

ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย

ภูมินทร์ บุตรอินทร์



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย

กฏมินทร์ บุตรอินทร์

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย

ภูมินทร์ บุตรอินทร์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
ภูมินทร์ บุตรอินทร์.

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย .-- กรุงเทพฯ : เปนไท, 2556.
112 หน้า.

1. กระบวนการยุติธรรม. I. ชื่อเรื่อง.

340.11

ISBN 978-616-329-010-6

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยวดี คาดการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

บรรณาธิการเล่ม: อาทิตย์ เคนมี

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณขวัญ ศรีอรุณทัช

ออกแบบปก: จันจิรา แก้วตา

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

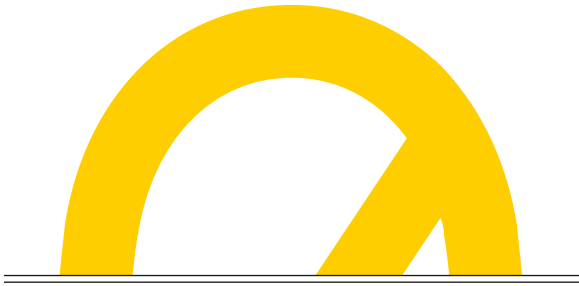
กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ์ จันท์พุ่ม

ภัทชา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

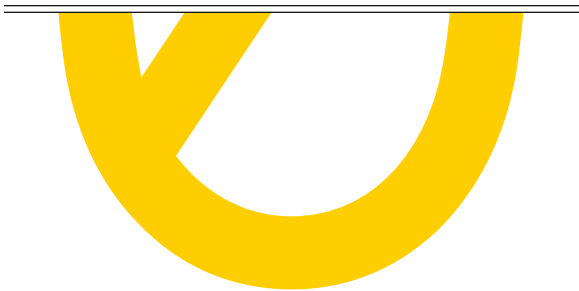
หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534
www.reform.or.th
www.v-reform.org



บทคัดย่อ



ถ้าจะกล่าวว่ “ระบอบประชาธิปไตยเป็นโครงร่าง
กระบวนการยุติธรรมนั้นก็เปรียบได้กับเนื้อหนังมังสา” แต่
กระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ได้หมายถึงเพียงการใช้อำนาจ
ของหน่วยงานต่าง ๆ แต่เป็นการให้บริการประชาชนโดย
อำนาจความยุติธรรมและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของ
สังคม โดยใช้กระบวนการที่ชอบธรรมตามกฎหมาย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจตาม
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขององค์กรต่าง ๆ ในช่วง
ระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2555)
โดยมุ่งศึกษาถึงปัญหาการใช้กฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ที่
เกี่ยวข้อง อาทิ ตำรวจ อัยการ ศาล เป็นต้น ผู้วิจัยมุ่งเน้น
ศึกษาถึงปัญหาในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวน เช่น
การค้น การจับกุม เป็นต้น ปัญหาในชั้นรวบรวมพยานและ
ไต่สวนคดีของพนักงานอัยการ เช่น การควบคุมตัว การฝาก
ขัง การซักถามพยาน เป็นต้น ปัญหาในชั้นพิจารณาคดีของ
ศาล เช่น การซักถามพยาน การดำเนินคดีเด็กและเยาวชน
การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณาคดี เป็นต้น

งานวิจัยของผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่ต้องปฏิรูป
วัฒนธรรมขององค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาพร้อม ๆ กัน เพราะ
กระบวนการยุติธรรมนั้นเปรียบเสมือนรถที่มีองค์กรต่าง ๆ
เป็นล้อรถขับเคลื่อนไปในทิศทางที่แก้ปัญหาเดียวกัน

1

บทนำ
ความสำคัญของปัญหา

1

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วหลายคนอาจนึกถึงกระบวนการดำเนินคดีอาญา และบทบาทขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตำรวจทั้งในฐานะเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้ต้องสงสัย และในฐานะพนักงานสอบสวนที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนคดี องค์กรอัยการในฐานะผู้ 'ไต่ตรอง' และฟ้องคดี องค์กรตุลาการซึ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงกรมราชทัณฑ์ในฐานะผู้ปฏิบัติตามผลคำพิพากษาในกรณีศาลลงโทษกักขัง จำคุกหรือประหารชีวิตจำเลย กรมคุมประพฤติ ผู้สืบเสาะและพินิจจำเลยตามคำสั่งศาล แล้วทำรายงานเสนอศาลเพื่อประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัย หรือใช้มาตรการบังคับทางอาญาอื่นแก่จำเลยตามความเหมาะสม สถานพินิจซึ่งมีอำนาจสืบเสาะและพินิจกรณีที่ถูกกระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชนทำนองเดียวกับกรมคุมประพฤติ และควบคุมเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี หรือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล นอกจากนี้ยังมีนายความในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอน บางกรณีในฐานะเป็นนายความให้แก่ผู้เสียหาย เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองโดยตรงโดยไม่ผ่านกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องโดยองค์กรของรัฐ

อย่างไรก็ตาม สำหรับประชาชนทั่วไป แม้แต่ในหมู่

เจ้าพนักงานที่อยู่ในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเองก็ตาม ยังคงมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องเกี่ยวกับภารกิจและการใช้อำนาจ รวมถึงหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งอาจเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่อง 'อำนาจนิยม' ที่ฝังอยู่ในระบบราชการไทยมาตลอดเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งแนวคิดเรื่องอำนาจนิยมนี้ไม่ได้เพียงฝังอยู่แต่ในหมู่ข้าราชการหรือเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แม้ในหมู่ของประชาชนเองก็มองว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องของอำนาจและยอมรับอำนาจนั้นด้วย¹ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้น จึงเป็นเรื่องของการ 'ใช้อำนาจ' ซึ่งเป็นเรื่องที่สงวนไว้สำหรับข้าราชการ เจ้าพนักงานในองค์กรของรัฐเท่านั้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมหรือแม้แต่ตรวจสอบแต่อย่างใด

แนวคิดอำนาจนิยมเช่นนี้เองที่ผลักดันประชาชนให้ออกห่างจากกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้คือองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม และสำหรับองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม แนวคิดอำนาจนิยมนี้ยังก่อให้เกิดการบริหารจัดการในลักษณะเป็น 'อาณาจักร' ขึ้น

1 จรัญ ภักดีธนากุล อ้างถึงในรายงานการศึกษาวิจัย เพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 7 "การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม" เมื่อวันที่ 1-2 กันยายน 2552 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, น.13

ในกระบวนการยุติธรรมขึ้นด้วย กล่าวคือ บรรดาองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทั้งหลาย ต่างยึดติดอยู่แต่อำนาจหน้าที่ของตน ดังนั้นไม่ว่าจะมีการจัดเสวนาหรือระดมความคิดเพื่อปฏิรูปหรือแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมครั้งใด การบรรยายที่ได้ก็จะเป็นแต่การนำเสนอปัญหาข้อขัดข้อง รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาแต่เฉพาะองค์กรของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงองค์กรอื่นๆ ที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน บางครั้งก็เป็นเรื่องผลกระทบและกล่าวโทษกัน การจัดระบบหรือโครงสร้างเพื่อการ ‘ตรวจสอบถ่วงดุล’ กลับกลายเป็นการ ‘จับผิด’ หรือเป็นเรื่องความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างองค์กรหรือเจ้าพนักงานด้วยตนเอง กระบวนการยุติธรรมจึงขาดการประสานงานทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ รวมไปถึงยุทธศาสตร์และการพัฒนาองค์กรไปในทิศทางเดียวกัน

แนวคิดเรื่องอำนาจนิยม การขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เป็นการปล่อยให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายไปโดยลำพัง ส่งผลให้เกิดปัญหาสะสมขึ้นอย่างมากมายในกระบวนการยุติธรรม จนสังคมเริ่มตระหนักแล้วว่า กระบวนการยุติธรรมหาใช่เรื่องของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่เรื่องของการใช้และรักษาไว้ซึ่งอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ หากแต่เป็นการอำนวยความสะดวก

ยุติธรรมให้แก่ประชาชนและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) ในขณะที่เดียวกันต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยไม่ว่าจะในฐานะใด โดยการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process) นอกจากนี้สังคมยังตระหนักได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีผลสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาสำคัญของประเทศชาติอีกด้วย ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อดีตอัยการสูงสุด เคยกล่าวไว้ว่า “หากกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ จะไม่มีการรัฐประหารอีกต่อไป เพราะจะเป็นการขจัดเงื่อนไขหรือเหตุหรือข้ออ้างในการรัฐประหาร เช่น การทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ฉะนั้นประเทศที่จะมีประชาธิปไตยยั่งยืน ต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรม ถ้าทำกระบวนการยุติธรรมให้สมบูรณ์ ทหารก็อยู่ในค่ายไม่ต้องออกมา ประชาชนก็ไม่ต้องออกมาตามท้องถนน ถือเป็นกาแก้ไขปัญหาชาติอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด”²

จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมมิใช่เรื่องของการจัดการคดีอาญาเท่านั้น แต่ยังมีนัยเป็นปัจจัยสำคัญของ

2 คณิต ฒ นคร, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552, น.99

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “ระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นโครงร่าง (Skeleton) ส่วนกระบวนการยุติธรรมนั้นเสมือนหนึ่งเป็นเนื้อหนังมังสา (Body and Soul)”

เหตุการณ์สำคัญที่นับได้ว่ามีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ได้แก่ คดีฆาตกรรมนางสาวเซอร์รี่แอน ดันแคน ซึ่งมีการจับกุมผู้บริสุทธิ์มาฟ้องลงโทษ โดยมีการนำเสนอและรับฟังพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ และผลจากการดำเนินคดีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายทั้งชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และชื่อเสียงเกียรติยศของจำเลยทั้งสิ้นในคดี

เหตุคดีนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อมีผู้พบศพของนางสาวเซอร์รี่แอน ดันแคน เจ้าพนักงานตำรวจสืบสวนสอบสวนจนสามารถจับกุมจำเลยรวม 4 คน ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ศาลชั้นต้นพิพากษาประหารชีวิตจำเลยทั้งสี่ ต่อมาศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้ยกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์ยังมีความน่าสงสัยตามสมควร และต่อมาเมื่อปี 2538 ศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้ยกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 (ส่วนจำเลยที่ 1 ถึงแก่ความตายในระหว่างอุทธรณ์)

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดคดีเป็นเวลา

เกือบ 10 ปีนั้น ปรากฏว่า จำเลยทั้งสี่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำโดยไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว (แม้ศาลอุทธรณ์จะพิพากษากลับให้ยกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 แล้วก็ตาม แต่จำเลยดังกล่าวก็ถูกขังไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา)³ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น พนักงานสอบสวนกองปราบปราม กรมตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนอีกชุดหนึ่งได้สอบสวนคดีนี้ขึ้นมาใหม่และมีความเห็นว่า ผู้กระทำความผิดคดีนี้เป็นบุคคลอื่น จึงมีหนังสือขอให้พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นโจทก์คดีนี้ถอนฟ้องจำเลยทั้งสี่ ปรากฏว่าพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่า คดียังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะถอนฟ้อง จึงได้ดำเนินการต่อไป⁴

3 เป็นการใช้อำนาจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดก็ การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ คดีขาดอายุความก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

4 ความจริงแล้ว ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 “อัยการกับการสอบสวน” ข้อ 63 กำหนดว่า “หากปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจับกุม สอบสวน หรือฟ้องผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดตัว ให้พนักงานอัยการรีบดำเนินการเพื่อสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นๆ โดยไม่ชักช้า” จึงเป็นเรื่องน่าพิจารณาว่า เหตุใดเมื่อพนักงานอัยการโจทก์ได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนแล้ว จึงไม่ขอให้ศาลรื้อการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อสอบสวนให้ได้ความแน่ชัดซึ่งหากกระทำเช่นนั้น อาจทำให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอถอน

ความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมในคดีนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความบกพร่องผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นสอบสวน ชั้นพิจารณาคดี และพิพากษา รวมไปถึงการควบคุมดูแลนักโทษในเรือนจำ ไม่ว่าจะเป็นนักโทษที่ถูกขังระหว่างสอบสวนพิจารณาและนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ตาม จึงถือเป็นพยานหลักฐานอันเป็นที่ประจักษ์ของความผิดพลาดบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอน

จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมตื่นตัวและสำรวจปัญหาในองค์กรของตนเอง มีการจัดการเสวนาทางวิชาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหลายครั้ง จนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหารับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด ฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะในหมวด 8 ว่าด้วยศาลนั้น กำหนดหลักการที่มีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหลายเรื่อง เช่น เรื่องการจับคน ซึ่งเดิมเป็นอำนาจขององค์กรตำรวจ โดยเปลี่ยนหลัก

การเป็นในให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับ หมายค้นในทิวไรฐานแต่เพียงองค์กรเดียว นอกจากนั้น เรื่องการควบคุมตัวผู้ต้องหาหลังจากจับกุมแล้ว แต่เดิมกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้จับสามารถควบคุมตัวผู้ถูกจับได้นานถึง 7 วัน ก่อนที่จะนำตัวไปศาลเพื่อไต่สวนการจับและเริ่มต้นฝากขัง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนแปลงหลักการโดยยกเลิกอำนาจการควบคุมตัวผู้ถูกจับของเจ้าพนักงานผู้จับดังกล่าว และบัญญัติให้เจ้าพนักงานผู้จับต้องนำตัวผู้ถูกจับมาส่งศาลภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อไต่สวนว่ามีเหตุอันควรขังผู้นั้นไว้ระหว่างดำเนินคดีหรือไม่ ซึ่งนับว่าเป็นไปตามหลักสากล

สำหรับโครงสร้างศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แยกหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม แล้วจัดตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนฝ่ายการเมือง โดยสำนักงานศาลยุติธรรมนี้มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแยกจากฝ่ายการเมืองอย่างเด็ดขาด

นับจากปี พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นเวลาเกิดเหตุฆาตกรรมนางสาวเชอรีแอน ดันแคน จนถึงปี พ.ศ. 2538 เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ยกฟ้องจำเลยในคดีดังกล่าว นำมาสู่การระดมความคิดเห็นในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และส่วนหนึ่งได้รับการผลักดันให้กลายเป็น

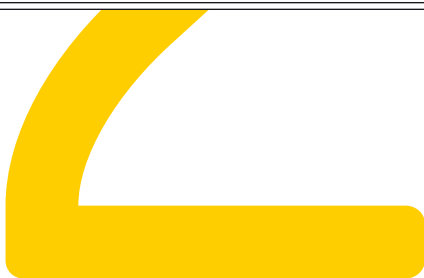
บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐในกระบวนการยุติธรรม นับว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยได้เข้าสู่ยุคใหม่ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญหลายประการข้างต้น จึงนับเป็นเวลาอันสมควรที่จะต้องสำรวจตรวจสอบว่า กว่าทศวรรษที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมไทยโดยเฉพาะในทางปฏิบัติขององค์กรผู้ใช้อำนาจได้มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด และยังมีปัญหาหรืออุปสรรคใดซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและทางปฏิบัติของเจ้าพนักงาน รวมถึงแนวโน้มทิศทางในอนาคตว่าจะพัฒนากระบวนการยุติธรรมของเราอย่างไรเพื่อเป็นหลักประกันความสงบสุขและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น รายงานการวิจัยฉบับนี้จึงเป็นการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ปัญหาข้อขัดข้อง รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ตั้งแต่ช่วงก่อนปี 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีเริ่มต้นแห่งการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันว่า ปัญหาใดที่ได้รับการแก้ไขแล้วในเชิงข้อกฎหมาย ปัญหาใดยังคงไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง รวมถึงศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติใน

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยจะนำปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้มาสังเคราะห์กับหลักการทางทฤษฎี รวมถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป



สภาพปัญหาของ
กระบวนการยุติธรรมไทย



ก่อนจะเริ่มสำรวจสภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม สมควรที่จะทำความเข้าใจความหมาย และภารกิจของกระบวนการยุติธรรมเสียก่อน เพราะปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นล้วนแต่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้น

