

### บทที่ 3

#### กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

กระบวนการยุติธรรมในระดับพนักงานสอบสวนของประเทศไทยมีที่มา แหล่งกำเนิดจากการไต่สวนที่มีอิทธิพลมาจากต่างประเทศ กล่าวคือ

#### การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน

การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนมีที่มาจากอิทธิพลของการชำระคดีทางศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ซึ่งถือว่าประมุขของศาสนามีอำนาจมากพอๆ กับฝ่ายบ้านเมือง เมื่อประมุขของศาสนาได้รับทราบว่ามีกระทำความผิดต่อสังคม ก็จะมีการไต่สวนหาข้อเท็จจริงว่ามีกระทำความผิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะถือว่ากระทำความผิดก็เป็นการกระทำบาปอย่างหนึ่งต่อพระเจ้า พระจึงสามารถค้นหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เอง ไม่ว่าจะมีส่วนกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม และหลักเกณฑ์ในการค้นหาความจริงก็ไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอน ผู้ชำระคดีซึ่งเป็นพระในศาสนามีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาได้เองโดยเพียงแต่หวังว่าจะได้มาซึ่งความจริง หน้าที่ของผู้ชำระคดีในระบบไต่สวนจึงมีลักษณะที่ต้องการกระตือรือร้น ผู้ชำระคดีจะเป็นผู้ซักถามพยานเองและจะค้นหาความจริงจนกว่าจะเป็นที่พอใจ เมื่อศาสนจักรเสื่อมอำนาจลงรัฐจึงเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่ชำระคดีซึ่งก็ยังคงรูปแบบยังคงรูปต่าง ๆ ไว้เช่นเดิม

นักกฎหมายท่านหนึ่งชื่อ Jan Stepan ได้กล่าวถึงการดำเนินคดีอาญาระบบนี้ว่า เป็นแบบฉบับของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้มีวิวัฒนาการในทวีปยุโรปตั้งแต่สมัยกลาง แนวความคิดขั้นพื้นฐานของกระบวนการไต่สวนก็เพื่อที่จะแสวงหาพยานหลักฐาน “ออกจากปาก” ของบุคคลผู้ต้องสงสัย นั่นก็คือการบีบบังคับให้รับสารภาพโดยการซักถาม ผู้ถูกกล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าตนเองบริสุทธิ์ และอธิบายข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งตนถูกกล่าวหา เพื่อให้ตนพ้นผิด ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับสารภาพ ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกทรมานด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อบีบบังคับให้ยอมรับสารภาพโดยถือหลักว่า “คำสารภาพมีน้ำหนักดีกว่าพยานหลักฐานทั้งปวง”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jan Stepan, “Possible Lesson From Continental Criminal Process,” in Economic of Crime and Punishment, Ed. Simon Rottenberg pp. 182-187.

ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนจึงอาจจะพิจารณาได้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. การดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนไม่แยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และหน้าที่ “พิจารณาพิพากษา” ออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีทั้งหมดอยู่ในมือบุคคลหรือองค์กรเดียว คือ ของผู้พิพากษาหรือศาล ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย เขามีสภาพไม่ต่างกับวัตถุชิ้นหนึ่ง<sup>2</sup>

2. นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน เป็นนิติสัมพันธ์สองฝ่าย คือ รัฐฝ่ายหนึ่ง กับผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่ง

3. วิธีการในการค้นหาความจริงเป็นหน้าที่ของรัฐ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ มีหน้าที่ร่วมกัน และช่วยกันค้นหาความจริงและจะต้องกระทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้น

อย่างไรก็ตาม ผลเสียของระบบผู้พิพากษาไต่สวนก็มีอยู่ซึ่งได้แก่ อาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาหรือไม่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานผิดพลาดได้ เพราะผู้พิพากษาไต่สวนเพียงนายเดียวในการพิจารณาคดีเบื้องต้น และอาจทำให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยละเว้นไม่รวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นคุณหรือโทษแก่ผู้กระทำผิด ทำให้การวินิจฉัยการส่งฟ้องคดีผิดพลาด เป็นต้น<sup>3</sup>

### การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่ผู้ชำระคดีจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ก็ต่อเมื่อมีผู้มากกล่าวหาเสียก่อน หน้าที่พิจารณาพิพากษาจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเรื่องราวมาฟ้องร้องว่ากล่าวต่อผู้พิพากษา ผู้พิพากษาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีใด ๆ ถ้าหากยังไม่มีผู้ใดมาฟ้องร้องว่ากล่าว

การค้นหาความจริงตามระบบกล่าวหาในสมัยกลาง กระทำโดยวิธีทดสอบ (Trial) ต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า การทดสอบด้วยวิธีดำนํ้าลุยไฟ ซึ่งเรียกว่า “Trial by Ordeal” ในบางครั้งการทดสอบก็แทรกด้วยการบวงสรวงต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์เพื่อคลบ้นดาลให้แพ้ชนะกัน เป็นการให้พระเจ้าเข้ามาช่วย

<sup>2</sup> คณิศ ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 6.

<sup>3</sup> อูซาร์ โกมลปาณิก, “ระบบผู้พิพากษาไต่สวนของฝรั่งเศส,” (Judge d’Instruction) เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อัสสัมชัญ).

เป็นผู้ตัดสิน (Judgements of God) เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในพระเจ้าว่าจะทรงคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ การวินิจฉัยว่าฝ่ายใดถูกจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐาน แต่อยู่ที่ว่าใครจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กติกาที่วางไว้ได้ถูกต้องครบถ้วนกว่ากัน โดยมีผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเสมือนกรรมการควบคุม กติกาต่าง ๆ สภาพของระบบจึงทำให้ศาลต้องวางตัวเป็นกลางและวางเฉย (passive) ต่อคู่ความทั้งสองฝ่าย ครั้นเมื่อเลิกใช้วิธีการทดสอบและเปลี่ยนมาใช้พยานหลักฐานต่าง ๆ แทน หน้าที่ในการ ค้นหาความจริงจึงตกแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย กล่าวคือโจทก์และจำเลยจะต้องนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าต่อสู้หักล้างกันเพื่อโน้มน้าวให้คณะลูกขุนเชื่อตามฝ่ายตน บางครั้งจึงมีผู้เรียกระบบการดำเนิน อาญาเช่นนี้ว่า การดำเนินคดีอาญาระบบต่อสู้ “Adversary System” ดังนั้นผลของคดีจึงอาจจะไม่ ตรงกับความจริงก็เป็นได้ เพราะการทำคำวินิจฉัยของลูกขุน (Verdict) นั้น จะรับฟังแต่เฉพาะพยาน หลักฐานที่คู่ความนำเสนอเท่านั้น ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาไม่อาจจะสืบพยานเพิ่มเติมได้

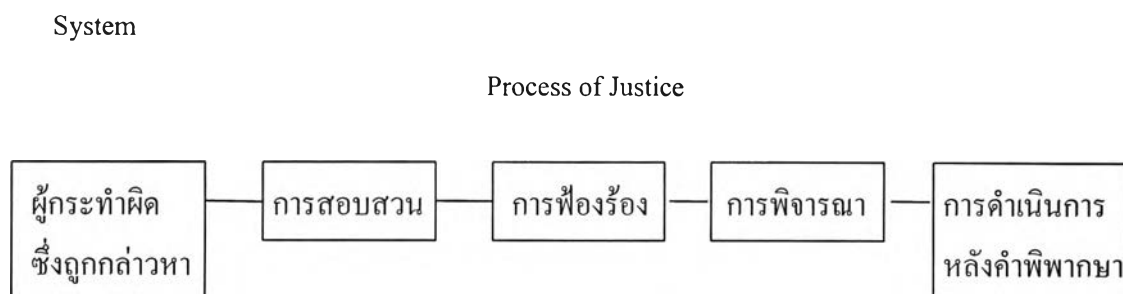
ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา

1. การดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหาได้แยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่ พิจารณาพิพากษา” ออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ ทั้งสองนั้น และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิจะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยจะไม่ถูกบีบบังคับให้ต้องรับ สารภาพ
2. นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเป็น นิติสัมพันธ์สามฝ่าย คือ ศาล โจทก์ และจำเลย
3. วิธีการในการค้นหาความจริง เป็นหน้าที่ของคู่ความ โดยมีศาลทำหน้าที่ควบคุมการต่อสู้ มิให้ผิดกติกา และวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐาน เพื่อมิให้มีการเอาเปรียบกัน และกันในการต่อสู้

สำหรับประเทศไทยแล้ว เราเป็นประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาซึ่งจะ ต้องมีโจทก์หรือผู้เสียหายนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลให้ดำเนินคดีกับจำเลย โดยทั้งโจทก์และจำเลย ต่างก็มีภาระให้การนำพยานหลักฐานเข้าต่อสู้กันในศาล และให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสิน โดยมีภาวะ วิสัย (ทำตัวเป็นกลางมากที่สุด) ในลักษณะนี้แล้วจึงเป็นไปได้ยากที่ศาลหรือผู้พิพากษาในประเทศ ไทยจะเข้าร่วมเป็นคู่กรณีทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริง และหลักฐานซึ่งอาจทำให้สูญเสียความเป็น ภาวะวิสัยได้ ดังนั้นจึงทำให้ระบบศาลของไทยกับของฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบ ไต่สวนต่างกันมาก เพราะศาลในฝรั่งเศสถือว่าเป็นองค์กรของรัฐที่จะต้องกันสืบสวนไต่สวนหา ผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยร่วมมือกับองค์กรของรัฐอื่น ๆ ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ฟ้องร้อง กล่าวหา

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยสามารถแบ่งได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3.1  
ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย



Input

ขั้นตอนการสอบสวนในที่นี้หมายความว่ารวมถึงการสืบสวนจับกุมด้วย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจและกรมการปกครอง (เฉพาะกรณีการสืบสวน)<sup>4</sup> อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนนี้บางประเภทอาจให้อัยการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนด้วย<sup>5</sup> และการดำเนินการของผู้พิพากษาไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสหรือการดำเนินการของหน่วยงาน เอฟ.บี.ไอ. ต่างก็ถือว่าเป็นลักษณะงานสอบสวน<sup>6</sup> ทั้งนี้เพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิดที่เกิดขึ้นและบุคคลผู้ซึ่งได้กระทำความผิดนั้น

ขั้นตอนการฟ้องร้องเป็นหน้าที่ของกรมอัยการ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาจากผลการสอบสวนแล้วฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อศาล อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปราษฎรอาจจะฟ้องร้องเองโดยไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และไม่ผ่านขั้นตอนการฟ้องร้องของอัยการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติมีน้อยมาก

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17.

<sup>5</sup> กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ, “ระบบอัยการสากล,” (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 52.

<sup>6</sup> ประเสริฐ บุญรินทร์ กับเพื่อน, ระบบตำรวจสากล (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.). หน้า 130.

## งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม

งานอัยการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมนั้น ถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ก็อาจจะพูดได้ว่า งานอัยการก็คือการดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ การที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษนี้ อัยการมีงานที่จะต้องทำแบ่งออกได้เป็น 3 ตอน คือ ในตอนแรก เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด ตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษ ตอนที่สาม เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้ว ก็ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญานั้น งานของอัยการเริ่มต้นตั้งแต่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น และจบลงเมื่อมีการรับโทษครบถ้วนแล้ว

หน้าที่ของอัยการที่กล่าวมานี้ เป็นหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์ซึ่งเมื่อครั้งเริ่มมีอัยการขึ้นใหม่ ๆ ในประเทศไทย อัยการไทยได้ทำหน้าที่ที่กล่าวนี้ครบทุกประการ คือ เมื่อสมัย ร.ศ. 112 นั้น อัยการเป็น “ที่ปรึกษาหารือของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่าง แต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศเป็นภาษาไทย ... เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและได้สวนหาพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราการให้เป็นไปตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา

จะเห็นได้ว่า เมื่อเริ่มมีอัยการขึ้นในประเทศไทยนั้น อัยการมีหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกอย่างที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ แต่ในปัจจุบันนี้ อัยการไทยไม่มีหน้าที่โดยบริบูรณ์เหมือนกับที่กล่าว หน้าที่ของอัยการซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ตอนนั้น ในปัจจุบันนี้เหลืออยู่ตอนเดียว คือ ตอนกลาง หน้าที่ในตอนแรกกับตอนหลังขาดหายไป อัยการยังคงเป็น “ทนายแผ่นดิน” และเฉพาะในคดีอาญานั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้คำจำกัดความไว้ว่า อัยการ “คือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล...”

งานอัยการที่กล่าวว่ามี 3 ตอนนั้น ในตอนแรกเป็นงานเกี่ยวกับการสอบสวน ของไทยเรา อัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวน อำนาจของอัยการไทยเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการสอบสวนเสร็จสิ้นไปแล้ว คือ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปให้อัยการพิจารณา ในข้อนี้ต่างกับของต่างประเทศอยู่มาก เพราะในต่างประเทศทั่วโลก อัยการมีอำนาจสอบสวน งานของอัยการต่างประเทศจึงเริ่มต้นตั้งแต่เกิดการกระทำผิด ผู้เสียหายอาจไปร้องทุกข์ต่ออัยการได้ เช่น ในฝรั่งเศส เป็นต้น อัยการเป็นผู้รับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ เมื่อรับไว้แล้วจะทำการสอบสวนเองหรือให้ตำรวจฝ่ายคดีสอบสวนให้ก็ได้ ปกติก็มักให้ตำรวจสอบสวนให้ โดยอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวน เพราะกิจการตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดอยู่ในความควบคุมดูแลของอัยการ

ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล มีการสอบสวนเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกเป็นอำนาจของตำรวจและอัยการ ส่วนอีกชั้นหนึ่งมีผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ในชั้นผู้พิพากษาสอบสวนนี้ อัยการก็ยังเข้าเกี่ยวข้องอยู่ โดยเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรมีการสอบสวนในความผิดใด และยื่นคำร้องให้สอบสวน ผู้พิพากษาสอบสวนจะสอบสวนเองโดยอัยการไม่ได้ ร้องขอไม่ได้ และถ้าจะขยายเขตการสอบสวนไปยังการกระทำอื่นที่ไม่ได้อยู่ในคำร้องขอให้สอบสวน ก็ต้องให้อัยการขอเพิ่มเติม ในระหว่างสอบสวนอัยการมีสิทธิขอคู่สำนวนการสอบสวน เข้าฟังการสอบสวน ร่วมไปคู่ที่เกิดเหตุ ร่วมในการค้น การสอบปากคำ และอาจขอให้ทำการสอบสวนต่อไป ถ้าเห็นว่าเลิกการสอบสวนก่อนสมควร และเมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ผู้พิพากษาสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณาทำคำแถลง

ประเทศที่อัยการมีอำนาจสอบสวน และเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนนี้มีมากมาย เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี สเปน กรีซ เชโกสโลวาเกีย โปแลนด์ ฯลฯ ที่ใกล้เคียง ๆ ประเทศเราก็มี สหสาธารณรัฐอาหรับ และญี่ปุ่น เป็นต้น

อัยการไทยเราไม่มีอำนาจสอบสวน มีอยู่กรณีเดียวที่อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน คือ กรณีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร อธิบดีกรมอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่จะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ ซึ่งโดยปกติอธิบดีกรมอัยการก็มอบหมายให้พนักงานสอบสวนเสมอ

