณาด้วยว่า ผลของการกระทำผิดมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด

ในขณะเดียวกัน ศาลยังต้องคำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้กระทำผิดในขณะที่กระทำผิดว่า ผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่มีจิตใจอย่างไร เช่น อ่อนไหว ตกใจง่าย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30 - 31

ผู้เขียนเห็นว่า การคำนึงถึงลักษณะผู้เสียหายนั้น น่าจะกระทำเพื่อบรรเทาความเคียดแค้นของผู้เสียหายที่มีต่อผู้กระทำผิดให้ลดน้อยลงเท่านั้น มิใช่กระทำในลักษณะเพื่อให้หรือจนเป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหาย ซึ่งมีใช้วัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันนี้

กลัวสุกซิด บัญญาอน เป็นคน หรือในบางครั้งก็จะกระทำลงไปด้วยเจตนาดี หรือ เป็นผลดีเพียงไรต่อผู้เสียหายหรือผู้ถูกระทำ แต่ไม่อาจเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นโทษไปได้ แต่ศาลก็ควรพิจารณาถึงด้วย เช่น บิดาคงทนไม่แล้วสวนคอหูกถึงคอไม่มีทาง รอดตายได้ บิดาทนทุกข์เวทนาด้วยความเจ็บปวดสั่นไห้ครยิบ บุตรเห็นเหตุการณ์ เช่นนั้นจึงจำเป็นต้องบิดาตายก่อนถึงเวลาควรตาย ดังนั้น มีผู้เห็นว่า แม้มบุรุษจะมีความผิดแต่ศาลก็ควรระลึกลงถึงการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษด้วย¹

(2.4) ผลประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณชน กฎหมายอาญาถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายอาญาจึงมีบทบัญญัติกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดที่การกระทำนั้นกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณชนให้ได้รับโทษหนักกว่าปกติ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณชนที่กฎหมายได้บัญญัติถึงนั้น ยกตัวอย่าง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ลักษณะใน เคหะสถานหรือสถานที่อื่นใดตามที่ใดกำหนดไว้ในมาตรานี้ มาตรา 335 ทวิ ลักษณะที่เป็นพระพุทธรูป หรือ วัตถุในทางศาสนาในวัด สำนักสงฆ์ สถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำความผิดในสถานที่ที่มีลักษณะเป็นที่เคารพหรือเป็นสถานที่ราชการ หรือเป็นย่านชุมนุมชนที่บุคคลทั่วไปรู้เห็นการกระทำความผิดมากมาย หรือสถานที่อื่นใดทำนองนั้น หรือกระทำในบางโอกาส หรือในเวลาซึ่งแสดงถึงความอกอกร้ายแรงของการกระทำความผิดอันเป็นการทำลายขวัญของประชาชน ดังนั้น ศาลย่อมใช้ดุลพินิจที่จะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดหนักกว่าปกติได้

ในบางกรณี รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้สังคมเดือดร้อน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

ความคิดเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ ซึ่งทำให้ทรัพยากรและเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย เป็นต้น ความคิดที่กฎหมายถือว่ากระทันหันหรือโดยตรงเช่นนี้ ศาลควรตีความ กำหนดโทษเป็นการปรามปรามและป้องกันมิให้กระทำความผิดเกิดขึ้นอีก โทษที่กำหนด มีความหนักเบาให้สัดส่วนสอดคล้องกับผลของการกระทำ เช่น มียาเสพติดให้โทษจำนวนมาก น้อยเพียงใด จำนวนไม้ที่ถูกทำลายมีจำนวนมากน้อยเท่าใด ศาลต้องใช้ดุลพินิจกำหนด โทษหนักเบาให้สัดส่วนสอดคล้องกัน¹

ดังนั้น ศาลจึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ช่วยกำหนดการลงโทษ ผู้กระทำผิดมากหรือน้อยหนักหรือเบาประการใดในแต่ละกรณี โดยพิจารณาจากลักษณะ ของผู้กระทำผิด มูลเหตุจูงใจ (motive) ให้ผู้กระทำผิด ประวัติด้านส่วนตัวของ ผู้กระทำผิด ตลอดจนความรู้สึกของผู้กระทำผิดที่จะพึงมีต่อโทษที่ได้รับ เพราะผู้ กระทำผิดคนหนึ่งอาจรู้สึกหนักเบาแตกต่างกับผู้กระทำผิดอื่น ๆ ก็ได้ นอกจากนี้ ศาล ยังต้องพิจารณาถึงความรู้สึกของผู้ถูกระงับ ความรู้สึกของประชาชน หรือ คำนึงถึงการไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างโดยกำหนดโทษให้หนักได้ แต่ต้องไม่เกินกว่า ความชั่วของผู้กระทำผิด²

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยองค์กรศาล มิได้จำกัดเฉพาะเรื่อง ที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยความผิดและการกำหนดโทษเท่านั้น หากแต่ยังได้ขยายขอบเขตไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล และการให้ความคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรอิสระขององค์กรเดียว ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

² หยก แสงอุทัย, เรื่องเคม, หน้า 202 - 205

คำเนนคคืออาญา ดังนั้น ศาลจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นองค์กรที่มีปัญหามากองค์กรหนึ่ง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิด กังที่โต้กล่าวมาแล้วว่า การใช้ดุลพินิจของศาลในส่วนี้สามารถแยกออกเป็น 2 ส่วนย่อย คือ ก) ดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง และ ข) ดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย ซึ่งทั้ง 2 ส่วนย่อยนี้ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจากการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตัวผู้พิพากษาเอง

ก) ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากตัวผู้พิพากษาในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริง แม่ว่าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความและกฎหมายลักษณะพยานซึ่งวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำสืบพยานหลักฐานและการรับฟังพยานหลักฐานไว้แล้วก็ตาม บทบัญญัติเหล่านี้ก็เป็นเพียงแต่วางหลักการ เบื้องต้นและหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้เท่านั้น ดังนั้น การวินิจฉัยซึ่งนำพยานหลักฐานในคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิดของจำเลย จึงต้องอาศัยดุลพินิจของศาลหรือผู้พิพากษาอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่า ศาลหรือผู้พิพากษามักจะกำชับให้ความนำสืบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับพยานโดยตรง (ประจักษ์พยาน) โดยไม่ค่อยให้ความสนใจต่อพยานหลักฐานแวดล้อม (พยานพหุติเหตุ) และในการซักถามพยานศาลหรือผู้พิพากษาก็มักจะมุ่งแต่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับประเด็นโดยตรงเท่านั้น จึงทำให้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนบางครั้งน้อยเกินไป อันส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีของศาลสูง ซึ่งส่วนมากจะพิจารณาแต่ในสำนวนคดีมิได้มีการสืบพยานหลักฐานเหมือนศาลชั้นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงเสมอว่า ศาลได้พิจารณาพิพากษาลงโทษผู้บริสุทธิ์หรือปล่อยตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงไปเป็นจำนวนไม่น้อย¹ ซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจซึ่งนำหนัก

¹ ชานินทร ภัยวิเชียร, "ศาลกับพยานบุคคล", วารสารกฎหมาย ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2520, หน้า 38 - 39

พยานหลักฐานในคดี ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ตลอดจนความบกพร่องของศาลหรือผู้พิพากษาในการดำเนินคดีหรือในการตรวจสอบสำนวน ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑70/2515 คดีนี้ปรากฏหลักฐานข้อเท็จจริงทางกรรมอัยการว่า คดีเฉพาะตัว จำนวนที่ 1, 3 และ 4 นั้น อัยการไต่สวนฎีกาพร้อมกับหนังสือรับรองฎีกาของอธิบดีกรมอัยการ และศาลชั้นต้นก็ได้สั่งรับฎีกาแล้วด้วย แต่เนื่องจากศาลฎีกามีได้ตรวจสอบสำนวนให้ถี่ถ้วนจึงไม่พบคำรับรองฎีกาของอธิบดีกรมอัยการ ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยว่า คดีเฉพาะจำนวนที่ 1, 3 และ 4 นั้น ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์ โดยอาศัยข้อเท็จจริง โจทก์ฎีกาคัดค้านในปัญหาข้อเท็จจริงไม่ได้ เพราะต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21๑¹

สำหรับคุณสมบัติในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องจากความผิดฐานแห่งกฎหมาย โดยที่ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีระบบการพิจารณาคดีผสมระหว่างระบบไต่สวน (Inquisitorial system) และระบบกล่าวหา (Accusatorial system²) แต่ก่อนไปทางระบบกล่าวหาอย่างอังกฤษ³ และกฎหมายลักษณะพยานของไทยก็มีบัญญัติเกี่ยวกับบทคัดพยาน (The

¹ คณิต ณ นคร, "กระบวนการพิจารณารองศาลสองหรือไต่สวน", วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 15 มีนาคม 2522, หน้า 10 - 13

² ชาวเลิส โสภณวัศ, "กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ", กฎหมาย เล่มที่ 6 ปีที่ 28 พฤษภาคม - ธันวาคม 2524, หน้า 39 - 40

³ จรัญ ภักดีธนากุล, "บทคัดพยานนอกเล่าในกฎหมายไทย", กฎหมาย เล่มที่ 3 ปีที่ 28 พฤษภาคม - มิถุนายน 2524, หน้า 64

exclusionary rules) โดยเฉพาะบทคัดพยานนอกเล่า (Rules against hearsay) เอาไว้ครั้ง ๆ กลาง ๆ (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 95(2) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226) จึงทำให้ความเห็นของนักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังพยานนอกเล่า แยกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

ความเห็นแรก เป็นความเห็นของนักกฎหมายส่วนใหญ่ซึ่งประกอบด้วย นักกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Anglo - American กลุ่มหนึ่ง และนักกฎหมายหัวอนุรักษนิยมที่ยึดถือบทคัดพยานนอกเล่าตามกฎหมายเก่าอย่างเคร่งครัดอีกกลุ่มหนึ่ง นักกฎหมายทั้งสองกลุ่มนี้เห็นว่า บทคัดพยานนอกเล่าตามที่เคยมีอยู่ในกฎหมายเก่า นั้นยังคงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปัจจุบันอยู่ ความเห็นดังกล่าวนี้มีปรากฏอยู่ในตำรากฎหมายลักษณะพยานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เกือบทุกฉบับ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกาส่วนใหญ่¹ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 65/2479, 1115/2480, 25/2482, 1315/2482, 165/2513, 1264/2514, 1120/2520)

ความเห็นที่สอง เป็นความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายข้างน้อยที่ส่วนหนึ่งเห็นว่า บทคัดพยานนอกเล่าเป็นกฎหมายของระบบกฎหมาย Anglo - American โดยเฉพาะ เมื่อประเทศไทยเราวางรูปแบบกฎหมายในลักษณะของระบบประมวลกฎหมายแล้วก็ไม่ควรจะคัดพยานนอกเล่าออกไปเสียจากความรู้อันเห็นของศาล ปัญหาของพยานนอกเล่าควรจะไปอยู่ในชั้นซึ่งนำพยานมากกว่า นักกฎหมายอีกส่วนหนึ่งมิได้คำนึงถึงระบบกฎหมายเท่าใดนัก แต่เมื่อต้องประสบกับพฤติการณ์ที่จะหาพยานหลักฐานอื่นที่ดีกว่าพยานนอกเล่าไม่ได้ หรือพฤติการณ์พยานนอกเล่าไม่น่าเชื่อถือ

¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 66 - 67

อย่างยิ่ง ก็เลยพลอยเห็นคว่ำว่าควรวีหรับฟังพยานนอกเล่าได้ (ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1711/2497, 692/2499, 1133/2516, 1937/2522, 3041/2522) ¹

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความและกฎหมายลักษณะพยานของไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับบทคัดพยานนอกเล่าอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอนและหาหลักยึดทางใดทางหนึ่งไม่ได้ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการศาล ทั้งนี้ เพราะศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานในคดี แต่กฎหมายกลับไม่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้แน่ชัดลงไป จึงทำให้คำพิพากษาของศาล แม้แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาเองก็ตาม ไม่อยู่ในสภาพที่แน่นอน แปรปรวนไปตามความเห็นของผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ และยิ่งส่งผลกระทบต่อถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณา (การสืบพยานและการซักถามพยาน) ของคู่ความไม่ว่าจะผู้เสียหาย อัยการ และทนายความ ที่อาจจะสิ้นเปลืองทรัพย์สิน แรงงาน และเวลาของทุก ๆ ฝ่ายไปโดยใช่เหตุ ถ้าหากว่าในที่สุดศาลเห็นว่าพยานนอกเล่ารับฟังไม่ได้ ²

นอกจากปัญหาเรื่องพยานนอกเล่าแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 บัญญัติไว้เพียงสั้น ๆ ว่า " ฯลฯ โดยมีชอบประการอื่น ฯลฯ " ซึ่งมีความหมายกว้างมาก อันก่อให้เกิดปัญหาการตีความได้เป็นอันมาก ซึ่งแนวทางปฏิบัติของศาลไทยก็ตีความในลักษณะที่ค่อนข้างจะตรงข้ามกับตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 500/2474 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างที่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68 - 69.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73

ผู้ใหญ่นำจับกุมจำเลยมา ได้แนะนำจำเลยให้รับสารภาพเสีย จะได้กันไว้เป็นพยานจำเลยจึงรับสารภาพแล้วนำเจ้าพนักงานไปค้นเอาของกลางมาได้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า แม้คำรับของจำเลยจะรับฟังไม่ได้ (ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135 และ มาตรา 226) แต่โจทก์ก็มีพยานยืนยันอีกสองคน และทั้งจำเลยยังได้นำไปค้นของกลางคืน อันเป็นวัตถุพยานอีกด้วย จึงฟังสันนิษฐานว่าจำเลยกระทำความผิดของโจทก์ ทั้งนี้ เห็นได้ว่า ตามคำพิพากษานี้ ศาลรับฟังพยานหลักฐาน (ของกลาง) ที่ได้มาจากคำรับสารภาพที่ไม่ชอบ (ซึ่งเกิดจากการให้สัตยาบันผู้ต้องหา เพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่างไร ๆ ในเรื่องที่ต้องการนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135) และยังไม่ยอมรับไปถึงว่าการได้หลักฐาน (ของกลาง) มาเพราะจำเลยเป็นผู้บอกกล่าวด้วย หรือคำพิพากษานี้ที่ 26๑๑/2516 ซึ่งได้วินิจฉัยว่า การจับกุมกับการสอบสวนเป็นการดำเนินการคนละตอนกัน เมื่อการสอบสวนได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า การจับกุมอาจมิชอบด้วยกฎหมาย ก็เป็นเรื่องที่จะกล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหาก หากทำให้การสอบสวนซึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้นกระทบกระเทือนถึงการฟ้องคดีอาญาไม่

ข) กุศลพินิจของศาลในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองอำนาจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยอิสระก็ตาม ในทางปฏิบัติ บรรดาศาลหรือผู้พิพากษาก็ได้ร่วมกันสร้างประเพณีในลักษณะที่ว่า เมื่อศาลฎีกาได้อธิบายกฎหมายไว้อย่างไร ย่อมเป็นหลักในการวินิจฉัยข้อกฎหมายและเป็นบรรทัดฐานที่ศาลอื่นจะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยอรรถคดีต่อไปในภายหน้า คำพิพากษาศาลฎีกาส່วนมากจึงเป็นแบบแผนที่ศาลทั้งหลายยึดถือปฏิบัติตามกันมาเรื่อย ๆ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานนั้น

ดังนั้น แม้ว่าตามกฎหมายศาลไม่จำเป็นต้องยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาที่เป็นบรรทัดฐาน¹ แต่โดยประเพณี มรรยาท และความเคารพต่อความรู้ของศาลฎีกา ศาลหรือผู้พิพากษาจึงถูกผูกมัดหรือมีพันธะทางจิตใจที่จำต้องถือตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่เป็นบรรทัดฐาน เว้นแต่จะเห็นประจักษ์ว่า คำพิพากษาศาลฎีกานั้นขัดต่อตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างแจ่มชัด หรือในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ก็ขัดต่อความยุติธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งในปัจจุบันนี้แนวโน้มที่ให้ความสำคัญต่อคำพิพากษาศาลฎีกามีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากบรรดาคำวินิจฉัยกฎหมายไทยในสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะที่สถานอบรมกฎหมายเนติบัณฑิตยสภาเป็นผู้จัดพิมพ์ หรือในบรรดาคำคู่ความ คำแถลงการณ์ อุทธรณ์ ฎีกา หรือแม้แต่ในคำพิพากษาของศาล ก็มักจะนิยมอ้างคำพิพากษาศาลฎีกามากกว่าที่จะอ้างตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

¹ สำหรับเหตุผลในเรื่องนี้ ท่านปรมาจารย์ทางนิติศาสตร์อาวูโสได้ให้คำอธิบายไว้โดยสรุปไว้ว่า การวางหลักให้เป็นที่ยุติแน่นอนในการวินิจฉัยกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมากในการวินิจฉัยกรณีพิพาท หรือคดีหนึ่ง ๆ และหากปล่อยให้แปลกันตามอำเภอใจแล้ว กฎหมายของประเทศนั้นคงยืนอยู่ไม่ได้ และจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจในกฎหมายนั้น ๆ ด้วย และการที่นักกฎหมายเห็นคล้อยตามในผลแห่งการวินิจฉัยในคำพิพากษาคดีก่อนคดียุั้นก็เป็นเพียงแต่ให้คล้อยตามคดียุในการตีความกฎหมาย มิใช่คล้อยตามในลักษณะที่ว่าคำพิพากษาคดีก่อน ๆ นั้นเป็นค้ำยันกฎหมายจำต้องทำตาม (พระยานิติศาสตร์ไพศาล (นายวัน จามรมาน) หัวข้อเด็กเซอร์รวมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2' พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2466 หน้า 40 - 41 และ หลวงจรัญญูเนติศาสตร์, "การแปลกฎหมาย", บทบัญญัติ เล่มที่ 25 ตอนที่ 1 ปี พ.ศ. 2511 หน้า 27 - 30

ท้ายเรื่องนี้ซึ่งมีมากล่าวกันว่ามักจะให้เห็นหลักการที่ว่า ในระบบกฎหมายใดนักกฎหมาย
 ในระบบกฎหมายนั้นจะต้องยึดหลักเกณฑ์ รวมทั้งความคิดทางกฎหมายที่ใช้สำหรับ
 ระบบกฎหมายนั้น ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการตีความกฎหมาย สำหรับประเทศไทย
 ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายตั้งแต่สมัยปฏิรูประบ
 กฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ความคิดทางกฎหมายของนักกฎหมายส่วนใหญ่โดยเฉพาะ
 บรรดาศาสตราจารย์พากษากลับเป็นความคิดทางกฎหมายของระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์
 (Common Law) กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น แทนที่จะตรวจศึกษาและพิจารณาห
 คว้ามีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทไว้อย่างไรบ้าง กลับไปค้นคว้าว่า กรณีที่
 พิพาทกันนี้เคยมีคำพิพากษากฎีกาคัดสินไว้อย่างไร ซึ่งตรงกันข้ามกับความคิดทาง
 กฎหมายของระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายที่เริ่มจากตีความบทบัญญัติกฎหมายเป็นสิ่ง
 แรกก่อน เป็นเหตุทำให้การตีความกฎหมายในบางครั้งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของ
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ใช้กันในระบบประมวลกฎหมาย

สำหรับการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลในคดีอาชญากรรมจะเกิดปัญหาขึ้นในกรณี
 ที่เป็นช่องว่างแห่งกฎหมาย ในปัจจุบัน ศาลมีแนวโน้มที่จะตีความโดยการขยาย
 ความหมายอาญาเพื่อลงโทษจำเลยมากกว่า ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการตีความ
 กฎหมายอาญาโดยเคร่งครัด ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษากฎีกาที่ 877/2501
 วินิจฉัยว่า การลัดกระแสไฟฟ้าเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการ
 ตีความโดยขยายความไปลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือโดยใช้กฎหมายใกล้เคียง
 (Analogieverbot) ไปในทางเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา¹ และขัดต่อหลัก
 "ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ไม่มีกฎหมาย" (Nullum crimen sine lege,

¹ หุุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพ
 มหานคร . โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2523, หน้า 425 - 426

nulla poena sine lege) อันเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของ
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2¹ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2512 และ
1980/2514 วินิจฉัยว่า การที่จำเลยใช้ไม้ตีทิ่มแทงพืพาทที่โจทก์ครอบครองอยู่
เป็นการลวงดำเข้าไปในอำนาจการครอบครองของโจทก์ ถือได้ว่าเข้าไปกระทำ
การรบกวนครอบครองของโจทก์โดยปกคิสุข ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362
แล้ว ซึ่งเป็นการตีความโดยขยายความเพื่อลงโทษจำเลย จึงเป็นการชักคองหลัก
การตีความกฎหมายอาญาคงกล่าวมาแล้วข้างตน²

2. ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ แม้ว่ากฎหมายอาญา
จะไม่ใ้กำหนดหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดในการกำหนดโทษ แต่บัญญัติโทษขั้นสูง
และหรือขั้นต่ำไว้ เพื่อให้อิสระแก่ศาลหรือผู้พิพากษาที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้
เหมาะสมแก่คดีเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ตาม ในทางปฏิบัติ ได้มีการกำหนดมาตรฐาน
ปานกลางสำหรับคดีที่ไม่มีพฤติการณ์พิเศษไว้ ซึ่งบรรดาศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องใช้
ประกอบกับดุลพินิจของตนในการกำหนดโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้การวางโทษในแต่ละคดี

¹ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, (กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2525, หน้า 89 และ จิตติ ตึงศภักดิ์,
คำพิพากษาศาลฎีกาเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2501 หน้า 989 - 992

² ธานินทร์ กรัยวิเชียร, "คำพิพากษาศาลฎีกาและข้อพิจารณาประกอบ",
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม 1 ตอน 2 หน้า 291 - 295,
จิตติ ตึงศภักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอนที่ 2 และภาค 3,
แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2, หน้า 2758 - 2761 และ ประภาศน์ อวยชัย, "หมายเหตุ
ท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2512", คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. 2512 เนติบัณฑิตยสภา,
หน้า 9-12

เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ มีความยุติธรรมต่อตัวบุคคลหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิด เป็นต้น และสังคม แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำหนดโทษของศาลในคดีที่มีฐานความผิดเดียวกันและพฤติการณ์แห่งคดีก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ก็ยังแตกต่างกันอย่างมากจนเห็นได้ชัด ซึ่งถือว่าเป็นความแตกต่างในส่วนสาระสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษานิติภาที่ 39/2522 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 แม้ว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 นี้ จะเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้การพิจารณาใช้การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยแท้ก็ตาม (คำพิพากษานิติภาที่ 512/2473) แต่การใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ก็ยังคงจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายต้องการ ซึ่งที่กฎหมายต้องการให้ศาลคำนึงนี้เรียกว่า "เหตุผลสมควร" ดังที่ปรากฏในคำพิพากษานิติภาที่ 121/129 ว่า "การรอลงอาญาจำเลยต้องมีเหตุผลพอสมควรกับความผิด ไม่ใช่เพราะไม่เคยต้องโทษอย่างเดียว มิฉะนั้น ไม่มีคดีใดไม่ควรรอกนอกจากผู้ร้ายเก่า"¹ การใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้เป็นปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะปัญหาขอบเขตของการใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ว่า ข้อเท็จจริงที่จะกำหนดว่าการกระทำผิดอย่างไร แค่นั้น เพียงใด ควรจะได้รับการรอกการลงโทษ ซึ่งแม้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 จะได้อนุญาตให้หลักเกณฑ์ไว้ก็ตาม แต่ก็อาจจะบัญญัติถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์เหล่านั้นได้ จึงเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตของการใช้ดุลพินิจในการรอกการลงโทษ ดังจะเห็นได้

¹ นพพร โพรธิรังสิยากร "รอกการลงโทษ" วารสารรวมคำแหง ปีที่ 8 ฉบับที่ 13 นิติศาสตร์ เล่ม 2 พ.ศ. 2525, หน้า 97

จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 39/2522 ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยคดีนี้กับนายบุญโน
ชานอน เป็นชาวต่างประเทศ และเป็นนักศึกษาอยู่ เดินทางมาทัศนจรในประเทศไทย
ได้ถูกจับกุมพร้อมกันเฮโรวินจำนวนได้เดียวกัน และในเวลาต่อเนื่องใกล้ชิดกัน เมื่อ
บุคคลทั้งสองถูกฟ้องศาลในวันเดียวกัน ก็รับสารภาพเช่นเดียวกัน ศาลชั้นต้นพิพากษา
ให้จำคุกคนละ 3 ปี บุคคลทั้งสองอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ลดหย่อนโทษอีก และให้
รอกการลงโทษ ศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำคุกนายบุญโน ชานอน 2 ปี และให้รอ
การลงโทษ แต่สำหรับจำเลยพิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า กรณี
เช่นนี้พอถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดได้ และวินิจฉัยว่า จำเลยนี้กับ
นายบุญโน ชานอน ต่างเป็นคนอิตาเลียนด้วยกัน และเป็นนักศึกษาสถาบันเดียวกัน
ชั้นเดียวกัน มาทัศนจรประเทศไทยด้วยกัน อายุ 27 ปี เท่ากัน เฮโรวินที่จับได้
จำนวนใกล้เคียงกัน ทั้งไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยต้องโทษจำคุกมาก่อนเช่นเดียวกัน
นายบุญโน ชานอน จำเลยยังศึกษาเล่าเรียนไม่จบ สบควรให้โอกาสจำเลยได้กลับไป
ศึกษาเล่าเรียนต่อจนจบ และประพฤติก็นเป็นคนดีต่อไป คดีนี้มีเหตุลดหย่อนผ่อนโทษ
ให้จำเลยลงอีก และรอกการลงโทษไว้เช่นเดียวกับนายบุญโน ชานอน ¹

นอกจากปัญหาขอบเขตการใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้แล้ว ทางปฏิบัติยังมีปัญหา
ความสับสนของดุลพินิจ ซึ่งปรากฏเป็นข้อเท็จจริงให้เห็นได้จากคำพิพากษาทั่วไป
แม้แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาก็ตาม เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 429-430/2505
จำเลยทำร้ายร่างกายผู้อื่นบาดเจ็บ แต่เป็นนักศึกษาธรรมศาสตร์จะนับอนาคต
จำเลยลงเสียในขณะนี้ก็เป็นที่น่าเสียดาย จึงให้รอกการลงโทษไว้ แต่คำพิพากษา
ฎีกาที่ 678/2510 จำเลยกระทำความผิดขณะเรียนหนังสืออยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4
สายสามัญ เป็นการแสดงว่าจำเลยเป็นผู้มีความรู้สูง การที่จำเลยกล้ากระทำความผิด

¹ สรรเสริญ ไกรจิตติ, "ดุลพินิจในการกำหนดโทษ", กฎหมาย
ปีที่ 27 เล่ม 1 มกราคม - กุมภาพันธ์, 2525, หน้า 34 - 35

ยอมแสดงว่าจำเลยไม่หวังเกรงอาญาใด จึงไม่ควรให้รอการลงโทษ¹
 แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษให้ศาลใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ไปอย่างไรในแนว
 เดียวกันอย่างเคร่งครัด อาจไม่ใช่ความยุติธรรม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงและ
 รายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป

ที่กล่าวมาแล้ว เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของศาลหรือผู้พิพากษา
 และคาบเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ
 หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ อาจเกิดจากกระบวนการพิจารณาของศาล
 เอง ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า คำพิพากษาที่ดีต้องมาจากการพิจารณาที่ดี ดุลพินิจในการ
 กำหนดโทษที่ดีนั้นก็เช่นกันจะมาจากดุลพินิจในการพิจารณาที่ดี ซึ่งแสดงออกโดยทาง
 คำพิพากษา ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันนี้ศาลมักจะให้นำสืบพยานหลักฐานที่มุ่งจะพิสูจน์
 ความผิดของจำเลยเท่านั้น และไม่คอยให้ความสนใจกับพยานหลักฐานหรือคำถาม
 ที่จะทำให้ปรากฏถึงสิ่งที่จะมีผลกระทบถึงหรือสามารถนำไปใช้ประกอบกับดุลพินิจ
 ในการกำหนดโทษประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง เมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลล่างใช้
 ดุลพินิจกำหนดโทษในการกระทำความผิดในคดีแต่ละคดีนั้นมาก หรือลดหย่อนลงกว่า
 ที่ควรจะได้รับโทษตามธรรมดา อันเป็นการกำหนดโทษในพฤติการณ์พิเศษ ศาล
 ชั้นต้นก็มักจะไม่แสดงถึงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเช่นนั้น ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์
 หรือฎีกา ศาลสูงก็มีอาจจะทราบถึงเหตุผลของศาลชั้นต้นได้ และก็ไม่สามารถนำเอา
 ความคิดเห็นของศาลชั้นต้นมาใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลสูงได้² ดังจะ

¹ นพพร โพธิ์รังสียากร, เรื่องเดิม หน้า 102 - 103

² วิวัฒน์ คุ้มจิตร, "คำบรรยายดุลพินิจในการกำหนดโทษ", เอกสาร
 โรเนียวในการสัมมนาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วประเทศครั้งที่ 3, 13 - 15
 กรกฎาคม 2526 โรงแรมปวยหลวง จังหวัดเชียงใหม่, หน้า 20 - 21

เห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 291/2455 ว่า วิธีวางโทษผู้กระทำผิดนั้น ถ้าศาลล่าง
ไม่ได้วางกำหนดโทษประหารชีวิตแล้ว ศาลสูงไม่ควรแก้ไข ด้วยเหตุที่ว่า
ศาลล่างเป็นผู้วินิจฉัย ย่อมเห็นกริยาอาการพยานโจทก์จำเลยได้ควยคา อาจ
ซึ่งหนักเบาได้ถี่ถ้วน สุขุมไกลลึกซึ้งกว่าศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้พิเคราะห์แต่สำนวน
และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 513/2484 ว่า "ส่วนที่จำเลยว่า ศาลลงโทษแรงไปนั้น
เรื่องเช่นนี้ศาลชั้นต้นย่อมทราบดีในท้องที่ซึ่งศาลตั้งอยู่ จึงลงโทษมาควรแก่รูปเรื่อง
และไม่มีเหตุที่ศาลฎีกาจะพิพากษาแก้ไขในเรื่องโทษ" นอกจากนี้ ก็ยังปรากฏ
ข้อเท็จจริงว่า ผู้พิพากษาบางท่านก็ยึดมาตรฐานการลงโทษหรือยึดตอนที่มียุติในแต่ละ
ศาลมากเกินไป ไม่ว่าจะคดีนั้นจะมีพฤติการณ์พิเศษหรือไม่ก็ตาม หรือใช้ดุลพินิจ
ในการกำหนดโทษโดยไม่คำนึงถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด ๆ โดย
มือคคืออยู่

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวผู้พิพากษามากกว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษที่เกิดขึ้นจาก
บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่วางกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ผิดศาลให้ใช้ดุลพินิจของศาลได้อย่าง
จำกัด หรือไม่ให้ศาลใช้ดุลพินิจเลย ดังจะเห็นได้จาก ในกรณีที่มีโทษปรับสถานเดียว
ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 และการลงโทษในความผิดหลายบทหลาย
กระทง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 เดิม (ก่อนที่จะมีการแก้ไขใหม่
ในปี พ.ศ. 2526) ซึ่งบัญญัติให้ลงโทษผู้กระทำผิดทุกกระทง โดยเฉพาะประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา 91 เดิมนี้ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ
ในความผิดแต่ละกระทงความผิดก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการ
ลงโทษผู้กระทำผิดให้เหมาะสมได้ จึงทำให้การลงโทษเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมและ
ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรง ตามลักษณะผลของความผิดที่กระทำ ดังจะเห็นได้จาก
คดีหนึ่งในปี พ.ศ. 2525 ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุกถึง 1001 ปี อันเป็นเหตุทำให้
มีการบัญญัติกฎหมายออกมาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 นี้ โดยได้กำหนด

โทษขั้นสูงของการเพิ่มโทษและเรียงกระทงลงโทษไว้ด้วย เพื่อให้การลงโทษเป็นธรรม และโดยลึกลับยิ่งขึ้น ในลักษณะที่ว่าผู้กระทำผิดจะไม่ต้องถูกลงโทษหนักเกินควร¹

ก่อนที่จะกล่าวปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ก็จะขอกล่าวถึง ปัญหาในด้านการคุมประพฤติ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญต่อการใช้ดุลพินิจในการรอกการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ได้บัญญัติแบ่งการรอกการลงโทษ และการรอกการกำหนดโทษไว้ 2 ประการ คือ การรอกการลงโทษ รอกการกำหนดโทษอย่างธรรมดา (โดยไม่มีเงื่อนไข) และการรอกการลงโทษ, รอกการกำหนดโทษ โดยมีการคุมประพฤติ (โดยมีเงื่อนไข) แม้ว่าการรอกการลงโทษของไทยจะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญาฉบับแรกของไทย (กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127) ก็ตาม แต่ก็หาได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุมประพฤติ จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยคำริจะตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนขึ้น จึงได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุมประพฤติกงในกฎหมายลักษณะอาญา เพื่อผลในการคุมประพฤติในศาลคดีเด็กและเยาวชน แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการคุมประพฤติกงใหญ่แต่ประการใดไม่ แม้ว่าจะได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันแล้วก็ตาม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ขึ้น ดังนั้น ระบบการคุมประพฤติกงใหญ่จึงยังเป็นของใหม่ในวงการยุติธรรมของไทย จึงย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่ไม่มากนัก โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ สำนักงานคุมประพฤติต้องประสบปัญหาค่านบุคลากรที่จะมาเป็นพนักงานคุมประพฤติ และปัญหาค่านบุคลากรที่ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คุ้มคังเจตนารมณข์ของกฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากปัญหาที่กล่าวนี้แล้ว ยังมีปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการใช้

¹ คุ ณรงค์ ใจหาญ, "ความผิดหลายบทหลายกระทง", หนังสือรพี 25 ราม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2525) หน้า 60 - 74

คุณพินิจของศาลในการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินคดีแล้ว ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะมา จึงอาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริงได้ เพราะมีกำหนดระยะเวลาในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่จึงเป็นสิ่งที่พึงจะติดตามศึกษาและปรับปรุงวิธีการในทางปฏิบัติกันต่อไป¹

3. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล หากพิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ก่อนที่คดีจะตกมาอยู่ในอำนาจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดี ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดอำนาจของพนักงานสอบสวนและอัยการ ไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อคดีนั้นมาอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว กลับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับศาลไว้เลยว่า จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จสิ้นไปภายในกำหนดเวลาเท่าใด การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาไม่ว่าจำเลยจะได้รับการประกันตัวไปในระหว่างการพิจารณาหรือไม่ก็ตาม ศาลก็ยังคงดำเนินการพิจารณาไปเหมือนกันหมดทุกคดี หรือเช่นเดียวกับคดีแพ่ง จึงเป็นเหตุทำให้จำเลยคงกล่าวต้องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณานานเกินสมควร และก็ไม่มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากรัฐได้เลย² จึงเป็นการไม่ยุติธรรมแก่จำเลย ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า "การให้ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม" ปัญหาแห่งความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลที่มักจะเกิดขึ้น มีดังนี้

¹ นพพร โพธิ์รังสียากร, "รอกการลงโทษ", หน้า 105

² วิศิษฐ์ ลิขานนท์ และ ภราคร ภักดีพันธ์, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการเร่งรัดการพิจารณาคดี", คุณพาท เล่ม 3 ปีที่ 30 พฤษภาคม - มิถุนายน, 2526, หน้า 14

1) ปัญหาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันได้แก่ การที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมของไทย ได้แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ศาลเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วก็จะดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งโดยผู้พิพากษาชุดเดียวกัน จึงทำให้ผู้พิพากษาไม่สามารถที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ชำนาญในการดำเนินคดีประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น หากต้องประสบกับคดีที่ตนยังไม่เคยพิจารณามาก่อน ก็จะต้องเสียเวลาค้นคว้าศึกษาเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงในคดีนั้นก่อน หรือทำให้ไม่สามารถทราบเนื้อหาสาระแห่งคดีนั้นได้อย่างถ่องแท้ อันอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ ซึ่งไม่เหมือนของต่างประเทศ ซึ่งได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษ เช่น ศาลพาณิชย์ หรือศาลกิลด์ละลาย แยกออกจากศาลแพ่ง ศาลครอบครัว ศาลสังคม ศาลคดีจรรยา ศาลภาษี ศาลปกครอง เป็นต้น เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภท ซึ่งจะทำให้ผู้พิพากษามีความรู้ ความชำนาญทั้งในด้านกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดี จึงทำให้คดีเสร็จโดยรวดเร็ว