สำนักงาน กิจการ ยุติธรรมให้ความหมายของ ‘กระบวนการยุติธรรม’ ว่า หมายถึง “ภาพรวมขั้นตอนและวิธีการสำหรับดำเนินการแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีองค์กรและบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขั้นตอนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย”⁵ แต่ก็มีผู้เห็นว่าบทนิยามดังกล่าวนั้นเป็นความหมายเชิงเดียว ยังขาดมิติความสัมพันธ์กับสังคม ขาดการมีส่วนร่วมของสังคมในนิยามความหมายเชิงเดียว จึงอาจทำให้คุณค่าของกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญและต่อสังคมถูกละเลยไป และสังคมก็ไม่อาจตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมได้ และเสนอนิยามของกระบวนการยุติธรรมว่า “กระบวนการยุติธรรมเป็นภารกิจร่วมกันของสังคมในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมาย และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งแก่บุคคลที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานด้านยุติธรรมของรัฐดำเนินการ หรือมอบภารกิจกระบวนการยุติธรรมทางเลือกบางอย่างให้ชุมชนดำเนิน

5 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.8

การก็ได้⁶

เมื่อพิจารณานิยามความหมายของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว การสำรวจสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาที่เกิดในภารกิจหลักทั้งสองด้านของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ภารกิจการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งต้องใช่วิธีที่ชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process) ภารกิจทั้งสองประการนี้เสมือนเหรียญเดียวกันซึ่งมีสองด้าน ซึ่งจำเป็นต้องบริหารจัดการให้สมดุลกัน หากมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงภารกิจใดภารกิจหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่ออีกภารกิจหนึ่ง เช่น หากมุ่งเน้นการควบคุมอาชญากรรมโดยการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐอย่างมากเพื่อให้สังคมสงบราบคาบ ก็ย่อมกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แต่หากมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากเกินไปย่อมส่งผลกระทบต่อการควบคุมอาชญากรรมด้วยเช่นกัน

6 เฟิ่งอ๋าง., น.9 เป็นที่น่าสังเกตว่า บทนิยามของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น ต่างเป็นการสรุปรวมเอาสารัตถะแห่งอำนาจหน้าที่และภารกิจของกระบวนการยุติธรรมเพื่อทำความเข้าใจในทางวิชาการเท่านั้น โดยยังไม่มีการบัญญัติที่กำหนดนิยามของกระบวนการยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะ จนกระทั่งมีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ... ขึ้น ในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการให้นิยามคำว่า 'กระบวนการยุติธรรม' ไว้อย่างชัดเจนว่า

นับแต่มีการอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีฆาตกรรมนางสาวเชอรีแอน ดันแคน เมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ตื่นตัวและจัดการเสวนาเกี่ยวกับปัญหาและหาทางออกร่วมกันในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายครั้ง ครั้งที่สำคัญได้แก่การเสวนาทางวิชาการเรื่อง ‘คดีเชอรีแอน...กระบวนการยุติธรรมจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ได้อย่างไร’⁷ และการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง ‘กระบวนการยุติธรรมจะร่วมมือกันค้นหาความจริงในคดีอาญาได้อย่างไร’⁸ การเสวนาทางวิชาการทั้งสองครั้งได้รับความร่วมมือจากตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมครบทุกหน่วยงาน ทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง ได้แก่ ตำรวจ อัยการ องค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ได้แก่ ตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจบังคับตามคำพิพากษา ได้แก่ ราชทัณฑ์ รวมถึงทนายความ นักวิชาการทางด้านกฎหมาย

7 จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด ร่วมกับโครงการนิติเสวนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2538 เวลา 9.00-12.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมชั้น 11 สำนักงานอัยการสูงสุด ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ และได้ตีพิมพ์รายงานการเสวนาดังกล่าวในนิตยสาร บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา เล่มที่ 52 ตอน 1 เดือนมีนาคม 2539, น.29-83

8 จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539 เวลา 9.00-12.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมชั้น 11 สำนักงานอัยการสูงสุด ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร, เพิ่งอ้าง, น.85-26

และนักสิทธิมนุษยชน

นอกจากนั้น ในช่วงเวลาเดียวกันที่ประชุมวุฒิสภายังได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา พิจารณาศึกษา เรื่อง ‘พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง’ โดยศึกษาถึงระบบ โครงสร้าง วิธีการดำเนินการ บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนแนวทางในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ⁹ และในปี 2552 ยังมีการศึกษาวิจัยเพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 7 เรื่อง ‘การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม’ ซึ่งได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไว้หลายด้าน และน่าจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นปัจจุบันที่สุดชิ้นหนึ่ง¹⁰ จากการเสวนาทางวิชาการทั้งสองครั้ง รวมถึงรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ วุฒิสภา และรายงานวิจัยฉบับดังกล่าวสามารถสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นของกระบวนการยุติธรรมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ ดังนี้

2.1 กระบวนการจับ ควบคุม และคุมขังผู้ถูกดำเนิน

9 เสนอต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 158 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2538 ข้อ 84 ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารบทสันติศรัย, เฟิงอ้าง, น.137-183

10 อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 1

คดี ยังขาดหลักประกันที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินคดี ดังนี้

ก. กฎหมายเปิดโอกาสให้ตำรวจใช้อำนาจในการจับผู้ถูกกล่าวหาได้โดยง่าย กระบวนการในการออกหมายจับซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ยังขาดการตรวจสอบที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจตำรวจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เป็นเวลานาน และตำรวจมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาว่าจะให้ประกันตัวหรือไม่ ระบบที่เป็นอยู่จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้วิธีจับก่อนแล้วสอบสวนภายหลัง ตลอดจนการสอบสวนที่มุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากตัวผู้ต้องหาเป็นหลักหรือระบบ ‘ค้นหาความจริง’ ซึ่งไม่ใช่การ ‘ค้นหาความจริง’ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ นโยบายของกรมตำรวจ (ฐานะของหน่วยงานในขณะนั้น) ซึ่งมุ่งถึงผลการปราบปรามอาชญากรรมให้ได้ผลงานในทางสถิติการจับกุม โดยที่ไม่ได้เน้นความสำคัญของความถูกต้องและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์เท่าที่ควร

ข. วิธีปฏิบัติในการดำเนินการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ที่ผ่านมาจะรวบรวมพยานหลักฐานเฉพาะพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหา (อาจเป็นผู้เสียหายหรือเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมเองในฐานะผู้กล่าวหา) เพื่อเอาผิดแก่ผู้ต้องหาเป็นสำคัญ โดยละเลยต่อการรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งมุ่งพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของ

ตนด้วย ในทางปฏิบัติหลายครั้งที่เมื่อผู้ต้องหาให้การปฏิเสธ โดยอ้างเหตุผลแห่งการปฏิเสธ พร้อมระบุพยานหลักฐานที่ประสงค์ให้พนักงานสอบสวนได้สอบสวนปากคำพยานฝ่ายจำเลยที่สามารถยืนยันความบริสุทธิ์ของจำเลย พนักงานสอบสวนมักบ่ายเบี่ยงให้ผู้ต้องหาไปให้การต่อสู้และนำพยานเข้าเบิกความเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนในชั้นศาล ซึ่งเมื่อถึงชั้นพิจารณาศาลอาจใช้ดุลพินิจไม่เชื่อพยานจำเลย เนื่องจากไม่เคยอ้างให้พนักงานสอบสวนได้สอบสวนมาก่อน กลับเพิ่งปรากฏตัวในชั้นพิจารณาโดยเห็นว่าเป็นพริศ เช่นนี้ย่อมส่งผลเสียหายแก่คดีของจำเลยได้ หากพนักงานสอบสวนได้สอบสวนพยานฝ่ายจำเลยไว้ตั้งแต่ต้น พนักงานอัยการย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้รอบคอบยิ่งขึ้น หลายคดีอาจมีการสั่งไม่ฟ้องจำเลย ทำให้จำเลยไม่ต้องเสียเวลา เงินทอง และอิสรภาพในการต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าคดีจะถึงที่สุด

ค. บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมยังมีทัศนคติในการควบคุมตัวผู้ต้องหาและจำเลยไว้ในอำนาจมากกว่าปล่อยชั่วคราว สำหรับการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวยังคงถือทุนทรัพย์หรือสถานะของบุคคลเป็นสำคัญ เช่น ข้าราชการมาเป็นประกันในการปล่อยชั่วคราว ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีซึ่งเป็นผู้ยากจน ไม่มีความสามารถในการขอประกันตัว ต้องถูกควบคุมหรือขังระหว่างคดีโดยไม่มีความจำเป็น

ง. ในการขังจำเลย ปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ ได้ควบคุมจำเลยซึ่งอยู่ระหว่างถูกดำเนินคดี โดยยังไม่มีความพิพากษาประณกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพไม่ต่างกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน¹¹ และยังขัดต่อหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรคสองและวรรคสามว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และ “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

2.2 ระบบการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนโดยอิสระและเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการ

11 จากสถิติคดีผู้ต้องราชทัณฑ์ในปี พ.ศ. 2541 นั้น มีจำนวนนักโทษในเรือนจำ 164,451 ราย เป็นนักโทษเด็ดขาดเพียง 97,027 ราย หรือร้อยละ 59 ส่วนที่เหลือเป็นผู้ที่ถูกควบคุมในระหว่างการสอบสวน การไต่สวน การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น อุทธรณ์ และฎีกา มากถึงร้อยละ 41 ของจำนวนนักโทษทั้งหมด และลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 37.30 ในปี พ.ศ. 2542 ร้อยละ 39.20 ในปี พ.ศ. 2543 ร้อยละ 38.80 ในปี พ.ศ. 2544 ร้อยละ 33.90 ในปี พ.ศ. 2545 และร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความแออัดยัดเยียดในเรือนจำทั่วประเทศ, อ้างถึงใน ‘กรอบแนวคิดและทบทวนวรรณกรรมกระบวนการยุติธรรมไทยบนเส้นทางการพัฒนาสู่หลักนิติธรรม’ โดยรองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หน้า 23

ยุติธรรม เช่น หมายความ อัยการ และศาล ไม่อาจมีส่วนรับรู้หรือตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการสั่งคดีและการว่าความในศาลมิได้รู้เห็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวน เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรวบรวมพยานหลักฐาน คงมีหน้าที่เพียงพิจารณาข้อเท็จจริงไปตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้นเท่านั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของพยานหลักฐานที่เจ้าพนักงานตำรวจรวบรวมไว้นั้นได้ แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่หากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาล่าช้าจนใกล้ครบกำหนดฝากขังผู้ต้องหาแล้ว (เมื่อครบกำหนดระยะเวลาฝากขังตามกฎหมายแล้ว หากพนักงานอัยการยังไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ต้องปล่อยผู้ต้องหาไป เพราะหมดระยะเวลาในการควบคุมตัวแล้ว จากนั้นเมื่อสำนวนพร้อมฟ้องเมื่อใดก็ต้องออกหมายเรียกหรือขออนุมัติศาลออกหมายจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาขึ้นฟ้องต่อศาลต่อไป) อาจมีผลต่อการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และส่งผลเสียต่อคดีของรัฐในชั้นพิจารณาของศาลได้

ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาในเชิงหลักการหรือทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากระบบการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) ในประเทศไทย ได้แบ่งแยกการสอบสวนคดีอาญา (Investigation) ออกจากการฟ้องร้องคดีอาญา (Prosecution) โดยเด็ดขาด ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121) และห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน (มาตรา 120) ซึ่งจากผลของการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยเด็ดขาดเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่หลายประการ เช่น

- พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้พบกับพยานหลักฐานโดยตรง แต่จะพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดส่งมา ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาสั่งคดี ตลอดจนกระทบถึงประสิทธิภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาล แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนหนึ่งคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็มีการส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็จะได้เฉพาะในกรอบ

รูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้ เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปสัมผัสข้อเท็จจริงด้วยตัวเองได้

- เนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสั่งคดี และหากสั่งฟ้องจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจะทำสำนวนโดยละเอียดพร้อมทั้งข้อหาและสรุปความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องซึ่งทำให้พนักงานสอบสวนต้องมีภาระหน้าที่สูงมาก กล่าวคือ ทั้งต้องรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาข้อกฎหมายเพียงลำพัง แต่พอมาถึงชั้นพนักงานอัยการก็ต้องมีการพิจารณาสรุปสำนวนกันใหม่ ความเห็นทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนจะมีน้ำหนักค่อนข้างน้อยในการสั่งสำนวนของพนักงานอัยการ กระบวนการทำงานดังที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนในการทำงาน ส่งผลถึงประสิทธิภาพและสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การมอบหมายภาระที่มากเกินไปจนสมควรให้พนักงานสอบสวนและในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจที่กว้างขวางมีผลทำให้พนักงานสอบสวนบางคนหันไปใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสอบสวนค้นหาความจริงจากตัวผู้ต้องหาโดยวิธีการบีบบังคับ เป็นต้น

- การที่พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้นทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดี ส่งผลโดยตรงต่ออบทบาทของพนักงานอัยการ

ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะหากพนักงานอัยการมีโอกาสได้รับทราบถึงการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น ก็อาจจะเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ที่อาจตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม และในเชิงคดียังช่วยให้การสอบสวนได้รับการยอมรับจากศาลมากขึ้น เพราะดำเนินการโดยมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนโดยตรงด้วย

นอกจากนั้น ส่วนงานการสอบสวนมักปรากฏแต่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่ยังขาดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด เช่น ประวัติ อาชีพ ครอบครัว รวมไปถึงข้อมูลการกระทำความผิดหรือประวัติอาชญากร และข้อมูลความประพฤติจากเรือนจำสำหรับจำเลยที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในระหว่างพิจารณาคดี ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษสำหรับจำเลยได้อย่างเหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ศาลสามารถมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติ คุมประพฤติ ทำการสืบเสาะ และพินิจข้อเท็จจริงเหล่านี้เสนอต่อศาลได้ แต่ส่วนมากศาลจะมีคำสั่งเช่นนี้สำหรับคดีที่จำเลยให้การรับสารภาพ และคดีมีโทษไม่หนักมาก ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะรอการลงโทษได้เท่านั้น ส่วนคดีที่จำเลยปฏิเสธหรือมีอัตราโทษสูง เช่น ฆ่าคนโดยเจตนา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ โดยมากโทษที่จะลงแก่จำเลยนั้นมักไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลจะรอการ

ลงโทษให้แก่จำเลยตามกฎหมายได้อยู่แล้ว ศาลจึงมักจะ
ไม่สั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับตัว
จำเลยอีก ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยเช่นนี้จึงไม่ปรากฏ
อยู่ในสำนวนคดี

2.3 บทบาทของศาลในการพิจารณาคดียังมีความไม่
สมบูรณ์หลายประการ ได้แก่

ก. ศาลยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควรในการคุ้มครอง
สิทธิของผู้ต้องหาในชั้นก่อนพิจารณา อาทิ การเข้ามามีส่วน
ร่วมในการควบคุมการออกหมายอาญา เช่น หมายจับ หรือ
หมายค้น การไต่สวนคำร้องขอฝากขังเมื่อพนักงานสอบสวน
มีความประสงค์จะควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปอีก หรือการ
ไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์¹² นอกจากนี้

12 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 บัญญัติ
ว่า “ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการส่งต่อไปนี้”

(1) ในคดีราชฎกรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้น
พนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้
จัดการตาม (2)

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวน
มูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้” ดังนั้น
ในทางปฏิบัติแล้วคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ศาลมัก
ใช้ดุลพินิจประทับฟ้องไปทันที โดยไม่ใช้วิธีการไต่สวนมูลฟ้องก่อน
เพราะถือว่าคดีได้มีการกลั่นกรองในชั้นพนักงานสอบสวนและ
พนักงานอัยการถึงสองชั้นแล้ว ย่อมเชื่อได้ว่ามีมูลในการฟ้องร้อง
การไต่สวนมูลฟ้องกรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีจึงมัก
ถูกมองไปในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างองค์กรศาลกับอัยการ
เสียมากกว่า เช่นเดียวกับกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงาน
สอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

นี้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศาลมีอำนาจรับฟังเพียงพยานฝ่ายโจทก์ ไม่มีอำนาจในการรับฟังพยานหลักฐานฝ่ายจำเลย จึงยังไม่เป็นหลักประกันที่ดีเพียงพอแก่ผู้บริสุทธิ์ซึ่งอาจถูกกลั่นแกล้งฟ้องร้องโดยไม่มีมูลความผิดได้