งานของอัยการต่อการสอบสวนก็คือ การฟ้องคดีอาญา การฟ้องคดีอาญานี้ ในหลายประเทศมีความเห็นว่าจะไม่ควรยอมให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้ เพราะเอกชนผู้ฟ้องมักจะคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว โดยแทบจะไม่ได้คิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมและของตัวจำเลยเลย ผู้ฟ้องมุ่งหมายจะให้จำเลยถูกลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนมากกว่าอย่างอื่น นโยบายทางอาญาในปัจจุบันนี้การลงโทษไม่ใช่เพื่อแก้แค้นทดแทนกันอีกแล้ว ดังนั้นในประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีแบบได้สวน หรือระบบผสมระหว่างระบบได้สวนกับระบบกล่าวหา เช่น ในฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ กรีซ ญี่ปุ่น เอกชนไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา รัฐแต่ผู้เดียวมีอำนาจฟ้องซึ่งกระทำโดยอัยการ

ในประเทศไทย ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เองทุกชนิด

ในประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้ว อัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทุกชนิด ทุกเรื่อง ในประเทศไทยก็คล้าย ๆ กัน เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าคดี

อัยการมีหน้าที่พิเศษในการฟ้องขอให้กักกัน ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการโดยเฉพาะ ซึ่งในข้อนี้ เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมอีกประการหนึ่ง

ก่อนที่อัยการจะฟ้อง จะต้องมีการสั่งฟ้องเสียก่อน วิธีสั่งฟ้องที่อัยการในประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติกันอยู่อาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบฟ้องตามกฎหมาย กับระบบดุลพินิจ

ระบบฟ้องตามกฎหมาย อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้อง เมื่อมีเหตุควรเชื่อว่าจะมีการทำผิดอาญาเกิดขึ้น ประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็มี กรีซ เยอรมัน สเปน โปแลนด์ เชคโกสโลวาเกีย ยูโกสลาเวีย เป็นต้น

ระบบดุลพินิจ อัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งในระบบนี้อัยการจะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะอาจใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องได้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้มีหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เป็นต้น

ทั้งสองระบบนี้ต่างก็มีส่วนดีและส่วนเสีย ระบบฟ้องตามกฎหมายคือ เมื่อเห็นว่าฟ้องได้จะต้องฟ้องทุกเรื่องนั้น กล่าวกันว่าเข้มงวดเกินไป ส่วนในระบบดุลพินิจก็อาจจะเกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายขึ้นได้ ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไข เช่น ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอัยการชั้นสูงขึ้นไป หรือให้ผู้เสียหายฟ้องได้เอง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย พิจารณาตามด้วยบทกฎหมายแล้วน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจที่เด็ดขาดทีเดียวนัก คือ ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งฟ้องแล้วเด็ดขาด ไม่มีใครแย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงจะเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งแล้วส่งให้อธิบดีกรมอัยการชี้ขาด เท่าที่ทราบมีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้

เมื่อสั่งฟ้องแล้วอัยการก็จัดการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วนำพยานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ซึ่งเป็นการดำเนินคดีในศาล ในขั้นนี้มีความคิดเห็นกันว่า อัยการไม่ควรจะถือเอาแต่ประโยชน์ในฐานะโจทก์อย่างคู่ความ ควรนำสืบพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อจำเลยด้วย ถ้าสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งเด็ดขาดแล้ว ก็ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

จำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนนั้น จะต่างกับจำนวนคดีที่อัยการสั่งฟ้องมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าอัยการสั่งไม่ฟ้องเสียเป็นส่วนใหญ่ มีคดีเป็นจำนวนมากที่เสร็จไปโดยไม่ต้องฟ้อง โดยมากเป็นคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งหลายประเทศมีวิธีการให้ตกลงเสร็จคดีได้โดยอัยการ หรือโดยตำรวจในความดูแลของอัยการ อย่างเช่น ในเบลเยียม และในสหสาธารณรัฐอาหรับ ในคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ มีแต่โทษปรับ ไม่มีโทษจำคุก อัยการจะเป็นผู้กำหนดค่าปรับ ถ้าผู้ต้องหายอมชำระค่าปรับคดีนั้นก็ป็นอันเลิกกันโดยไม่ต้องมีการฟ้องร้อง แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมก็ต้องฟ้องร้องกันต่อไป

ประเทศไทยก็มีวิธีการทำนองเดียวกัน คือ การเปรียบเทียบปรับ ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือตำรวจเป็นผู้เปรียบเทียบสำหรับความผิดลหุโทษ และความผิดบางอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าผู้ต้องหายอมชำระค่าปรับคดีนั้นก็เลิกกัน พนักงานสอบสวนจะส่งบันทึกการเปรียบเทียบไปให้

อัยการ ถ้าอัยการเห็นว่า การเปรียบเทียบนั้นถูกต้องแล้ว คดีนั้นก็เลิกกันไปไม่ต้องฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบนั้นไม่ชอบ ก็อาจสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปฟ้อง หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่ เป็นความผิด ก็อาจสั่งไม่ฟ้องได้ ถ้าเป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้แต่พนักงานสอบสวนไม่เปรียบเทียบ แต่ทำความเห็นควรฟ้องมา อัยการอาจสั่งผู้ต้องหาการกลับไปและให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้

คดีที่ฟ้องศาลแล้วในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าจำเลย มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาว่าไม่ได้กระทำความผิด ของไทยถ้าอัยการจะถอนฟ้อง จะต้องปฏิบัติเช่น เดียวกับการสั่งไม่ฟ้อง

เมื่อศาลพิพากษาแล้ว หากอัยการไม่เห็นด้วย ก็อุทธรณ์ฎีกาต่อไปเท่าที่กฎหมายอนุญาตให้ ทำได้ ในฝรั่งเศส อัยการในฐานะผู้รักษากฎหมายอุทธรณ์ฎีกาได้กว้างขวางมาก คือ ไม่เฉพาะเพื่อ ประโยชน์ในฐานะคู่ความเท่านั้น อาจอุทธรณ์ฎีกา คำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วในปัญหาข้อกฎหมาย ได้ เพื่อประโยชน์ในการตีความตัวบทกฎหมาย แต่ไม่มีผลต่อคู่ความ

ถ้าไม่มีการอุทธรณ์ฎีกาต่อไป สำหรับอัยการไทย ก็เห็นจะหมดหน้าที่เพียงนั้น เป็นหน้าที่ ของทางฝ่ายราชทัณฑ์ดำเนินการต่อไป แต่อัยการของประเทศอื่น ๆ ยังไม่หมดหน้าที่ ยังจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาอีก เช่น ในฝรั่งเศส ถ้าศาลปล่อยจำเลย อัยการจะเป็นผู้ออก คำสั่งถึงพัศดีให้ปล่อยตัวจำเลยไป ถ้าศาลลงโทษปรับ การเก็บค่าปรับทำในนามของอัยการ ถ้าผู้ ต้องคำพิพากษาไม่ชำระค่าปรับ อัยการจะสั่งให้เอาตัวไปกักขังบังคับให้ชำระค่าปรับ ถ้าศาลลงโทษ จำคุก อัยการเป็นผู้แจ้งให้พัศดีทราบคำพิพากษาของศาล ถ้าผู้ต้องโทษยังไม่ได้ถูกควบคุม อัยการ จะแจ้งให้ผู้นั้นมารับโทษ ถ้าผู้นั้นหนีหรือไม่ยอมมา อัยการจะแจ้งให้ตำรวจจับตัวมา ถ้ามีการคืน ของกลาง ผู้รับคืนก็มาขอคืนต่ออัยการ และนอกจากนี้ อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เจ้าศาลจัดทำ ทะเบียนประวัติผู้กระทำความผิดอีกด้วย

ในสหรัฐอเมริกา อัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลด ปล่อยจากการจำคุกก่อนกำหนด โดยมีการคุมประพฤติตั้งนี้เป็นต้น