2) ปัญหาการให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่จากผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นคู่ความ ทนายความ อัยการ ตำรวจ หรือพยาน ก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของความล่าช้าของการดำเนินคดีอาญา ผู้ที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เช่น ตำรวจไม่มาเป็นพยาน โดยอ้างว่าติดราชการ อัยการไม่สามารถติดตามพยานมาเบิกความได้ พยานคู่ไม่ได้ออกมาศาลในวันเดียวกัน เป็นต้น จึงเป็นเหตุทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาคดีออกไป ซึ่งในการเลื่อนพิจารณาคดีกฎหมายก็มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาไว้ว่า ให้เลื่อนออกไปได้อีกกี่วัน และในทางปฏิบัติ ศาล อัยการ และทนายความ มักจะมีคดีอยู่ในความรับผิดชอบของตนมาก จึงไม่อาจจะหาวันว่างตรงวันได้ในระยะเวลาสั้น ทำให้ต้องเลื่อนคดีออกไปเป็นระยะเวลายาว จึงทำให้การดำเนินคดีล่าช้าไปอีก

3) ปัญหาทางค้ำผู้พิพากษาเอง ในบางครั้งศาลเองมิได้ปฏิบัติตัวให้เป็นแบบอย่างแก่คู่ความ ทนายความ และอัยการ ในอันที่จะเร่งรัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีให้รวดเร็ว เช่น มาทำงานไม่ตรงต่อเวลา การให้เลื่อนคดีโดยง่าย ๆ เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งศาลก็จะมาเร่งการพิจารณาคดีโดยเฉพาะในคอนปลายปี เพื่อทำให้สถิติของคดีล้นน้อยลง ซึ่งบางครั้งก็ใช้วิธีการไม่สมควร ¹

4) ปัญหาค้ำอัตรากำลังบุคลากรในปัจจุบันนี้ ศาลบางแห่งมีจำนวนผู้พิพากษาไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณของจำนวนคดีที่เกิดขึ้นในศาล จึงทำให้ปริมาณงานล้นมือผู้พิพากษาแต่ละคน ซึ่งในการดำเนินคดีในแต่ละเรื่องมีขั้นตอนนานาประการที่ผู้พิพากษาจะต้องเป็นผู้พิจารณาสั่งการเอง จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) ปัญหาการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อกองานที่ศาล แม้ว่าในปัจจุบันนี้ ศาลทุกศาล จะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานการประชาสัมพันธ์ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการขาดความเข้าใจในงานด้านนี้ของศาล ซึ่งมีได้ให้ความร่วมมือที่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า บรรดาสิ้นโรงตั้งศาลยังอาศัยบริเวณศาลเป็นที่หากินของตนเองอยู่ และบางครั้งทนายความอาศัยเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือของตนในการดำเนินการบางอย่างในศาลให้แก่ตนหรือคู่ความฝ่ายตน ²

¹ โสภณ รัตนากร, "นโยบายและแผนงานของกระทรวงยุติธรรม", เอกสารโรเนียวในการสัมมนาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วประเทศ ครั้งที่ 3, 13 - 15 กรกฎาคม 2526 โรงแรมปอยหลวง จังหวัดเชียงใหม่, หน้า 3 - 4

² รายงานการประชุมกลุ่มที่ 4, "การประชาสัมพันธ์ของศาล", เอกสารโรเนียวในการสัมมนาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วประเทศ ครั้งที่ 3, หน้า 14 - 15

6) ปัญหาทางด้านการบริหารงานธุรการของศาล ผู้พิพากษามักจะให้ความสำคัญแก่การพิจารณาพิพากษาคดี และจะมองเห็นงานอื่น ๆ รวมทั้งงานบริหารเป็นงานประจำที่ไม่มีความสำคัญ และบรรดาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเองก็มักจะมีได้ศึกษาวิธีการทางด้านการบริหารมาโดยตรง จึงไม่อาจสั่งงานธุรการบางอย่างได้ ซึ่งบางครั้งก็อาศัยเจ้าศาลหรือรองเจ้าศาลช่วยดำเนินการแทนให้ จึงเป็นเหตุทำให้งานด้านธุรการของศาลไม่เกิดกู่กลางงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และในบางครั้งก็ไม่ได้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อด้วย¹

7) ปัญหาทางด้านเจ้าหน้าที่ธุรการศาล เจ้าหน้าที่ธุรการบางคนปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพหรือขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย และบางครั้งจำนวนเจ้าหน้าที่ธุรการมีไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานด้านธุรการ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ธุรการบางคนกลับแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่การงานของตนในศาล โดยเฉพาะบรรดาเจ้าศาลหรือรองเจ้าศาลหรือเจ้าหน้าที่รับฟ้อง

4. ปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาล
โดยเฉพาะกรณีการไต่ประกันตัว และการฝากขังผู้ต้องหา ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลในการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน และเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับเรื่องการประกันตัว แม้ว่า จะได้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยมากขึ้นแล้ว หลักทรัพย์ที่จะใช้ในการประกันตัวก็ได้ขยายออกไปถึงหลักทรัพย์อื่นนอกจากเงินสดและที่ดิน² และมีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องนี้

¹ โสภณ รัตนากร, เรื่องเดิม, หน้า 10

² หนังสือกระทรวงยุติธรรม น.ว.ที่ 83/2524 ลงวันที่ 29 กันยายน 2524

ซึ่งพอสรุปได้ว่า ควรถือเป็นหลักว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นที่จะต้องควบคุมหรือขังไว้ และควรคำนึงความสะดวกในการยื่นคำร้องและพิจารณาสั่งคำร้องโดยเร็วและเป็นแนวเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงคำสั่งควรกระทำเมื่อมีเหตุผลใหม่ที่เป็นพิเศษ เพื่อมิให้เกิดข้อครหา¹ ก็ตาม ในทางปฏิบัติ ก็ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้พิพากษาบางท่านใช้ดุลพินิจหนักไปในการไม่อนุญาต เรียกประกันส่งเกินควร การสั่งคำร้องประกัน ไม่เป็นไปแนวทางเดียวกันและหรือล่าช้า เจ้าหน้าที่ศาลบางคนไม่ให้ความสะดวก เรียกผลประโยชน์ตอบแทนในการเขียนคำร้องและเสนอคำร้องให้เป็นพิเศษ หรือบางรายก็เป็น นายประกันอาชีพเสียเอง² ส่วนการฝากขังก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนเป็นส่วนใหญ่³ และการดำเนินไต่สวนคำร้องขอฝากขัง ศาลมักจะไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร และทำไปในลักษณะที่เป็นแบบวิธีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

¹ หนังสือกระทรวงยุติธรรม น.ว.ที่ 61/2523 ฉบับลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2523

² รายงานการประชุมกลุ่มที่ 1, "บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน", เรื่องเดิม, หน้า 1 - 6

³ รายงานการประชุมกลุ่มที่ 2, "การเร่งรัดการพิจารณาคดี", เรื่องเดิม, หน้า 3 - 6

ข้อวิเคราะห์

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายอาญา ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ประการ คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล, คุณพิณิจในการวินิจฉัยความผิด, คุณพิณิจในการกำหนดโทษ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในแต่ละส่วนก็ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ และกฎหมายอาญำบัญญัติวางหลักการและวิธีการอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็คงยังจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้โอกาสแก่ศาลในการใช้คุณพิณิจในแต่ละเรื่อง และถึงแม้ว่าตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมจะได้กำหนดระดับศาล 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น, ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ก็ตาม การใช้คุณพิณิจของศาลในคดีอาญาก็ยังมีความแตกต่างและต้องประสมกับปัญหาข้อขัดข้องนานับประการ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน และจะต้องยอมรับว่า ความยุติธรรมตามกฎหมายและความยุติธรรมที่แท้จริงในบางครั้งก็อาจจะแตกต่างกันได้ เพราะการอำนวยการความยุติธรรมตามกฎหมายโดยศาลนั้น เกิดขึ้นจากการใช้คุณพิณิจของศาลตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานในแต่ละคดีเท่านั้น ศาลมิอาจจะใช้คุณพิณิจของตนให้นอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในส่วนวนแต่ละคดีได้ ดังนั้น หากศึกษาถึงปัญหาในการใช้คุณพิณิจของศาลในคดีอาญา ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้แล้ว ก็พอที่จะทราบถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ได้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาการใช้คุณพิณิจในการวินิจฉัยความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อเท็จจริง เกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุทางบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นสำคัญ ระบบการพิจารณาคดีอาญาและกฎหมายลักษณะพยาน ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ใช้ระบบผสมที่ค่อนข้างในทางระบบกล่าวหา แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็ใช้รูปแบบกฎหมายเป็นระบบประมวลกฎหมาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันในด้านพื้นฐาน และทำให้กฎหมายปัจจุบันนี้บางลักษณะตกอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอน หากถกเถียงทางใดทางหนึ่ง

ไม่ได้ อันส่งผลกระทบในทางที่เป็นการเสียหายต่อการพัฒนาวิชาการกฎหมาย และผู้ที่อยู่ในวงการยุติธรรมทุกฝ่ายอย่างใหญ่หลวง¹ ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิด ความสับสนให้แก่บรรดาศาสดาหรือผู้พิพากษาทั้งหลาย และทำให้ศาลใช้ดุลพินิจคลาดเคลื่อน หรือผิดพลาดไป นอกจากนี้ ในด้านตัวผู้พิพากษา พื้นฐานความคิด, ความเข้าใจ, ทัศนคติ, ประสบการณ์, ความชำนาญ และความสามารถของผู้พิพากษาแต่ละท่าน ก็ย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากผู้พิพากษาที่มีพื้นฐานความคิดที่ไม่ดีก็เป็นเหตุให้ผู้พิพากษา คนนั้นใช้ดุลพินิจของตนตามอำเภอใจ ในการวินิจฉัยบรรดาคดีก็ได้ อันจะก่อให้เกิด ความยุติธรรมแก่ความอย่างยิ่ง² ส่วนทางด้านบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ก็มักจะปรากฏว่า มีการนำข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดมาสู่ศาล เช่น พยานเท็จ การบันทึกพยาน เป็นต้น³ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด และทำให้ศาลใช้ดุลพินิจผิดพลาดไป ทั้งนี้ เนื่องจากหลักในการใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในคดี ดังนี้ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวน เช่น เป็นพยานเท็จ การให้การปกป้องปราศจากเหตุโกรธาเคียงกันมาก่อน เป็นต้น ศาลก็ไม่อาจจะหยิบยกขึ้นมาเป็นประโยชน์ แก่ความในคดีได้⁴

¹ จริฎ ภัคดีชนากุล, เรื่องเดิม, หน้า 71 - 74

² ชานินทร์ ภิรัชวีเชียร, ศาลกับพยานบุคคล, หน้า 41 - 42

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

⁴ มารุต มุขนาก, "ชะตากรรมของจำเลยผู้บริสุทธิ์" บนบัลลังก์

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมาย ก็เกิดขึ้นเนื่องจากประเพณี มารยาท และความเคารพต่อคำพิพากษามรดกฐานของศาลฎีกา กับความคิดทางกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของอังกฤษ¹ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มิใช่ระบบประมวลกฎหมายอันเป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย แม้ว่าจะได้มีการเข้าใจในเรื่องให้ความเคารพต่อตัวบทกฎหมายมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 209/129 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า การวินิจฉัยโดยคำสำนวนของกฎหมาย... ให้ความเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ได้แต่จะอธิบายเท่านั้น และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1299/2462 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อหลักกฎหมายขัดกับตัวบทกฎหมายซึ่งมีบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วจะยกหลักกฎหมายมาลบล้างตัวบทกฎหมายไม่ได้ก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า ผู้อยู่ในวงการยุติธรรมมักจะให้ความสำคัญต่อคำพิพากษาศาลฎีกามากกว่าตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนี้ หากยังคงยึดถือประเพณี มารยาท และแนวปฏิบัติในเรื่องคำพิพากษามรดกฐานแล้ว ศาลโดยอาศัยคำพิพากษามรดกฐาน ซึ่งได้ตีความกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะกลายมาทำหน้าที่ออกข้อบังคับของกฎหมายได้ มิใช่ทำหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้ตีความในกฎหมาย และวินิจฉัยกฎหมายที่มีอยู่แล้ว อันเป็นการก้าวก้าวเข้าไปในอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งขัดต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยของประเทศไทย

¹ คุรายละเอียก ชานินทร์ กรีวิเชียร, "อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษในระบบกฎหมายไทย" วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ตอน 2 หน้า 1 - 31 และ ชานินทร์ กรีวิเชียร, "อิทธิพลของภาษาอังกฤษในภาษากฎหมายไทย", ภาษากฎหมายไทย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514, หน้า 46

3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษเกิดขึ้นจากการที่ไม่สามารถวางกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะแน่นอนสำหรับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เป็นแนวทางเดียวกันได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักที่ว่า การที่จะวางกฎเกณฑ์ให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษไว้ล่วงหน้าไม่เป็นการสมควร เพราะขัดต่อหลักในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และในขณะเดียวกันก็มีหลักว่า ไม่ควรปล่อยให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษโดยไม่มีขอบเขต แต่ปัญหาเรื่องดุลพินิจในการกำหนดโทษเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง คำพิพากษาของศาลในคดีอาญาแม้จะวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้อย่างชัดเจนและสมเหตุสมผลเพียงใด ถ้าหากการกำหนดโทษไม่ถูกต้องตามหลักการทางวิชาการแล้วก็ย่อมไร้คุณค่า และถือได้ว่าศาลมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา และทฤษฎีการลงโทษ อันจะส่งผลกระทบต่อถึงความสงบสุขของประชาชนในที่สุด ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษจึงย้อนกลับมาเป็นปัญหาทางคดีของผู้พิพากษาในอันที่จะต้องศึกษาค้นคว้าหาหลักเกณฑ์และแบบอย่างที่ดี ถูกต้อง และยุติธรรมไว้เป็นแนวทางสำหรับตนเอง แต่อย่างไรก็ดี ความแน่นอนและความรวดเร็วของการลงโทษย่อมจะมีผลเป็นการป้องกันอาชญากรรมได้ดีกว่าความรุนแรงของการลงโทษเสียอีก¹

ส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจในการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษก็มักจะเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของตัวผู้พิพากษาเองที่ยังขาดความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ ซึ่งกฎหมายมุ่งในเหตุ 2 ประการ คือ หลีกเลียงการจำคุกในระยะสั้น เพื่อมิให้ไปรับอิทธิพลและนิสัยชั่วร้ายจากภายในเรือนจำ และ

¹ สุรัช รัตนอุดม, ดุลพินิจในการกำหนดโทษ, เอกสารโรเนียวในการสัมมนาผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วประเทศ ครั้งที่ 3, หน้า 1 - 5

เพื่อผลเปลี่ยนแปลงนิสัยให้เป็นคนดี อันเป็นผลในทางบังคับจิตใจ¹ และยังขาดความเข้าใจในสภาพข้อเท็จจริงที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 กำหนดให้ศาลคำนึงถึงว่า ศาลควรใช้ดุลพินิจในสภาพข้อเท็จจริงเหล่านั้นไปในทำนองใด ก็จะได้เห็นได้จากคำพิพากษานี้ที่ 429 - 430/2500 และที่ 678/2510 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านั้น ประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นก็เพียงเพื่อวางขอบเขตการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปโดยถูกต้อง มิเช่นนั้นจะกลายเป็นการอนุญาตให้บุคคลกระทำความผิดเล็กน้อยได้หนึ่งครั้ง ดังที่ผู้กล่าวหาว่า "สุนัขมีสิทธิกัดคนครั้งแรกโดยชอบ" ฉะนั้น การที่ศาลจะระอการลงโทษหรือระอการกำหนดโทษในคดีใดคดีหนึ่ง ก็จะต้องอ้างเหตุผลสมควรอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอย่างน้อยที่สุด ก็จะต้องอ้างว่า มีพฤติการณ์ทั่ว ๆ ไปในคดีสมควรระอการลงโทษ (คำพิพากษานี้ที่ 573/2492) แต่เหตุผลที่ศาลจะนำมาพิจารณาในเรื่องการระอการลงโทษหรือกำหนดโทษ จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เท่านั้น จะอ้างเหตุอื่นใดนอกเหนือจากที่มีบัญญัติไว้มาเป็นเหตุพิจารณาการลงโทษไม่ได้ (คำพิพากษานี้ที่ 98/2518)²

4. ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นมักจะเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจแบ่งออกได้

2 ประเภท คือ

¹ ศิริ อัสวณนท์, "ปัญหาเรื่องระอการลงอาญาจำเลย" บทกึ่งพิศมัย

เล่ม 2 ตอน 1 มิถุนายน 2483

² นพพร โพรริงสิยากร, ระอการลงโทษ, หน้า 101

1) สาเหตุภายนอกได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาคดี (Local legal culture) ซึ่งทนายความและอัยการมักคาดหวังไว้ว่า ศาลจะอนุญาตให้เลื่อนคดีไปเรื่อย ๆ แทนที่จะเร่งรัดให้คดีเสร็จไปโดยเร็ว อัตราการเพิ่มของอาชญากรรม, การเพิ่มกฎหมายที่มีโทษทางอาญา, การเพิ่มของอัตราประชากร, การขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ อยู่นอกเหนืออำนาจศาลที่จะแก้ไขได้

2) สาเหตุภายในได้แก่ ความไม่เพียงพอของอัตรากำลัง การด้อยประสิทธิภาพของบุคลากร การขาดเครื่องมือ และวิทยาการจัดการที่ทันสมัย ความไม่เพียงพอของอาคารสถานที่ การขาดการวางแผนและคาดการณ์ล่วงหน้า การขาดการปรับปรุงวิธีการและระบบจัดเก็บ ตลอดจนขาดข้อมูลและสถิติอ้างอิง ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ ศาลอาจจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขด้วยตนเอง¹

สำหรับสาเหตุภายในดังกล่าวข้างต้นนี้ ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยศาลเองนี้ หากจะวิเคราะห์ให้ลึกลงไปอีก ก็จะได้เห็นว่า เนื่องจากแต่เดิมในการของงบประมาณของศาล ศาลหรือกระทรวงยุติธรรมไม่เคยจัดการโครงการ หรือไม่มีแผนงานอะไรที่แน่นอน จึงทำให้ได้รับงบประมาณจำนวนจำกัด เมื่อศาลหรือกระทรวงยุติธรรมได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการพัฒนางานของตน ก็ได้เริ่มจัดทำโครงการ มีแผนงาน และวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ซึ่งต้องอาศัยเงินจำนวนมากมายมหาศาล แต่รัฐบาลมีเงินจำนวนจำกัด จึงทำให้ศาลหรือกระทรวงยุติธรรมคัดเลือกโครงการที่จะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงก่อน ซึ่งหากพิจารณาโครงการจำนวน 16 โครงการ ที่รับการบรรจุเข้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

¹ วิศิษฐ์ อิมานนท์ และ ภราคร ภคพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 16 - 17