ข. ปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังผู้พิพากษา ทำให้คดีอาญาในศาลชั้นต้นส่วนใหญ่ต้องพิจารณาโดยผู้พิพากษาคนเดียว ส่งผลให้การรับฟังและการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานในศาลชั้นต้นมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความจริงอันกระทบต่อความเชื่อถือของคุณความ ทำให้คดีมีการอุทธรณ์และฎีกาไปสู่ศาลสูงเป็นจำนวนมากโดยไม่จำเป็น

ค. การพิจารณาคดีอาญายังไม่มีความต่อเนื่องติดต่อกันไปในคราวเดียวกัน มีการเลื่อนคดีบ่อยครั้ง ซึ่งการเลื่อนครั้งหนึ่งนานนับเดือน และหากคดีมีการอุทธรณ์ฎีกาต่อไป คดีหนึ่งอาจใช้เวลาถึงหลายปี ทำให้การอำนวยความสะดวกธรรมเป็นไปไม่ได้โดยลำช้า ซึ่งการพิจารณาคดีที่ยาวนานดังกล่าวทำให้จำเลยซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาเสมือน

ส่วนเรื่องสิทธิของจำเลยในการนำพยานหลักฐานมาไต่สวนในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนั้น ไม่ใช่ปัญหาในทางปฏิบัติ แต่เป็นปัญหาในทางข้อกฎหมาย เนื่องจากในมาตรา 165 บัญญัติไว้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องของจำเลยว่า "จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิในการที่จำเลยจะมีทนายมาช่วยเหลือ" และ "ก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น"

ถูกกระบวนการลงโทษไปในตัว แม้อต่อมาศาลจะพิพากษาว่าไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม นอกจากนั้น จำนวนคดีจำนวนหนึ่งจะโอนไปให้ผู้พิพากษาที่มารับมอบงานต่อในช่วงที่มีการโยกย้ายผู้พิพากษา ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีจะต้องศึกษาสำนวนคดีที่รับมอบมาใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ต้น โดยอาจจะไม่มีส่วนร่วมในการนั่งพิจารณาคดีนั้นเลย หรือมีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งอาจมีปัญหาคือการวินิจฉัยซึ่งนำหนักพยานหลักฐานด้วยเช่นกัน

ง. ระบบการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานยังมีข้อบกพร่อง โดยยังไม่มีทำให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เรื่องจิตวิทยาพยานหลักฐาน (Evidence Psychology) เท่าที่ควร ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นพิจารณาคดีโดยไม่ครบองค์คณะ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ที่ผู้พิพากษาคณะเดียวซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนออกนั่งพิจารณาและบันทึกคำพยานรวมไว้ในสำนวน โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะเพียงแต่ลงลายมือชื่อว่าได้ร่วมออกนั่งพิจารณาด้วย โดยที่ไม่ได้ออกนั่งพิจารณาจริง ๆ และเมื่อถึงเวลาที่จะพิพากษาคดีจึงจะปรึกษาหารือกัน ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะดังกล่าวซึ่งไม่ได้ร่วมรู้เห็นการสืบพยานและไม่ได้เห็นอากัปกริยาของพยานในขณะที่เบิกความต่อศาล แต่กลับต้องร่วมพิพากษาคดีด้วยย่อมทำให้มีโอกาสวินิจฉัยซึ่งนำหนักพยานหลักฐานเกิดความคลาดเคลื่อนได้มาก รวมถึงแนวปฏิบัติในการปรึกษาคดีระหว่างองค์คณะผู้พิพากษาดูด้วยกัน ซึ่งผู้พิพากษา

เจ้าของสำนวนมักเป็นผู้รับผิดชอบในทางธุรการ เช่น การบันทึกคำพยาน สั่งคำสั่งคำร้องหรือคำคู่ความที่คู่ความยื่นเข้ามาระหว่างการศึกษา ยกร่างคำพิพากษาจนแล้วเสร็จ จากนั้นจะอธิบายข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และคำตัดสินโดยย่อด้วยวาจาให้ผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งซึ่งเป็นองค์คณะทราบ แล้วลงชื่อในร่างคำพิพากษานั้นให้จำนวนองค์คณะครบถ้วน ตามกฎหมาย ผู้พิพากษาที่มีชื่อเป็นองค์คณะจึงขาดความมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในคดีเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

ส่วนการรับฟังพยานหลักฐานหรือการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงในศาลสูงนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลสูงมักเข้าไปก้าวท้าวแก้ไขวินิจฉัยข้อเท็จจริงของศาลชั้นต้น โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาความน่าเชื่อถือของพยาน ศาลสูงมักจะวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของพยานนั้น ๆ เสียเอง โดยการวินิจฉัยจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนความของศาลชั้นต้น ทั้ง ๆ ที่ศาลสูงมิได้สืบพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงนั้นเลย ไม่เห็นอากัปกริยาของพยานดังเช่นปรากฏต่อหน้าศาลชั้นต้น¹³ รวมทั้งการเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างกว้างขวางเกินสมควร ย่อมทำให้คดีจำนวนมากมาย

13 สมทรัพย์ นำอำนวยการ, บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาความจริงในคดีอาญา, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, น.49

มุ่งหน้าขึ้นสู่ศาลสูงซึ่งมีจำนวนผู้พิพากษาน้อยกว่าศาลชั้นต้น ทำให้เกิดปัญหาคดีความคั่งค้างอยู่ที่ศาลสูง กว่าคดีจะถึงที่สุดต้องใช้เวลาเนิ่นนานหลายปี และสถานภาพของศาลชั้นต้นก็จะกลายเป็นแค่เพียง ‘ผู้ช่วยผู้พิพากษาของศาลสูง’ เท่านั้น

จ. หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ศาลต้องมีบทบาทค้นหาความจริงในคดี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 229 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น¹⁴ ยังไม่มีการนำมาใช้ ทำให้การค้นหาความจริงในคดีอาญาเป็นไปในรูปแบบของการต่อสู้คดีโดยใช้เทคนิคมากมายระหว่างคู่ความ ทำให้คดีอาจถูกบิดเบือนและเกิดความเสียหายได้

2.4 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการร่วมมือและการประสานงานที่ดี ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างมุ่งพัฒนาและสร้างอาณาจักรของตนเองเป็นสำคัญ โดยปราศจากการแสวงหาความร่วมมือกันที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการบริหารงานที่ไม่ได้ประโยชน์สูงสุดในเชิงงบประมาณด้วย¹⁵ นอกจากนี้ ยังขาดองค์ความรู้และศักยภาพในการพัฒนาโดยหน่วยงานภายในและภายนอกยังขาดความเข้มแข็งทาง

14 มาตรา 229 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน จะสืบในศาลหรือนอกศาลก็ได้ แล้วแต่เห็นควรตามลักษณะของพยาน

15 กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, แนวทางการจัดโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่, ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543 น.91

วิชาการ

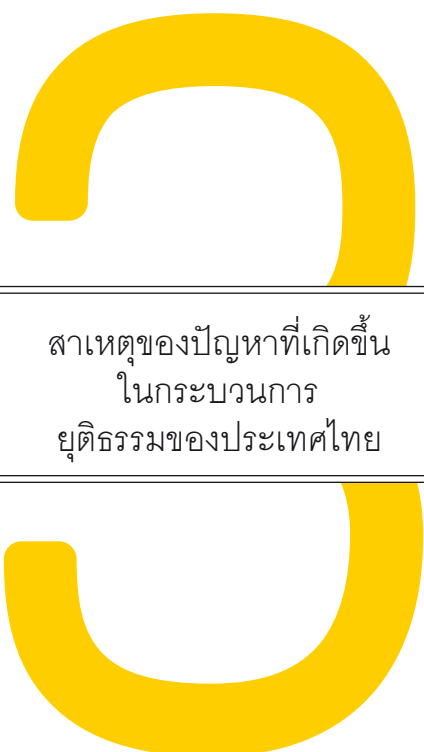
2.5 งบประมาณของรัฐบาลที่ให้กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมมีอยู่จำกัดมากเมื่อเทียบกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ จากการศึกษาพบว่า พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณคดี ทำให้เกินขีดความสามารถที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพ เมื่อปริมาณงานมาก พนักงานสอบสวนก็ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้งานผ่านไป ประกอบกับพนักงานสอบสวนยังขาดความรู้จรรยาบรรณ และการพัฒนา รวมไปถึงความพร้อมเรื่องพัสดุภัณฑ์และอุปกรณ์ในการปฏิบัติราชการที่พนักงานสอบสวนต้องรับภาระ โดยการออกค่าใช้จ่ายเองตั้งแต่เริ่มเป็นพนักงานสอบสวน ได้แก่ ต้องซื้อโต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ดีด (คอมพิวเตอร์) ต้องใช้ยานพาหนะส่วนตัวเข้ามาปฏิบัติงาน ขาดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น การส่งหมายเรียกให้แก่พยานในคดีอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน¹⁶ ไม่ว่าจะส่ง

16 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 55/1 บัญญัติว่า "ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าศาลมีคำสั่งให้ออกหมายเรียกพยานโจทก์ โดยมีได้กำหนดวิธีการส่งไว้ ให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ดำเนินการให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่เป็นผู้จัดส่งหมายเรียกแก่พยานและติดตามพยานโจทก์มาศาลตามกำหนดนัด แล้วแจ้งผลการส่งหมายเรียกไปยังศาลและพนักงานอัยการโดยเร็ว..."

ด้วยตนเองหรือให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้จัดส่งย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความไม่เหมาะสมด้านอาคารสถานที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กฎหมายให้สิทธิผู้ต้องหาพบและปรึกษาทนายความสองต่อสอง แต่ปรากฏว่าสถานีตำรวจเกือบทั้งหมด แม้แต่ในศาลบางแห่งก็ไม่มีสถานที่หรือห้องที่จะให้ทนายพบผู้ต้องหาหรือเตรียมปรึกษาคดี หรือปัจจุบันกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้การสืบพยานซึ่งเป็นเด็กต้องจัดสถานที่อันเหมาะสมแยกต่างหากจากห้องพิจารณาและไม่เผชิญหน้ากับจำเลย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและคุ้มครองพยาน แต่ก็ปรากฏว่า ศาลหลายแห่งยังขาดงบประมาณในการจัดสร้างห้องสืบพยานสำหรับเด็ก ตลอดจนเครื่องมือ เช่น ระบบโทรทัศน์วงจรปิดสำหรับการถ่ายทอดสัญญาณระหว่างห้องสืบพยานเด็กกับห้องพิจารณาคดี

2.6 ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏปัญหาในหลายรูปแบบ ได้แก่ การคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยานเท่าที่ควร การเลือกปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจที่ไม่เที่ยงธรรม การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการทำงานที่ล่าช้า

2.7 กระบวนการยุติธรรมขาดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชน ทำให้ขาดการตรวจสอบ ร่วมรับทราบปัญหาและอุปสรรค และร่วมกำหนดนโยบาย อันเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม



สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น
ในกระบวนการ
ยุติธรรมของประเทศไทย

จากหัวข้อที่ผ่านมาสามารถสรุปปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างหรือระบบในการดำเนินคดีอาญา และปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ หลักวิชาหรือทฤษฎีหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับสาเหตุหรือที่มาของปัญหาดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 ที่มาของปัญหาความไม่มีเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม เกิดจากการขาดการประสานงานในเชิงนโยบายและการกระจายตัวขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมซึ่งอยู่กับต้นสังกัดที่แตกต่างกัน สืบเนื่องจากภารกิจของกระบวนการยุติธรรมต้องทำงานสอดคล้องประสานเหมือนเป็น ‘กงล้อ’ เดียวกัน แต่ยังขาดนโยบายระดับชาติในการบริหารงานยุติธรรม และขาดผู้รับผิดชอบในทางการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของต่างกระทรวง ทำให้ต่างฝ่ายต่างทำงานไปโดยไม่มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน และไม่มีผู้รับผิดชอบในทางการเมืองที่จะตอบคำถามและรับผิดชอบต่อประชาชน

โดยตรงในกรณีที่กระบวนการยุติธรรมไร้ประสิทธิภาพหรือเกิดความผิดพลาดบกพร่อง¹⁷ เช่นนี้จึงเกิดการแก้ไขปัญหาโดยการปิดความรับผิดชอบ หรือโทษกันเองระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาที่ถูกต้องแต่อย่างใด

เมื่อขาดนโยบายระดับชาติและยุทธศาสตร์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจึงประสบความยากลำบากกับการต้องพัฒนาเพื่อให้เท่าทันภารกิจที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีความซับซ้อน มีการดำเนินงานเป็นองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) หรือมีลักษณะที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) หรือภารกิจในการสร้างระบบทางเลือกที่จะยุติข้อขัดแย้งโดยไม่ต้องนำเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) ซึ่งหมายถึงการสร้างระบบอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ระบบการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความ (Mediation) หรือทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการฟ้องร้องคดีอาญา (Alternative to Criminal Prosecutions) หรือภารกิจในการพัฒนาระบบการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดที่มีประสิทธิภาพ เหล่านี้ล้วนจำเป็น

17 อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น.92

ต้องมีระบบการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบทางวิชาการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องมีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนระบบในการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้สามารถเพิ่มพูนศักยภาพในการบริหารงานยุติธรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

3.2 ปัญหาความผิดพลาดในการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมนั้น เกิดจากการขาดการสร้างระบบให้เอื้อต่อการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ที่เหมาะสมระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ขาดความโปร่งใส (Transparency) ขาดระบบที่จะเป็นหลักประกันความอิสระ และขาดระบบตรวจสอบความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Accountability) ที่เหมาะสม โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความบกพร่องผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการใช้อำนาจโดยมิชอบ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการละเมิดสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องหาและจำเลยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปิดโอกาสให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวน ในชั้นต้นมีอำนาจผูกขาดในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป โดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน และขาดกระบวนการที่โปร่งใสที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของแต่ละองค์กร

ได้ นอกจากนั้นยังไม่มีการสร้างระบบการตรวจสอบความผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Accountability) ที่เหมาะสม ทำให้บางครั้งอาจเกิดการแทรกแซงทางการเมืองมากเกินไปจนสมควร หรือในทางตรงกันข้ามอาจเกิดการ ‘ผูกขาดอำนาจ’ หรือ ‘การครอบงำ’ จากภายในองค์กรมากเกินไป จนทำให้การทำงานของกระบวนการยุติธรรมถูกบิดเบือนไป

3.3 ปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมนั้น นอกจากเรื่องทัศนคติในเชิงอำนาจนิยมอันเป็นวัฒนธรรมองค์กรหรืออาจเป็นทัศนคติส่วนบุคคลแล้ว ความไม่เข้าใจถ่องแท้ในหลักการหลักวิชาหรือทฤษฎีทางวิชาการของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมก็นับเป็นสาเหตุสำคัญเช่นกัน สำหรับหลักการ หลักวิชาหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญอันสามารถอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้น ได้แก่

หลักการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีด้วยกัน 3 หลักการ¹⁸ ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) เป็นการดำเนินคดีดั้งเดิมสมัยบ้านเมืองยังไม่เป็นปึกแผ่น หากใครถูกประทุษร้ายก็จะมาร้องต่อผู้ตัดสิน เป็นการดำเนินคดีที่ยังปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน คือการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย ลักษณะดังกล่าวไม่ต่างจากการ