ขั้นตอนการพิจารณาและขั้นตอนการพิจารณา ทั้งสองขั้นตอนนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล หรือผู้พิพากษา เป็นผู้ดำเนินการและจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการฟ้องร้องแล้ว เท่านั้น การ พิจารณาของศาลจะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหา (ในชั้นพิจารณาเรียกว่า จำเลย) ที่ถูกฟ้องมานี้ได้กระทำ ผิดอาญาหรือไม่ และเมื่อพิจารณาได้ความแล้วก็จะพิพากษามีความเห็นดังนี้



- 1) เมื่อพิจารณาว่าจำเลยไม่มีความผิดให้พิพากษา ยกฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป<sup>7</sup>
- 2) เมื่อพิจารณาว่าจำเลยมีความผิด ศาลสามารถพิพากษาลงโทษจำเลยได้ตามกฎหมาย หรือให้รอลงอาญาหรือรอการกำหนดโทษก็ได้ และในกรณีหลังนี้ศาลอาจจะมีคำสั่งให้คุมความประพฤติผู้ซึ่งกระทำผิด (จำเลย) นั้นด้วยก็ได้

และขั้นตอนสุดท้ายคือ ขั้นตอนการดำเนินการหลังคำพิพากษา จะมีสำนักงานคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์เข้ารับผิดชอบ โดยสำนักงานคุมประพฤติรับผิดชอบดำเนินเกี่ยวกับกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นผู้กระทำผิดถูกคุมประพฤติโดยยังไม่ได้มีคำสั่งลงโทษแต่อย่างใดเพียงแต่มีคำพิพากษาให้รอลงอาญาหรือรอการกำหนดโทษไว้เท่านั้น

ส่วนกรมราชทัณฑ์จะดำเนินการกับจำเลยหลังจากถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก เมื่อถูกจำคุกในเรือนจำจะเรียกว่า (ผู้ต้องขัง) และกรมราชทัณฑ์ก็จะมีมาตรการให้การปฏิบัติดำเนินการกับผู้กระทำผิดซึ่งในฐานะเป็นผู้ต้องขังแล้วต่าง ๆ อันได้แก่ การคุมประพฤติผู้ต้องขังหลังจากมีการพักการลงโทษหรือการลดวันต้องโทษจำคุก การพระราชทานอภัยโทษและการให้ผู้กระทำผิดทำงานสาธารณะ และนอกจากนี้หลังจากที่ผู้ต้องขังได้พ้นโทษไปแล้วก็อาจจะมีการดำเนินการสงเคราะห์ให้ด้วยเป็นบริการการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยความรับผิดชอบทั้งราชการและเอกชนตามหน่วยงานที่จัดให้มีขึ้น

จากขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาที่กล่าวมาแล้วนี้ ขั้นตอนที่ได้รับความสนใจในปัจจุบันมากเห็นจะได้แก่ ขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา เพราะเหตุว่าเป็นขั้นตอนที่เริ่มต้นเปิดคดีของกระบวนการซึ่งสามารถให้ความยุติธรรมและอยู่ดีธรรมแก่ประชาชนได้ และนอกจากนี้ยังเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย และที่สำคัญที่สุดเป็นขั้นตอนที่จะบอกถึงความมีประสิทธิภาพของการควบคุมปราบปรามอาชญากรรมของสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละกระบวนการของกระบวนการยุติธรรมนั้นประสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และต่างก็มีอิทธิพลในลักษณะคู่ควบหรือควบคุมตรวจสอบต่อกันและกันเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น การที่จะศึกษาถึงระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงระบบการดำเนินคดีอาญาด้วย เพราะระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งหรือระบบหนึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญา ดังนั้นก่อนที่จะนำเสนอถึงระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมีศาล อัยการ และการบริหารภายในองค์กรตำรวจ เป็นผู้

---

<sup>7</sup> สำหรับการพิจารณาของต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น การพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ของคณะขุนซึ่งพิจารณารายละเอียดแห่งการกระทำผิด ส่วนศาลหรือผู้พิพากษามีหน้าที่ในการตัดสินพิพากษาเท่านั้น

ควบคุม ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงระบบการดำเนินคดีอาญาไว้พอสังเขปเพื่อเป็นแนวแห่งความเข้าใจต่อระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนอย่างชัดเจนพิมยิ่งขึ้น

### 3. การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราเป็นการดำเนินคดีอาญาตามระบบซีวิลลอว์เช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งหากจะพิจารณาตามเกณฑ์การพิจารณาของท่านอาจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ดังกล่าวนมาแล้วนั้นการดำเนินคดีอาญาของเราใช้ระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศจะมีส่วนแตกต่างบ้างก็ตรงที่ การดำเนินคดีอาญาของเราได้แยกหน้าที่สอบสวนและหน้าที่ฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้ตำรวจเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบหน้าที่สอบสวนและให้อัยการเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบหน้าที่ฟ้องร้อง ลักษณะการแบ่งแยกเช่นนี้ มีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ มากมายในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมไทย<sup>8</sup> และยิ่งกว่านั้นยังก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันและกันด้วย ซึ่งในข้อนี้แตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบอัยการที่สมบูรณ์ เพราะในประเทศที่ใช้ระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้นการดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น<sup>9</sup>

การดำเนินคดีอาญาของเราเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ<sup>10</sup> การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นองค์กรต่าง ๆ ทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมกันและช่วยกันในการค้นหาความจริง ในชั้นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานมีหน้าที่ค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด<sup>11</sup>

การค้นหาความจริงนั้นหมายความว่า จะต้องค้นหาความจริงที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นรัฐไม่ได้ถือว่ามีอำนาจกับผู้ถูกกล่าวหา เป้าหมายของการดำเนินคดีอาญาคือการค้นหาความจริงเพื่อชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา ดังนั้นการเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในประเทศที่การดำเนินคดีอาญากระทำโดยรัฐนั้นจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) อย่างแท้จริง โดยไม่ถือว่าตนเป็นคู่ความพิพาทกับผู้ถูกกล่าวหา มิฉะนั้นแล้วก็จะ

<sup>8</sup> คณิต ฒ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา,” วารสารนิติศาสตร์ 9, (พ.ศ. 2520) : 40.

<sup>9</sup> หลวงอรรถปริชาชนูปการ, ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวน, อัยการนิเทศ 20 (พ.ศ. 2501) : 268.

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32.

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และ 143.

เป็นอุปสรรคต่อการค้นหาความจริงเป็นอย่างยิ่ง และในชั้นศาล ศาลก็จะต้องทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงอย่างกระตือรือร้นศาลจะวางเฉยไม่ได้<sup>12</sup>

ในการทำหน้าที่ค้นหาความจริงของศาลนั้นศาลไม่ผูกมัดกับแบบหรือคำร้องคำขอของผู้ใดเช่นกัน ศาลมีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา”<sup>13</sup> อย่างไรก็ตามตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเรา ศาลอาจพิพากษาคดีโดยอาศัยเพียงคำรับสารภาพของจำเลยได้<sup>14</sup>

บทบาทขององค์กรกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาหากจะดำเนินงานร่วมกันให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและควบคุมอาชญากรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานอย่างมีระบบโดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอก และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งนโยบายรัฐบาล ลักษณะข้อบังคับของกฎหมาย สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขนบธรรมเนียม ศีลธรรม จารีตประเพณี และสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไปด้วย

สำหรับรูปแบบและแนวทางในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เท่าที่ทราบก็ปรากฏว่าได้อัฒนิทวารมาหลายท่านได้พยายามกำหนดรูปแบบและแนวทางขึ้นมาหลายรูปแบบด้วยกัน โดยมองภาพรวมว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งประกอบด้วยองค์กรตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างไรกับสภาพปัญหาอาชญากรรมและพฤติกรรมของอาชญากรจึงจะประสบผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งรูปแบบและแนวทางเช่นว่านี้ก็แตกต่างกันไปตามแต่ละแนวความคิด แต่ที่เป็นที่รู้จักกันดีในหมู่นักวิชาการและนักปฏิบัติการโดยทั่วไปนั้น ได้แก่ รูปแบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม ของ ดร. เฮอริเบิร์ต แฟลเกอร์ นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมเอาไว้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1) รูปแบบซึ่งเน้นในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม (The Crime Control Model) แนวความคิดของรูปแบบนี้อยู่บนพื้นฐานที่ถือว่าองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องหาวิธีการและมาตรการเพื่อให้การป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมบังเกิดผลดีที่สุดในยามที่มั่นคงในตัวของกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก และถือว่าถ้าองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถที่จะควบคุมและลดการเกิดอาชญากรรมได้แล้ว ก็หมายความว่าความสงบสุขของ

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175, 228 และ 235.