จะเห็นได้ว่า หากศาลหรือกระทรวงยุติธรรมสามารถดำเนินตามโครงการต่าง ๆ ได้ครบถ้วน และบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว ก็จะสามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้ไม่มากนัก¹ แต่การดำเนินการตามโครงการเหล่านี้จะต้องประสบอุปสรรคอีกมากมาย เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล การควบคุมดูแล การดำเนินการตามโครงการค่านบุคลากร เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาค่านเงินงบประมาณ ซึ่งจะต้องอาศัยเทคนิคบางประการ เพื่อให้สำเร็จตามที่ของงบประมาณไป ดังนั้นจึงต้องคอยติดตามผลการดำเนินการตามโครงการของศาลและกระทรวงยุติธรรมต่อไป

5. ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุทางคำตรวจ ซึ่งขาดความสำนึกถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร และการปฏิบัติงานการสอบสวนของคำตรวจก็ยังปราศจากการควบคุมโดยองค์กรภายนอก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหน่วยงานคำตรวจและอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลก็มีส่วนที่ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องนี้ เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากปริมาณจำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งมีจำนวนมาก จึงอาจทำให้ไม่สามารถที่จะใช้ความละเอียดรอบคอบในเรื่องนี้ได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ก็เนื่องมาจาก การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศไทยบางบทบัญญัติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกฎหมายลักษณะพยาน ยังขาดสภาพความแน่นอน, และอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายของระบบกฎหมายอังกฤษยังคงหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะในระดับศาลสูง, ระบบศาลและระบบงาน, ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, นอกจากนี้ ค่านบุคลากร

¹ โสภณ รัตนกร, เรื่องเดิม, หน้า 1 - 3

ตัวผู้พิพากษาเป็นตัวจักรสำคัญอย่างหนึ่งที่เข้าร่วมอยู่ในบรรดาสาเหตุต่าง ๆ
 ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น หากพิจารณาถึงคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่จะสมัคร
 เป็นผู้พิพากษาแล้ว ก็น่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่พึงสมควร แต่ในทางปฏิบัติ คุณสมบัติ
 ที่ได้อ้างไว้ก่อน ก็เป็นหลักเกณฑ์ที่ผู้สมัครสอบสามารถที่จะทำขึ้นได้อย่างถูกต้อง
 ความหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การขอเป็นทนายร่วมในคดีโดยเพียงแสดงชื่อ
 ในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น เป็นต้น แต่ประสบการณ์แท้จริงอันจะเกิดขึ้นจาก
 การทำงานนั้นแทบจะไม่มีเสียเลย อันเป็นเหตุทำให้ขาดประสบการณ์ทางด้านคดี
 หรือด้านกฎหมายเท่าที่ควร นอกจากนี้ ในระหว่างที่เป็นผู้พิพากษาอยู่นั้น ทางศาล
 ก็มีคดียุติธรรมศึกษาทางศาลปกครองให้แก่บรรดาผู้พิพากษาทั้งหลาย โดยเฉพาะ
 ผู้พิพากษาระดับอาวุโส ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็นับว่าดีขึ้น เนื่องจากมีสำนักงานส่งเสริม
 งานตุลาการที่คอยจัดทำหนังสือคู่มือ และเอกสารทางวิชาการอื่นเพื่อส่งเสริม
 เพิ่มพูนความรู้ให้แก่บรรดาผู้พิพากษาทั้งหลาย ดังนั้น ปัญหาการพัฒนาตัวบุคคลากร
 ของศาล หรือผู้พิพากษา ก็เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พึงจะต้องให้ความสนใจ
 เป็นอย่างมาก เพราะแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงพัฒนาตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 โครงสร้างของศาล ระบบการศาล ระบบการบริหารงาน และระบบการประสานงาน
 ในระหว่างหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ดีเพียงใดก็ตาม หากขาด
 การพัฒนาทางด้านบุคลากรของศาล (ผู้พิพากษา) แล้ว การบังคับใช้กฎหมายอาญา
 โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมาย
 อย่างมีประสิทธิภาพได้

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญาของศาลนั้นมีเป็นจำนวนมาก
 ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นนี้ ซึ่งปัญหามางเรื่องโดยเฉพาะความล่าช้าในการดำเนิน
 คดีอาญา มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ในต่างประเทศก็เคยประสบ
 ปัญหาขึ้นมาแล้ว ซึ่งก็ได้มีการศึกษาค้นหาวิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปได้ และจะต้อง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทำเป็นขั้นตอนอย่างถูกต้องและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี ในขั้นแรก บุคคล
ที่อยู่ในวงการนี้จะต้องตระหนักว่าปัญหาเหล่านี้มีอยู่จริง และต้องพิจารณาว่า
ปัญหานั้นมีมากน้อยเพียงใด และจะตรวจสอบปัญหานั้นได้อย่างไร ขั้นที่สอง
จะต้องตั้งเป้าหมายในการดำเนินการแก้ปัญหานั้นไว้ เช่น ในเรื่องความล่าช้า
ในการดำเนินคดี จะต้องทำให้งานคดีรวดเร็วขึ้น หรือมีประสิทธิภาพขึ้นเพียงไร
เป็นต้น และในขั้นที่สาม จะต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา
เหล่านั้น และคิดค้นหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหานั้นให้สอดคล้องกับสาเหตุแต่ละอย่าง
โดยจัดให้มีการติดตามและประเมินผลเป็นระยะ ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ
และเก็บสถิติไว้ในการศึกษาพัฒนาต่อไป ซึ่งการแก้ปัญหานั้นอาจจะกระทำได้
โดยการเลือกแก้ไขสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งก็ได้ แต่ถ้าหากจะให้การแก้ไขได้ผล
อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ ก็ควรแก้ที่สาเหตุต่าง ๆ พร้อมกันอย่างเป็นระบบ
ทุกสาเหตุหรือมากที่สุดที่จะทำได้ เพราะการแก้ไขเพียงปัญหาใดปัญหาหนึ่งก็อาจจะ
ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอื่นขึ้นได้

สำหรับเรื่องคดีพินิจในการวินิจฉัยความผิดในแง่ของการวินิจฉัยข้อเท็จจริง
ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สภาพกฎหมายลักษณะพยานปัจจุบันที่เกี่ยวกับเรื่องพยานนอกเล่า
มีลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ ระหว่างระบบกฎหมายของประเทศ ระบบประมวลกฎหมาย
กับ ระบบคอมมอนลอว์ อันก่อให้เกิดความวุ่นวายและไม่แน่นอนขึ้น จึงเป็นการ
จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้กฎหมายกำหนดแน่ชัดลงไปว่า โดยหลักแล้วพยานนอกเล่า
รับฟังเป็นพยานได้หรือไม่ได้เพียงไร หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ได้มา
โดยมิชอบ ซึ่งยังไม่ชัดเจนเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่ชัดเจนดังกล่าวนั้น ก็จำเป็นต้องทำการ
บัญญัติกฎหมายมาเพื่อแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียใหม่ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมก็น่าจะเป็นผู้ดำเนินการ
นี้เอง แต่อย่างไรก็ตาม หากประสบปัญหาเกี่ยวกับกฎออกกฎหมายดังกล่าวถึงขนาด
ที่ไม่สามารถบัญญัติเป็นกฎหมายได้ ก็จะต้องดำเนินการใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน
คดีอาญา โดยเฉพาะศาลเข้าใจว่า กฎหมายลักษณะพยานของประเทศเป็นระบบผสม

เพื่อประโยชน์ในการตีความและบังคับใช้กฎหมายนั้นให้ถูกต้องตามหลักการแห่งระบบ
 ซึ่งเป็นที่มาของบทบัญญัติกฎหมายนั้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นหาข้อเท็จจริง
 โดยเฉพาะในคดีอาญา ประเทศไทยได้นำเอาหลักการแห่งการค้นหาข้อเท็จจริง
 โดยศาล (Principle of judicial investigation) อันเป็น
 หลักการของระบบไต่สวน (ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175
 มาตรา 227, 228 และ มาตรา 235) ซึ่งให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้
 อย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความเสนอมา (Principle
 of party presentation) ดังนั้น ศาลจึงต้องยอมรับหลักการในเรื่องนี้
 เสียก่อน ปัญหาที่ว่าพยานบอกเล่าจะรับฟังเป็นพยานได้หรือไม่ ก็เป็นอันยุติว่า
 พยานบอกเล่ารับฟังได้ ส่วนการซึ่งนำพยานบอกเล่านั้นก็เป็นเรื่องดุลพินิจของ
 ศาลอีกต่างหากเรื่องหนึ่ง

ส่วนดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดในแง่ของการวินิจฉัยข้อกฎหมายใน
 เบื้องต้น ศาลจะต้องตระหนักว่า ตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย
 การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือ
 ได้ว่าเป็นเจตจำนงของประชาราษฎร์ที่แสดงออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลเองไม่ควร
 จะกลายเป็นผู้บัญญัติกฎหมายโดยจะรู้สึกตัวหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ศาลจะต้อง
 ยึดมั่นในหลักเกณฑ์ของหลักการตีความกฎหมายอาญาโดยเคร่งครัด และจะต้องไม่วิตก
 หรือเกรงกลัวสิ่งใดในการที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำใดซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น
 ความผิด ซึ่งความจริงแล้วเป็นการกระทำผิดอย่างร้ายแรง และขัดต่อความยุติธรรม
 ไม่เป็นความผิดและไม่ลงโทษผู้กระทำการนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการนิติศาสตร์จะต้อง
 ตระหนักว่า โดยตัวคำพิพากษานั้น มิใช่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และถือไม่ได้ว่าเป็น
 กฎหมาย คำพิพากษาที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายก็เป็นเพียงแต่การอธิบาย
 กฎหมายตามข้อเท็จจริงอันได้มาจากพยานหลักฐานในคดีนั้น และตามความเข้าใจ
 ของศาลที่ทำคำพิพากษาในขณะนั้น แต่ทั้งนี้ ก็มิได้หมายความว่า จะมีให้สนใจต่อคำพิพากษา
 ศาลฎีกาเสียเลย คำพิพากษาจะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

ใหม่ ๆ ในกรณีที่เป็นช่องว่างแห่งกฎหมาย หรือกรณีที่มีบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีคำกำกวมหรือมีความหมายสองนัย ซึ่งในบางครั้งก็มิได้ทำให้เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ที่เดียว แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีดังกล่าวนี้ คำพิพากษาในคดีก่อนก็เป็นเพียงแต่ตัวอย่างของการตีความในกฎหมาย หรือเป็นเพียงหลักฐานรับรองว่ามีหลักกฎหมายเช่นนั้น นอกจากนี้ การที่จะนำคำพิพากษานับปีใดฉบับหนึ่งไปสนับสนุนการตีความกฎหมายในเรื่องใด จะต้องพิจารณาให้เสียก่อนว่า คำพิพากษานั้น ตัดสินเฉพาะคดีหรือว่างเป็นหลักบรรทัดฐาน และมีปัญหาข้อกฎหมายที่คำพิพากษาได้วางหลักไว้ตรงกับปัญหาข้อกฎหมายที่พิพาทกันอยู่ในคดีนั้นหรือไม่ เพียงใด ตลอดจนจะต้องตรวจสอบและติดตามถึงการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาบรรทัดฐานให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ได้รับผลที่ถูกต้องสมบูรณ์ ในการอาศัยคำพิพากษาบรรทัดฐานนั้น ทั้งนี้ เพราะคำพิพากษานั้นมิใช่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ใด ๆ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะศาล จะต้องปรับความคิดทางกฎหมายให้ถูกต้องตามระบบกฎหมาย (ระบบประมวลกฎหมาย) ของไทย ซึ่งจะต้องเริ่มต้นค้นคว้าตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นต้นไป เมื่อเป็นดังนี้แล้ว อิทธิพลของระบบกฎหมายของอังกฤษก็จะหมดสิ้นไปจากความคิดทางกฎหมายของนักกฎหมายไทย และจะเป็นการพัฒนาความคิดทางกฎหมายไทยให้เจริญก้าวหน้าอย่างถูกต้องตรงตามระบบประมวลกฎหมาย

สำหรับเรื่องดุลพินิจในการกำหนดโทษ โดยที่ในปัจจุบันนี้กฎหมายอาญาได้กำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดแต่ละฐานความผิด ส่วนจำนวนโทษที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจริงก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของศาล แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติถึงสภาพข้อเท็จจริง หรือหลักการเบื้องต้นที่ศาลจะนำไปใช้ประกอบกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษ แม้ว่าจะมีความเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะวางหลักเกณฑ์มาเพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษก็ตาม แต่ผู้เขียนก็มีความเห็นว่าเป็นความแน่นอนในการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด ก็จำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงที่ศาลจะนำไปใช้ประกอบดุลพินิจของตนในการกำหนดโทษ เหมือนประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 56 หรือประมวลกฎหมายอาญาอาชญา ค.ศ. 1931 มาตรา 132 และ มาตรา 133, ประมวลกฎหมายอาญาอาชญา ค.ศ. 1931 มาตรา 63 และประมวลกฎหมายอาญา ของกรีซ มาตรา 79 ซึ่งมีใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่จะไปจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล ในเรื่องนี้ หากเป็นเพียงสภาพข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ศาลนำไปใช้ประกอบดุลพินิจของ ศาล ในการกำหนดโทษ นอกจากนี้ จะต้องมิมีเหตุอันสมควรที่ผู้พิพากษาแสดงเหตุผล ต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจโดยอิสระของตนเป็นไปโดยชอบ อย่างไรก็ตาม หากได้รับการคัดค้านกันมากจนไม่สามารถมีมติเป็นกฎหมาย ก็มักจะทำออกมาในรูป ของคำแนะนำของประธานศาลฎีกาในลักษณะที่เป็นข้อควรคำนึงในการกำหนดโทษ เหมือนกับเรื่องการประกันตัวของต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ตามหนังสือกระทรวง ยุติธรรม น.ว.ที่ 61/2523 ฉบับลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2523 ส่วนข้อควรคำนึง ในการกำหนดโทษนี้ก็จะอาศัยสิ่งต่อไปนี้เป็นมูลฐาน

- ก) สภาพและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด อันได้แก่ สภาพวิธี บังคับ วัตถุประสงค์ เวลา สถานที่ และวิธีกระทำความผิด
- ข) สภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด อันได้แก่ ความร้ายแรง แห่งความเสียหาย หรืออันตรายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย
- ค) ลักษณะของการกระทำ อันได้แก่ ความหนักแน่นแห่งการกระทำ ความผิดนั้น เช่น กระทำโดยเจตนา หรือโดยประมาท เป็นต้น และระดับขนาด ของการกระทำความผิด เช่น การใช้ไม้กับการใช้อาวุธมีดหรือประมาทเดินเล็ดอย่าง ร้ายแรง กับประมาทธรรมดา เป็นต้น
- ง) สาเหตุแห่งการกระทำความผิด หมายถึง มูลเหตุจูงใจต่าง ๆ ที่ชักจูงใจ ให้กระทำความผิด และอุปนิสัยของผู้กระทำความผิด
- จ) พฤติการณ์ส่วนตัวของผู้กระทำ อันได้แก่ ประวัติดังกล่าวของผู้กระทำความผิด, ความประพฤติของผู้กระทำความผิดในขณะที่กระทำความผิดและภายหลังจากการกระทำความผิด และสภาพชีวิตส่วนตัว, ครอบครัว และทางสังคมของผู้กระทำความผิด

๑) ลักษณะของผู้เสียหาย เช่น เป็นผู้หญิง เด็ก คนชรา คนพิการ
กระทำต่อทรัพย์สินของทางราชการ หรือสาธารณสมบัติ เป็นต้น

๒) อกคิสีประการ ผู้พิพากษาจะต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ
โดยปราศจากฉันทาคติ, โทสาคติ, ภัยาคติ และโมหาคติ จึงจะทำให้การ
กำหนดโทษเป็นไปอย่างถูกต้องยุติธรรม

๓) ความยุติธรรม ซึ่งจะต้องเป็นความยุติธรรมต่อผู้กระทำความผิด
ต่อผู้เสียหาย และต่อสาธารณชน (สังคม) ด้วย มิใช่จะเป็นความยุติธรรมต่อฝ่ายใด
ฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะ
ถือได้ว่า อัตรโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดแต่ละฐาน เป็นอัตรโทษที่
ยุติธรรม สำหรับพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดต่าง ๆ เหล่านั้น

ส่วนดุลพินิจในการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ ก็น่าจะบัญญัติ
ให้ศาลต้องแสดงเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจของตนเป็นไป
โดยชอบแล้ว แม้ว่าจะได้มีคำพิพากษานี้ที่ 573/2492 วางหลักไว้ว่า
ศาลจะรอกการลงโทษ โดยไม่อ้างเหตุผลสมควรอย่างไรก็ได้ นอกจากนี้ จะต้อง
ทำให้ศาลระหมัดถึงเจตนารมณ์ของการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ
ให้ถูกต้องตามหลักทางวิชาการ ดังที่ไค่กล่าวมาแล้ว และศาลเองจะต้องทำ
ความเข้าใจในเรื่องสภาพข้อเท็จจริงที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 บัญญัติไว้
ให้ต้องแท้เสียก่อนว่า สภาพข้อเท็จจริงใดที่จะยกขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุผลในการรอกการ
ลงโทษได้ เช่น การเป็นข้าราชการมาก่อน หรือเป็นผู้มีการศึกษาสูง มิใช่เหตุ
สมควรที่ศาลจะรอกการลงโทษได้ เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงอื่นเป็นเหตุอันควรปรานี
อย่างอื่น เท่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อช้จักความไข้วเขวสับสนในการยกสภาพ
ข้อเท็จจริงมาเป็นเหตุผลในการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ อย่างไรก็ดี
การใช้ดุลพินิจของศาลในเรื่องนี้ในเบื้องต้นควรจะใช้หลักการที่มีการคุมประพฤติ
เป็นหลักเสียก่อน เว้นแต่จะมีเหตุผลพิเศษที่แสดงให้เห็นว่า การคุมประพฤติ

จะไม่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงทัศนคติของผู้กระทำผิด เช่น เป็นชาวต่างประเทศ ที่เข้ามาทัศนศึกษาในประเทศไทย เป็นต้น มิฉะนั้น ก็จะทำให้การรอกการลงโทษ หรือ รอกการกำหนดโทษ ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ และอาจจะมีปัญหา ต่อระบบการลงโทษได้