18 คณิต ฌ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.47

ดำเนินคดีแพ่ง

2. การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) โดยรากเหง้าแล้วถือเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษ การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้เกิดขึ้นควบคู่กันกับการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิฟ้องร้องคดีได้หากทราบว่ามี ความผิดเกิดขึ้น ลักษณะในการดำเนินคดีอาญาในหลักการนี้จึงเท่ากับเป็นกรณีเอกชนคนหนึ่งฟ้องเอกชนอีกคนหนึ่ง ผู้ฟ้องหรือโจทก์กับผู้ถูกฟ้องหรือจำเลยถือได้ว่ามีฐานะเท่าเทียมกัน ทำนองเดียวกับโจทก์จำเลยในคดีแพ่ง รูปแบบการดำเนินคดีอาญาในศาลของประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความในทำนองคดีแพ่ง การค้นหาความจริงจึงเป็นเรื่องของคู่ความโดยวิธีการถามค้าน (Cross-Examination) การใช้ระบบลูกขุน (Jury) ในการชี้ขาดความผิดของจำเลยในคดีอาญา ส่วนผู้พิพากษาจะแสดงบทบาท 'วางเฉย' (Passive) ในการพิจารณาคดี โดยปล่อยให้คู่ความต่อสู้กันในเชิงพยานหลักฐาน ส่วนผู้พิพากษาจะมีหน้าที่คอยควบคุมมิให้เสนอพยานหลักฐานที่ผิดกฎหมาย หรือควบคุมมิให้มีการเอาเปรียบกันในเชิงพยานหลักฐานหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความ คล้ายกับกรรมการควบคุมการแข่งขันกีฬานั้นเอง

3. การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

เป็นหลักการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป คือ การดำเนินคดีที่ถือว่ารัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการจึงมิใช่คู่ความในเนื้อหาของคดี และไม่มีลักษณะของการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความสองฝ่ายอย่างเช่นการดำเนินคดีในประเทศอังกฤษ หากแต่ศาลก็ตี อัยการก็ตี หรือแม้แต่นายความก็ตี ต่างมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น ผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญาทุกฝ่าย หรือองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กรจะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงอย่างจริงจัง และการค้นความจริงจะไม่จำกัดอยู่กับรูปแบบพิธีอย่างในประเทศอังกฤษ ระบบลูกขุนในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ และในประเทศเยอรมนีได้ปรับเปลี่ยนระบบลูกขุนซึ่งได้นำมาใช้ในระยะหนึ่งไปเป็นผู้พิพากษาสมทบแทน ทั้งนี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตุลาการด้วย แทนที่จะถูกผูกขาดไว้แต่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้พิพากษาฝ่ายเดียว นอกจากนั้น การค้นหาความจริงโดยวิธีการถามค้าน (Cross-Examination) อันเป็นผลพวงของการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจึงไม่อาจใช้ได้จริงในหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทั้งนี้ เพราะการถามค้านเป็นเรื่องของการต่อสู้กันในคดี แม้ประเทศเยอรมนีจะได้นำเอาวิธีการถามค้านมาบัญญัติไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการถามค้านดังกล่าวก็เสมือนเป็นตัวบทหลายลักษณะอักษรที่ตายทันทีตั้งแต่ได้รับการบัญญัติ

ขึ้นมา¹⁹

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาในหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการต่อสู้ในทำนองเดียวกับคดีแพ่ง กล่าวคือ ในคดีแพ่งเป็นกรณีของข้อพิพาทในทางกฎหมายที่มีผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องสองฝ่ายที่เท่าเทียมกันเป็นคู่กรณีพิพาทกันต่อหน้าศาลซึ่งเป็นฝ่ายที่สาม²⁰ โดยศาลซึ่งเป็นผู้ชี้ขาดจึงต้องวางเฉย (Passive) หน้าที่ของศาลเป็นแต่เพียงควบคุมการต่อสู้มิให้ผิดกติกา ทำนองเดียวกับกรรมการตัดสินกีฬา รวมทั้งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานเพื่อมิให้คู่ความเอารอดเอาเปรียบซึ่งกันและกันในการต่อสู้คดี ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่หลักการดำเนินคดีดังกล่าวเอื้อให้เกิดเครื่องมือในการค้นหาความจริงที่สำคัญประการหนึ่งขึ้นคือ ‘การถามค้าน’ (Cross-Examination) และเมื่อการฟ้องคดีอาญาก็คือ การกล่าวอ้างของโจทก์ว่าจำเลยได้กระทำความผิด และเมื่อศาลต้องวางเฉยในการพิจารณาคดี โจทก์ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่นำสืบ (Burden of Proof) ให้ศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด

19 John H. Langbein, *Comparative Criminal Procedure: Germany*, West Publishing Co. 1977 p.2 อ้างถึงใน คณิต ณ นคร, เพิ่งอ้าง น.5

20 คณิต ณ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง”, วารสารอัยการ ฉบับที่ 42 ประจำเดือนมิถุนายน 2524 น.51

จริงตามที่กล่าวอ้าง ดังนั้นการดำเนินคดีโดยประชาชนกับระบบการถามค้าน และหน้าที่นำสืบของโจทก์ในเนื้อหาจึงย่อมเป็นของคู่กัน

แต่ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น เป็นกระบวนการดำเนินคดีของรัฐ รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีของรัฐ หน้าที่นี้คือการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รัฐไม่ถือว่าเป็นปรปักษ์กับประชาชนในรัฐ องค์กรต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของรัฐ อันได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจต่างมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม องค์กรต่างๆ ดังกล่าวจึงมีหน้าที่ต้องร่วมกันและช่วยกันค้นหาความจริง นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจึงเป็นนิติสัมพันธ์สองฝ่าย คือ รัฐฝ่ายหนึ่ง กับผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องถือว่าไม่ใช่เรื่องของการพิพาทกันระหว่างคู่ความในชั้นศาลรัฐในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายและอำนวยความสะดวกยุติธรรมย่อมไม่อาจถูกมองว่าเป็น 'คู่ความ' กับประชาชนในรัฐได้เลย และศาลเองซึ่งถือว่าเป็นองค์กรของรัฐในนิติสัมพันธ์เช่นกัน ย่อมต้องมีบทบาทในการ 'ค้นหาความจริง' ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ด้วย ศาลจึงไม่'ได้วางเฉยในการพิจารณาคดีดังเช่นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนของประเทศอังกฤษ แต่มีบทบาทในเชิงรุกหรือกระตือรือร้นเพื่อร่วมค้นหาความจริง (Active) เช่น ศาลเป็นผู้ถามพยานเอง และจะค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ ในเรื่องพยานหลักฐาน อัยการและจำเลยจะเป็นเพียงผู้ที่คอย

กระตุ้นให้ศาลดำเนินการโดยการขอให้ศาลสืบพยานต่าง ๆ และศาลก็มีหน้าที่สืบพยานเพิ่มเติมเองได้โดยผลการ ดังนั้น ในทางเนื้อหาหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นจึงไม่มีเรื่อง หน้าที่นำสืบ และวิธีการค้นหาความจริงโดยการถามค้านเช่น ที่ปรากฏในประเทศอังกฤษ

สำหรับหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยตามกฎหมายสมัยใหม่นั้น เป็นการดำเนินคดีอาญาที่เอาแบบอย่างมาจากประเทศตะวันตก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีอาญา อันได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ปรากฏว่ามี ลักษณะค่อนข้างมาในทางเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็น พนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาลมีหน้าที่ในการร่วมกัน ตรวจสอบค้นหาความจริง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีปัญหาไม่ สอดคล้องกับหลักการข้างต้นหลายประการ เช่น

ในชั้นสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติเป็นหลักการไว้ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกลงหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา จะเห็นได้ว่าหัวใจของการสอบสวนก็คือการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ‘ความจริง’ ในคดีนั้นเอง แต่ในทาง

ปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักจะทำหน้าที่หาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลัก (ไม่ใช่ค้นหาความจริงทั้งหมดเกี่ยวกับคดี) แม้กระทั่งระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีก็ยังคงกำหนดให้พนักงานสอบสวนหาแต่พยานหลักฐานที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหาเท่านั้น²¹ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ในชั้นสอบสวนมักพบว่า พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติไม่รวบรวมพยานหลักฐานตามที่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาร้องขอเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง หากผู้ต้องหาให้การปฏิเสธ พนักงานสอบสวนมักแนะนำให้ผู้ต้องหาไปให้การและต่อสู้คดีในชั้นศาล ส่วนบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนก็จะระบุไว้สั้น ๆ ว่าผู้ต้องหาให้การปฏิเสธ โดยขอให้การในชั้นศาลเท่านั้น

ในชั้นส่งคดีของพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวน

21 สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ", ดุลพาห, 4,43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539), น.7 โดยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีข้อ 254 กำหนดว่า "ตามปกติผู้สอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหา เพราะตามธรรมดาพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดีว่าพ้อมีมูลดำเนินการฟ้องหรือไม่เป็นหลักหาใช่เป็นผู้วินิจฉัยคดีของคู่ความไม่ แต่หลักเช่นกล่าวนี้อาจเกิดความจำเป็นหรือด้วยลักษณะแห่งการสอบสวนที่ดี บางคดีก็อาจจำเป็นที่ผู้สอบสวนต้องรีบชิงไหวชิงพริบสอบสวนตัด หรือพิสูจน์พยานผู้ต้องหาเสียแต่ในชั้นต้น หรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหามีโอกาสชักซ้อมพยานทำให้เสียความเที่ยงธรรมในคดี ก็อาจจะสอบสวนพยานผู้ต้องหาในบางคดี เพื่อให้ผลแก่คดีนั้นๆ ก็ได้" อ้างถึงใน คณิต ญ นคร, "วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน", วารสารนิติศาสตร์ 15 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2528) น.15

เสร็จสิ้นแล้วจึงให้ทำ ‘ความเห็น’ ไปยังพนักงานอัยการ ได้แก่ ความเห็น ‘งดการสอบสวน’ หรือ ‘ควรสั่งฟ้อง’ หรือ ‘ควรสั่งไม่ฟ้อง’ ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในขั้นสุดท้ายอยู่ที่พนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ ‘ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม’ พยานของฝ่ายผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่า การถามปากคำพยานฝ่ายผู้ต้องหาจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง พนักงานสอบสวนต้องทำตามที่พนักงานอัยการสั่งแม้ในสำนวนการสอบสวนจะมีได้มีการถามปากคำพยานของฝ่ายผู้ต้องหามาก่อนเลย เป็นการสั่งของพนักงานอัยการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) โดยหมายถึงอำนาจของพนักงานอัยการสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้²²

- ก. สอบสวนผู้ต้องหาซึ่งถูกสอบสวนมาแล้วเพิ่มเติม
- ข. สอบถามคำให้การจากพยานซึ่งพนักงานสอบสวนถามมาแล้วเพิ่มเติม
- ค. สอบถามคำให้การจากบุคคลซึ่งเป็นพยานฝ่ายผู้ต้องหาได้ แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะมีได้เคยสอบถาม

22 เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, หจก. จีรัชการพิมพ์: กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 5, น.45

คำให้การบุคคลนั้นมาก่อนเลยก็ตาม

ง. สอบสวนผู้ต้องหาซึ่งไม่เคยถูกสอบสวนมาก่อนเลย ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

จ. ส่งพยานคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถาม แม้ว่าจะมีใช้พยานในสำนวนการสอบสวนก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ในการสั่งฟ้องคดีนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนโดยใช้ผ่านทางคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมพยานหลักฐานได้ตั้งข้างต้นเพื่อประกอบดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดี นอกจากนี้ หากพิจารณาบทบาทของอัยการในมาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติแล้วพบว่า ‘แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ’ (Guideline on the Role of Prosecutors) โดยเฉพาะบทบาทในการดำเนินคดีอาญา โดยพนักงานอัยการพึงดำเนินบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่น ๆ ในสถาบันอัยการ ตลอดจนในกรณีที่กฎหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้อัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล ตลอดจนการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน²³

23 แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ (Guideline on the Role of Prosecutors) ข้อ 11 อ้างใน, มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Standards on Criminal Justice), มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม: โรงพิมพ์เดือนตุลา, น.154

สำหรับการใช้ดุลพินิจการกลั่นกรอง หรือ 'ไตร่ตรองคดี' เพื่อฟ้องต่อศาลนั้น แนวทางดังกล่าวยังคงกำหนดให้อัยการจะต้องไม่สั่งฟ้องหรือดำเนินการฟ้องร้องในกรณีที่เกิดจากการสอบสวนโดยชอบพบว่าข้อกล่าวหาเหล่านั้นยังไม่มีมูลเพียงพอ หากแต่อัยการจะต้องใช้ความพยายามให้มีการค้นหาความจริงหรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ความแน่ชัด²⁴ อัยการพึงให้ความใส่ใจในการดำเนินคดีอาชญากรรมที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและอาชญากรรมอื่น ๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนให้ความใส่ใจกับการสอบสวนในคดีดังกล่าว²⁵ และในกรณีที่อัยการได้รับพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา และอัยการได้รู้หรือมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีการได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ มีการใช้วิธีที่ล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการกระทำทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่เป็นการ

24 แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ข้อ 14 , เพิ่งอ้าง, น.155

25 แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ข้อ 15, เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่น ๆ อัยการนั้น จะต้องปฏิเสธไม่ให้พยานหลักฐานเช่นนั้นในการดำเนินคดีกับบุคคลใด ๆ นอกเหนือจากจะใช้สำหรับดำเนินคดีกับผู้กระทำการล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนั้น หรือแจ้งเหตุดังกล่าวให้ศาลได้ทราบกับจะต้องดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนั้นตามกระบวนการยุติธรรม²⁶

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจล้นกรงคดีของพนักงานอัยการ โดยมีการกล่าวหาว่า พนักงานอัยการทำหน้าที่เสมือนเป็น ‘บุรุษไปรษณีย์’ ในการส่งสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนไปยังศาลเพื่อฟ้องคดี โดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจล้นกรงคดีตามกฎหมาย โดยรอบคอบเคร่งครัด การสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมมักถูกมองว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนทั้งในระดับองค์กรหรือตัวบุคคล

ในประเด็นนี้สมควรที่จะต้องพิจารณาหลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้²⁷

26 แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ข้อ 16, เฟิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

27 กุลพล พลวัน, “หลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจ”, วารสารอัยการ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 85 (มกราคม 2528) อ้างถึงใน คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา:

1. หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) มีหลักการว่า ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิด แต่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของสังคมซึ่งจะได้รับจากการฟ้องคดี และผลร้ายต่อผู้ต้องหาซึ่งจะได้รับจากการฟ้องคดีแล้วไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด รวมทั้งเมื่อพิจารณาเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วยแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้

2. หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) มีหลักการว่า พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิดพนักงานอัยการต้องฟ้องคดีผู้ต้องหาเสมอ

ในปัจจุบัน การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ซึ่งทำให้เกิดการยืดหยุ่นในการสั่งคดี โดยไม่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายที่พิจารณาแต่เพียงพยานหลักฐานตามสำนวนการสอบสวน การสั่งฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการจึงเป็นการยืนยันลักษณะขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นยังพิจารณาแต่เฉพาะข้อเท็จจริงอันเป็น ‘องค์ประกอบความผิด’ เป็นหลัก การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง

คดีโดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอื่นซึ่งไม่เกี่ยวกับองค์ประกอบ ความผิดย้งน้อยมาก ดังนั้น จึงยังพบการฟ้องพนักงานเก็บ ขยะที่เก็บแผ่นซีดีเก่ามาขาย อันเป็นความผิดตามพระราช บัญญัติและวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือการฟ้องร้องเด็กที่ ขโมยของในร้านสะดวกซื้อหรือห้างสรรพสินค้าเพื่อนำไป ประทังชีวิตเนื่องจากความยากจนในข้อหาลักทรัพย์ หรือ เด็กที่ตักพริกซึ่งเป็นเครื่องปรุงก๋วยเตี๋ยวเททิ้งเล่น ในความ ผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ในการสั่งฟ้องคดีโดยเคร่งครัด บรรดาคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ ต่อสาธารณชนเหล่านี้ อาจไม่ต้องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของ ศาล

ในชั้นพิจารณาคดีของศาล ในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญามีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาคดีอาญานั้นศาลสามารถใช้บทบาท ในเชิงรุกร่วมกับองค์กรอื่นในการค้นหาความจริงในคดีได้ ดัง จะเห็นได้จากกฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน โดยจะ สืบพยานกันในศาลหรือนอกศาลก็ได้ แล้วแต่เห็นสมควรตาม ลักษณะของพยาน (มาตรา 229) ระหว่างพิจารณาคดีศาล มีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติม โดยการร้องขอของคู่ความหรือ ศาลเห็นสมควรเองก็ได้ (มาตรา 228) ในระหว่างพิจารณา เมื่อเห็นสมควร ศาลมีอำนาจถามโจทก์จำเลยหรือพยาน คนใดก็ได้ (มาตรา 235) รวมถึงเมื่อสืบพยานโจทก์เสร็จ แล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวน

จากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ (มาตรา 175) แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลกลับมีกระบวนการพิจารณาที่ไม่ได้แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งเท่าไรนัก กล่าวคือ ยังมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างการ ‘ต่อสู้คดี’ โดยคู่ความทั้งสองฝ่าย เช่น การนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานยังเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่าย²⁸ โดยถือว่าโจทก์ในคดีอาญาคือพนักงานอัยการมีหน้าที่นำสืบหรือภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลย²⁹ กระบวนการสืบพยานในคดีอาญาในทางปฏิบัติศาลจึงนำเอาลำดับการถามพยานในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117 และ 118 มาใช้บังคับกับคดีอาญาโดยอนุโลมผ่านทางประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 คือให้ผู้อ้างพยานนั้นเริ่มต้นด้วยการ

28 ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 9 ระบุว่า “ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง”

29 เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5230/2545 ซึ่งวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า “ในคดีอาญาโจทก์มีหน้าที่ที่จะต้องนำพยานเข้ามาสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยก่อน หากพยานหลักฐานของโจทก์นำมาสืบฟังไม่ได้ว่ามีอาการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ดี จำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ดี ศาลก็ต้องยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 รวมทั้งในคดีความผิดต่อส่วนตัวโจทก์ยังต้องมีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่า โจทก์เป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วย”

ซักถามพยานก่อน ต่อมาจึงให้ฝ่ายตรงข้ามถามค้านพยาน เพื่อทำลายน้ำหนักและความน่าเชื่อถือของพยาน และให้ฝ่ายผู้อ้างพยานถามตั้งอีกครั้งเพื่อตั้งน้ำหนักกลับมาหรือให้พยานอธิบายความในคำถามที่ได้ตอบฝ่ายตรงข้ามถามค้านไปนั้น โดยศาลจะเป็นผู้ควบคุมมิให้คู่ความใช้คำถามที่ต้องห้ามตามกฎหมายถามพยาน การดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลจึงมีบรรยากาศไม่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง คือ การต่อสู้กันระหว่างฝ่ายโจทก์ซึ่งอาจเป็นพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายฝ่ายหนึ่ง กับจำเลยอีกฝ่ายหนึ่ง และวัตถุประสงค์ของการต่อสู้ก็คือการเอาชนะคดีซึ่งกันและกัน เช่นนี้ทัศนคติของโจทก์และจำเลยจึงกลายเป็นคู่ความไปในทางเนื้อหา ไม่ใช่ร่วมกันค้นหาความจริงแต่อย่างใด

นอกจากหลักวิชาว่าด้วยหลักการดำเนินคดีอาญาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาในเชิงหลักวิชาหรือทฤษฎีวิชาการเกี่ยวกับ ‘องค์กรผู้ใช้อำนาจสอบสวน’ อีกประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดพลาดในบทบาทของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วย ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจในเรื่อง ‘ระบบการดำเนินคดีอาญา’ ซึ่งมีใจความสรุปได้ ดังนี้

ระบบการดำเนินคดีอาญา มี 2 ระบบ ได้แก่³⁰

30 คณิต ฐ นคร, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 2, น.49-50 ผู้เขียนเปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวนนี้ว่าเป็นเหมือนศาลไต่สวนของ “เป่า บู้น จิ้น” ซึ่งมีทั้งอำนาจสืบสวนสอบสวน และตัดสิน

1. ระบบโต้สวน คือ ระบบที่ไม่มีการแยกหน้าที่ สอบสวน กับหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกันโดยให้ องค์กรต่างหากจากกันทำ ผู้ถูกกล่าวหาจึงตกเป็นกรรมใน คดี ซึ่งปัจจุบันระบบดังกล่าวถูกยกเลิกและเสื่อมความนิยม ไปแล้ว

2. ระบบกล่าวหา คือ ระบบที่ถูกคิดค้นมาเพื่อแก้ไข ข้อบกพร่องของระบบโต้สวน โดยการแยกอำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง กับอำนาจพิจารณาพิพากษาให้กับองค์กรที่ต่างกัน ใช้ให้ศาลเป็นแต่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ผู้ถูกกล่าวหา ได้รับการยกฐานะจากเป็นกรรมในคดีมาเป็นประธานในคดี มีสิทธิต่าง ๆ อย่างที่มนุษย์คนหนึ่งพึงมี

ดังนั้น ในกฎหมายปัจจุบันไม่เป็นที่สงสัยแต่อย่างใด ว่าประเทศไทยนั้นจัดว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบการดำเนิน คดีอาญาแบบระบบกล่าวหา แต่ที่ดูจะยังเป็นปัญหาคือ ความเข้าใจในบทบาทขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม

คดีเอง ตลอดจนลงโทษและบังคับโทษได้เองด้วย เปา นุ่น จิ้น จึงมี อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ระบบ กล่าวหากับระบบโต้สวนในที่นี่ แม้จะเรียกโดยใช้คำเช่นเดียวกับ "วิธีการค้นหาความจริงแห่งคดี" ก็ตาม แต่ในเนื้อหาต่างกัน ระบบ การดำเนินคดีมุ่งเน้นที่การแบ่งแยกอำนาจ เน้นการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ต่างกัน แต่ระบบกล่าวหากับระบบ โต้สวนในเรื่องการค้นหาความจริงในคดีหรือในเชิงพยานหลักฐาน นั้น เน้นไปที่บทบาทขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะ ศาลว่า ได้แสดงบทบาทวางเฉย (ระบบกล่าวหา) หรือกระตือรือร้น (ระบบโต้สวน)

ว่า องค์กรไต่สวนมีอำนาจสอบสวน ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า พนักงานสอบสวนหมายถึง “เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน” ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ได้กำหนดตัวบุคคลไว้ กล่าวคือ ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจยศนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกำหนดให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปตกอยู่กับฝ่ายตำรวจ³¹ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทางปฏิบัติผู้ใช้อำนาจสอบสวน ได้แก่ พนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ส่วนผู้ใช้อำนาจฟ้องร้องคดี ได้แก่ พนักงานอัยการ และเป็นการแยกในลักษณะที่เด็ดขาดจากกัน คือ พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวนการสอบสวน และความเห็นเสนอแก่พนักงานอัยการเพื่อส่งคดีต่อไป ต่างจากหลักสากลที่พนักงานอัยการสามารถลงไปควบคุมดูแลการสอบสวนได้ตั้งแต่ต้น เพราะถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องนั้นแท้จริงแล้วเป็นกระบวนการเดียวกัน³²

31 ดูรายละเอียดจาก คณิง ฤไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, น.57-59 อ้างถึงใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22, น.347

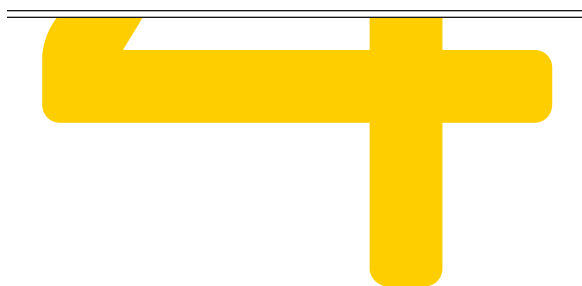
32 คณิต ฌ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.52 และ 53

และไม่มีประเทศใดที่อัยการไม่มีอำนาจสอบสวน³³ การแบ่ง
แยกองค์กรที่รับผิดชอบการสอบสวนและฟ้องร้องต่างหาก
จากกันนี้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากพนักงาน
อัยการผู้สั่งคดีไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับพยานโดยตรง และ
ไม่มีส่วนร่วมในการวางรูปคดี การรวบรวมพยานหลักฐาน
ตั้งแต่ต้น ซึ่งอาจส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี และ
การพิสูจน์ความจริงในชั้นพิจารณาของศาลต่อไปได้

33 คณิต ณ นคร, เฟิงอั่ง , น.111



ช้อเสนอแนะ



จากสภาพปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว
ในบทที่ 2 ในวรรณกรรมต่างๆ ปรากฏข้อเสนอแนะและ
แนวทางแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง ดังต่อไปนี้

4.1 ควรสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในองค์กรเดียวกันและต่างองค์กร การทำงานแต่ละฝ่าย ควรเป็นไปอย่างโปร่งใส และสามารถถูกตรวจสอบได้จาก สาธารณชนและสื่อสารมวลชน

ก. ควรจำกัดอำนาจในการจับของตำรวจในกรณีที่ไม่มีความจำเป็น โดยให้ทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นความผิดซึ่งหน้า หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถขอหมายจับได้ทันเท่านั้น นอกจากนี้ ควรเพิ่มหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยมีองค์กรอื่น เช่น ศาลอันเป็นหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาคดีโดยตรงมาช่วยถ่วงถ่วงการออกหมายจับด้วย

ข. ควรจำกัดอำนาจของพนักงานสอบสวนในการควบคุมตัวผู้ต้องหาให้มีกำหนดระยะเวลาสั้นลง โดยให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมไปยังองค์กรที่เป็นกลาง เช่น ศาล อย่างรวดเร็ว เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาถึงความถูกต้องชอบธรรมของการจับและความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ ในการนี้อำนาจในการปล่อยชั่วคราวจะต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

ค. อัยการในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาล และต้องรับผิดชอบไปว่าคดีในชั้นศาลในกรณีที่สั่งฟ้องคดีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นในการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจตั้งแต่ต้น เพื่อจะได้รู้เห็นถึงความถูกต้องของพยานหลักฐานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน อันจะเป็นมาตรฐานสำคัญที่ทำให้การสอบสวนมีคุณภาพทั้งด้านประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรม เช่น ให้คำแนะนำปรึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการวางรูปคดี การรวบรวมพยานหลักฐาน การตั้งข้อกล่าวหาที่ถูกต้อง รวมถึงข้อเท็จจริงอื่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีในชั้นศาล และด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ลดข้อครหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสอบสวน และป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกด้วย

ง. หน่วยงานควรเข้ามามีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา และช่วยเหลือผู้ต้องหาซึ่งถูกดำเนินคดีตั้งแต่ต้น เพื่อป้องกันมิให้มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา ระหว่างการถูกดำเนินคดีหรือการบิดเบือนข้อเท็จจริงในคดี

จ. ควรมีการบันทึกถึงการได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ ในทุกกรณีของการสอบสวน เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ถึงความชอบธรรม และความถูกต้องของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว

จ. ศาลควร มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิผู้
 ต้องหาในชั้นก่อนพิจารณาให้มากขึ้น โดยเข้ามามีส่วนร่วม
 ในการออกกฎหมายอาญา (โดยเฉพาะหมายจับ หมาย
 ค้น และหมายขัง) ให้ความสำคัญในการไต่สวนคำร้องขอ
 ฝากขังผู้ต้องหา และนำการไต่สวนมูลฟ้องมาใช้แม้ในคดีที่
 พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีก็ตาม ทั้งนี้ หากปรากฏ
 ว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับมูลคดี
 ที่กล่าวหา และสำหรับการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ราษฎรเป็น
 โจทก์ฟ้องเอง ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความอาญา โดยให้ศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานฝ่าย
 ผู้ต้องหาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการ
 กลับกรอคดีก่อนมีการประทับฟ้อง มิให้มีการฟ้องร้อง
 คดีเพื่อกลับแก้งหรือใช้คดีอาญาเพื่อประโยชน์ในทางอื่น
 ซึ่งมีขอบ

4.2 เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับผลร้ายจากการ
 ดำเนินคดีอาญา ควรมีการพัฒนามาตรการเกี่ยวกับการ
 ปลดปล่อยชั่วคราวให้เป็นไปได้มากที่สุด ดังนี้

ก. ควรจำกัดการควบคุมและการขัง โดยให้กระทำ
 ได้ในระยะเวลาอันสั้นที่สุด และให้กระทำได้เฉพาะในกรณี
 ที่จำเป็น หรือพฤติการณ์พิเศษว่าผู้ถูกดำเนินคดีจะหลบ
 หนี หรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือมีพฤติการณ์พิเศษ
 ประการอื่นที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ความผิดบางประเภท

เช่น ความผิดพลาดโทษซึ่งในชั้นตำรวจและอัยการไม่สามารถควบคุมตัวได้อยู่แล้ว โดยกฎหมายกำหนดให้ตำรวจกระทำได้เพียงสอบถามชื่อ ที่อยู่ และคำให้การของผู้ต้องหา และปล่อยตัวผู้นั้นไป ดังนั้น ในชั้นศาลก็ไม่ควรมีการขังจำเลยในความผิดพลาดโทษในระหว่างพิจารณาด้วย นอกจากนี้ กรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องก็ไม่ควรที่จะสั่งขังจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา³⁴ เพราะเป็นการยากที่จะให้เข้าใจได้ว่าศาลมีความมั่นใจในคำพิพากษาของตนเอง (ในทางปฏิบัติศาลอาจมีคำสั่งเช่นว่านี้ในกรณีที่ศาลยกฟ้องโจทก์ เพราะพยานหลักฐานของโจทก์ยังมีความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องโจทก์หรือไม่ และยกประโยชน์แห่งความสงสัยในนั้นให้แก่จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง แต่ถ้าเป็นกรณีที่พยานหลักฐานของโจทก์มีน้ำหนักน้อยรับฟังไม่ได้เลยว่าจะจำเลยกระทำความผิด หรือมีข้อกฎหมายขัดแย้งว่าการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดดังนี้เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องก็จะปล่อยตัวจำเลยไป โดยไม่มีคำสั่งขังจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา)

34 เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดก็ดี การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรถูกต้องรับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

ข. ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว การควบคุมหรือขังผู้ถูกดำเนินคดี จะต้องแยกต่างหากจากนักโทษเด็ดขาด ไม่ให้ปะปนกัน เพื่อมิให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นนักโทษ

ค. การพิจารณาปล่อยชั่วคราว ไม่ควรพิจารณาให้ความสำคัญกับจำนวนทุนทรัพย์ที่จะนำมาเป็นหลักประกันให้มากนัก เพราะทำให้ผู้ยากจนซึ่งถูกดำเนินคดี ไม่มีโอกาสได้รับอิสรภาพในระหว่างถูกดำเนินคดี นอกจากนี้ ในการประกันโดยบุคคล ผู้ประกอบอาชีพสุจริตควรได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ประกันได้เช่นเดียวกับข้าราชการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกดำเนินคดีได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างคดีได้มากขึ้น เหตุเพราะวัตถุประสงค์ของการเรียกหลักประกันหรือหลักทรัพย์ในการปล่อยชั่วคราวนั้น แท้จริงไม่ได้อยู่ที่รัฐต้องการหารายได้จากการบังคับคดีกับนายประกัน แต่เพื่อเป็นหลักประกันมิให้จำเลยหลบหนีระหว่างได้รับการปล่อยชั่วคราวเท่านั้น

ง. รัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุน หรือมีมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ถูกดำเนินคดีซึ่งเป็นบุคคลผู้ยากไร้ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างถูกดำเนินคดีได้เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ

4.3 ควรให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินคดี โดยยึดหลักการฟังความทุกฝ่าย พยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกดำเนินคดี

ต้องมีโอกาสได้รับฟังด้วย โดยเฉพาะชั้นสอบสวนซึ่งในส่วนนี้กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว แต่ยังมีปัญหาหลักในการปฏิบัติไม่ตรงกับที่กฎหมายบัญญัติ

4.4 ในชั้นพนักงานอัยการ แม้จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา แต่พนักงานอัยการก็มีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงควรที่จะดำเนินบทบาทเปิดเผยข้อมูลทางคดีต่อศาลโดยละเอียดพอสมควรทั้งในส่วนที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่จำเลย ตลอดจนมูลเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ซึ่งอาจเสนอข้อมูลดังกล่าวในคำฟ้อง การสืบพยาน และการส่งสำนวนการสอบสวนต่อศาล นอกจากนี้จะมีส่วนช่วยให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจทำคำพิพากษาและกำหนดโทษจำเลยได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ยังจะทำให้ศาลสามารถแสดงบทบาทค้นหาความจริงในคดีได้มากขึ้นด้วย