<sup>13</sup> คณิต ผนคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 8.

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176.

สังคมโดยส่วนรวมนั้นได้ถูกทำลายลงโดยสิ้นเชิง และนั่นก็หมายถึงความสูญเสียในอิสรภาพของมนุษยชาติด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าถ้ามีผู้ที่ไม่เคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายอยู่อย่างมากในสังคมแล้ว ก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลายกลายเป็นเหยื่อของอาชญากรรมโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

ดร. เฮอริเบิร์ต แฟลคเกอร์ เชื่อว่า การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมตามรูปแบบนี้จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอัตราการจับกุมคุมขังและลงโทษผู้กระทำผิดในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบกับอัตราการเกิดของอาชญากรรม ส่วนสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกจับกุม ผู้ต้องหา และจำเลยนั้น จะได้รับการคุ้มครองแต่เพียงภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถบริหารงานด้านการป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมได้อย่างเต็มที่ และด้วยเหตุที่ว่าในปัจจุบันนี้มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นอย่างมากมายโดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ประกอบกับกำลังของเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่ก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น รูปแบบซึ่งเน้นไปในเรื่องการควบคุมอาชญากรรมนี้ จึงกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเน้นหนักและดำเนินงานร่วมกันด้วยความรวดเร็ว มีความสิ้นสุดในตัวอย่างไม่เป็นทางการมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และให้เกิดการทำลายต่อระบบน้อยที่สุด ไม่ว่าจะดำเนินการนั้นจะเป็นการปฏิบัติในขั้นตอนของ ตำรวจ อัยการ ศาลหรือราชทัณฑ์ก็ตาม

2) รูปแบบซึ่งเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Due Process Model) สำหรับแนวความคิดภายใต้การบริหารงานตามรูปแบบนี้ก็คือ การแสวงหาความจริงและการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นการที่ประชาชนคนใดคนหนึ่งจะถูกกล่าวหาว่าเป็นอาชญากร และถูกรีดถอนเสรีภาพได้นั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้ และวิธีการที่ดีที่สุดที่จะพิสูจน์ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์นั้น ก็คือ การพิสูจน์จากพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยวิธีการเผชิญหน้ากันระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กรของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและผู้ถูกกล่าวหา วิธีการตามรูปแบบนี้ถือหลักเกณฑ์ที่ว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง การดำเนินงานของ ตำรวจ อัยการ ศาล หรือราชทัณฑ์ จึงต้องยึดมั่นในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วอาจจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

รูปแบบนี้บางทีก็อาจเรียกว่า “ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม” เพราะเหตุว่าเป็นรูปแบบที่เน้นหนักที่การยึดหลักกฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นสำคัญ จึงถือหลักว่าคนจะ

ผิดได้จะต้องผ่านการตัดสินของศาล การดำเนินคดีจะต้องกระทำลงไปโดยมิให้ผิดพลาดได้ จะต้องไม่อคติ และไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิด ผู้บริสุทธิ์จะได้รับการป้องกัน ผู้ผิดก็ควรได้รับการลงโทษที่ประเด็นหลักของรูปแบบที่ยึดกฎหมายเป็นสำคัญคือจะถือว่าใครทำผิดหรือไม่นั้น จะต้องดำเนินไปตามวิธีที่ทำให้เชื่อว่า ความเป็นธรรมได้เกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่ถูกสงสัยว่ากระทำผิด จึงยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ จนกว่าจะได้พิสูจน์ในวาระสุดท้ายแล้วว่า เขากระทำผิดจริง<sup>15</sup> รูปแบบนี้ไม่เชื่อว่าความคิดในการควบคุมอาชญากรรมจะมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการค้นหาข้อเท็จจริงซึ่งกระทำโดยตำรวจและอัยการหรือฝ่ายปกครองจะเชื่อถือได้เพียงใด เพราะวิธีปฏิบัติของตำรวจและอัยการเป็นการดำเนินงานในที่โหลฐานซึ่งอาจใช้วิธีการล่อลวงหรือการสร้างพยานหลักฐานขึ้นใหม่ได้ ดังนั้นรูปแบบนี้จึงไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของรูปแบบที่ยึดหลักมุ่งควบคุมอาชญากรรม และต้องการให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการและเปิดเผยโดยศาลที่เป็นกลางแท้จริง<sup>16</sup>

ในการพิจารณารูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา The Crime Control Model และ Due Process Model อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีระบบกฎหมายของประเทศใดที่ปฏิบัติตามแนวความคิดของรูปแบบทั้งสอง และรูปแบบดังกล่าวนี้ก็มีได้ยึดถือปฏิบัติเพียงอย่างเดียว รูปแบบกระบวนการทางอาญาที่ใช้กันอยู่ในชีวิตจริงจะเป็นระบบผสมของรูปแบบทั้งสอง ซึ่งอาจจะเน้นไปทางรูปแบบในแบบหนึ่งก็ได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นรูปแบบไปทางด้าน Due Process Model มากกว่าประเทศอื่น ๆ ส่วนในประเทศไทยเน้นรูปแบบ The Crime Control Model

- ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนมีความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งครอบคลุมในเรื่องของการสืบสวน จับกุม สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ กล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีความใกล้ชิดกับประชาชน ในหลาย ๆ กรณีกฎหมายให้อำนาจแก่ตำรวจในการใช้ดุลพินิจไปในทางที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือละเมิดสิทธิทางอาญาของประชาชนได้ทุกขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่

ในทางทฤษฎี การดำเนินงานของตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การใช้ดุลพินิจในทางคดี” จำเป็นต้องมีการตรวจสอบควบคุมทั้งกลไกภายในโดยผู้บังคับบัญชา และการควบคุมโดยองค์กร

<sup>15</sup> อรรถพ ชูบำรุง, อาชญาวิทยา, หน้า 62.

<sup>16</sup> ประธาน วัฒนวาณิชย์, “ระบบความยุติธรรมทางอาญา:แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม,” หน้า 152.

ภายนอก เช่น อัยการ ศาล และทนายความ แต่ในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจในทางคดีบางอย่างของ ตำรวจในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีบทบัญญัติที่ให้มีขั้นตอนการ ตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะการแยก “อำนาจการสอบสวนคดีอาญา” ออกจาก “อำนาจฟ้อง คดี” โดยเด็ดขาด ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจไปในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาอยู่เสมอ เช่น การซ้อม หรือการทำร้ายร่างกายผู้ต้องหาเพื่อให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ หรือการใช้ดุลพินิจ ทำวิสามัญฆาตกรรมโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร เป็นต้น

ต่อปัญหาดังกล่าว ทำให้กรมตำรวจได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจใน การจับกุม คမ်းขัง การสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งการปล่อยชั่วคราวไว้ใน “ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา 2523” และระเบียบกรมตำรวจไว้ หลายประการ เช่น

- การแจ้งข้อหาจะกระทำโดยเพิ่มข้อหาที่มีโทษหนักเกินกว่าโทษสำหรับการกระทำของผู้ ถูกกล่าวหาไม่ได้