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลนั้น แม้ว่าในปัจจุบันนี้ ศาลจะได้ นำเอาวิทยาการและเครื่องมือเครื่องใช้ใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในงานของศาลทั้งหลาย เช่น การนำเอาเครื่องพิมพ์มาใช้สำหรับอัครกระบวนการพิจารณาของศาล หรือมีการ จัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ขึ้นประจำทุกศาล หรือจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม งานบุคลากรขึ้นรับผิดชอบด้านงานฝึกอบรม และให้ข้อมูลทางวิชาการแก่บรรดา ผู้พิพากษา หรือจัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลาง เพื่อรับผิดชอบงานการคุมประพฤติ เป็นต้น ก็ยังเป็นที่ยอมรับกันว่า การดำเนินคดีในชั้นศาลและการปฏิบัติงานศาล ยังมีความล่าช้า และปัญหาข้อขัดข้องอยู่ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและงานด้านธุรการดำเนินไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในลักษณะที่เน้นถึงการให้ความคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน การแก้ไขปรับปรุงการดำเนินคดีในชั้นศาล จึงควรจะดำเนินการ เป็น ขั้นต้น ดังนี้

1) ด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล จะต้องนำเอาวิทยาการ ใหม่ ๆ มาใช้ อันได้แก่ วิธีการ Speedy Trial Rules ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดเวลามาตรฐาน (Time Standard Setting) สำหรับขั้นตอน ในแต่ละชั้นตอน ตั้งแต่ยื่นฟ้อง เช่น กำหนดระยะเวลาสำหรับศาลที่จะดำเนินการ พิจารณาพิพากษาในคดีหนึ่งไว้อย่างแน่นอน, หลีกเลี่ยงเครื่องครัดเกี่ยวกับการขอเลื่อนคดี ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง, จัดให้มีปฏิทินนัดพิจารณาร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างมี ประสิทธิภาพ เพื่อจัดปัญหาการเลื่อนคดีเพราะการตีความคดีความ เป็นต้น ซึ่งจะต้อง จัดทำออกมาเป็นรูปลักษณะของการวางระเบียบปฏิบัติแก่ผู้พิพากษา หรือแก้ไขบทบัญญัติ

กฎหมายก็ได้ จัดให้มีการประชุมในระหว่างผู้พิพากษาของแต่ละศาล เพื่อร่วมกัน
ปรึกษาปัญหาทางคดี, ปัญหาทางด้านการบริหาร และปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละศาล
เพิ่มอัตรากำลังผู้พิพากษา และจัดตั้งศาลและศาลพิเศษเพิ่มขึ้นในศาลชั้นต้น และ
จัดตั้งแผนกพิเศษขึ้นในศาลสูง

2) ด้านงานธุรการของศาล ศาลจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของงาน
ด้านธุรการของศาลอย่างมาก และจะต้องมีความสามารถและหลักจิตวิทยาในการ
บริหารงานด้านธุรการของศาล เช่น ต้องรู้จักวิธีการที่จะสั่งงานอย่างเป็นระบบ
และมีระเบียบแบบแผน มีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ เป็นต้น
จัดให้มีนิติกรประจำศาล ดังเช่นนิติกรประจำศาลแรงงาน ซึ่งจะต้องมีความรู้
ทางด้านกฎหมายและการบริหารงานศาล (Court Management)
และมีหน้าที่คอยช่วยเหลือศาลทั้งงานในศาลคดีและด้านธุรการบางอย่าง จัดการ
ฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำงานในศาลแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการทำงาน จัดอัตรากำลังเพิ่มให้เหมาะสม และจัดหาเครื่องมือ
เครื่องใช้ทันสมัยใหม่ ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานธุรการ

3) ด้านพัฒนาบุคลากรศาล จะต้องจัดตั้งหน่วยงานวิทยาลัยตุลาการขึ้นมา
เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการขึ้นใหม่ เพื่อจัดการ
ฝึกอบรมความรู้ในระดับสูงให้แก่ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงโดยตรง ดังเหมือนกับ
วิทยาลัยการปกครอง หรือวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งจะช่วยพัฒนา
ผู้พิพากษาในระดับสูงให้มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจในหน้าที่การงานที่จะต้อง
รับผิดชอบ



ทั้งนี้ การแก้ไขปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยศาล จะดำเนินการ ทั้งด้านระบบศาล ระบบงาน ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านพัฒนาบุคลากร ทั้งฝ่ายตุลาการและตุรการ ระบบการประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ตลอดจน ความสามารถของผู้บริหารในอันที่จะจัดหาเงินงบประมาณมาเพื่อสนับสนุนในการนี้ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาคดีอาญาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็วและ ทำให้ศาลสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ราชทัณฑ์

งานฝ่ายราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานลำดับสุดท้ายของการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยผ่านทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในประเทศไทยได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510¹ ในปัจจุบันความมุ่งหมายของงานราชทัณฑ์ คือ การป้องกันสังคม โดยการควบคุมผู้ต้องหาไว้มิให้หลบหนี และแก้ไขผู้ต้องโทษให้ประพฤติตนเป็นคนดี ไม่เป็นภัยต่อสังคม ภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว โดยให้การศึกษา การอบรมแก่วิชาชีพผู้ต้องโทษ จัดสวัสดิการภายในเรือนจำและทัณฑสถาน การพักการลงโทษและคุมประพฤติ การปลดปล่อย และการสงเคราะห์ผู้ต้องโทษ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในฐานะเป็นพลเมืองของชาติ เพื่อมุ่งประโยชน์ ประองต์แจ้งจิตใจ และเปลี่ยนทัศนคติผู้ต้องขังให้กลับคนเป็นพลเมืองที่ภายใต้รูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล (Individual of Treatment) และนโยบายอาญาของรัฐบาลที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และค่านิยมระบบความเชื่อมั่นในสังคม²

โดยทั่วไปแล้วกรมราชทัณฑ์ของประเทศไทยจะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยอนุโลมขององค์การสหประชาชาติ (UN : Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and Related Recommendation) และได้มีมติให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศตนเท่าที่กำลังเงินงบประมาณ ประเพณี วัฒนธรรม และสถานการณ์ของประเทศจะอำนวย

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, รายงานประจำปี 2524 กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, หน้า 1

² ประเสริฐ เมฆมนี่, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 359

โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่า หน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ มีดังนี้ คือ

1. เป็นการปฏิบัติของผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การคุมขังมิให้ผู้ต้องขังหลบหนีออกไป ปรับปรุงเรือนจำให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ และปกครองผู้ต้องขังด้วยความยุติธรรมตามหลักมนุษยธรรม

2. การแก้ไขปรับปรุงผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี จะต้องสร้างเสริมแก้ไขฟื้นฟูจิตใจ เปลี่ยนแปลงทัศนคติความรู้สึกนึกคิดของผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี ให้เห็นคุณค่าของชีวิตที่มีอิสระเสรี ให้อุทิศชีวิตที่ของตนเองและผู้อื่น เพื่อความมีวัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกันในสังคมปกติ ตลอดจนถึงการยกระดับความสามารถและความชำนาญในการประกอบอาชีพให้สูงขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพ้นโทษแล้วจะไม่เป็นภัยต่อสังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อมิให้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีกอันเป็นวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้ต้องขัง

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ ได้ดำเนินการในการควบคุม แก้ไข บำบัด ผู้ต้องโทษที่สำคัญ ดังนี้ คือ

ก. การปฏิบัติของผู้ต้องโทษในเรือนจำและทัณฑสถาน

ข. การปลดปล่อยและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ก. การปฏิบัติของผู้ต้องโทษในเรือนจำ และ ทัณฑสถาน

เรือนจำและทัณฑสถานเป็นหน่วยงานของกรมราชทัณฑ์ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลนักโทษหรือผู้ต้องขัง ตามคำพิพากษาของศาลให้อยู่กันอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และป้องกันมิให้หลบหนีชั่วคราวระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ ควบคุมดูแลให้นักโทษหรือผู้ต้องขังปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานในส่วนนี้เป็นไปโดยถูกต้อง และ

บรรลุป่าหมาย ผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตาม กฎ เกณฑ์ ข้อบังคับ มิใช่แต่เพียงนักโทษ หรือ
 ผู้ต้องขังเท่านั้น แต่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เองก็จำต้องเคร่งครัดในสิ่งเหล่านี้ด้วย
 นอกจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง
 ในการกำหนดกฎเกณฑ์หน้าที่แล้ว กฎหมายอื่นซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของ
 บุคคลอื่น, เจ้าพนักงานราชทัณฑ์และนักโทษหรือผู้ต้องขังก็คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความอาญา อาทิเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ซึ่ง
 บัญญัติว่า เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดถูกควบคุม หรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุก
 ผิดจากคำพิพากษาของศาล บุคคลเหล่านี้มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อย คือ
 (1) บุคคลที่ถูกเข้าเช่นนั้น (2) สามี ภรรยา หรือญาติของผู้นั้น หรือผู้มีประโยชน์
 เกี่ยวข้อง (3) พนักงานอัยการ (4) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัสดิ เมื่อได้รับ
 คำร้องคังนั้นแล้วให้ศาลหมายเรียกเจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นซึ่งก่อให้เกิดการควบคุม
 ขัง หรือจำคุก และผู้ที่ถูกควบคุม ขัง หรือจำคุกมาพร้อมกัน ถ้าเป็นที่พอใจศาลว่า
 การควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมาย หรือการจำคุกนั้นผิดไปจากคำพิพากษา ก็ให้
 ศาลปล่อยตัวผู้นั้นไป นอกจากนี้ ยังมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 มาตรา 260 ซึ่งกล่าวว่า ผู้ถวายเรื่องราวซึ่งต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำ จะยื่นเรื่องราว
 ต่อพัสดิหรือผู้บัญชาการเรือนจำก็ได้ เมื่อได้รับเรื่องรายนั้นแล้วให้พัสดิหรือผู้บัญชาการ
 เรือนจำออกไปรับให้แก่ผู้นั้นเรื่องราว และให้รีบส่งเรื่องนั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทย คำพิพากษานี้ที่ 1200/04 วางหลักไว้ว่า ประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 เป็นบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพราะฉะนั้น
 เมื่อกรณีเข้าตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 90 แล้ว ศาลก็ชอบที่จะยกมาครานี้ขึ้นพิจารณา
 ปรับกับกรณีได้ เพราะฉะนั้นเมื่อปรากฏว่า นักโทษหรือผู้ต้องขังคนใดมีกรณีตาม
 มาตรา 90 บัญญัติไว้ เจ้าพนักงานต้องดำเนินการเพื่อให้ นักโทษหรือผู้ต้องขังมีโอกาส
 ยื่นคำร้องคังกล่าว เพราะฉะนั้น การถูกควบคุมหรือกักขังโดยผิดกฎหมายก็ดี การ
 ขอให้ศาลปล่อยจากการควบคุมโดยผิดกฎหมายก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ต้องด้วยประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ทั้งสิ้น ส่วนกรณีตามมาตรา 260 ของ
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทูลเกล้าถวายเรื่องราว
 ต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้

ในขณะที่เดียวกันก็ทำการแก้ไขปรุงแต่งบุคลิกภาพของผู้ต้องโทษ เพื่อให้ได้กลับตนเป็นคนดี โดยการให้การฝึกอบรมฟื้นฟูสภาพทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนให้ความรู้ทั้งในด้านวิชาสามัญและวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ต้องซึ่งสามารถปรับตัวกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข และประกอบอาชีพเลี้ยงตนและครอบครัวในทางสุจริตได้เมื่อพ้นโทษออกไป ดังนั้น ในการดำเนินงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษดังกล่าวนี้ ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของผู้ต้องซึ่ง กรมราชทัณฑ์จึงได้ศึกษาค้นคว้าถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิดของผู้ต้องซึ่งประกอบการพิจารณาวิธีการปฏิบัติและแก้ไขผู้ต้องโทษ และได้ดำเนินการในด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษเป็นขั้นตอน ดังจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การควบคุมและรักษาความปลอดภัยโดยการนำตัวผู้ต้องโทษมาคุมขังมิให้มีโอกาสเล็ดลอดหลบหนี และรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำและทัณฑสถาน
2. การปรุงแต่งแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องซึ่งโดยการให้การศึกษาทั่วไป การฝึกอาชีพ การอบรมทางศาสนาและศีลธรรมจรรยา เพื่อให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี

ในการควบคุมกัก หรือในการแก้ไขปรุงแต่งกัก กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการโดยอาศัยการจำแนกลักษณะผู้ต้องซึ่ง เป็นเครื่องมือจำแนกแยกแยะว่า ผู้ต้องซึ่งคนใดควรได้รับการควบคุมหรือการแก้ไขปรุงแต่งอย่างไร ผู้ต้องซึ่งคนใดควรได้รับการควบคุมอย่างเข้มแข็งและผู้ต้องซึ่งคนใดควรได้รับการฝึกอาชีพประเภทใด ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารงานเรือนจำเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้นักปฏิบัติต่อผู้ต้องซึ่งโดยสนองตอบความเหมาะสมหรือความต้องการ ของผู้ต้องซึ่งเป็นรายบุคคล¹ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ยังมีได้นำการจำแนกลักษณะผู้ต้องซึ่งมาใช้ได้อย่างจริงจังในเรือนจำต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศได้ เนื่องจากยังมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการโดยเฉพาะในเรื่อง

¹ คุรายละเอียดใน นิตย จิตสว่าง แนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจำแนกลักษณะผู้ต้องซึ่ง วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 30 เล่มที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม, 2525, หน้า 1 หน้า 7

ของบุคลากร ปัญหาของซึ่งสนเรือนจำตลอดจนปัญหาอาคารสถานที่ การดำเนินการ
 จำแนกลักษณะผู้ต้องขังในปัจจุบันที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการอยู่เน้นหนักไปในเรื่องการ
 แยกซึ่งตามประเภทเรือนจำหรือการแยกแคนในเรือนจำ และในหลายเรือนจำก็ได้มี
 การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง—ตามที่กล่าวมานี้ ซึ่งเป็นการดำเนินการไม่ครบถ้วนตาม
 กระบวนการของการจำแนกผู้ต้องขัง การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังนั้นจะต้องกระทำไป
 พร้อม ๆ กับการควบคุมและการแก้ไขอบรมผู้ต้องขัง โดยกรมราชทัณฑ์ผู้ต้องขัง
 จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในด้านการควบคุมและแก้ไขอบรมผู้ต้องขัง ซึ่งอาจแยกพิจารณา
 ได้ดังนี้

1. การควบคุมและรักษาความปลอดภัย

กระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่สำคัญที่สุดในเบื้องต้น ได้แก่ การควบคุม
 ผู้ต้องขังไว้ไม่ให้หลบหนี และการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายใต้กฎหมายและระเบียบ
 วินัยต่าง ๆ ที่บังคับใช้กันในเรือนจำ มาตรการที่จำเป็นในการควบคุมผู้ต้องขังนั้น
 กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการดังนี้ คือ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแยกซึ่ง เพื่อให้
 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนหมั่นดูแลตรวจตราและปรับปรุงแก้ไข
 สภาพของเรือนจำและทัณฑสถานให้มั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรือนจำ
 และทัณฑสถานนั้นจะต้องทำการตรวจนับและคนตัวผู้ต้องขังอยู่เป็นประจำทุกวัน อย่างน้อย
 วันละ 4 ครั้ง ทั้งนี้ เพื่อตรวจดูความเรียบร้อยของเครื่องพันธนาการ ตรวจค้นสิ่งของ
 ต้องห้ามหรืออุปกรณ์การหลบหนีหรืออาวุธ และเพื่อที่จะได้ทราบว่า ผู้ต้องขังในความรับผิดชอบ
 ของตนอยู่ครบหรือไม่ ถ้าขาดไปจะต้องรู้ควรวาง เขาขาดหายไปไหนและอยู่ที่ใด นอกจากนั้น
 จะต้องคอยตรวจตราเครื่องมือและอุปกรณ์เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในเรือนจำ
 และทัณฑสถาน เช่น การเก็บรักษาอาวุธ ลูกกัญแจ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ผู้ต้องขัง
 สามารถนำไปดัดแปลงเป็นเครื่องมือช่วยในการหลบหนี เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพ
 ทั้งเจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขัง ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นในทัณฑสถานนั้น เช่น
 การก่อความวุ่นวายหรือการจลาจล ไฟไหม้ เป็นต้น ผู้บริหารทัณฑสถานจะต้องวางแผน
 เตรียมการในเรื่องเหล่านี้ไว้ก่อนโดยล่วงหน้า โดยต้องให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักหน้าที่ของ

กันว่า จะต้องทำอะไร เมื่อมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทางด้านตัวเจ้าหน้าที่เรือนจำนั้นจะต้องมีความรู้ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์สุจริตยุติธรรม ไม่เห็นแก่อำนาจสินจ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เห็นแก่หน้าของญาติเมื่อปฏิบัติต่อท่านต่อระเบียบวินัยของระบบเรือนจำไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลต่าง ๆ จากผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะ เป็นอิทธิพลด้านการเงิน อิทธิพลจากอำนาจมืด อิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมือง เจ้าหน้าที่เรือนจำจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่มีอิทธิพลใด ๆ จะมาบดบังการปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ในระบบเรือนจำได้

ที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นมาตรการในการควบคุมและรักษาความปลอดภัยของทัณฑสถานโดยทั่ว ๆ ไป เราต้องเข้าใจว่า แม้แต่ทัณฑสถานที่มีการบริหารที่ดีที่สุดก็ยังมีผู้ต้องขังพยายามหลบหนี ทั้งนี้ เพราะผู้ต้องขังต้องการอิสรภาพซึ่งเป็นความปรารถนาของผู้ต้องขังทุกคน ดังนั้น ความปลอดภัยของทัณฑสถานก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการรักษาความปลอดภัยได้ถูกปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ รวมทั้งความสามารถและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ประจำทัณฑสถาน

2. การปรุงแต่งแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขัง

เรือนจำและทัณฑสถานนอกจากจะต้องคอยควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัยและป้องกันมิให้ผู้ต้องขังหลบหนีออกไปก่อความเดือดร้อนให้แก่สังคมภายนอกจนกว่าจะครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ยังจะต้องฟื้นฟู แก้ไขจิตใจ และปรุงแต่งบุคลิกภาพให้เขากลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี มีประโยชน์ต่อสังคมเมื่อพ้นโทษออกไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กรมราชทัณฑ์วางไว้ จึงต้องดำเนินการหลายอย่าง เพื่อมิให้ผู้ต้องขังหันกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกในภายหลังจากที่ได้รับการปลดปล่อย มีดังต่อไปนี้ คือ