4.5 ควรมีการปรับปรุงการพิจารณาคดีในศาล ดังนี้

ก. การพิจารณาคดีอาญา ควรมีการเตรียมพยานที่จะมาให้การให้พร้อม และควรดำเนินการต่อเนื่องกันไปติดต่อกันโดยไม่ล่าช้าจนเสร็จคดี การเลื่อนคดีควรอนุญาตเฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

ข. ศาลชั้นต้นควรนั่งพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะตามกฎหมายเพื่อให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นในองค์คณะทุก

คนได้เห็นอากัปกริยาของพยานในขณะที่เบิกความและได้ใช้หลักเกณฑ์จิตวิทยาพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง และศาลควรแสดงบทบาทในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีซึ่งจะทำให้การอำนวยความสะดวกธรรมเนียมดำเนินไปอย่างถูกต้อง มีค่าใช้จ่ายให้เป็นภาระความสามารถของทนายความและอัยการในการซักถาม และถามคำถามพยานแต่อย่างเดียว มิเช่นนั้นก็จะกลายเป็นว่า อัยการหรือทนายความคนใดถามความเก่งก็จะเป็นการชิงความได้เปรียบในคดีไป ซึ่งมีค่าใช้จ่ายหลักในการตรวจสอบค้นหาความจริง

นอกจากนั้น ควรสนับสนุนส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เช่น ระบบ Video Conference มาช่วยในการสืบพยานในกรณีที่พยานไม่อาจเดินทางมาศาลที่พิจารณาคดีได้ อันเป็นการลดการส่งประเด็นไปให้ศาลท้องถิ่นที่พยานอยู่เป็นผู้สืบพยานแทน ซึ่งทำให้ผู้พิพากษาที่จะต้องเขียนคำพิพากษานั้นเป็นผู้สืบพยานสำคัญแห่งคดีด้วยตนเอง หรือระบบการบันทึกเหตุการณ์ในการพิจารณา แทนที่ศาลจะเป็นผู้บันทึกแต่เพียงคำให้การของพยานแล้วถอดข้อความไปลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เช่นนี้เมื่อถึงขั้นตอนการทำคำพิพากษา ผู้พิพากษาสามารถเรียกดูเทปเหตุการณ์ในการสืบพยานขณะใดขณะหนึ่งในการพิเคราะห์น้ำหนักพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนยิ่งกว่าการพิจารณาเพียงตัวอักษรในสำนวน

ซึ่งจะเป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น อุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม และการปรึกษาคดีเพื่อทำคำพิพากษาขององค์คณะผู้พิพากษาสมควรหรืออย่างจริงจังทันทีเมื่อเสร็จการพิจารณา

ค. การสืบพยานในชั้นศาลนั้น ควรปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการถามพยานคดีอาญา กล่าวคือ แทนที่จะยึดติดกับรูปแบบการซักถาม ถามค้ำน และถามติง ซึ่งเป็นการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117 มาใช้กับคดีอาญานั้น ควรปรับปรุงโดยให้ศาลเป็นผู้ถามพยานเป็นหลัก ทั้งนี้ จะต้องให้ศาลได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มต้นการพิจารณา โดยอาจกำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นสำนวนการสอบสวนหรือสำเนาต่อศาลทันทีเมื่อยื่นฟ้อง เพื่อให้ศาลได้ทราบรายละเอียดแห่งคดีตามทางสอบสวนอย่างเพียงพอที่จะค้นหาความจริงในคดีด้วยการเป็นผู้ซักถามพยานหรือเรียกพยานหลักฐานอื่นมาสืบเพิ่มเติมได้ ส่วนคู่ความก็จะมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงโดยการถามพยานเพิ่มเติมต่อจากศาล บรรยากาศของการพิจารณาคดีอาญาในศาลก็จะเป็นลักษณะร่วมมือกันค้นหาความจริงตามหลักการตรวจสอบ ซึ่งไม่ใช่การต่อสู้กันอย่างที่เป็นอย่าง

ง. ควรเน้นหนักถึงประสิทธิภาพในการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในศาลชั้นต้นอย่างแท้จริง ซึ่งหากการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานในศาลชั้นต้นมีประสิทธิภาพ

แล้ว ความจำเป็นที่จะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงก็จะค่อย ๆ ลดลงไป เมื่อถึงเวลานั้นก็อาจแก้ไขกฎหมายให้ปัญหาข้อเท็จจริงเป็นอันยุติในศาลชั้นต้น หรืออย่างมากที่สุดก็ในชั้นศาลอุทธรณ์ เช่นนี้การพิจารณาคดีในศาลสูงก็จะเป็นการวินิจฉัยแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การดำเนินคดีในศาลก็จะสามารถลดระยะเวลาลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จ. ควรสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจตุลาการกับประชาชน แต่ไม่ควรทำถึงระบบเลือกตั้งตุลาการโดยตรง แต่ควรกำหนดให้มีความเชื่อมโยงโดยอ้อมผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย เช่น กำหนดสมาชิกในคณะกรรมการข้าราชการตุลาการซึ่งมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร เป็นการเปิดระบบตุลาการให้กว้างขวางขึ้นโดยไม่กระทบกระเทือนความเป็นอิสระโดยการถูกรวบงำจากฝ่ายการเมืองมากเกินไป

4.6 ในกรณีที่มีความผิดพลาดหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม รัฐควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการเยียวยาชดเชยแก่ผู้บริสุทธิ์ซึ่งถูกดำเนินคดีอาญาโดยมิชอบ (Miscarriage of Justice) รวมทั้งการชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นเหยื่อในคดีอาญา และพยานของรัฐซึ่งได้รับผลกระทบและความเสียหายในคดีด้วย

4.7 หน่วยงานของรัฐและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่าย ควรมีทัศนคติร่วมมือและประสานงานกันเพื่อตรวจสอบความจริงในคดีและให้บริการด้านความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างจริงจัง มิใช่มุ่งเน้นเพียงสร้างความเจริญภายในอาณาจักรหน่วยงานของตนเพียงอย่างเดียว ซึ่งในข้อนี้อาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในระหว่างยังไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้นั้น แต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอาจตกลงกันกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร่วมมือกันค้นหาความจริงในคดีอาญาได้ เช่น แนวทางให้พนักงานสอบสวนได้สอบถามข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิดจากหน่วยงานราชทัณฑ์หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกคดี แนวทางในการให้พนักงานอัยการเข้าไปช่วยเหลือแนะนำพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งอาจกำหนดประเภทคดีโดยคำนึงถึงความสลับซับซ้อนของคดี หรืออัตราโทษขั้นสูงสำหรับความผิดนั้น ๆ แนวทางในการให้ศาลได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มต้นพิจารณาคดีเพื่อให้ศาลสามารถแสดงบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีอาญาได้อย่างเต็มที่ และการกำหนดข้อปฏิบัติให้คู่ความสามารถรับข้อเท็จจริงกันในบางกรณีเพื่อย่นระยะเวลาการ

สืบพยานให้เร็วขึ้น เป็นต้น

4.8 รัฐควรสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น

4.9 ควรมีการปรับปรุงงานในระดับโครงสร้างขององค์กร จัดระบบการปฏิบัติงานและจัดวางอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสม โดยสมควรกำหนดบทบาทหน้าที่และภารกิจของกระทรวงยุติธรรมเสียใหม่เพื่อให้เป็น ‘ศูนย์กลาง’ (Focal Point) ของการบริหารงานยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยให้มีภารกิจ ดังนี้

ก. เป็นองค์กรหลักในการบริหารกระบวนการยุติธรรมในทุกลำดับชั้น ตั้งแต่ชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดี ตลอดจนรวมถึงการดำเนินการในการพัฒนาทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งนอกจากที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรม (Alternative Dispute Resolutions)

ข. เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายระดับชาติในการบริหารงานยุติธรรม โดยคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม มีใช้ภาพของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด

ค. เป็นองค์กรหลักในการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรของกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้

มีประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน

ง. เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานกฎหมายให้กับรัฐบาลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนการให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ประชาชนทางด้านกฎหมาย

นอกจากนั้น สมควรรวบรวมหน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายบริหารในกระบวนการยุติธรรมให้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ภายใต้การบริหารและรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันก็แยกระบบงานของศาลออกไปจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ไปเป็นฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างชัดเจน โดยกระทรวงยุติธรรมควรเป็น 'กระทรวงกระบวนการยุติธรรม' เป็นหน่วยงานที่บริหารและรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถทำงานได้อย่างมีทิศทางและมาตรฐานที่ดียิ่งขึ้น

สำหรับหน่วยงานที่สมควรนำมาสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแนวใหม่นี้ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ ระบบงานควบคุมดูแลกิจการทนายความ งานนิติเวชศาสตร์และการตรวจพิสูจน์หลักฐานที่มีประสิทธิภาพและมาตรฐานในระดับชาติ แยกระบบงานสอบสวนคดีอาญาออกจากกรมตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน) ส่วนงานป้องกันและปราบปรามไม่ควโรอนมาอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ให้พัฒนาในทิศทางที่จะ

เปลี่ยนเนื้อหาเป็นพลเรือนมากขึ้น และกระจายอำนาจไปอยู่กับท้องถิ่นเพื่อความใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

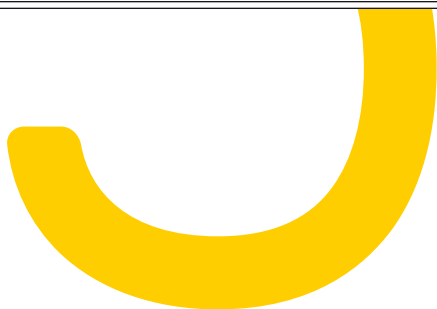
4.10 สำหรับความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานในทางปฏิบัตินั้นสมควรวางระบบเพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอาชญากรรม อาจจัดให้มีในลักษณะสถาบันอาชญาวิทยา หรือคณะกรรมการร่วมในระดับผู้ปฏิบัติงาน และการจัดระบบ Computer on Line เชื่อมข้อมูลทางคดีของแต่ละหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบรายละเอียดแห่งคดี และประวัติผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างถูกต้อง อีกทั้งจะเป็นฐานในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับคดีความผิดที่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยของสังคมและยังจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้นั้น ควรมีการตรวจสอบสถิติข้อมูลเหล่านี้ และแลกเปลี่ยนข้อมูลกันภายในกระบวนการยุติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานต่อไป

4.11 สำหรับแนวทางการปรับปรุงเกี่ยวกับระบบการสอบสวนและวิธีพิจารณาในศาลดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะให้มีโครงการทดลองนำร่อง (Pilot Project) เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการวางรากฐานความร่วมมือกันระหว่าง

หน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อตรวจสอบความจริงในคดีและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ เช่น กรณีคดีสำคัญ ๆ หรือมีความสลับซับซ้อนควรให้อัยการเข้าไปร่วมรับรู้การสอบสวนของตำรวจตั้งแต่ต้น และประสานงานให้การดำเนินคดีอาญาในศาลดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและแล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีและพิพากษานั้นจะต้องเป็นบุคคลชุดเดียวกัน และนั่งพิจารณาครบบองค์คณะอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีคำพิพากษา เพื่อนำผลสรุปโครงการทดลองนำร่องดังกล่าวไปใช้ประกอบการพัฒนากระบวนการยุติธรรมต่อไป



บทวิเคราะห์



การสำรวจปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย รวมถึงข้อเสนอนโยบายที่ 2 ถึงที่ 4 ข้างต้นนั้น เป็นการศึกษาโดยรวบรวมปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้าง หลักการ ทฤษฎีทางวิชาการ และทางปฏิบัติขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมหลายประการ โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนเวลาดังกล่าวบางประการได้รับการแก้ไขโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก และปรับปรุงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหลายฉบับ ทำให้สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากหากเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านั้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ยังมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยตรงต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอีกหลายประการ ได้แก่ ในหมวด 5 ว่าด้วย ‘แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’ ส่วนที่ 5 ‘แนวนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรม’ มาตรา 81 (3) (4)³⁵

35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 81 (3) บัญญัติว่า “จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการ

นอกจากกฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญแล้ว ปัจจุบันยังพบว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเริ่มปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานภายในองค์กรของตน โดยออกเป็นระเบียบหรือคำสั่งเพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักสากลอีกด้วย ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยมุ่งวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหา รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ บนพื้นฐานของข้อกฎหมาย รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับในทางปฏิบัติปัจจุบัน เพื่อตรวจสอบว่ายังมีปัญหาใดที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งในเชิงหลักการ ตัวบทกฎหมาย และในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงาน รวมถึงหาคำตอบหรือหนทางที่เหมาะสมในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติซึ่งจะสามารถผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้จริง ทั้งในระยะสั้นซึ่งไม่จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างหรือข้อกฎหมาย หรือแก้ไขให้น้อยที่สุด และในระยะยาวซึ่งอาจจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้าง หรือตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาค

เป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย”

“(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม”

ประชาชนและฝ่ายการเมืองต่อไปในอนาคต

5.1 ข้อเสนอในเชิงโครงสร้างและนโยบาย

โดยเฉพาะข้อเสนอปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมโดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ในกระทรวงเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมระดับนโยบายเป็นเอกภาพและมีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งเรื่องประสิทธิภาพการทำงานและงบประมาณนั้น นับเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ ซึ่งจะสามารถแก้ไขสภาพความเป็น ‘อาณาจักร’ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้ แต่เมื่อพิจารณาจากทิศทางการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานราชการในประเทศไทยแล้ว พบว่ามีทิศทางในการ ‘ตั้งหน่วยงานใหม่’ มากกว่า ‘พัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานเดิม’ เช่น การจัดตั้ง ‘กรมสอบสวนคดีพิเศษ’ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ‘คดีพิเศษ’ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และ ‘แยกตัวเป็นอิสระ’ มากกว่า ‘การควบรวม’ เช่น การเปลี่ยนแปลงจาก ‘กรมตำรวจ’ เป็น ‘สำนักงานตำรวจแห่งชาติ’ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การยกฐานะขององค์กรอัยการให้เป็น ‘องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ’ โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ เช่นเดียวกับการแยกหน่วยงานทางธุรการของศาลยุติธรรมจากกระทรวงยุติธรรม และจัดตั้งเป็น ‘สำนักงานศาลยุติธรรม’ ซึ่งเป็นหน่วยงาน

รุกรการของศาลที่เป็นอิสระเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้สภาพในปัจจุบันการรวบรวมหน่วยงานทั้งหมดในกระบวนการยุติธรรมให้อยู่ภายในสังกัดเดียวกันคือ กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้การดำเนินการทางยุทธศาสตร์หรือนโยบายเป็นเอกภาพและไปในทิศทางเดียวกัน ดูจะเป็นไปได้ยากตามเหตุผลข้างต้น แต่ก็ยังคงมีความพยายามที่จะจัดการบริหารงานยุติธรรมให้เป็นเอกภาพอย่างมียุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกัน โดยในปี พ.ศ. 2549 มีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ขึ้นใช้บังคับ เนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวคือ การจัดตั้ง ‘คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ’ ขึ้น โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งโดยตำแหน่ง ซึ่งมีทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ³⁶ ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรกลุ่มที่มีองค์ประกอบ

36 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไว้ดังนี้ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อัยการสูงสุด เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

ของบรรดาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงฝ่ายการเมืองซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และฝ่ายวิชาการอย่างครบถ้วน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจที่สำคัญในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติและแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงานยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรี *ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม หรือรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม ส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม หรือการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ*

แห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา นายกฤษฎา นายความ คนบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน คนบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวนสามคน, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123/ ตอนที่ 26 ก/ หน้า 6/ 15 มีนาคม 2549

กระบวนการยุติธรรม³⁷

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ‘การบริหารงานยุติธรรม’ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น หาได้รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล และการดำเนินการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย³⁸ แม้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติจะมี ‘เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม’ ‘เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ’ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วยก็ตาม ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนี้จำกัดอยู่แต่กระบวนการยุติธรรมในชั้น ‘เจ้าพนักงาน’ หรือในชั้นก่อนฟ้องนั่นเอง ดังนั้น ‘แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ’ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการตาม

37 เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

38 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดบทนิยามของ ‘การบริหารงานยุติธรรม’ ไว้ โดยหมายความว่า “การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในการอำนวยความยุติธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการตามกฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ไม่รวมถึงอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลและการดำเนินการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ” และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติกำกับไว้อีกครั้งหนึ่งว่า “การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่กระทบกระเทือนอำนาจอิสระของศาลและการบริหารราชการของหน่วยงานของศาล หรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัตินี้ จึงไม่ผูกพันและต้องไม่ขัดแย้งกับแนวทางตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่เป็นอิสระของศาล หน่วยงานของศาล และหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย³⁹

สำหรับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาตินั้น คณะกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณาผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงอุปสรรคและแนวทางแก้ไขด้วย เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป⁴⁰

นอกจากการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นให้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ ตลอดจนวิจัยและสนับสนุนการวิจัย เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย

39 เป็นไปตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

40 เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และการตรากฎหมาย ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหาร ราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งปัจจุบันมีการตราและประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว⁴¹ และ คณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ สำคัญ ได้แก่ ดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการ ดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรม เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรม⁴²

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันรัฐยอมรับแล้วว่า การ บริหารงานยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรมในเชิงโครงสร้าง นโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น มีปัญหาสมควร ได้รับการแก้ไข และมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติข้างต้น ขึ้น ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องติดตามตรวจสอบการทำงาน ของคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวต่อไปว่า ได้ดำเนิน การตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วน

41 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนที่ 71 ก/หน้า 21/19 พุทธศักราช 2553

42 ขณะนี้มีการยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ... แล้ว แต่ยังไม่อยู่ระหว่างพิจารณา และ ยังไม่ได้ประกาศใช้

หรือไม่เพียงไร

นอกจากคณะกรรมการฯ ดังกล่าวซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในด้านนโยบายและแผนแม่บทระดับชาติดังกล่าวแล้ว สมควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือในระดับผู้ปฏิบัติงานด้วย โดยเน้นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นในทางคดีความ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลไม่ว่าจะเป็นด้านสถิติคดี จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ประวัติการกระทำผิดให้เป็นปัจจุบันและถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รวมถึงการพิจารณาคดีในชั้นศาลด้วย ทั้งยังสามารถลดระยะเวลาในการสอบสวนลงได้มาก เนื่องจากในทางปฏิบัติมักพบว่า คดีที่ไม่สลับซับซ้อน และผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน แต่สำนวนยังไม่เรียบร้อยพอที่จะส่งพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีได้ ก็เพราะอยู่ระหว่างรอผลการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดของผู้ต้องหาจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นหากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในส่วนนี้ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ก็จะสามารถลดระยะเวลาในการตรวจสอบลง คดีก็จะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วขึ้น การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ หรือการวางมาตรการบังคับทางอาญาอย่างอื่นของศาลก็จะมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ชุดนี้ยังสามารถ

รวบรวมนข้อขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเสนอไปยังคณะกรรมการระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายและระดับผู้บริหารหน่วยงานต่อไป และเพื่อให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้วย เห็นสมควรให้มีตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่นได้เข้าไปเป็นสมาชิกในคณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวนี้ เพื่อฟังเสียงสะท้อนจากภาคประชาชนอันเกิดจากการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอีกทางหนึ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะในเรื่องบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาโดยแบ่งออกเป็น ‘กระบวนการยุติธรรมขั้นก่อนฟ้อง’ หรือชั้นเจ้าพนักงาน ได้แก่ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ และ ‘กระบวนการยุติธรรมชั้นหลังฟ้อง’ หรือในชั้นพิจารณาคดีของศาล ดังนี้

ก. ชั้นก่อนฟ้อง

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง ‘การใช้อำนาจ’ ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมหลาย

ประการ ประการที่สำคัญคือ การวางหลักการว่าในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴³ และการค้นในที่หรือฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁴

หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาครั้งใหญ่ และนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกระบวนการยุติธรรม โดยการตราพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.

43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237

44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 238

2547⁴⁵ มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจการออกหมายจับ หมายค้น และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกจับของเจ้าพนักงานผู้จับ โดยการจับ ชัง จำคุก หรือค้นในที่ไร้ฐานหาตัวคนหรือสิ่งของ ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลสำหรับการนั้น เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁶ และพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาซึ่งถูกจับได้เพียง 48 ชั่วโมง หลังจากนั้นหากมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ในอำนาจ ต้องนำตัวผู้ถูกจับไปศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบการจับ หากมีเหตุจำเป็นศาลมีอำนาจสั่งขังผู้นั้นได้ไม่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁴⁷

ดังนั้นปัญหาการใช้อำนาจจับ ค้น และควบคุมตัวของเจ้าพนักงานตำรวจ และข้อเสนอแนะให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรศาลนั้น ได้รับการแก้ไขในด้านตัวบทกฎหมายแล้ว โดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงเป็นกรณีของการปฏิบัติการตามกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ‘ศาล’ ว่าได้ใช้ดุลพินิจถ่วงดุลการคุ้มครองคำร้องและพยานหลักฐานของผู้ร้องขอออกหมายจับ หมายค้น และหมายขังได้อย่างถูกต้องและ

45 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547

46 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57

47 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากนักน้อยเพียงใด

สำหรับข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้น ได้แก่ การเสนอให้แยกงานสอบสวนออกจากภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วจัดตั้ง ‘กรมสอบสวน’ ขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ส่วนตำรวจนั้นสมควรปฏิบัติภารกิจอื่น เช่น ด้านการป้องกันและปราบปรามหรือสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดเท่านั้น น่าจะมีความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่จะดึงอำนาจการสอบสวนออกจากองค์กรตำรวจทั้งหมด และความจริงแล้วก็อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตัดงานสอบสวนทั้งหมดออกจากองค์กรตำรวจด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรตำรวจรับผิดชอบในการสอบสวนมานาน จนมีการพัฒนาทักษะในเรื่องการสอบสวนและทำสำนวนคดีอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาจาก ‘ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี’ โดยเฉพาะส่วนการสอบสวน ซึ่งมีรายละเอียดจำนวนมากทั้งด้านข้อกฎหมายและทางปฏิบัติในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนอย่างค่อนข้างครบถ้วนแล้ว แม้จะมีข้อสังเกตในระเบียบฯ บางข้อ โดยเฉพาะการระบุ ว่า พนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหา⁴⁸ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของระเบียบฯ

48 ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 254 , ฝ่ายวิชาการ สุตตราพิศาล, ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ปรับปรุงใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สุตตราพิศาล), 2555, น.203

ข้อดังกล่าวแล้ว เข้าใจได้ว่าเป็นการแนะนำพนักงานสอบสวนให้ใช้ดุลพินิจ ‘สอบสวนตัด’ พยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหา เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องหาชักซ้อมพยาน ‘ทำให้เสียความเที่ยงธรรมในคดี’ หรือเป็นการสอบสวนพยานฝ่ายจำเลยไว้ให้ปรากฏในเวลาสอบสวน ซึ่งย่อมเป็นเวลาหลังเกิดเหตุไม่นาน โอกาสที่จำเลยจะชักซ้อมพยานก็จะมีน้อย เมื่อพยานเหล่านั้นกลับคำในชั้นพิจารณาของศาลเพื่อช่วยเหลือจำเลย ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจรับฟังคำให้การชั้นสอบสวนของพยานดังกล่าวที่พนักงานสอบสวน ‘สอบสวนตัด’ ไว้แล้ว โดยถือว่ามิให้นำหนักให้รับฟังได้ยิ่งกว่าคำเบิกความในชั้นพิจารณา หรือฟังเป็นข้อพิรุธของพยานหลักฐานจำเลยได้

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบฯ ข้ออื่น ก็ไม่พบข้อความในทำนองห้ามมิให้พนักงานสอบสวน สอบสวน หรือรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหา ตรงกันข้ามกลับมีระเบียบฯ หลายข้อกำหนดให้พนักงานสอบสวนสืบหาหลักฐานอันเกี่ยวแก่คดีทุกชนิดให้เต็มความสามารถ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหากัน เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด⁴⁹ และย้ำเตือนหน้าที่ของพนักงานสอบสวนว่า หน้าที่เจ้าพนักงานตำรวจไม่พึงประสงค์ว่าจะให้จำเลยต้องถูกลงโทษเสมอไป หรือต้องให้จำเลยได้รับโทษหนักแต่ฝ่ายเดียว

49 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 216

แต่เจ้าพนักงานตำรวจต้องพยายามกระทำกรทุกอย่างโดยเต็มที่ที่จะให้ได้ความกระจ่าง ว่าผู้ต้องหาที่จับมาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และถ้าผิดจริงมีเหตุผลอันควรจะได้รับโทษหนักหรือเบา จึงต้องสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏ⁵⁰

ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรตำรวจในปัจจุบันจึงอาจมีเชื้อเรื่องของตัวบทกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ หากแต่เป็นเรื่องแนวคิดเชิงอำนาจนิยม และความไม่เข้าใจถ่องแท้ในอำนาจหน้าที่ของตนตามตัวบทกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจการสอบสวนคดีอาญาขึ้นใหม่คือ ‘กรมสอบสวนคดีพิเศษ’ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵¹ ซึ่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือคดีใดๆ ที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁵² ซึ่งมักเป็นคดีสำคัญจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยาน

50 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 250

51 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 8 ก ลงวันที่ 19 มกราคม 2547

52 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21

หลักฐานเป็นพิเศษ เช่น คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน คดีความผิดอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ทั้งยังเปิดช่องไว้ให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้ความผิดทางอาญาอื่นนอกจากความผิดประเภทดังกล่าวข้างต้นเป็นคดีพิเศษได้อีกด้วย

นอกจากนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษเห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ คณะกรรมการฯ จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการ หรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณีก็ได้ แต่สำหรับคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนนั้น กฎหมายบังคับ

ให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี⁵³

นับได้ว่า สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของงานสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะข้อเสนอที่ให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้น และน่าจะเป็นแม่แบบให้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยให้พนักงานอัยการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีสำหรับคดีความผิดอาญาทั่วไปนอกเหนือจาก ‘คดีพิเศษ’ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอาจพิจารณาจากความหนักเบาของโทษ หรือความสนใจของประชาชน โดยให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาว่าคดีอาญาคดีใดสมควรที่จะให้พนักงานอัยการในท้องที่เข้าไปดูแลสำนวน อันเป็นการร่วมมือกันค้นหาความจริงกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ขั้นต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางรูปคดี ข้อหาหรือฐานความผิด การออกหมายจับ หมายค้น การฝากขัง รวมไปถึงการรวบรวมพยานหลักฐาน ถ้ามคำให้การพยานและจำเลย ซึ่งจะทำให้สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมีความสมบูรณ์ และเป็นการลดระยะเวลาการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการมีส่วนร่วมและมีโอกาสเห็นสำนวนตั้งแต่แรกแล้ว

53 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32

นอกจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษข้างต้น ยังมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงเจ้าพนักงาน ข้าราชการของรัฐด้วย

สำหรับองค์กรอัยการ นับว่าเป็นองค์กรสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม ในมาตรฐานสากลถือได้ว่าเป็น ‘องค์กรกึ่งตุลาการ’ (Quasi-Judicial) การกลั่นกรองคดีที่ได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวนอย่างถี่ถ้วนและรอบคอบในประเทศที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง เมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องคดีใดต่อศาล โอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยตามหลักฐานที่พนักงานอัยการเสนอนั้นมีสูงมาก⁵⁴ เมื่อเป็นเช่นนี้หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีใด จำเลยย่อมรู้ตัวว่าโอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษตนนั้นมีสูงมาก จำเลยก็อาจให้การรับ

54 ในญี่ปุ่นมีสถิติสูงถึงร้อยละ 99.61 นั่นหมายความว่า หากอัยการญี่ปุ่นฟ้องคดีต่อศาล 100 คดี มีโอกาสที่ศาลจะพิพากษายกฟ้องเพียงไม่ถึง 1 คดี เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นสถิติที่สูงมาก อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการทำงานของเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องได้เป็นอย่างดี โปรดดู คณิต ญ นคร, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 , น.57

สารภาพเพื่อให้ศาลปราณีโทษให้ การดำเนินกระบวนการในชั้นพิจารณาคดีก็จะใช้ระยะเวลาที่สั้นลง และการรับสารภาพย่อมลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และฎีกาไปด้วย ภาพรวมของปัญหาคดีค้างกันในศาลย่อมลดลงอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม และการที่พนักงานอัยการจะสามารถตั้งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องมีอำนาจลงไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วย ดังนั้น ข้อเสนอที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางรูปคดี ตั้งข้อกล่าวหา รวบรวมพยานหลักฐาน และในบางกรณีอาจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนนั้น ย่อมเป็นข้อเสนอที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษสูง หรือมีข้อหาพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่น เป็นผู้มฉ้อฉล หรือเป็นคดีอุกฉกรรจ์และอยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการทำสำนวนทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

นอกจากการสอบสวนข้างต้น แม้แต่การขอหมายจับ หมายค้น และหมายขังของพนักงานสอบสวนบางกรณีสมควรให้พนักงานอัยการได้ตรวจสอบกลั่นกรองเสียก่อนที่จะยื่นต่อศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานในการขอออกหมายค้น หมายจับ หรือการตั้งข้อกล่าวหาในกรณีสำคัญ หรือผู้ต้องหาสำคัญได้รับการกลั่นกรองเสียก่อน ส่วนการขอหมายขังหรือการ ‘ฝากขัง’ ในชั้นสอบสวน

นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีตัวผู้ต้องหาไว้ในความควบคุมในระหว่างทำการสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักต้องการนำตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเหตุผลที่ขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายขังผู้ต้องหา นั้นมักอ้างว่า ‘เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น’ ซึ่งไม่ใช่เหตุผลตามกฎหมาย รวมถึงมักอ้างว่ามีความจำเป็นต้องสอบสวนพยานบุคคลอีกหลายปาก และต้องรอผลการตรวจสอบประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา จากกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการซึ่งจะต้องรับสำนวนต่อจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งคดี สมควรเข้ามากำกับดูแลในกรณีที่มีการขอฝากขังตั้งแต่ครั้งที่ 5 เป็นต้นไป เพื่อตรวจสอบดูว่ามีเหตุจำเป็นในการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่อ้างหรือไม่ หากไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจศาลอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยุติการฝากขังได้ ซึ่งย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา มิให้ถูกควบคุมเกินความจำเป็น

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงสามารถยกระดับมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้ ด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจขององค์กรอัยการนั้นสามารถทำงานเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการ ทั้งในทางหลักการองค์กรอัยการยังถือเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ

จึงสมควรเข้ามามีบทบาทในเชิงรุกในการตรวจสอบถ่วงดุล และเสริมประสิทธิภาพและคุณภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน เมื่อมาตรฐานการสอบสวนได้รับการพัฒนาสูงขึ้น กระบวนการยุติธรรมชั้นก่อนฟ้องย่อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความจริงแห่งคดีจะถูกค้นหาได้ตั้งแต่ชั้นต้นซึ่งเป็นระยะเวลาหลังเกิดเหตุไม่นาน พยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล เอกสาร หรือวัตถุยังสดใหม่ ไม่ถูกบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงไป และย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการค้นหาความจริงในชั้นหลังฟ้อง หรือชั้นพิจารณาของศาล มีมาตรฐานที่สูงขึ้นตามไปด้วย

เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติของพนักงานอัยการนั้น พบว่ามีเนื้อหาที่ให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนหลายประการ เช่น การให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน การเข้าร่วมในการสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพเป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁵⁵ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ

55 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 “อัยการกับการสอบสวน” ข้อ 25

สอบสวนคดีอาญา ได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมในการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการพึงให้คำแนะนำปรึกษาหรือเข้าร่วมในการสอบสวน แล้วทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อทราบ⁵⁶ ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวน อันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณี และหากพนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน⁵⁷

ระเบียบเหล่านี้ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทเชิงรุกของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในทางปฏิบัติ

56 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 "อัยการกับการสอบสวน" ข้อ 26

57 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 "อัยการกับการสอบสวน" ข้อ 27