- การสอบสวนบุคคลใดบุคคลหนึ่งในฐานะพยานที่ดี หรือในฐานะเป็นผู้ต้องหาที่ดี จะต้อง กระทำโดยมิชักช้าในโอกาสแรกที่พบตัวบุคคลนั้น โดยพนักงานสอบสวนจะต้องใช้วิธีตั้งคำถามให้ ตอบแล้วบันทึกคำถามและคำให้การตอบคำถามเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นลำดับไป เริ่มตั้งแต่ คำถามแรกจนถึงคำถามสุดท้าย ทั้งนี้ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนใช้วิธีสอบสวนปากคำแล้วเรียบ เรียงขึ้นเองในลักษณะของการบรรยายข้อเท็จจริง

- กรณีที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้มีอำนาจสั่งจะต้องระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตไว้ ในคำร้องหรือบันทึกเสนอสัญญาประกันโดยชัดเจน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระเบียบกรมตำรวจหรือข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนิน คดีอาญาดังกล่าวมีหลายข้อเป็นสิ่งที่เจ้าพนักงานตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ ชัดเจนอยู่แล้ว โดยเฉพาะในการรักษาและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาทั้งในเรื่องการจับกุมสอบสวน แต่เหตุที่ต้องมีการออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ออกมาใช้ก็เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏ ว่าพนักงานสอบสวนมีการใช้อำนาจและหน้าที่ไปในทางที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้ต้องหาอยู่เสมอ

อนึ่งนอกจากมาตรการควบคุมภายในองค์กรโดยการออกระเบียบข้อบังคับของกรมตำรวจ และกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการเสนอให้มีการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ ของตำรวจโดยองค์กรภายนอกด้วย โดยล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ยกร่าง “พระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ขึ้น โดยมีการปรับปรุงการสอบสวนใหม่หลาย

ประการอันเป็นมาตรการที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ เช่น การปรับปรุงการสอบสวนที่ใช้ระบบ “ค้นหาความผิด” ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา หรือการเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญา โดยพนักงานอัยการ เป็นต้น ซึ่งหากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจะทำให้ การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนมากยิ่งขึ้น

### การดูแลอำนาจการสอบสวน

เนื่องจากการสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจหลังจากที่ ได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้วว่าจะมีความเห็นส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรืองด การสอบสวน<sup>17</sup> จึงทำให้ห้มองกันว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา เพียงลำพังอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมได้

ในข้อเท็จจริงแล้ว มีองค์กรรัฐและองค์กรเอกชนเข้าดูแลอำนาจการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนอยู่แล้ว ดังต่อไปนี้

#### ก. การดูแลอำนาจจากองค์กรรัฐ

##### 1. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนิน คดีอาญา<sup>18</sup> กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนที่จับกุมบุคคล ใด ๆ ว่าได้กระทำความผิดหรือออกหมายจับบุคคลที่เชื่อว่าได้กระทำความผิด ทั้งนี้ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการกั้นกรองข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ก่อนที่จะให้เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมคุมขังบุคคลใด ๆ

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 140, 141 และ 142.

<sup>18</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523.

## 2. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

กระทรวงมหาดไทย ได้วางระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518<sup>19</sup> ไว้ดังนี้

2.1 กรณีผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นผู้กล่าวโทษในคดีใดคดีหนึ่ง ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว

2.2 กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เห็นเป็นการสมควรแม้ว่าจะไม่มีผู้ใดร้องขอความเป็นธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจดำเนินการเข้าควบคุมการสอบสวนได้ตั้งแต่ต้น โดยจัดการดังนี้

(1) เรียกตัวพนักงานสอบสวนในเขตอำนาจมาชี้แจง แล้วแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้

(2) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการตาม (1) จะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวนสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว

(3) สั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 180 เป็นเรื่องของการละเมิดอำนาจศาล ซึ่งมีอำนาจการสอบสวนคดีอาญาภายในเขตอำนาจ ซึ่งมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะมีความเห็นควรส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีนั้นตามดุลพินิจ

(ก) หลักเกณฑ์ที่ให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีอำนาจในการสอบสวนและควบคุมการสอบสวน

1. ตามข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดกรุงเทพมหานครและจังหวัดชลบุรี มีผลทำให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาภายในวงจำกัด แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะหมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้

---

<sup>19</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.



มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>20</sup> ซึ่งในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา<sup>21</sup> ดังนั้น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” จึงมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ เพราะ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง<sup>22</sup>

กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนได้เฉพาะบางกรณีคือ

(1) กรณีประสบเหตุความผิดอาญา ก็ให้จับกุมหรือสั่งให้จับกุมได้ และสอบสวนเบื้องต้นเท่าที่จำเป็น

(2) กรณีร้องขอความเป็นธรรม ก็อาจสั่งให้พนักงานสอบสวนชี้แจงผลการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนได้ หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน

(3) กรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญาเนื่องจากกระทำตามหน้าที่ ก็ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมสอบสวนด้วย<sup>23</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวน ดังมีรายละเอียด

2. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 กำหนดไว้ว่าคดีที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สอบสวนได้นั้น จะต้องผิดตามกฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
- (3) พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- (4) พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- (6) พระราชบัญญัติว่าด้วยสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482

<sup>20</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6).

<sup>21</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18.

<sup>22</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) (ณ).

<sup>23</sup> กองการสอบสวนและนิติการ, คู่มือการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

(7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474

(8) พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

(9) พระราชบัญญัติว่าด้วยสาธารณสุข พ.ศ. 2484

(10) พระราชบัญญัติว่าด้วยประถมศึกษา พ.ศ. 2523

3. การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2525 ข้อ 1. (จ) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย)

4. การควบคุมสอบสวนกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษ ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเห็นเป็นการสมควรและเข้าควบคุมการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วย ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 12.4 ซึ่งระบุว่า

ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนในจังหวัดมาชี้แจง และให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียกสำนักงานสอบสวนมาประกอบชี้แจงแนะนำได้

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนักงานสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เป็นเรื่องการจัดการของ พงส. เช่น เห็นควรงดการสอบสวน มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวน

ความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด การที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับ การตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจให้เป็นอันงด เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

5. การเข้าควบคุมการสอบสวนคดีความผิด เกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และ ทรัพยากรของชาติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.0204/ว.60 ลงวันที่ 17 มกราคม 2527 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

ด้วยปรากฏว่าป่าไม้รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นอัน ได้แก่ แร่ธาตุ เป็นต้น ได้ถูกบุกรุกทำลายมาเป็นเวลานานแล้ว แม้ว่าทางราชการจะได้มีการป้องกันและปราบปราม อย่างไรก็ตาม การทำลายทรัพยากรของชาติดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากผู้กระทำความผิดใน เรื่องที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติดังกล่าว มักเป็นพวกนายทุนซึ่งมีทั้งเงินและพวกพ้อง มาก รวมทั้งในบางครั้งมีข้าราชการรวมด้วย จึงยังผลให้มีการให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับ โทษเบา หรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ และกระทำความผิดอีก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจับกุมปราบปรามโดยเฉพาะในการ สอบสวนจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ปรากฏว่าสำนวนคดีมักจะมีหลักฐานอ่อนไม่พอฟ้องหรือขาด พยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหลักฐานได้ยากหรือทำสำนวนคดีไม่รัดกุม

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการ ตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรของชาติอื่น ๆ ได้เป็นไปโดยรัดกุมยิ่งขึ้น จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อ บังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดย ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการเนินคดีอาญา พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุม การสอบสวน โดยเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณา และสั่งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเปลี่ยนพนักงานสอบสวน หรือให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในคดีที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ อื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษอย่างเคร่งครัด

6. การควบคุมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการประสานงานกับ พนักงานแห่งท้องที่ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2525 ข้อ 4.4 ซึ่งบัญญัติว่า

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอได้ประสบเหตุความผิดอาญา ซึ่งควรจะกระทำการจับกุมได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจับกุม ถ้าไม่อาจจับกุมได้ทันทีก็