2.1 การอบรมด้านการศึกษา

โดยที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไร้การศึกษาอบรม ไม่รู้หนังสือ อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ หรือมีการศึกษาเพียงเล็กน้อย ทั้งยังถูกชักจูงให้กระทำความผิดได้ง่าย ด้วยเหตุนี้ทางเรือนจำและทัณฑสถาน จึงได้ดำเนินการให้การศึกษอบรม เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความรู้เพิ่มขึ้น กระตุ้นเตือนให้เกิดความสำนึกผิดชอบชั่วดี ช่วยขัดเกลานิสัยและความประพฤติใหญ่ต้องขังสามารถเข้าสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษ การอบรมในด้านการศึกษาจะเป็นสิ่งที่มุ่งใจใหญ่ต้องขังตั้งใจศึกษาค้นคว้าความรู้ และช่วยใหญ่จักรักษาระเบียบวินัย ข้อบังคับของทางราชการได้ดีขึ้น โดยที่การฝึกอบรมผู้ต้องขังเป็นส่วนสำคัญของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์สมัยปัจจุบัน ดังนั้น ทางกรมราชทัณฑ์จึงได้พยายามปรับปรุงเพื่อให้ผู้ต้องขังตามหลักวิชาและสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ และขอเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ ที่กำหนดไว้ในข้อ 77¹ ว่า

1) ทางกรมเรือนจำจะต้องจัดใหญ่ต้องขังทุกคนได้ศึกษาต่อเท่าที่ผู้ต้องขังสามารถจะรับประโยชน์จากการศึกษาได้ รวมทั้งให้มีการสอนศาสนาแก่ผู้ต้องขังอย่างกว้างขวางเท่าที่จะทำได้ การให้การศึกษแก่ผู้ต้องขังที่อ่านหนังสือไม่ออก และผู้ต้องขังวัยหนุ่ม จะต้องเป็นการศึกษาภาคบังคับและต้องได้รับความเอาใจใส่เป็นพิเศษจากฝ่ายบริหารงานเรือนจำอย่างใกล้ชิด

2) การศึกษาของผู้ต้องขังพึงปฏิบัติให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติใหม่มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อว่าภายหลังจากการปลดปล่อยไปแล้ว ผู้ต้องขังอาจจะทำการศึกษาคือไปได้โดยสะดวก

¹ ประเสริฐ เมฆมณี "หลักทัณฑ์วิทยา", 2523 หน้า 467

กรมราชทัณฑ์จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาอบรม ดังนี้ คือ ¹

ก) การให้การศึกษาวชิราวุธวิทยาลัยแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน โดยได้จัดในรูปแบบการศึกษานานาชาติตามหลักสูตรการศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยจำแนกการศึกษานอกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ 1 สอบให้อ่านออกเขียนได้หรือเทียบเท่าประถมศึกษาปีที่ 2 ระดับ 2 เทียบเท่าประถมศึกษาปีที่ 4 ระดับ 3 เทียบเท่าประถมศึกษาปีที่ 7 และระดับ 4 เทียบเท่ามัธยมศึกษาปีที่ 3 และได้มอบประกาศนียบัตรใหญ่ของผู้ต้องขังที่สอบได้ในแต่ละชั้นด้วย

ข) การให้การศึกษาวชิราวุธ โดยจัดในรูปแบบการศึกษานานาชาติตามหลักสูตรการศึกษานานาชาติของกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อผู้ต้องโทษเรียนจบหลักสูตรแล้วจะมีสิทธิสมัครสอบเพื่อขอรับประกาศนียบัตรตามสาขาอาชีพนั้น ๆ ได้ วิชาชีพที่เปิดสอนมีหลายสาขา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้เลือกเรียนได้ตามความถนัดและความในใจของตน และจะได้เป็นวิชาชีพติดตัวไปใช้ประกอบอาชีพหารายได้และเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้เมื่อพ้นโทษออกไป

2.2 การอบรมพัฒนาทางค่านิยม

โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ต้องขังเป็นผู้ที่มีความบกพร่องทางค่านิยม ค่านิยมหลักศีลธรรมในการดำเนินชีวิต ประพฤติตนไม่อยู่ในกรอบของศีลธรรมอันดี ด้วยเหตุนี้ กรมราชทัณฑ์จึงได้ดำเนินการให้การอบรมทางศาสนา โดยอบรมทางด้านศีลธรรม จรรยา วัฒนธรรม คติธรรม และธรรมศึกษา เพื่อยกระดับจิตใจผู้ต้องขังให้สูงขึ้น โดยคำนึงถึงหลักศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถืออยู่ ไม่ว่าจะเป็นศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ซึ่งทางเรือนจำมิได้กีดกันแต่อย่างใด ความมุ่งหมายที่ให้การอบรมทางด้านศาสนานี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้ต้องขังได้รู้จักความดีและความชั่ว รู้จักอดทน อดกลั้น

¹ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, รายงานประจำปี 2524 กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, หน้า 13-15

คอสิ่งที่ยั่วยุ และเมื่อประสมัญหาชีวิตก็สามารถปรับหัวหาทางออกที่ถูกท่านองคสองขรรคม
 ได้ มีหลักการดำเนินชีวิตของพลเมืองที่ รู้ถึงความรับผิดชอบของคนที่จะพึงมีต่อสังคม
 และจะใ้สามารถหาเลี้ยงชีพของคนใดต่อไปโดยสุจริตด้วย ¹ นอกจากนี้ ก็ยังจัดให้มี
 การอบรมทางคานศีลธรรมนั้น ทั้งเป็นรายบุคคลและเป็นหมู่เฉพาะฐานโทษ อบรมทั่วไป
 อบรมผู้ต้องขังเข้าใหม่ อบรมพิเศษในวันสำคัญทางศาสนาและวันหยุดราชการ ตลอดทั้ง
 เมื่อผู้ต้องขังก่อนจะพ้นโทษออกไปจาก เรือนจำและทัณฑสถาน ต้องทำการทดสอบให้
 ผู้ต้องขังท่องจำในหลักศีลธรรมของศาสนาที่ตนนับถือให้ฟังก่อน เพื่อเป็นการปฏิบัติทำให้
 ผู้ต้องขังมีความสำนึกที่ดี และเพื่อให้การอบรมคานนี้ ได้ผลดี ทางเรือนจำและทัณฑสถาน
 ใ้ขอความร่วมมือจากองค์การและหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดทั้งใ้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วม
 ประชุมในหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งเป็นประโยชน์ในการที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะใ้
 นำความรู้มาใช้ในการปรับปรุงงานอบรมแก่ผู้ต้องขังใ้ถูกต้อง อันจะทำให้การแก้ไข
 ปรับปรุงแต่งพฤติกรรมของผู้ต้องขังใ้ผลดียิ่งขึ้น

2.3 การใช้แรงงานหรือการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง

การใช้แรงงานผู้ต้องขัง (Employment of Prisoners)

หรือการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง (Vocational Training) ^๒ เป็นกระบวนการที่เรือนจำ
 ใ้ดำเนินการจัดใ้ผู้ต้องขังทุกคนใ้ทำงานตามความถนัด ความสนใจ และความเหมาะสม
 แก่เพศ อายุ ระดับสติปัญญาพื้นฐานการศึกษา สุขภาพร่างกาย อาชีพก่อนต้องโทษ และ
 ประวัติการต้องโทษของแต่ละบุคคล ความมุ่งหมายใ้ผู้ต้องขังทำงานก็เพื่อใ้เกิด
 ความเคยชินในการทำงาน ไม่เกียจคร้าน และมีความรู้ความชำนาญในสาขาอาชีพใ้
 อาชีพหนึ่ง จนสามารถพึ่งตนเองได้เมื่อพ้นโทษออกไป ² และสร้างนิสัยอันดีงามใ้แก่
 ตนเอง เพื่อสามารถปรับตัวใ้เข้ากับสังคมได้ อีกประการหนึ่งก็คือ การวางนโยบาย
 ที่ดีในเรื่องการใช้แรงงานผู้ต้องขังใ้ถือว่า เป็นการสร้างขวัญใ้แก่ผู้ต้องขัง ช่วยในการ

¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 17-18

² เรื่องเดียวกัน หน้า 19

รักษาความปลอดภัยและสร้างระเบียบวินัยที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง ที่สำคัญที่สุดก็คือ ช่วยลดความตึงเครียดลง เป็นการป้องกันการก่อการร้ายของผู้ต้องขังได้เป็นอย่างดี เพราะตามหลักการบริหารเรือนจำและทัณฑสถานที่ดีแล้ว ผู้บริหารไม่ควรให้ผู้ต้องขังอยู่ว่าง ๆ โดยไม่มีอะไรทำเป็นอันขาด

ในการใช้แรงงานผู้ต้องขังมีอยู่หลายระบบเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹ ซึ่งประเทศไทยเรามีได้ใช้ระบบใดระบบหนึ่งโดยเคร่งครัด แต่ได้ผสมผสานใช้หลายระบบเท่าที่เรือนจำและทัณฑสถานมีโอกาสและสามารถทำได้ โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศลัทธิกรรม การฝึกวิชาชีพจึงเน้นหนักไปทางด้านเกษตร ได้แก่ การทำไร่ ทำสวนยาง เลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการฝึกวิชาชีพในสาขาการช่างต่าง ๆ เช่น ช่างจักสาน ช่างมุก ช่างแกะสลัก ช่างทอเสื่อและผ้า ช่างปูน และช่างทอพรหม

¹ ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขัง สามารถจำแนกได้เป็น 8 ระบบ ดังนี้ คือ

1. ระบบสัญญาจ้าง (Contract System)
2. ระบบคิดค่าจ้างเป็นรายหน่วย (Price - Price System)
3. ระบบให้เช่าตัวนักโทษไปทำงานหรือระบบทาส (Lease System)
4. ระบบรายได้ของรัฐ (Public or State Account System)
5. ระบบรัฐใช้เอง (State Use System)
6. ระบบสร้างทางหรือกิจการสาธารณะ (Public Works and Ways)
7. ระบบทำการกสิกรรม (Farming)
8. ระบบหัตถกรรมงานอดิเรก (Hobby Shop)

ทั้ง 8 ระบบนี้ นานาประเทศนิยมใช้กันอยู่คือ ระบบรายได้ของรัฐ ระบบรัฐใช้เอง และระบบสร้างทางหรือกิจการสาธารณะ แต่ระบบรัฐใช้เองเป็นระบบที่ใช้กันแพร่หลายที่สุด (โปรดดูรายละเอียดเรื่องระบบต่าง ๆ ของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง ในอาชีวศึกษาและทัณฑศึกษา โดย พล.ต.ต.ชาย เสวิกุล (กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2517 หน้า 281 - 283

เป็นต้น¹

ส่วนในเรื่องรายได้อันเกิดจากการทำงานของผู้ต้องขังนั้น กรมราชทัณฑ์ได้กระทำโดยหักต้นทุนการผลิตออกแล้วร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิแบ่งให้ผู้ต้องขังที่มีส่วนในการผลิตในรูปของเงินรางวัลปันผล และส่วนหนึ่งของเงินรางวัลปันผลกรมราชทัณฑ์จะเก็บไว้มอบให้แก่ผู้ต้องโทษในวันพ้นโทษ เพื่อจะได้เป็นทุนสำรองสำหรับใช้จ่ายในระยะพ้นโทษใหม่ ๆ²

สำหรับข้อห้ามมิให้ใช้แรงงานผู้ต้องขัง ซึ่งออกโดยกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้มีข้อกำหนดไว้มิให้เจ้าพนักงานใช้แรงงานผู้ต้องขังทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เว้นแต่จะได้มีระเบียบ ข้อบังคับ ของกรมราชทัณฑ์อนุมัติ และในการปฏิบัติงานบางอย่างทางเรือนจำและทัณฑสถานจำต้องสงวนไว้เป็นความลับ จึงมีข้อห้ามมิให้ใช้ผู้ต้องขังทำงาน เช่น การช่วยเปิด-ปิดประตู เรือนจำและทัณฑสถาน งานหนังสือติดต่อกันระหว่างกรมราชทัณฑ์กับทัณฑสถาน งานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ได้เสียของทัณฑสถาน งานบัญชีและการเงิน การสอบสวนทางวินัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง เป็นต้น นอกจากนี้ ในวันสำคัญและวันหยุดประจำสัปดาห์ ผู้ต้องขังก็ไม่ต้องทำงาน และยังมีโอกาสหยุดพักตามวันหยุดราชการอีกด้วย แต่งานบางชนิดผู้ต้องขังไม่อาจหยุดได้ โดยเฉพาะงานรักษาความสะอาดอาคาร สถานที่ และเรือนนอน งานที่เกี่ยวกับการสุขาภิบาลและอนามัยของเรือนจำและทัณฑสถานผู้ต้องขังก็ได้รับการผลักดันเปลี่ยนเวรกัน

¹ โปรดดูรายละเอียดในเรื่องประเภทของการฝึกวิชาชีพ ใน ร.ค.วสันต์ เลิศธรรมเทวี, "การอบรมผู้ต้องขังในเรือนจำ" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า 69-79

² กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 19

2.4 การให้บริการทางการแพทย์และการบำบัดรักษา

การให้บริการทางการแพทย์และบำบัดผู้ต้องขังที่เจ็บป่วยทั้งทางร่างกายและจิตใจนั้น ทางกรมราชทัณฑ์ได้จัดให้มีสถานพยาบาลในเรือนจำใหญ่ ๆ เพื่อให้บริการแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งมีแพทย์และพยาบาลประจำคอยให้ความช่วยเหลือ ส่วนทางเรือนจำในจังหวัดต่าง ๆ นั้น กรมราชทัณฑ์ได้จัดให้มีหน่วยแพทย์และทัณฑกรรมเคลื่อนที่ออกไปตรวจและให้คำแนะนำการดูแลสุขภาพและบำบัดรักษาผู้ต้องขังป่วยตามเรือนจำทัณฑสถานต่าง ๆ ที่ไม่มีแพทย์ประจำทั่วประเทศ นอกจากนี้ หากมีผู้ต้องขังป่วยหนักหรือจำเป็นจะต้องให้แพทย์ผู้ชำนาญเฉพาะโรครักษา ทางเรือนจำจะส่งตัวผู้ต้องโทษนั้นออกไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ¹

2.5 การให้สวัสดิการและการพักผ่อนหย่อนใจ

กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการประสานงานกับกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวของผู้ต้องโทษที่ขาดผู้อุปการะและได้รับความเดือดร้อน ส่วนด้านสันติภาพและการพักผ่อนหย่อนใจ ได้ส่งหน่วยภาพยนตร์เคลื่อนที่ออกไปฉายภาพยนตร์ให้แก่อุต้องขังเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทั่วประเทศ² ส่งเสริมให้บุคคลภายนอกเข้าไปให้ความบันเทิงแก่ผู้ต้องโทษในเรือนจำและทัณฑสถาน และจัดหาอุปกรณ์ในการบันเทิงกีฬาทั้งกลางแจ้งและในร่ม อุปกรณ์ดนตรีไทยและสากล เครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์ขาวดำ ให้ผู้ต้องโทษในเรือนจำ เพื่อให้ได้ผ่อนคลายความตึงเครียดทางจิตใจ นอกจากนี้ ได้จัดห้องสมุดสำหรับผู้ต้องขังได้หาความรู้ และพักผ่อนยามว่าง เป็นต้น

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 20

² กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว หน้า 21

ข้อวิเคราะห์

สาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติของโตะในเรือนจำและทัณฑสถานยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีสาเหตุบางประการที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้ คือ

1. สาเหตุด้านบุคลากร เนื่องจากเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมแก้ไขบำบัดผู้ต้องโทษ บางคนขาดความรู้ความสามารถและคุณสมบัติในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในสถานต่าง ๆ เช่น ชักคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ขาดราชการขาดเวรยาม เสพสุราเมเมาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ยักยอกเงินผู้ต้องขังที่ทำงานโดยแบ่งรายได้จากการขายผลผลิตหรือจากค่าจ้างแรงงานที่ได้รับจากสัญญาจ้างแรงงานนั้น ละทิ้งหน้าที่ไม่เอาใจใส่ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของที่คุมขังและทำโทษผู้ต้องขังหลบหนี ซึ่งในปี 2524 ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ถูกลงโทษทางวินัยฐานบกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุใหญ่ของผู้ต้องขังหลบหนี เป็นจำนวนถึง 183 คน หรือร้อยละ 30.70 ของจำนวนผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งหมด¹ เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่เรือนจำก็ทำการกดขี่ ขูดรีดผู้ต้องขัง ซึ่งมีอยู่ทั่วไปทุกเรือนจำมากน้อยแตกต่างกันไป วิธีขูดรีดผู้ต้องขังที่รู้กันโดยทั่วไป ก็คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างเจ้าหน้าที่เรือนจำกับผู้ต้องขัง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจ หรือร่วมมือใหญ่ของผู้ต้องขัง ทำผิดกฎและระเบียบของเรือนจำ โดยผู้ต้องขังต้องให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่นำสิ่งของของทนาย เช่น เงินสด อุปกรณ์การเล่นการพนัน ฯลฯ เข้าไปในเรือนจำให้แก่ผู้ต้องขัง โดยผู้ต้องขังต้องเสียเงินให้กับเจ้าหน้าที่ตามที่ตกลงกัน หรือบังคับใหญ่ผู้ต้องขังต้องเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่ตามที่เรียกร้อง เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ผู้ต้องขังไม่ต้องทำงานหนัก หรืออยู่สบายกว่าคนอื่น เป็นต้น ในบางเรือนจำในเขต

¹ ดูตารางแสดงจำนวนผู้ถูกลงโทษทางวินัยจำแนกตามประมวลความผิดต่าง ๆ ของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2524, กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 8, 9

กรุงเทพมหานคร มียาเสพติดจำหน่าย ซึ่งเข้าไปได้โดยวิธีที่เจ้าหน้าที่เรือนจำบางคน เป็นผู้นำเขาไปใหญ่ตองซัง เป็นผู้จำหน่ายใหญ่ตองซังด้วยกัน ในเรื่องการลงโทษ ผู้ตองซังที่ทำผิดระเบียบเรือนจำก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่เรือนจำปฏิบัติไม่ค่อย ถูกต้องตามกฎหมายราชทัณฑ์ ซึ่งตามปกติการลงโทษผู้ตองซังจะต้องมีกฎเกณฑ์ มี มาตรฐาน แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากการลงโทษตามอำเภอใจของ เจ้าหน้าที่เรือนจำบางคน เช่น มีการทำร้ายผู้ตองซัง เป็นต้น ¹