นอกจากนั้นหากเห็นสมควรและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ระเบียบดังกล่าวยังให้ดุลพินิจพนักงานอัยการบรรยายข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่จำเลย เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจประกอบการลงโทษรวมทั้งมาตรการอื่นที่ศาลจะใช้แก่ผู้กระทำผิดเท่าที่สามารถทำได้ เช่น หากปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนที่เป็นคุณและเป็นเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 64 (เหตุแก้ตัวว่ากระทำความผิดโดยไม่รู้กฎหมาย) มาตรา 65 (กระทำความผิดในขณะที่วิกลจริตไม่รู้ผิดชอบ) มาตรา 66 (กระทำความผิดเนื่องจากความมีเมมาเพราะเสพสุราหรือสิ่งเมาอย่างอื่น) มาตรา 67 (กระทำความผิดโดยจำเป็น) มาตรา 69 (กระทำความผิดเพราะป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ) มาตรา 72 (กระทำความผิดโดยบันดาลโทสะ) และมาตรา 78 (กรณีมีเหตุบรรเทาโทษอื่น) โดยให้บรรยายฟ้องให้ตรงกับข้อเท็จจริงนั้นๆ และต้องระบุมาตราดังกล่าวในคำขอท้ายฟ้องด้วย⁵⁸ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอ หรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง หรือศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเกินกำหนดโทษตามกฎหมาย หรือพิพากษาหรือมีคำสั่งไม่ชอบด้วยประการใด ให้พนักงาน

58 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 "อัยการกับการสอบสวน" ข้อ 94

อัยการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป⁵⁹ ย่อมแสดงให้เห็นถึงบทบาทของพนักงานอัยการที่แท้จริง ซึ่งไม่ใช่ ‘คู่ความในทางเนื้อหา’ กับจำเลย’ แต่เป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจในการค้นหาความจริงในคดี แม้ในทางปฏิบัติจะพบการใช้อำนาจตามระเบียบเหล่านี้ไม่มากก็ตาม

นอกจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2554 ยังมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ⁶⁰

59 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 “อัยการกับการสอบสวน” ข้อ 143

60 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก ลงวันที่ 29 เมษายน 2554 ในระเบียบดังกล่าวให้พนักงานอัยการคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
2. อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
3. ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
4. ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
5. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
6. ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

อันแสดงให้เห็นถึงหลัก ‘การสังคดีโดยดุลพินิจ’ ของพนักงานอัยการได้เป็นอย่างดี

ข. ชั้นหลังฟ้อง

กระบวนการยุติธรรมในชั้นหลังฟ้องนี้ ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่พุ่งเป้าไปที่บทบาทของศาลในการค้นหาความจริง โดยวิพากษ์วิจารณ์ว่า ผู้พิพากษามักวางเฉยต่อการค้นหาความจริงในคดี ซึ่งกลายเป็น ‘เพิกเฉยต่อความจริง’ และเสนอว่า ศาลควรแสดงบทบาทเชิงรุกตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น การให้ศาลเป็นผู้ถามพยานเอง เรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมแม้ว่าพยานหลักฐานนั้นจะไม่อยู่ในจำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็ตาม หรือเรียกพยานที่เบิกความไปแล้วสอบถามใหม่ ฯลฯ การเรียกร้องให้ศาลแสดงบทบาทดังกล่าวในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่น่าจะใช่เรื่องง่ายนัก ทั้งนี้ นอกจากความเคยชินในการทำงานส่วนตัวของผู้พิพากษาที่ปฏิบัติเช่นนี้สืบมาตลอดเวลานับร้อยปีแล้ว ระบบงานต่าง ๆ รวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงาน และอัยการ จำเป็นต้องปรับปรุงและร่วมกันสร้างระบบที่เอื้อต่อการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาด้วย หากต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในชั้นศาลใช้ระบบไต่สวนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติบางประการ อาทิ พนักงานอัยการต้องส่งจำนวนการสอบสวนของพนักงาน

สอบสวนต่อศาลในวันที่ยื่นฟ้อง เพื่อให้ผู้พิพากษามีโอกาสศึกษาสำนวนคดีทั้งหมด และรู้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนเท่า ๆ กับที่พนักงานอัยการทราบ เช่นนี้ผู้พิพากษาจึงจะสามารถสืบพยานได้ด้วยตนเอง และทราบว่าพยานแต่ละปากมีความเกี่ยวข้องอย่างไรในคดี มีความสำคัญมากน้อยเพียงไร หรือมีพยานหลักฐานใดที่สำนวนการสอบสวนขาดพิงไปถึง ซึ่งสมควรที่ผู้พิพากษาจะใช้ดุลพินิจโดยลำพัง หรือคู่ความกระตุ้นร้องขอให้สืบเพิ่มเติม

ในปัจจุบันองค์กรศาลเริ่มมีการปรับตัวโดยทำงานในเชิงรุกมากขึ้น และนำระบบไต่สวนมาใช้สำหรับคดีความบางประเภทอย่างเต็มรูปแบบ เช่น คดีอาญานักการเมือง⁶¹

61 ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 63 ก วันที่ 30 มิถุนายน 2543)

ข้อ 8 “ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้”

ข้อ 18 “ในการไต่สวนพยานบุคคล ให้ศาลแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามพยานเพิ่มเติม โดยให้คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานดังกล่าวเป็นผู้ถามก่อน

การถามพยานของคู่ความตามวรรคหนึ่งจะใช้คำถามนำก็ได้ หลังจากคู่ความถามพยานตามวรรคหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดถามพยานอีก เว้นแต่จะได้อำนาจจากศาล”

และคดีเลือกตั้ง⁶² แต่ข้อกำหนดและระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้นยังจำกัดอยู่แค่คดีอาญาบางประเภท ซึ่งเป็นการไต่สวนในชั้นศาลฎีกาเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ในการแก้ไขครั้งนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนำระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้บังคับในศาลชั้นต้นในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและ

62 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 80 ก วันที่ 15 พฤศจิกายน 2550)

ข้อ 4 “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในระเบียบนี้...”

ข้อ 12 “ในวันนัดพิจารณา ให้ศาลเริ่มสืบพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ ให้ศาลส่งเลื่อนคดีไปได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินเจ็ดวัน

ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร

ให้สืบพยานหลักฐานของผู้ร้องก่อน เสร็จแล้วจึงสืบพยานหลักฐานของผู้คัดค้านต่อไป

ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่างๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้”

ปราบปรามการทุจริต⁶³ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาวางระเบียบเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนสำหรับคดีอาญาดังกล่าว

สำหรับข้อเสนอที่ให้ผู้พิพากษาต้องนั่งพิจารณาคriminal คดีคณะ ผู้พิพากษาที่ไม่ได้นั่งพิจารณาไม่มีอำนาจลงนามในคำพิพากษานั้น ได้รับการตอบสนองโดยการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม⁶⁴ โดยการพิจารณาพิพากษาคดี

63 มาตรา 98/1 "กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ยี่ตรงรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

64 บัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม หมวดที่ 3 ว่าด้วยองค์คณะผู้พิพากษา มาตรา 24 และมาตรา 25 สรุปความได้ว่า สำหรับกระบวนการพิจารณาบางอย่าง เช่น การออกหมายอาญา หรือออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี หรือไต่สวนคำร้องคำขอใดๆ รวมไปถึงการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาที่มีทุนทรัพย์ฟ้องร้องไม่สูงนัก (ไม่เกินสามแสนบาท) หรือคดีอาญาที่มีโทษไม่ร้ายแรงนัก (ข้อหาที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ) กฎหมายอนุญาตให้ผู้พิพากษาคriminal คนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาและพิพากษาคดีได้ อย่างไรก็ตามหากผู้พิพากษาจะลงโทษจำเลยถึงจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยโทษจำคุกหรือปรับอย่างไรอย่างหนึ่งเกินอัตราที่ว่าข้างต้น ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนร่วมพิพากษาคดีตัดสินเช่นกัน นอกจากนั้นในประมวลจริยธรรม

ในศาลชั้นต้นกำหนดให้มีผู้พิพากษา 2 คน เป็นองค์คณะร่วมพิจารณาและพิพากษาคดี โดยมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งและอาญาทั้งปวง ส่วนในศาลสูง เช่น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน เป็นองค์คณะ จึงจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณาพิพากษาคดี การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะผู้พิพากษาในปัจจุบันถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งถึงกับมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 236 ว่า การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุจำเลยอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกจากเหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2549 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ข้าราชการตุลาการยังให้ความสำคัญกับการประชุมปรึกษาคดีขององค์คณะผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนต้องเตรียมคดีนั้นล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน และต้องชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะอย่างถูกต้องครบถ้วน ส่วนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะก็ต้องร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นและเหตุผลประกอบเสมือนหนึ่งตนเป็นเจ้าของสำนวนคดีเรื่องนั่นเอง ผู้พิพากษาที่ร่วมกันพิจารณาคดีพึงเคารพในความคิดเห็นและเหตุผลของกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ถูกต้องและเที่ยงธรรม โปรดดู ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 11 จัดพิมพ์เผยแพร่โดยสำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2552, น.27

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แทน แต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในเรื่องสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมว่า บุคคลมีสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมโดยได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ อันถือได้ว่าหลักการนี้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีครบองค์คณะนั้นยังคงได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายหลักของประเทศเช่นเดิม

นอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีครบองค์คณะแล้ว ในทางปฏิบัติเมื่อผู้พิพากษาในศาลใดพบเจอปัญหาไม่ว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในการวินิจฉัยตัดสินคดี ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติให้ต้องนำความดังกล่าวปรึกษาแก่ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงสุดในศาลนั้น ซึ่งคือผู้บริหารศาล ได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษา รองอธิบดีผู้พิพากษา และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้ทำการแทนแล้วแต่กรณี ยิ่งไปกว่านั้น หากปรากฏว่า คดีใดมีความสำคัญสมควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เช่น คดีอาญาที่มีอัตราโทษสูง คดีแพ่งที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับทุนทรัพย์จำนวนมาก หรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน อธิบดีผู้พิพากษามีอำนาจออกระเบียบให้ผู้พิพากษาที่รับผิดชอบสำนวนคดีรายงานคดีสำคัญและส่งร่างคำพิพากษาให้แก่อธิบดีผู้พิพากษาดูร่างคำพิพากษานั้น เพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องในเรื่องรูปแบบ ถ้อยคำสำนวนภาษาที่ใช้ การวินิจฉัยเนื้อหาในคดีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนอ่านให้คู่ความฟังได้อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำ

พิพากษาของศาลชั้นต้นมีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้การพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น สอดคล้องกับข้อเสนอแนะในบทที่ 4 ที่ผ่านมา

ส่วนข้อเสนอที่ให้ศาลนั่งพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คดีเสร็จไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นการให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานเป็นผู้ทำคำพิพากษาเอง โดยไม่โยกย้ายไปเสียก่อนนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา⁶⁵ ศาลยุติธรรมเริ่มปรับปรุงระบบการนัดคดี โดยเปลี่ยนระบบจากการจ่ายสำนวนให้ผู้พิพากษาไปบริหารเวลาเพื่อสืบพยานเอง หากไม่สามารถสืบพยานให้เสร็จได้ในวันดังกล่าว ผู้พิพากษาและคู่ความก็จะตกลงหาวันว่างเพื่อเลื่อนคดีไปสืบพยานในคดีดังกล่าวต่อไป ดังนั้นคดีหนึ่ง ๆ จึงไม่สามารถกำหนดเวลาได้ว่าจะเสร็จการพิจารณาเมื่อใด และหากวันหนึ่งผู้พิพากษานัดคดีหลายคดี ย่อมเหลือวิสัยที่จะสามารถสืบพยานได้ทุกคดี จึงจำเป็นต้องเลื่อนคดีไป ทำให้คดีเนิ่นช้า และประสบปัญหาผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนโยกย้ายตามฤดูกาลไปเสียก่อนที่จะสืบพยานแล้วเสร็จ ทำให้ผู้พิพากษาที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งใหม่และ

65 ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวปฏิบัติในการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 119 ก ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545

รับสำนวนต่อ ต้องเสียเวลาในการทำความเข้าใจเนื้อหาในสำนวนใหม่ทั้งหมด หรือต้องเขียนคำพิพากษาโดยที่ไม่มีโอกาสได้สืบพยานปากสำคัญ ๆ ด้วยตนเอง โดยเปลี่ยนระบบการนัดความใหม่ เป็นการนัดพิจารณาอย่าง 'ต่อเนื่อง' กล่าวคือ เมื่อคดีมีความจำเป็นต้องสืบพยาน ผู้พิพากษาจะกำหนดวันนัด 'ประชุมคดี' ในคดีแพ่งจะกระทำในวันนัดที่สองสถาน ส่วนคดีอาญาจะกระทำในวันนัดพร้อมเพื่อสอบคำให้การจำเลย หรือวันนัดตรวจพยานหลักฐาน เพื่อสอบข้อเท็จจริงที่คู่ความสามารถรับกันได้ไม่จำเป็นต้องสืบพยานและจำนวนพยานบุคคลของแต่ละฝ่ายที่ประสงค์จะสืบ จากนั้นศาลจะกำหนดกรอบระยะเวลาการสืบพยานให้คู่ความแล้วให้คู่ความไปกำหนดวันนัดสืบพยานหรือตกลงเลือกวันสืบพยานตามกรอบเวลาที่ศาลกำหนดให้ที่ 'ศูนย์นัดความของศาล' เมื่อถึงวันนัดศาลจะนั่งพิจารณาสืบพยานของคู่ความทั้งสองฝ่ายอย่างต่อเนื่องติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีหากไม่มีเหตุจำเป็น ระบบนัดความเช่นนี้ย่อมทำให้คดีหนึ่งมีกรอบระยะเวลาการพิจารณาที่แน่นอน และกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของคดีได้ล่วงหน้า ซึ่งปัจจุบันนี้ศาลใช้ระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องทุกศาลทั่วประเทศแล้ว

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมและข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาจากตัวบทกฎหมายและระเบียบปฏิบัติภายในขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าปัจจุบันองค์กร

ต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นชั้นก่อนฟ้อง หรือชั้นพิจารณา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและปรับตัวให้เข้าสู่มาตรฐานสากลมาโดยตลอด ทั้งในเชิงนโยบายและแผนงาน และทางปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังคงมีความสำคัญและต้องติดตามพิจารณาอย่างต่อเนื่องต่อไปก็คือ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีการปรับตัวเข้ากับมาตรฐาน หลักการ และแนวปฏิบัติใหม่ได้มากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ยังคงต้องติดตามมาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เช่น การชะลอฟ้องรวมถึงมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาอื่น กระบวนการยุติธรรมทางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ให้ความสำคัญแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชนในฐานะผู้เสียหาย และในฐานะที่ต้องรองรับผู้กระทำผิดเมื่อพ้นโทษ รวมถึงมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูหรือดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งนับเป็นปลายทางในกระบวนการยุติธรรมที่บางส่วนอยู่ระหว่างการศึกษา และพิจารณาร่างเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมไทยมีมาตรฐานเทียบเท่ามาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของทั้งสังคมไทยและนานาชาติต่อไป

บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการ
เลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543
- ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวปฏิบัติในการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง พ.ศ. 2545
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554
- ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 254, ฝ่ายวิชาการสูตรไพศาล, ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ปรับปรุงใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สูตรไพศาล), 2555.
- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ...
- รายงานการศึกษาวิจัย เพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 7 “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” เมื่อวันที่ 1-2 กันยายน 2552 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
- คณิต ณ นคร, *ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย*, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552.
- บทบัณฑิตย์ นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา เล่มที่ 52 ตอน 1 เดือนมีนาคม 2539
- สมทรัพย์ นำอำนวยการ, *บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาคำความจริงในคดีอาญา*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, *แนวทางการจัดโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่, ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- คณิต ณ นคร, “*วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง*”, วารสารอัยการ ฉบับที่ 42 ประจำเดือนมิถุนายน 2524

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “**กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ**”, ดุลพาห, 4,43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539).

คณิต ณ นคร, “**วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน**”, วารสารนิติศาสตร์ 15 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2528).

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, **คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา**, หจก.จิรัชการพิมพ์: กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 5.

มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Standards on Criminal Justice), มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม: โรงพิมพ์เดือนตุลา

กุลพล พลวัน, “**หลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจ**”, วารสารอัยการ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 85 (มกราคม 2528).

คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา : กรุงเทพฯ) , พิมพ์ครั้งที่ 3.

ISBN-13: 978-6163290106



9 786163 290106