ให้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการจับกุม และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนดำเนินคดี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการสืบสวน สอบสวน หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในที่เกิดเหตุ หรือดำเนินการทั้งหลายอื่น ๆ เช่น ตรวจตัวบุคคล ตรวจสอบของ ค้นเพื่อพบสิ่งของและยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบ ตลอดจนสอบถามปากคำบุคคลและดำเนินการอย่างอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักฐานในชั้นต้น และบันทึกไว้ แล้วให้ส่งหลักฐานการสืบสวนนั้น และตัวบุคคลที่จับกุมไว้ไปให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดำเนินการต่อไป

(ข) หลักเกณฑ์ที่ให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีอำนาจควบคุมการดำเนินคดีอาญาของ “พนักงานอัยการ” โดยการทำความเห็นแย้ง

ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในจังหวัดอื่น (นอกจากกรุงเทพมหานคร) ให้รีบส่งสำเนาสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ในกรณีที่ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด<sup>24</sup>

(ค) การใช้อำนาจในการสอบสวนคดีอาญา และการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

จะเห็นได้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นพนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการสอบสวนตลอดจนควบคุมการสอบสวนคดีอาญาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ได้มีระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นในข้อ (ก) มาจำกัดในการใช้สิทธิในการสอบสวนคดีอาญาอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบัน “ผู้ว่าราชการจังหวัด” อาจกล่าวได้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะเข้ามายุ่งเกี่ยวในการสอบสวนคดีอาญาน้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าในเรื่องการทำความเห็นแย้ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง ซึ่งมีได้มีระเบียบหรือข้อบังคับใดมาตัดสิทธิแต่อย่างใด แต่ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ส่วนใหญ่ก็มิได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จะเห็นได้จากสถิติการแย้งคำสั่งของ “พนักงานอัยการ”

จากหลักกฎหมายรวมตลอดทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบสวน ควบคุม และทำความเห็นแย้งนั้น น่าจะไม่ใช่การถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนควบคุมคดีอาญานั้น ควรที่จะมีขั้นตอนที่เข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตั้งแต่ต้น ต้องเป็นผู้ทำการสอบสวน ตลอดจนนำตัวผู้

<sup>24</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

กระทำผิดนั้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งในนานาประเทศได้มอบอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาให้แก่ “พนักงานอัยการ” หรือให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ เป็นบุคคลที่มีอำนาจสอบสวน ควบคุมการสอบสวน และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล

กล่าวโดยสรุปอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในการสอบสวนคดีอาญานั้นกระทำไปเพื่อที่จะนำตัวผู้ที่กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งในปัจจุบันนี้ในประเทศไทยได้ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา โดยขาดต่อหลักการสอบสวนในระบบสากล คือ ในกระบวนการสอบสวนคดีอาญานั้นขาดความเป็นเอกภาพ เพราะในการจับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่กันคนละฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้จับกุมสอบสวน พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการทำความเข้าใจกันได้

### 3. พนักงานอัยการ

3.1 ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย<sup>25</sup> ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวนเพื่อขอรับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือ “ผู้ได้รับมอบหมาย” ซึ่งในทางปฏิบัติในเขตกรุงเทพมหานครปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้พนักงานอัยการด้วยที่จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบออกหมายจับหรือจับกุมบุคคล

3.2 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและสั่งคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>26</sup> นั้น ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจตามที่พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนนั้นให้หลังจากที่ได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว กล่าวคืออาจสั่งให้พนักงานอัยการสอบสวนนั้น

- สอบสวนเพิ่มเติม เมื่อเห็นว่า การสอบสวนนั้นยังมีประเด็นเหตุสงสัยหรือไม่ชัดเจน
- สั่งให้เปรียบเทียบปรับ เมื่อเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก
- สั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง ตามดุลพินิจจากห้องสำนวนและการสอบสวน

<sup>25</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523.

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140, 142, 143 และ 144.

3.3 ในคดีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ หรือเรียกกันว่าคดีวิสามัญฆาตกรรม หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ศาลไต่สวน และทำคำสั่งเพื่อแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ใด เมื่อใด ถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตายและในการไต่สวนนี้ สามิ ภริยา บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลผู้ตาย มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลได้ 3 กรณี

- (1) ขอเข้ามาซักถามพยานที่พนักงานอัยการนำสืบ
- (2) สืบพยานอื่นได้ด้วย แม้พนักงานสอบสวนจะมีได้สอบสวนพยานนั้นไว้
- (3) มีสิทธิแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินการแทนได้

#### 4. ผู้บริหารการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน

ผู้บริหารการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งโดยปกติคือ ผู้บังคับบัญชาในรายงานการสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจ, สั่งการ, เร่งรัด เข้าช่วยเหลือพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบทำการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การสอบสวนนั้นเกิดความเป็นธรรม รวดเร็ว และถูกต้อง หรือหากเห็นว่าเกิดความล่าช้า หรือจะเกิดความเสียหายก็อาจเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบหรือเข้าทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือร่วมทำการสอบสวนก็ได้

#### 5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.)<sup>27</sup>

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนหรือที่ปรากฏเป็นข่าวสารในสื่อมวลชน โดยมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อชี้มูลความผิด ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัยหรือดำเนินคดีอาญา

---

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 9.

## ข. การดูแลอำนาจจากองค์กรอื่น

### 1. สมาคมนายความแห่งประเทศไทย

สมาคมนายความได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลอำนาจของพนักงานสอบสวนในหลายกรณี อาทิ คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ไร้ที่พึ่ง ยากจน

ในคดีฆาตกรรมที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายอยู่ในระหว่างควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งในระหว่างที่ศาลทำการไต่สวนนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับคู่ตายมีสิทธิแต่งตั้งทนายความเข้าไปซักถามพยานหรือสืบพยานได้

### 2. สื่อมวลชน

สังคมปัจจุบันก้าวไกลด้วยข้อมูลข่าวสาร สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลสูงในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ รวมทั้งพนักงานสอบสวนด้วยที่จะคอยดูแลอำนาจไม่ให้พนักงานสอบสวน กระทำการใด ๆ ในการสอบสวนคดีอาญาไม่ถูกต้องปราศจากความยุติธรรม

- **อัยการอำนาจหน้าที่** โดยทั่วไปของอัยการ คือ การควบคุมกั้นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดอันมีผลในทางคดี เช่น คำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการกฎหมายเปิดโอกาสให้อัยการใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดผลได้ทั้งด้านการให้การคุ้มครองสิทธิหรือการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยได้เช่นเดียวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินคดีอาญาซึ่งมี “ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2528” ได้กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินคดีได้อิสระและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วยเสมอ และให้อัยการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม เช่น ระบุว่า “พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลยให้พนักงานอัยการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของผู้ต้องหาและจำเลยด้วยเสมอ” หรือ ระบุว่า “พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ” เป็นต้น

การกำหนดแนวปฏิบัติไว้ในระเบียบกรมอัยการข้างต้น นับเป็นความพยายามในการควบคุมและสร้างมาตรฐานให้กับอัยการในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของอัยการเป็นไปในลักษณะที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาของอัยการนับว่ายังมีข้อจำกัด

บางประการที่ทำให้ฮัยการไม่สามารถทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้เต็มที่ เช่น ในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นพนักงานอัยการ ในฐานะที่เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังบกพร่องหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งพนักงานสอบสวนให้นำพยานบุคคลไปพบพนักงานอัยการเพื่อซักถามได้ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ก็ตาม แต่การสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมนั้นก็ยังมีปัญหาทั้งข้อกฎหมายและทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนบางครั้งกระทำในวงจำกัด ซึ่งมุ่งรวบรวมเฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา โดยตัดพยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาออกเพื่อผลในการสั่งฟ้องคดี ประกอบกับการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมักต้องใช้เวลามาก เพราะบางครั้งพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ตามที่พนักงานอัยการสั่งหรือไม่แจ้งผลการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสอบสวนเพิ่มเติมมาไม่ตรงประเด็นต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติมใหม่อีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีที่ผู้ต้องหาถูกศาลออกหมายจับไว้ระหว่างสอบสวน เมื่อสำนวนการสอบสวนส่งไป พนักงานอัยการมักมีระยะเวลาเหลือจำกัด ย่อมทำให้การพิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการลดประสิทธิภาพลงอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งปัญหานี้หากมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประเด็นที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นก็จะทำให้พนักงานอัยการได้รับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยตนเองแทนที่จะรับทราบจากสำนวนที่พนักงานสอบสวนสรุปมาให้ดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะส่งผลให้การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

นอกจากอัยการจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยผ่านทาง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจหน้าที่แก่อัยการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไว้โดยตรงอีกด้วย ซึ่งปรากฏว่าอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น อำนาจในการร้องขอให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่แก่ผู้กระทำความผิดในกรณีที่กฎหมายบัญญัติในภายหลังเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3) อำนาจในการร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ถูกบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ชั่วคราว ในกรณีที่พฤติกรรมการใช้บังคับนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 16) เป็นต้น



ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งหน่วยงานมารับผิดชอบโดยตรงคือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือที่เรียกชื่อย่อว่า สคช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตลอดจนดำเนินงานให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้ประชาชนทั่วไป ซึ่งในการดำเนินงานของ สคช. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นเชิง “รับ” มากกว่า “รุก” กล่าวคือ ปกติอัยการจะเริ่มดำเนินการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีผู้มาร้องขอ จึงทำให้อัยการยังไม่ค่อยได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางอย่าง เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้มีการไต่สวนว่ามีการคุมขังหรือจำคุกบุคคลโดยผิดกฎหมายหรือเกินกว่าคำพิพากษา แต่จากการสำรวจวิจัย พบว่า ในทางปฏิบัตินับแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมาจนถึงกลางปี พ.ศ. 2537 อัยการในประเทศไทยยังไม่เคยใช้อำนาจตามกฎหมายมาตราดังกล่าวแม้แต่ครั้งเดียว ทั้งนี้มีสาเหตุจากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดกำลังคนที่ติดตามข้อเท็จจริงหรือการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นและให้ความช่วยเหลือ ประกอบกับความเคยชินของอัยการในการรอรับเรื่องที่มีคนมาร้องขอจึงจะเริ่มดำเนินการ ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิประชาชนนั้นอัยการสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องรอให้มีคนมาร้องเรียน นอกจากนี้ ในส่วนของประชาชนโดยมากยังไม่ทราบว่าอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วยจึงเป็นผลให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิจำนวนมากยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก สคช.

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีที่อัยการเพิ่งมีการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2537 ที่ผ่านมา โดยการยื่นคำร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72 (2) เพื่อขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวนางกัญญา หวานชะเอม ผู้ต้องหาในคดีฆ่าสามีถึงแก่ความตาย โดยมีเหตุเชื่อว่าเป็นเมื่อปล่อยไปแล้ว ผู้ต้องหาจะไม่หลบหนีและจะไม่เข้าไปทำลายหลักฐานในคดี ส่วนเหตุผลในทางสังคมคือผู้ต้องหาดังกล่าวมีบุตรชายสองคนที่มีอายุเพียง 13 และ 3 ขวบที่ไม่มีใครช่วยดูแล จึงนับว่าการยื่นคำร้องของอัยการจนศาลได้สั่งปล่อยตัวชั่วคราวนางกัญญาดังกล่าวเป็นการแสดงบทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง และอัยการควรให้ความสำคัญในการแสดงบทบาทดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

- **ราชทัณฑ์** ราชทัณฑ์เป็นองค์กรสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยอาจแบ่งภาระงานของราชทัณฑ์ออกเป็น 2 ประการใหญ่ คือ การลงโทษผู้กระทำผิด ได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก กักขัง และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในสถานที่ควบคุมแบบต่าง ๆ เช่น ฝึกอาชีพ ฝึกอบรม

จิตใจ การให้การศึกษา ฯลฯ ซึ่งนับว่าการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของราชทัณฑ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษโดยตรง

ในการพิจารณาว่า องค์การราชทัณฑ์ของประเทศหนึ่งประเทศใด ได้ให้การคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องขังมากน้อยเพียงใด ก็มักจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศ นั้น ๆ กับ “ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง” ซึ่งสหประชาชาติได้กำหนดขึ้น

สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งที่เป็นไปตามมาตรฐาน ขั้นต่ำของสหประชาชาติและบางกรณีต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ เช่นกรณีดังต่อไปนี้

- *สภาพเรือนจำและผู้ต้องขัง*

ประเทศไทยนับว่ามีปัญหาโดยตลอดว่ามีผู้ต้องขังจำนวนมากไม่สมดุลกับขนาด ของอาคารสถานที่และจำนวนผู้คุม กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้ต้องขังกับความจุของเรือนจำ และทัณฑสถานแล้ว ผู้ต้องขังมีปริมาณมากกว่าความสามารถของเรือนจำที่จะรับผู้ต้องขังได้ประมาณ ครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังเท่ากับ 1 ต่อ 9 ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐาน ระหว่างประเทศซึ่งกำหนดไว้อย่างสูง 1 ต่อ 5 ซึ่งสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นในแทบทุกเรือนจำในประเทศไทย และเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษให้กลับตนเป็นคนดี

- *การแยกผู้ต้องขัง*

โดยมาตรฐานขั้นต่ำได้กำหนดให้แบ่งแยกประเภทผู้ต้องขัง โดยมีวัตถุประสงค์ใน การแก้ไขบำบัดผู้ต้องขัง แต่ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถทำได้ตามมาตรฐานทั้งหมด เนื่องจากเหตุผลการมีจำนวนนักโทษมากเกินไปกำลังเจ้าหน้าที่ส่วนการปฏิบัติอื่น ๆ เช่น การแบ่งนัก โทษเด็ดขาดเป็นชั้นมีการกระทำตามกฎหมาย ซึ่งไม่มีปัญหามากนัก

- *เครื่องพันธนาการ*

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำมิให้ใช้เครื่องพันธนาการเพื่อการลงทัณฑ์ และไม่ควรร ใช้เครื่องพันธนาการใด ๆ ยกเว้นเพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างย้าย เหตุผลทางการแพทย์และ เพื่อป้องกันผู้ต้องขังมิให้ทำร้ายตนเอง ผู้อื่น หรือทำลายทรัพย์สิน แต่ในทางปฏิบัติของประเทศไทย ยังพบว่ามีการใช้โซ่ตรวน และโซ่ล่ามผู้ต้องขังค่อนข้างมากเกินความจำเป็น โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่อยู่ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลซึ่งขัดกับข้อสันนิษฐานทางอาญาที่ว่าบุคคลย่อมได้รับการ สันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

- *การเยี่ยมและการติดต่อกับภายนอก*

โดยหลักผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับครอบครัวและญาติมิตรได้ โดยมีระเบียบของ กรมราชทัณฑ์อนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องขังได้เดือนละครั้ง ส่วนทนายความสามารถเยี่ยมหรือติดต่อกับ

ตนเองกับผู้ต้องขังได้ตลอดเวลา ระหว่าง 08.00-16.00 น. เว้นวันหยุดราชการ แต่ในทางปฏิบัติ การเยี่ยมผู้ต้องขังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่และต้องพูดภาษาไทยและออกเสียงให้เจ้าหน้าที่ได้ยิน สำหรับทนายความอาจขอพูดกับผู้ต้องหาเป็นการลับได้ และสถานที่ที่จัดให้ผู้ต้องขังรับการเยี่ยมมีลักษณะเป็นลูกกรง 2 ชั้น และมีเจ้าหน้าที่อยู่ตรงกลาง ซึ่งขัดต่อข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