2. สาเหตุค่านโยบายในการปฏิบัติต่อผู้ตองซัง โดยเหตุที่ภาระหน้าที่ ส่วนหนึ่งของเรือนจำ ก็คือ การอบรมแก้ไขให้ประพฤตินเป็นคนดีจนกว่าจะพ้นโทษออกไป แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ได้ให้ความสำคัญ ในการแก้ไขปรุงแต่งพฤติกรรมของผู้ตองซังเท่าที่ควร มุ่งจะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเพื่อให้ เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ เครื่องครัดในการควบคุมผู้ตองซังมิให้หลบหนีไป เพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับ สังคมเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงทำให้การฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมของผู้ตองซังนั้น ไม่บรรลุเป้าหมาย ที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งได้แก่ กำนันสวัสดิการและการให้บริการ ต่าง ๆ แก่ผู้ตองซัง ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในชั้นต่ำและไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ทั้งทาง ด้านอาหารโภชนาการที่อยู่ในระดับต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพ และสถานที่คุมขังซึ่งส่วนใหญ่ ชำรุดทรุดโทรม ไม่มีมั่นคง แข็งแรง มิได้มีการจำแนกลักษณะผู้ตองซังหรือแยกการควบคุม แต่อย่างใด สภาพโดยทั่วไปผู้ตองซังต้องอยู่กันอย่างแออัดยัดเยียดมาก ส่วนทางด้าน สุขภาพอนามัยของผู้ตองซังโดยทั่วไปก็อยู่ในสภาพไม่ดีนัก แม้ว่าในระเบียบข้อบังคับของ กรมราชทัณฑ์ได้ระบุว่า ให้จิตแพทย์ พยาบาล และอุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมทั้งยารักษาโรค ที่จำเป็นในเรือนจำ แต่ในทางเป็นจริงเท่าที่ปรากฏนั้น ทางเรือนจำไม่มีแพทย์และ พยาบาลอยู่ประจำ-โรงพยาบาลเรือนจำเลย ทั้งยาที่มีอยู่ก็มีจำนวนน้อยและไม่มาก

¹ เรื่องเดียวกัน

ชนิดนี้¹ อีกประการหนึ่ง ในเรื่องการฝึกวิชาชีพหรือการใช้แรงงานผู้ต้องขัง ความ
หลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั้น ถือได้ว่า เป็นนโยบายที่ดีในการส่งเสริมให้ผู้ต้องขัง
ได้มีความรู้ในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัตินั้น ตรงกันข้าม การ
ฝึกอาชีพที่เป็นอยู่มานานแล้วในเรื่องจำต่าง ๆ ของกรมราชทัณฑ์ ก็คือ การใช้แรงงาน
ซึ่งส่วนมากเป็นงานที่ไม่ต้องการฝีมือ หรือไม่ต้องการการฝึกฝนเกือบทั้งสิ้น เช่น
งานพิมพ์กระดาษ งานจักสาน งานช่างไม้ งานทำเหล็กทิมผ้าหรือเหล็กไม้แขวนเสื้อ
งานสานเข่ง เป็นต้น² จะเห็นได้ว่า ตัวอย่างเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงสมมุติฐานใน
ข้างต้นนี้ที่ว่า การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์เน้นหนักในเรื่องการควบคุมผู้ต้องขังมิให้
หลบหนี แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในเรื่องการอบรมแก้ไขปรุงแต่งพฤติกรรมของผู้ต้องขัง

ข้อเสนอแนะ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องจำและทัณฑสถาน
ของประเทศไทยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการปฏิบัติของผู้ต้องโทษไม่บรรลุผลเท่าที่ควรนั้น
ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรหาทางปรับปรุงแก้ไขสภาพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องจำ
และทัณฑสถานนั้น ๆ อันหมายถึง สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องโทษ รวมทั้งตัวเจ้าหน้าที่
เรือนจำทั้งในระดับผู้บริหาร และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านนี้ที่จะ

¹ สุวัठी จัปใจ แนวทางให้บริการสงเคราะห์บุคคลผู้ต้องโทษศึกษาและ
วิเคราะห์จากกรณีศึกษาผู้ต้องโทษเรือนจำ จังหวัดสุราษฎร์ธานี วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523, หน้า 176

² ความคิดเห็นของอดีตผู้ต้องขังเรือนจำกลาง คลองเปรม จุลสารเรื่องคุก
แหล่งสร้างคนดีหรือเพาะคนชั่ว โดยกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคมสหภาพ เพื่อสิทธิ
และเสรีภาพประชาชน, ปี 2523, หน้า 20 - 22

ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่อ่อนไหวไปกับอิทธิพลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลทางด้านการเงิน อิทธิพลจากอำนาจมืด หรืออิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมือง การปฏิบัติงานนั้นจะต้องกระทำตามหน้าที่และระเบียบวินัยของระบบเรือนจำโดยไม่เห็นแก่หน้าหรืออามิสสินจ้างใด ๆ ทางคานกรมราชทัณฑ์ควรจัดให้มีการอบรมหรือสัมมนานักบริหารงาน และเจ้าหน้าที่เรือนจำ ทัณฑสถาน เพื่อเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม มนุษยสัมพันธ์ที่กระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องโทษให้มากขึ้นกว่าเดิม และควรดำเนินการให้สวัสดิการในคานต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานให้สมกับภาระหน้าที่ที่ต้องเห็นคเห็นยลำบากตรากตรำ ซึ่งงานควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษในเรือนจำและทัณฑสถานนั้นเป็นงานที่หนักและเสี่ยงภัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถาน

สำหรับทางคานสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังนั้น ควรแก้ปัญหาความแออัดยัดเยียดโดยขยายสถานที่คุมขังให้เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขัง ซึ่งในปัจจุบันผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วราชอาณาจักรมีจำนวนถึง 73,464 คน¹ และให้มีการแยกประเภทผู้ต้องขังเพื่อการแก้ไขปรุงแต่งพฤติกรรมของผู้ต้องขังบรรลุดความวัตถุประสงค์ ส่วนทางคานอาหารโภชนาการ ควรปรับอัตราค่าเบี่ยเลี้ยงผู้ต้องขังตามภาวะค่าครองชีพ เพื่อไม่ให้ปริมาณและคุณภาพของอาหารอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป ควรจะควบคุมราคาสินค้าในสถานที่กักขังให้ใกล้เคียงกับราคาสินค้าในท้องตลาด เพื่อที่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานจะไม่เดือดร้อนในการซื้อหาเครื่องอุปโภคบริโภคมากนัก เกี่ยวกับทางคานสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาลนั้น ปัญหาความเจ็บป่วยที่เป็นกันมากก็คือโรคผิวหนัง โรคฟัน ยาเสพติด จึงควรเพิ่มจำนวนแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล และยา ใ้พอเหมาะกับความต้องการจากสภาพเจ็บป่วยที่เป็นจริงของผู้ต้องขัง ควรเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังต่อปัญหาสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง และดำเนินการนำบัตรรักษาผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดให้ทั่วถึง

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 5

โดยการขยายสถานที่พยาบาลค่านี้นี้ให้เหมาะสม และควรจะมีมาตรการควบคุมป้องกันการลักลอบยาเสพติดเข้าไปในเรือนจำ สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในการรักษาสุขภาพอนามัยของผู้ต้องขังก็คือ ควรมีน้ำที่สะอาดในการทำความสะอาดร่างกาย และในการบริโภคอย่างเพียงพอต่อความต้องการ

นอกจากนั้น การใช้แรงงานผู้ต้องขังนั้น ควรขยายโครงการฝึกอาชีพให้กว้างขวาง และต้องเป็นอาชีพที่กำลังต้องการหรือสอดคล้องกับงานอาชีพในสังคมทั่วไป การกำหนดระยะเวลาในการทำงานของผู้ต้องขังต้องกำหนดให้แน่นอน เช่น ทำงานวันละไม่เกินกี่ชั่วโมง เป็นต้น ค่าตอบแทนที่ผู้ต้องขังพึงจะได้รับจากการขายผลิตผลหรือจากค่าจ้างแรงงานที่ได้รับจากสัญญาจ้างแรงงานนั้นต้องเป็นธรรม และไม่ควรบังคับใช้แรงงานนักโทษหรือผู้ต้องขังเพื่อผลิตของชำร่วยใหญ่โต

เรื่องการลงโทษผู้ต้องขังที่ทำผิดระเบียบของเรือนจำ ส่วนมากมักจะเป็นผู้ต้องขังที่เพิ่งเข้ามาใหม่ยอมไม่รู้จักหรือระเบียบข้อบังคับของเรือนจำก็พอ จึงควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ นอกจากนั้น ควรจะยกเลิกระบบการเขียนตี การขังห้องมืด และการขังสี่มืที่ไม่ใหญ่ของผู้ต้องขังออกจากห้องขังเลย เนื่องจากข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดในเรื่องวินัยและการลงทัณฑ์นั้นระบุว่า "ต่อการลงทัณฑ์ผู้ต้องขังที่มีสิทธิรับทราบความผิดและต่อสู้ข้อกล่าวหาห้ามลงทัณฑ์ต่อร่างกาย ขังห้องมืด และการลงทัณฑ์ที่โหดเหี้ยมทารุณโรมันแบบธรรมดา....." ตลอดจนยกเลิกอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่ให้แก่ักโทษบางรายที่มีอิทธิพลด้วย

ซี. การปลดปล่อยและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

เมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุกครบกำหนดระยะเวลาตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ก็จะได้รับ การปลดปล่อยไปโดยเด็ดขาด แต่ในทางปฏิบัติ มีจำนวนผู้ต้องโทษจำคุกน้อยรายที่ต้องรับโทษครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา

เนื่องจากมีมาตรการบางอย่างที่ให้นายบริหารได้ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการผ่อนคลายน
ผลของคำพิพากษาของศาล เช่น การอภัยโทษ การพักการลงโทษ และการลดวันต้องโทษ
จำคุก เป็นต้น¹ เป็นผลให้ผู้ต้องโทษได้รับโทษจำคุกในทางปฏิบัติไม่ครบกำหนดโทษ
ซึ่งทำให้ได้รับการปลดปล่อยเร็วขึ้น การปลดปล่อยผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโทษตาม
คำพิพากษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย มีดังนี้ คือ

1. การพระราชทานอภัยโทษ (Royal Pardon)

การพระราชทานอภัยโทษ เป็นการปลดปล่อยหรือลดโทษผู้กระทำความผิด
ตามลักษณะประเภทของความผิด สภาพของนักโทษ และระยะเวลาแห่งการจำคุก
ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี
เป็นการผ่อนคลายนความตึงเครียดของผู้ต้องขังที่ต้องจองจำยาวนานมากกว่าปกติ ให้ได้
รับอิสระกลับสู่สังคมเร็วขึ้น เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปกครองและอบรมผู้ต้องขัง²
นอกจากนั้น ยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐที่จะต้องเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเรือนจำและ
ทัณฑสถานอีกด้วย

หลักการสำคัญของการพระราชทานอภัยโทษเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง
พระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 163 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้
ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 259 ถึง 267 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2517 ได้เพิ่มเติมข้อความไว้ในมาตรา 261 แห่งประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวาย
คำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 23

² ประเสริฐ เมฆฉณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 371

ในทางปฏิบัติ การอภัยโทษเฉพาะราย ผู้ต้องราชทัณฑ์อาจทูลเกล้าถวายฎีกาขอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวหรือลดโทษ โดยฝ่ายทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2524 มีผู้ต้องราชทัณฑ์ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเป็นจำนวน 302 ราย ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว 8 ราย ถูกยกฎีกา 19 ราย ได้รับลดโทษ 6 ราย ยุติเรื่อง 4 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการและรอฟังผล 265 ราย ¹

2. การลดวันต้องโทษจำคุก (Good Time Allowance)

การลดวันต้องโทษจำคุกแก่ผู้ต้องขังนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้ผู้ต้องขังที่สนใจต่อการศึกษาอบรมมีวิชาชีพ ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบวินัย กฎ ข้อบังคับของเรือนจำ และทัณฑสถาน ให้ได้รับการกำหนดวันลดโทษ เพื่อจูงใจผู้กระทำความผิดกลับประพฤติตนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนดีโดยอนุมัติของคณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุก ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยผู้แทนกรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ และจิตแพทย์จากกรมการแพทย์ เป็นผู้พิจารณาโดยมติเสียงส่วนมาก ² นักโทษเด็ดขาดที่จะได้ลดวันต้องโทษจำคุกนี้ ต้องเป็นนักโทษชั้นดีขึ้นไปเท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกเดือนละ 5, 4 และ 3 วัน ตามลำดับ และหากประพฤติตนไม่ดี มีคดียุติ ที่จะถูกตัดจำนวนวันลดโทษจำคุกระหว่าง 15 - 60 วัน ตามความหนักเบาที่ได้กระทำลงไป

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 24

² ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 378-379

ขณะนี้ กรมราชทัณฑ์ได้ใช้วิธีการให้นักโทษเด็ดขาดที่เหลือจำไม่เกิน 2 ปี - เมื่อได้รับการพิจารณาให้ออกไปทำงานสาธารณะ จะได้รับวันลดโทษจำคุก เท่ากับจำนวนวันที่ได้ออกไปทำงานสาธารณะนั้น แต่การทำงานจะต้องไม่น้อยกว่า วันละ 8 ชั่วโมง และการทำงานสาธารณะนอกเรือนจำนั้น ถ้าหากงานสาธารณะใด มีผลประโยชน์ตอบแทน นักโทษจะได้รับรางวัลปันผลตอบแทนหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว ร้อยละ 80 ¹

3. การพักการลงโทษ (Parole)

การพักการลงโทษ เป็นมาตรการอันหนึ่งที่มีผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับการปลดปล่อยก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา ในทางปฏิบัติเมื่อนักโทษเด็ดขาด คนใดที่มีความประพฤติดี มีความอดุสสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงาน เกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ กรมราชทัณฑ์อาจพิจารณาปลดปล่อย นักโทษผู้นั้นออกไปอยู่ภายนอกเรือนจำภายใต้การคุมประพฤติ โดยกำหนดเงื่อนไข ให้นักโทษผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น กำหนดให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่เป็นประจำ ให้อยู่ในเขตท้องที่วันจำกัดจะออก นอกเขตท้องที่ต้องได้รับอนุญาตก่อน ห้ามมิให้เสพสุรายาเมา พกพาอาวุธหรือคบค้าสมาคม กับนักเลงอันธพาล เป็นต้น ถ้าผู้ใดรับพักการลงโทษนั้นประพฤติตนอยู่ในกรอบแห่ง เงื่อนไขพักการลงโทษได้ตลอด เมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาแล้ว ก็จะได้รับ การปลดปล่อยตัวไปเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ต้องถูกควบคุมความประพฤติอย่างใด ๆ อีก แต่ถ้า ในระหว่างพักการลงโทษผู้ใดประพฤติผิดเงื่อนไขการพักการลงโทษที่กำหนดไว้ หรือ กระทำผิดอาญาขึ้นใหม่ก็จะถูกนำตัวส่งกลับเข้ารับโทษที่เหลือโดยไม่จำต้องคำเนิ่นคดีหรือ ฟ้องร้องต่อศาลอีก และถูกเพิกถอนการพักการลงโทษ

¹ กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 23-24

วัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษนั้น เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมอิสระในฐานะพลเมืองที่ได้โดยง่าย และเพื่อป้องกันสังคมจากภัยของการกระทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขัง กระบวนการดำเนินการพักการลงโทษจึงต้องระมัดระวังในการเลือกสรรผู้ต้องขังที่สมควรจะให้พักการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ต้องขังที่ได้รับพักการลงโทษออกไปเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมจริง ๆ เพื่อผลในการป้องกันภัยของสังคมและผลดีที่ผู้ต้องขังนั้นจะได้รับการช่วยเหลือแนะนำแนวทางการประพฤติที่ถูกต้อง

การพักการลงโทษ กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479¹ มาตรา 32 (5), มาตรา 43 (พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2520), กฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตั้งแต่ข้อ 91 ถึง ข้อ 98, กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2505) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการพักการลงโทษ ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2496 ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1) การพักการลงโทษ เป็นวิธีการที่ปล่อยตัวผู้ต้องขังออกจากเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษจำคุกตามคำพิพากษา

2) คุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษ จะต้องเป็นผู้ต้องขังประเภทเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความอดุสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานให้เกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ (ดูพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32)

¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53, ตอนที่ 46 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2479

3) ได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาล ขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต (ดูพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32)

4) ระยะเวลาที่ได้รับคำพิจารณาพักการลงโทษเมื่อใดเป็นเวลานานเท่าใด ระหว่างที่ได้รับการพักการลงโทษจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ซึ่งเป็นข้อกำหนด ที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย และระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติให้กำหนดไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ (ดูพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32)

5) จำนวนวันที่ได้รับให้พักโทษอยู่นอกเรือนจำ ต้องถือเป็นวันต้องโทษจำคุก ฉะนั้น ในระหว่างถูกคุมประพฤติ หากผู้ได้รับการพักการลงโทษประพฤติผิดเงื่อนไขอาจ ถูกจับมาจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และอาจถูกลงโทษทางวินัยด้วย (ดูพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 43)

6) วิธีดำเนินงานพักการลงโทษนั้นเป็นหน้าที่ของเรือนจำและทัณฑสถานที่จะต้องสำรวจและคัดเลือกนักโทษที่สมควรจะได้รับการพักการลงโทษ ตามกฎหมายในเรือนจำ หรือทัณฑสถานนั้น แล้วเสนอคณะกรรมการของเรือนจำหรือทัณฑสถานนั้นพิจารณา เสร็จแล้ว เรือนจำหรือทัณฑสถานนั้นก็เสนอรายชื่อนักโทษที่คณะกรรมการ เห็นว่าควรได้รับพักการลงโทษพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้กรมราชทัณฑ์พิจารณา โดยทางกรมราชทัณฑ์ จะตั้งคณะกรรมการกลางพิจารณาพักการลงโทษคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องราว การขออนุมัติพักการลงโทษ เพื่อเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ส่งการต่อไป เมื่อมีการอนุมัติพักการลงโทษให้แก่นักโทษรายใดแล้ว กรมราชทัณฑ์ต้องแจ้งให้เรือนจำหรือ ทัณฑสถานซึ่งควบคุมนักโทษคนนั้นทราบ และส่งเรื่องให้พนักงานคุมประพฤติคอยติดตามต่อไป

การที่กรมราชทัณฑ์ได้นำระบบการปลดปล่อยผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโทษ ตามคำพิพากษตามที่ได้อ้างข้างต้นมาใช้นั้น ทำให้มีผลดังนี้ คือ ¹

¹ สุรางค์ เอกโชติ "การคุมประพฤติในกิจการราชทัณฑ์" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 43 กรกฎาคม 2524 หน้า 13-14

- 1) เป็นเครื่องจูงใจ กระตุ้นให้นักโทษเด็กชาทุกคนประพฤติตนดี ตั้งใจ
รับการศึกษา อบรม และฝึกวิชาชีพ มีความอดสาหะก้าวหน้าในการศึกษาและทำงาน
เป็นผลดีแก่ทางราชการ มีประโยชน์ในการควบคุมปกครองใหญ่ของซึ่งอยู่ในระเบียบ
วินัยของเรือนจำ
- 2) ช่วยลดปัญหาความกดดันทางจิตใจสำหรับผู้ต้องขังที่กระทำผิด
โดยไม่เจตนา หรือพฤติกรรมไม่ร้ายแรง
- 3) เป็นการลดปัญหาการแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำและ
ทัณฑสถาน และลดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งจะมีผลทำให้การอบรม พันฟู บุคลิกภาพ
ของผู้ต้องขังในเรือนจำมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เนื่องจากมีผู้ต้องขังน้อยลง
- 4) เป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐในกิจการราชทัณฑ์
ที่จะต้องใช้จ่ายในการก่อสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้น และลดค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงผู้ต้องขัง
- 5) สังคมจะปลอดภัยจากคนโทษมากยิ่งขึ้น เพราะผู้กระทำผิดซ้ำจะลดลง
เนื่องจากผู้ได้รับการปลดปล่อยเหล่านี้จะต้องเป็นผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี เมื่อปล่อยตัว
ไปแล้วยังมีพนักงานคุมประพฤติ นักสังคมสงเคราะห์ และพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร
คอยดูแลเป็นที่เลี้ยงให้คำแนะนำช่วยเหลือสงเคราะห์ตามควรแก่กรณี ตลอดจนช่วย
แก้ปัญหาความยุ่งยากในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการตั้งต้นชีวิตใหม่ของผู้โทษได้เป็น
อย่างดี และประการสำคัญก็คือ การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขนั้น หากปฏิบัติคนไม่เหมาะสม
ก็จะถูกนำตัวกลับมาจากคุกต่อไป
- 6) การที่ผู้ได้รับการปล่อยตัวได้รับการปลดปล่อยอย่างมีเงื่อนไข ทำให้
สังคมเกิดความรับผิดชอบมีส่วนที่จะต้องยอมรับ แบ่งปันหยิบยื่นสิ่งต่าง ๆ เช่น การหางาน
ให้ทำ ทางด้านความเป็นอยู่โดยมีพนักงานคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร
และเจ้าหน้าที่ส่วนอื่น ๆ เป็นตัวกลางในการให้คำแนะนำช่วยเหลือ

7) เป็นผลดีแก่ตัวผู้พ้นโทษทั้งหลายที่สามารถกลับเข้าไปอยู่กับครอบครัว สังคม และประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัว เป็นการปลดเปลื้องภาระของสังคมที่จะต้องช่วยเหลือครอบครัวของผู้ต้องโทษได้เร็วขึ้น

4. การสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ

เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้พ้นโทษได้ประสบ ภายหลังจากได้รับการปลดปล่อยออกไปแล้ว อาทิ เช่น ปัญหาเรื่องที่พักอาศัย ปัญหาเรื่องอาชีพ และค่าครองชีพก่อนไต่ถาม และปัญหาเรื่องทัศนคติและท่าทีของญาติมิตร หรือของสังคมแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากผู้พ้นโทษไม่สามารถแก้ไขได้ หรือขาดผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำหาทางแก้ไขได้แล้ว ผู้ต้องโทษก็อาจจะกลับไปกระทำผิดกฎหมายและถูกจำคุกซ้ำอีก ดังนั้น จึงได้จัดดำเนินการให้การสงเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษ โดยเตรียมการปลดปล่อย ซึ่งทางกรมราชทัณฑ์ได้วางระเบียบ กำหนดทางปฏิบัติให้ เรือนจำและทัณฑสถานดำเนินการในการเตรียมการปลดปล่อยแก่ผู้ที่จะพ้นโทษ ดังนี้ คือ ก่อนครบกำหนดโทษ 7 วัน ให้มหบทวนสีลาหา ธรรมหา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับ ข้อควรปฏิบัติตน และการดำเนินชีวิตในท่านองคสองธรรม ตักต้อญาติเตรียมส่งตัวกลับ ภูมิลำเนาเดิม ตักต้อหางานให้ทำโดยการประสานงานกับสำนักจัดหางานของกรมแรงงาน ตลอดจนให้คำแนะนำเกี่ยวกับองค์การหรือส่วนราชการที่ทำหน้าที่สงเคราะห์ช่วยเหลือ และในวันปลดปล่อย หากผู้พ้นโทษไม่มีเครื่องแต่งกายทางเรือนจำและทัณฑสถานจะจ่าย เสื้อผ้าตามความเหมาะสมให้ 1 ชุด ให้ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม และเงินรางวัลซึ่งปันผลอันเกิดจากผลิตภัณฑ์การฝึกวิชาชีพที่ยังเหลือค้างอยู่ให้ทันที¹

การสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ นอกจากหน่วยงานรัฐบาลซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมประชาสงเคราะห์ และกรมแรงงานแล้ว ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ ทางภาคเอกชนได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการช่วยเหลือ แนะนำ การจัดหางานอาชีพ

¹ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 26-27

และให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนไทย เช่น สถาสังคัมสงเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมบัณฑิตศาสตร์ทางกฎหมายในพระบรมราชูปถัมภ์ ศูนย์สุขภาพจิตแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สถานสตรีแห่งชาติ บ้านมนังคศิลา ตลอดจนมูลนิธิและสโมสรต่าง ๆ

ข้อวิเคราะห์

สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการปลดปล่อยและสงเคราะห์หมูป่ายังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีสาเหตุหลายประการที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้ คือ

1. เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานควบคุมดูแลได้รับการปลดปล่อยของกรมราชทัณฑ์ ส่วนใหญ่แล้วประกอบด้วย เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีเวลาที่จะปฏิบัติงานด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงานประจำที่หนักมากอยู่แล้ว และถึงแม้ว่าจะมีพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุม สอดส่องดูแล เพื่อให้ผู้กระทำผิดซึ่งได้รับพักการลงโทษและอยู่ได้รับลดวันต้องโทษจำคุก ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ด้วยการให้ความช่วยเหลือแนะนำแนวทางประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องให้ก็ตาม แต่จำนวนอัตรากำลังของเจ้าพนักงานคุมประพฤติมีไม่เพียงพอกับจำนวนที่จะได้รับพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุก ทำให้การดำเนินงานควบคุมดูแลได้รับการปลดปล่อยและสงเคราะห์หมูป่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะใช้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครแทนก็ตาม แต่ก็ขาดพนักงานคุมประพฤติที่มีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งทำให้การดำเนินงานด้านนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

2. ในการดำเนินการพิจารณาปลดปล่อยโดยวิธีพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังนั้น กรมราชทัณฑ์ได้ให้เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ในกระบวนการพักการลงโทษ นับตั้งแต่การพิจารณาเลื่อนและลดชั้นผู้ต้องขัง จนกระทั่งการเข้าเป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งงานเหล่านี้จะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักอาชีววิทยา

นักพัฒนาวิทยา และนักจิตวิทยา เป็นต้น แต่เจ้าพนักงานเรือนจำ ทัณฑสถาน ไม่มี
 ความรู้เกี่ยวกับสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพิจารณาพักการลงโทษอย่างแท้จริงเลย
 นอกจากนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำ ทัณฑสถาน เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำที่หนักมากพออยู่แล้ว
 จึงไม่สนใจปฏิบัติงานพักการลงโทษที่มีความสำคัญรองไปจากงานประจำ ทำให้การ
 พิจารณาพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น อาจให้พักการลงโทษ
 เพราะผู้ต้องขังนั้นประพฤติตนอยู่ในระเบียบ วินัย อย่างดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการเสแสร้ง
 เพื่อหวังผลได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษ เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการพักการลงโทษซึ่งกำหนดคิโทษของผู้ต้องขัง
 ที่จะได้รับการพักการลงโทษต้องเป็นผู้ต้องขังในชั้นดี ชั้นดีมาก และชั้นเยี่ยม ประกอบกับ
 การเลื่อนและลดชั้นผู้ต้องขังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปี จะไม่ได้
 รับการพิจารณาให้พักการลงโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ต้องขังซึ่งจะได้รับการพิจารณาให้
 พักการลงโทษอย่างน้อยที่สุดจะต้องรับโทษจำคุกมาก่อนแล้ว 6 เดือน (สำหรับผู้ต้องขัง
 ซึ่งไม่เคยทำผิดมาก่อนภายใน 5 ปี ก่อนมาต้องโทษหรือเคยต้องโทษมาก่อนแต่เป็นความผิด
 เล็ก ๆ หรือประมาท ซึ่งจะถูกจัดให้อยู่ในชั้นกลาง¹) และภายหลังจากรับโทษจำคุก
 ไปแล้ว 6 เดือน ถ้าผู้ต้องขังนั้นแสดงให้เห็นว่า เป็นผู้มีความประพฤติดี มีอุตสาหกรรม
 มีความก้าวหน้าในการศึกษาและทำการงานเกิดผลดี ผู้ต้องขังนั้นก็ได้รับการพิจารณา
 ให้เลื่อนขึ้นจากชั้นกลางขึ้นเป็นชั้นดี ซึ่งจะทำให้มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้พัก
 การลงโทษได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้ต้องขังเหล่านี้ และยัง
 ก่อให้เกิดปัญหาอีกหลายประการ เช่น มีการถ่ายถอดคนร้ายและความประพฤติที่ไม่ดีเกี่ยวกับ
 การประกอบอาชญากรรมมากขึ้น ทำให้ผู้ต้องขังชั้นเรือนจำ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหาร
 งานเรือนจำต่าง ๆ มากมาย เช่น ต้องใช้เจ้าพนักงานเพิ่มขึ้น ต้องสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้น
 เรื่อย ๆ รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในกิจการราชทัณฑ์เพิ่มขึ้นอีกด้วย เป็นต้น

¹ กฎกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 1) ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติ
 ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 45 ตอนที่ 6, ลงวันที่ 26 เมษายน 2480
 ข้อ 45, ข้อ 82 และกรมราชทัณฑ์ : ระเบียบที่ 1/2500 เรื่องการเลื่อนและลดชั้นนักโทษ-
 เค็ดขาด ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2500 ข้อ 5

3. การดำเนินการปลดปล่อยและสงเคราะห์หมูป่าต้องอาศัยความช่วยเหลือร่วมมือสนับสนุนจากสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงาน เช่น กรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น แต่ในทางเป็นจริงแล้ว สาธารณชนโดยทั่วไปมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อผู้ต้องขัง มีความรังเกียจเคียดแค้น ขาดความเชื่อถือไว้วางใจ ไม่อยากคบค้าสมาคมด้วย นับเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้การดำเนินงานสงเคราะห์หมูป่าบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีความรู้และความเข้าใจต่อการดำเนินงานนี้อย่างแท้จริง จึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณาแก้ไข ทั้งนี้ เนื่องจากการที่จะนำเอาวิธีการหรือระบบการปลดปล่อยนี้ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อชนส่วนใหญ่เข้ามาใช้ในสังคมใด จะต้องอาศัยความร่วมมือและความเข้าใจจากชุมชนนั้นด้วย นอกจากนี้เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานลำดับสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม ทำให้สาธารณชนและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดความสนใจหรือความสำคัญต่อการดำเนินงานราชทัณฑ์เป็นอันดับสุดท้าย เมื่อเปรียบเทียบกับงานอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน ดังนั้น ทัศนคติที่โลกกล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ควรจะต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ

ดังได้กล่าวถึงสาเหตุที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการปลดปล่อยและสงเคราะห์หมูป่าในประเทศไทย อันเนื่องมาจากตัวบทกฎหมายและตัวบุคคลมาแล้วในข้างต้น ดังนั้น ภาระแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้จึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์สำคัญของหมูป่าที่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้โดยอิสระในฐานะที่เป็นพลเมืองดีและอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานดูแลสอดส่องช่วยเหลือผู้ได้รับการปลดปล่อยอย่างมีเงื่อนไขจากพนักงานคุมประพฤติ รวมทั้งเจ้าพนักงานเรือนจำ ทัณฑสถานต่าง ๆ หรืออาสาสมัคร และผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมดำเนินการปลดปล่อยและสงเคราะห์หมูป่า ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในกระบวนการเลือกสรรผู้ต้องขังที่จะได้รับการปลดปล่อยให้พ้นโทษอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลในการพิจารณาวินิจฉัยใหญ่ของผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษจำคุก มีความแน่นอนมากขึ้น โดยเฉพาะ

พนักงานคุมประพฤติ นั้น มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการดำเนินการปลดปล่อยและสงเคราะห์ ผู้พ้นโทษเป็นอันมาก ซึ่งโดยปัจจุบันพนักงานคุมประพฤติโดยอาชีพที่มีจำนวนน้อยเกินไปที่จะปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงควรจัดให้มีอัตรากำลังพนักงานคุมประพฤติโดยอาชีพ ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมเพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน ดูแลสอดส่องช่วยเหลือผู้ได้รับการปลดปล่อยและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษทั่วราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ทางกรมราชทัณฑ์ ก็ได้ใช้อาสาสมัครมาเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ได้รับการปลดปล่อยและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษบาง ในระยะที่ยังไม่อาจจัดหาพนักงานคุมประพฤติโดยอาชีพได้เพียงพอ ซึ่งควรจะต้องอบรมอาสาสมัครเหล่านี้ให้มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้เข้าใจถึงฐานะของตนในการปฏิบัติงานด้วย

นอกจากนั้น ทางด้านคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งสังกัดอยู่กับเรือนจำ และทัณฑสถาน อันประกอบด้วยเจ้าพนักงานเรือนจำทัณฑสถานเป็นสมาชิกเสียส่วนใหญ่ นั้น ไม่เหมาะสม กรมราชทัณฑ์ควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษประจำอยู่กับเรือนจำ ทัณฑสถานทุกแห่ง ซึ่งเป็นโครงการระยะยาว ดังนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้านี้ จึงควรหาอาสาสมัครซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสมจากท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบเป็นคณะกรรมการพักการลงโทษ โดยควรจัดให้มีการอบรมสัมมนา ให้มีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายและความสำคัญของการดำเนินงานพักการลงโทษแก่อาสาสมัครเหล่านี้ก่อน สำหรับคณะกรรมการกลางของกรมราชทัณฑ์ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเอกสารและหลักฐานการขออนุมัติพักการลงโทษที่เรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาโดยละเอียด แล้วเสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่า จะขออนุมัติให้พักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังรายใดหรือไม่นั้น คณะกรรมการกลางดังกล่าวนี้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางสาขาวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาเท่านั้น ซึ่งยังต้องการผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก เช่น แพทย์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ควรจะกำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการกลางพิจารณาพักการลงโทษ ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ทางพฤติกรรมศาสตร์ โดยให้มาจากผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามา ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทางอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาของกรมราชทัณฑ์เป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษด้วย

สำหรับปัญหาเรื่องผู้ต้องขังซึ่งมีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปี ไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษนั้น กรณีนี้จะแก้ไขในเรื่องชั้นของผู้ต้องขัง โดยให้ผู้ต้องขังในชั้นกลาง (ซึ่งเป็นชั้นแรกของผู้ต้องขังที่เข้าใหม่และไม่เคยต้องโทษมาก่อน) มีสิทธิได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษเลย ก็จะทำให้ผู้ต้องขังดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษได้ แต่จะมีผลเสียที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานตรวจสอบพิจารณาว่า ผู้ต้องขังนั้นมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการพักการลงโทษหรือไม่นั้น ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินงานได้อย่างละเอียดรอบคอบ ดังนั้น วิธีการที่จะชดเชยความรู้สึกของผู้ต้องขังซึ่งมีกำหนดโทษระยะสั้น ซึ่งไม่มีโอกาสได้รับพักการลงโทษ ก็ควรจะแก้ปัญหาตั้งแต่เริ่มแรกเลยทีเดียว นั่นคือ นำบทบัญญัติ มาตรา 56-57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2499 มาใช้ โดยให้อ่านนัยแก่ศาลยุติธรรมที่สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาให้ใช้วิธีการคุมประพฤติแก่ผู้กระทำความผิดได้ ฉะนั้น ผู้กระทำความผิดอาญาครั้งแรกในพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง และเป็นโทษซึ่งกำหนดโทษไม่เกิน 1 ปี ศาลก็ไม่ควรจะต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดนั้นเข้าคุก แต่ควรจะใช้วิธีการลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำและทัณฑสถานแทน โดยเฉพาะวิธีการรอกการลงโทษหรือรอกการลงอาญาโดยไม่ให้มีการคุมประพฤติ วิธีการนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้ศาลมีทางเลือกสำหรับการพิพากษา เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการปฏิบัติหรือการแก้ไขที่เหมาะสมแทนการส่งตัวผู้กระทำความผิดเข้าไปจำคุกไว้ในเรือนจำ เพราะในระยะเวลาอันสั้นไม่ถึง 1 ปี นั้น กรมราชทัณฑ์ย่อมไม่มีโอกาสที่จะแก้ไขอบรมฟื้นฟูบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นพลเมืองดีได้ และไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาให้ได้รับพักการลงโทษได้เลย ดังนั้น สมควรอย่างยิ่งที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องควรจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือในส่วนนี้

สำหรับการดำเนินงานส่งเสริมให้ประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ดียิ่งขึ้นนั้น จะต้องได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากสังคม โดยจัดให้มีองค์การหรือสมาคมของทั้ง เอกชนหรือของหน่วยราชการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งในปัจจุบันสังคมได้แสดงท่าทีความรังเกียจเกิดขึ้นที่ต่อผู้ได้รับการปลดปล่อย แม้แต่หน่วยราชการเองยังมีข้อกำหนด

ไม่รับผู้เคยต้องโทษมาแล้ว (เว้นแต่เป็นโทษโดยประมาทหรือลหุโทษ) เข้ารับราชการ
 ซึ่งทำให้ผู้ได้รับการปลดปล่อยให้พ้นโทษปรับตัวเข้ากับสังคมได้ยาก ดังนั้น จึงควร
 ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจเกี่ยวกับสาระข้อเท็จจริง
 ความสำคัญและประโยชน์ที่สังคมพึงจะได้จากการดำเนินงานนี้ เช่น จะช่วยให้
 ผู้พ้นโทษไม่กลับไปกระทำความผิดอีก อันเป็นการลดอาชญากรรมลงได้ เป็นต้น
 นอกจากนี้การจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ควรจะจัดให้มีวิธีการ
 ประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพขึ้นด้วย
 เป็นคนว่า จัดให้มีการประชุมสัมมนา ร่วมกัน เพื่อจะได้มีการชี้แจงหรืออธิบายเกี่ยวกับ
 วัตถุประสงค์ นโยบาย หรือแผนงานของแต่ละหน่วยงานให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจ
 เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ
 ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย