

ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้ประกาศ
คณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

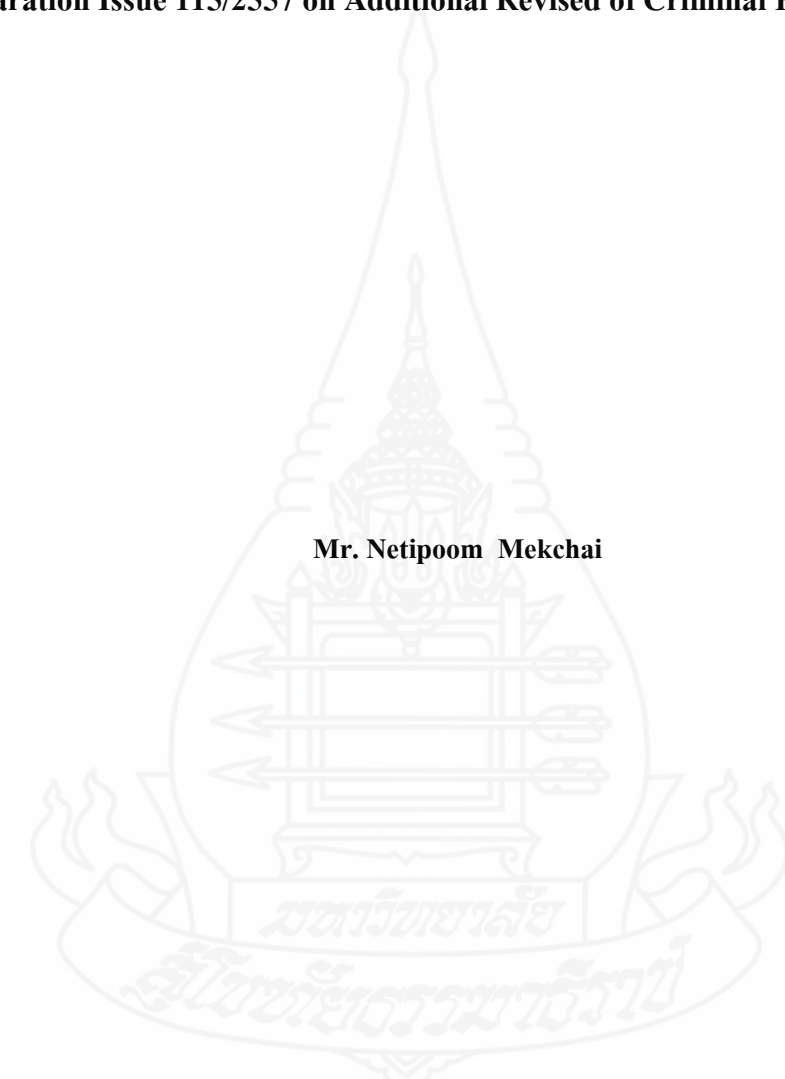


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**The Effect on Checks and Balances under National Council for Peace and Order
Declaration Issue 115/2557 on Additional Revised of Criminal Procedure Law**

Mr. Netipoom Mekchai



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017


หัวข้อการศึกษาคั่นคว้ออิสระ ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557
เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ชื่อและนามสกุล นายเนติภูมิ เมฆฉาย
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ถวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว้ออิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ถวัลย์ หอนพรัตน์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว่าอิสระ ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้ประกาศ
คณะกรรมการความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้ศึกษา นายเนติภูมิ เมฆฉาย **รหัสนักศึกษา** 2584002071 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่าอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรในการควบคุมคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 และมาตรา 145/1 และการชี้ขาดอำนาจสอบสวนกรณีไม่แน่ใจว่าพนักงานสอบสวนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา 21 และมาตรา 21/1 ว่ามีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเหมาะสมหรือไม่ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเก็บข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ผลการศึกษาพบว่า ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติดังกล่าว มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่ไม่เหมาะสมในส่วนของการทำงานเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 จึงเสนอแนะให้แก้ปัญหาดังกล่าวโดย ในกรณีจังหวัดอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจทำงานเห็นแย้ง ส่วนในกรุงเทพมหานคร กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจทำงานเห็นแย้ง ส่วนในประเด็นของผู้มีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่ไม่แน่ใจว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา 21/1 นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติปัญหาความไม่แน่ชัดของการกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เพราะหากปล่อยให้คดีไว้โดยไม่มีกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบย่อมส่งผลให้การสอบสวนล่าช้า และเป็นการทำลายหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในคดี บทบัญญัติตามมาตรา 21/1 จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจ

คำสำคัญ ความเห็นแย้ง ชี้ขาดอำนาจสอบสวน การถ่วงดุลอำนาจ

Independent Study title: The Effect on Checks and Balances under National Council for Peace and Order Declaration Issue 115/2557 on Additional Revised of Criminal Procedure Law

Author: Mr. Netipoom Mekchai; **ID:** 2584002071; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Lawan Hornopparat, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The objectives of this research entitle of “National Council for Peace and Order declaration issue 115/2557 on additional revised of criminal procedure law: A case study of legal problems and effects for checks and balances” aim to studying the concept and general principles of criminal proceedings and checks and balances theory between two organizations to control a public prosecutor’s non-prosecution order according to the Criminal Procedure Code of Thailand section 145 and section 145/1. And power to deciding who shall be the investigative officer according to section 21 and 21/1 whether has a proper checks and balance and find a reasonable approach in solving such problems.

This research is a qualitative study with the methodology of documentary research by provisions of laws, text books, articles, academic papers, theses, and other sources from internet in both the Thai and English languages.

The result of this research has been reveal that section 145/1 has an inappropriate checks and balances system in case of making dissenting opinion for public prosecutor’s non-prosecution order. Therefore, researcher propose that in case of province outside Bangkok, person has in charge of making dissenting opinion is provincial governor. In case of Bangkok, person has in charge of making dissenting opinion are Bangkok Governor, Deputy Bangkok Governor and Permanent Secretary for the Bangkok Metropolitan Administration. The issue of section 21/1, this section has object in solving problem who shall be the investigative officer. In case there is no investigative officer, the investigation will be late and against the right and liberty of related person. Therefore section 21/1 is not against checks and balances system.

Keywords: Dissenting opinion, Decide the power of investigation, Check and balance

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพราะความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของท่านรองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาที่ทำวิจัยจนเป็นการศึกษาค้นคว้าอิสระที่เสร็จสมบูรณ์และลุล่วงด้วยดี และศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิวิธ วงศ์ทิพย์ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำในการสอบปกป้องการค้นคว้าอิสระ โดยทำให้การค้นคว้าอิสระสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้ให้กำเนิดซึ่งได้ให้ความรักและความห่วงใยเป็นกำลังใจ ตลอดจนให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้านมาโดยตลอด

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคน ตลอดจนบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือในทุกๆ สิ่ง มอบความรักความใส่ใจ ให้กำลังใจและความห่วงใยแก่ผู้ศึกษาตลอดมาจนสำเร็จการศึกษา

หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะก่อประโยชน์หรือส่งผลดีแก่ส่วนรวมบ้าง ผู้ศึกษาขอขอบคุณดีดังกล่าวให้แก่คณาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมถึงมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สถาบันที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้ศึกษา แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใดเกิดขึ้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เนติภูมิ เมฆฉาย

กุมภาพันธ์ 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. สมมติฐานการศึกษา	4
4. วิธีดำเนินการศึกษา	4
5. ขอบเขตของการวิจัย	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ	6
1. หลักการถ่วงดุลอำนาจ	6
1.1 หลักนิติรัฐ	6
1.2 หลักนิติธรรม	9
1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	11
1.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ	13
2. แนวคิดและบทบาทของผู้ว่าราชการในคดีอาญา	15
2.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	16
2.2 ผู้ว่าราชการในจังหวัดอื่น	18
3. ความเห็นของนักวิชาการ	22
บทที่ 3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศและประเทศไทย	25
1. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรฐานของสหประชาชาติ	26
2. การฟ้องคดีอาญาในต่างประเทศ	31
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	32
2.2 ประเทศฝรั่งเศส	35
2.3 ประเทศญี่ปุ่น	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. หลักการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดีในประเทศไทย	40
3.1 การสอบสวนคดีอาญา	45
3.1.1 พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวน	46
3.1.2 พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญา	50
3.1.3 กรณีไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดควรเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ	54
3.2 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ	56
3.2.1 การใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญา	59
3.2.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี	61
บทที่ 4 วิเคราะห์ผลกระทบจากประกาศคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	66
1. ปัญหาผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า พนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ	68
2. ปัญหาผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง กรณีพนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุด มีคำสั่งไม่ฟ้องคดี	72
บทที่ 5 สรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะ	78
สรุปการศึกษา	78
ข้อเสนอแนะ	79
บรรณานุกรม	81
ภาคผนวก	85
ประวัติผู้ศึกษา	88

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยเนื่องจากกฎหมายอาญามีการกำหนดว่าการกระทำหรือการงดเว้นกระทำการใดมีความผิดตามกฎหมายและมีบทลงโทษแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืน บทบัญญัติดังกล่าว บทลงโทษในทางกฎหมายอาญามีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ถูกลงโทษโดยตรง เช่น ประหารชีวิต จำคุก อันแตกต่างจากบทลงโทษในทางแพ่งที่มุ่งจะเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทบสิทธิหรือโต้แย้งสิทธิ กฎหมายอาญาจึงเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีจะมีบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันได้แก่ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในขั้นตอนของการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้ต้องหามีความผิดหรือมีความบริสุทธิ์¹ เมื่อพยานหลักฐานพอฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ พนักงานสอบสวนก็จะทำความเห็นเสนอสำนวนส่งต่อไปยังพนักงานอัยการผู้มีอำนาจทำความเห็นฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ขั้นตอนในการสอบสวนจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการพิสูจน์ในเบื้องต้นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ได้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ทำสำนวนสรุปความเห็นและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แม้บางกรณีความผิดได้กระทำลงหลายท้องที่อันจะส่งผลให้มีพนักงานสอบสวนในท้องที่ต่างๆที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนมากกว่าหนึ่งแห่งก็ตาม² แต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะมีเพียงท้องที่เดียว ซึ่งมีหน้าที่ทำความเห็นและสรุปสำนวน ในกรณีที่ความผิดได้กระทำลงในเขตท้องที่เดียวก็จะมีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนท้องที่ใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่หากกรณีความผิดได้กระทำลงหลายท้องที่ ก็จะมีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนท้องที่ใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าพนักงานสอบสวนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมาย

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19

วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 ซึ่งแบ่งเป็นสามกรณี กรณีแรก ในกรุงเทพมหานครจะกำหนดให้ รองผู้บัญชาการตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด กรณีที่สอง ในจังหวัดอื่นก็จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ชี้ขาด กรณีที่สาม ในระหว่างหลายจังหวัดจะกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด

หลังจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสรุปสำนวนเสร็จ ก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงาน อัยการ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการเห็นว่าข้อเท็จจริง ยังไม่เพียงพอ ก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาซักถาม ก็ได้ หากเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามความเห็นของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล แต่หากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดหรือมีเหตุ อื่นที่ไม่ควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยอิสระ

จะเห็นได้ว่าอัยการมีดุลพินิจที่อิสระในการดำเนินคดี ไม่มีบุคคลใดหรือองค์กรใด มาแทรกแซงดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่คำสั่งที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ควรที่จะมีการ ตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการได้เช่นกัน การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ล้วนแต่มีผลกระทบต่องานสังคมและทางผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำความผิดทางอาญาด้วย คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงมีการตรวจสอบคำสั่ง ดังกล่าวโดยองค์กรภายนอกซึ่งกำหนดให้มีอำนาจทำให้เห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงาน อัยการที่มีใช่อัยการสูงสุด ได้กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งใช้ กับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่ไม่ใช่อัยการสูงสุด สามารถแบ่งเป็นสองกรณี กรณีแรก ในกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง ไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีที่สอง ในจังหวัดอื่น ให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่ง ไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด บุคคลดังกล่าวก็มีอำนาจที่จะทำความเห็น ว่าเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการหรือไม่เห็นด้วย (แย้ง) คำสั่งของอัยการ หากมี การแย้งคำสั่งของอัยการก็จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งคำสั่งของพนักงานอัยการที่ต้องดำเนินการ ตามมาตรา 145 นั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะคำสั่งไม่ฟ้องคดีเท่านั้น ยังรวมถึงคำสั่งของพนักงานอัยการ ที่จะอุทธรณ์ ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วย ซึ่งเป็นคำสั่งที่กระทบต่อความสงบ เรียบร้อยของสังคมเช่นกัน

บทบัญญัติในเรื่องการชี้ขาดอำนาจสอบสวนตามมาตรา 21 และการทำความเห็น แยกในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 145 ได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 แม้จะมีการแก้ไขในมาตรา 145 ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 333 ซึ่งประกาศในวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ก็เป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อยในชื่อจังหวัดและตำแหน่งเท่านั้นซึ่งมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เดิมชื่อว่า กรมตำรวจซึ่งอยู่ในสังกัด กระทรวงมหาดไทย เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ให้โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จึงถือว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป

ต่อมาวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนในคดีอาญา เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีประเด็นสำคัญสามประการ ดังนี้

ประการแรก กำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาด ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใด ในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด ประการที่สอง เพิ่มกรณีผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไปให้เป็นข้อยกเว้น ที่พนักงานสอบสวนเมื่อมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาสามารถส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการได้ แม้จะไม่มีตัวผู้ต้องหาก็ตาม และประการที่สาม กำหนดผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง กรณีพนักงานอัยการที่มีใช่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ

แม้การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสอบสวนมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามข้อกฎหมายข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ ทำให้เกิดคำถามชวนสงสัยว่า ในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือการกำหนดผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง กรณีพนักงานอัยการที่มีใช่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจแทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฯ นั้นเป็นการทำลายระบบถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการยุติธรรมหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่อง ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเป็นการตอบคำถามในเรื่องของความเหมาะสมที่จะนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับว่ามีหรือไม่ หรือสามารถใช้บังคับได้เพียงใด

และจะอย่างไรให้การดำเนินคดีอาญามีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม ผู้ศึกษา จึงทำการศึกษาเรื่องนี้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาแนวคิด และทฤษฎีการสอบสวน และการฟ้องคดีอาญา
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศ และหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการสอบสวน และการฟ้องคดีอาญา
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 2.4 เพื่อนำผลการวิเคราะห์ตามข้อ 2.3 นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ต่อไป

3. สมมติฐานการศึกษา

การบังคับใช้กฎหมายตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นยังมีข้อบกพร่องในส่วนของบุคคลผู้มีอำนาจในการทำความเห็นแย้งซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะของการวิเคราะห์ (Analytical Study) โดยทำการรวบรวมกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมาวิเคราะห์ ในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

5. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเฉพาะแนวความคิดของหลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจบทบาทของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ความเห็นของนักวิชาการต่าง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหประชาชาติ การฟ้องคดีในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และการ ดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 6.1 ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีการสอบสวน และการฟ้องคดีอาญา
- 6.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายต่างประเทศ และหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการสอบสวน และการฟ้องคดีอาญา
- 6.3 ทำให้ทราบผลกระทบจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 6.4 นำผลการวิเคราะห์ตามข้อ 6.3 มาเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการศึกษา
กฎหมายให้รู้แจ้งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยทฤษฎีเป็นรากฐาน เพื่อให้มีหลักคิดในการศึกษา
กฎหมายในเรื่องอื่นๆ อันได้แก่หลักการถ่วงดุลอำนาจ บทบาทของผู้ว่าราชการ และได้รวบรวม
ความเห็นของทางวิชาการเกี่ยวกับหัวข้อที่ศึกษา

1. หลักการถ่วงดุลอำนาจ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่างมีความมุ่งหวังให้ประชาชนในประเทศ
ของตนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ โดยไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น
ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในทิศทาง
ที่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งได้แก่
ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีอำนาจอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษา
เห็นว่า การถ่วงดุลอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นที่จะมีและทำให้เกิดขึ้นไม่ว่าในหน่วยงานหรือองค์กร
เพราะการถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักประกันสำคัญที่ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้
อำนาจ หรือตลอดจนบุคคลอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับการใช้อำนาจเหล่านั้นเชื่อมั่นและมั่นใจในกลไก
ของการใช้อำนาจ เสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมือที่จะขับเคลื่อนกระบวนการทุกอย่างให้ดำเนินไปในทาง
ที่ถูกที่ควร และมีเหตุผลเสมอ

หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงมีผลเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น เพราะอำนาจที่ไม่เปิดเผย
ขั้นตอนและที่มาย่อมมีความเสี่ยงและมีแนวโน้มที่จะทำให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง
เหมาะสม หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีที่มาจากหลักนิติรัฐนั่นเอง

1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ³ หรือ Rechtsstaat/legal state เป็นหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย
ที่ริเริ่มและพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศซivilลอว์ (Civil Law) หรือในภาคพื้นยุโรป เมื่อประมาณ

³ อุกฤษ มงคลนาวิน, “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”, *อุดมนิติ*, 9, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555):
หน้า 6-9

ปลายศตวรรษที่ 19 โดยนักกฎหมายชาวเยอรมัน ซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐที่มีคุณสมบัติเป็นนิติรัฐคือรัฐที่ยอมลดตนเองลงมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ในนิติรัฐอำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีและใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ในขณะที่ปัจเจกชนก็มีช่องทางในการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบควบคุม หลักนิติรัฐตามแนวคิดของยุโรปเป็นการเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และเมื่อใช้อำนาจก็ต้องใช้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการแปรสภาพจากอำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัดให้กลายเป็นอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อควบคุมมิให้ผู้ปกครองรัฐใช้อำนาจไปตามอำเภอใจอันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร⁴ ด้วยเหตุนี้ นิติรัฐจึงเป็นเสมือนอาวุธที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนที่ทำให้มีสิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน⁵ ทั้งนี้ องค์กรประกอบที่เป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย

ประการแรก หลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยมจะต้องจัดให้มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้เกิดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้องค์กร สถาบันการเมือง รัฐสภา รัฐบาล ฝ่ายปกครองหรือศาลมีอำนาจบีบบังคับประชาชนได้โดยพลการ จึงต้องจัดให้มีระบบการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) เพราะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า “บุคคลใดก็ตามที่มีอำนาจอยู่ในมือก็มักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตจึงจำต้องใช้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางแห่งกำลัง” จากหลักนิติรัฐ การกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่คอยควบคุมความชอบด้วยกฎหมายหรือมีระบบการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้องค์กรต่างๆ นั้นอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวลงรายละเอียดในลำดับถัดไป

ประการที่สอง หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รัฐต้องไม่กระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้ารัฐต้องกระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนจะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นจริง จึงต้องมีหลักการที่เป็นหลักประกัน เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวข้างต้น หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ก็แต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”, *จุลนิติ*, 9,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): หน้า 18

⁵ อรรถพล ไหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม”, *จุลนิติ*, 11, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): หน้า 40

หลักการให้ระบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งหลักประกันในการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน

ประการที่สาม หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หลักการข้อนี้ เป็นความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ต้องใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียม ต้องไม่พิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ โดยฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ตราขึ้น และโดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่เฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สี่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือ หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

ประการที่ห้า หลักความเป็นอิสระของพิพากษา การที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในความจริงได้จะต้องจัดให้มีองค์กรชี้ขาดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีความอิสระในการตัดสินใจพิพากษาของผู้พิพากษาอย่างเต็มที่ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองหรือศาลพิเศษอื่น

ประการที่หก หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีคามผิด ไม่มีโทษ หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา และยังใช้กับกรณีโทษปรับทางปกครอง โทษทางวินัยและข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพด้วย การกำหนดโทษจะต้องกระทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการของรัฐสภาเท่านั้น ไม่อาจจะกระทำโดยกฎหมายจารีต ประเพณีได้ และต้องมีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนจะได้ทราบว่าพฤติกรรมเช่นใดที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และควรจะทำปฏิบัติอย่างไร และห้ามมิให้ออกกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษ หรือเพิ่มโทษ ยกเว้นจะเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

ประการที่เจ็ด หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รากฐานแนวคิดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมเป็นกรอบวิถีชีวิตทางการเมือง จัดตั้งองค์กรทางการเมือง แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร จำกัดอำนาจรัฐ

และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญไม่ได้

1.2 หลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายคืออะไรและมีอะไรบ้าง จึงทำให้ยังอาจสับสนว่าการปฏิบัติอย่างไรถือว่าถูกต้อง และเป็นไปตามหลักนิติธรรม

แนวคิดเรื่อง The Rule of Law มีรูปธรรมชัดเจนที่ประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยปรากฏอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ.1215 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ ศาสตราจารย์ เอ.วี. ไคซีย์ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียมหาราช ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับโดยกล่าวว่า The Rule of Law มีความสำคัญ 3 ประการ⁶ คือ

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับได้

ความหมายของหลักนิติธรรม ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

⁶ ชานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: ธนาพรเสถ, 2552, หน้า 4

หลักนิติธรรมจึงมีความหมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้และการตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมต้องไม่ฝ่าฝืนต่อหลักนิติธรรม

หลักนิติรัฐ กับหลักนิติธรรมต่างมีความคล้ายคลึงกันในสองประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ถ้าไม่มีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น เพราะถ้าดำเนินการไปแล้วอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และประเด็นที่สอง หลักที่ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด ฝ่ายปกครองก็ใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงที่มา แนวคิด และพัฒนาการระหว่างหลักนิติธรรม กับหลักนิติรัฐแล้ว สามารถสรุปความแตกต่างของระหว่างหลักการทั้งสองได้ดังนี้

ข้อ 1 พิจารณาจากต้นกำเนิด ข้อความคิดเรื่องนิติรัฐมีวิธีการศึกษาตั้งต้นเริ่มจากรัฐและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายนั่นเอง ในขณะที่ข้อความคิดเรื่องนิติธรรมนั้นมีต้นกำเนิดจากความหวั่นเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งหมายไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นมุมมองจากรัฐ แต่หลักนิติธรรมเป็นมุมมองจากปัจเจกชน

ข้อ 2 พิจารณาทางเนื้อหาสาระ หลักนิติรัฐเป็นกรณีที่รัฐยอมตกลงมาอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นเรื่องของ โครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย เป็นเรื่องของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่สถาปนาให้กฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน เป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุลและเป็นเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้น ถูกสร้างขึ้นตามแนวคิดเสรีนิยม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลักนิติรัฐของภาคพื้นยุโรป เน้นที่รูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ ในขณะที่หลักนิติธรรมของแองโกลแซกซอนเน้นที่เนื้อหา และกระบวนการหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอันจะขาดมิได้สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายใดที่ขัดแย้งกับหลักการของกฎหมายที่ดีที่เป็นสากลหรือขัดกับหลักนิติธรรมแล้ว ก็ควรจะแก้ไขได้ด้วยกระบวนการทางรัฐสภา

ข้อ 3 พิจารณาจากสกุลกฎหมาย หลักนิติรัฐกำเนิดและพัฒนาในสกุลกฎหมาย Romano-Germanic ซึ่งยอมรับการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในขณะที่หลักนิติธรรมกำเนิด

ในสกุลกฎหมายเองไกลแซกซอน ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา⁷

1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอลงรายละเอียดเฉพาะในหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือ The Separation of Powers ตามหลักของนิติรัฐ ดังจะกล่าวดังต่อไปนี้

อำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการเป็นรัฐ นอกเหนือจากอาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้วยังต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย เพราะในแต่ละประเทศต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครองตนเอง โดยแต่ละรัฐจะมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งมีอำนาจแตกต่างกัน ดังนี้ คือ

1.3.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่มีอำนาจออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

1.3.2 ฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจคือรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่นำกฎหมายมาบังคับใช้และออกกฎหมายบางส่วนที่มีความสำคัญน้อยกว่านิติบัญญัติ

1.3.3 ฝ่ายตุลาการ เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจคือ ศาลและกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ตีความตัวบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัดสินพิจารณาคดี

ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย ได้แก่

หนึ่ง ความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มาจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐ

สอง การทั่วไป (Universality) อำนาจอธิปไตยของรับมีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่า เมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศมานาน

สาม ความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจจะมีการปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

และสี่ การแบ่งแยกมิได้ (Indivisibility) หมายความว่า ในรัฐฯ หนึ่ง จะต้องใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่ในที่นี้การแบ่งแยกดังกล่าวมิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในองค์กรต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจ

⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, *หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย*, จุลินิติ, 9, 1, 2555, หน้า 10

จุดกำเนิดของทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยเกิดขึ้นจาก ชาร์ล เดอ เซงตอกดา, บารอง เดอ มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักกฎหมายผู้เขียนหนังสือเรื่อง เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย หรือ The Spirit of the Law ซึ่งเป็นหนังสือที่กล่าวถึงระบบการเมืองการปกครองทั่วโลก โดยมงเตสกีเออ แยกรัฐบาลเป็น 3 รูปแบบ คือ สาธารณรัฐ สมบูรณาญาสิทธิ และทรราช ซึ่งรัฐบาลแต่ละรูปแบบ จะมีหลักการที่ยึดถือแตกต่างกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐจะยึดความดีเป็นหลัก ในขณะที่สมบูรณาญาสิทธิ ยึดหลักเกียรติศักดิ์ และทรราชยึดหลักความกลัว แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบไหน หากต้องการ เป็นรัฐบาลที่ดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีเสรีภาพของประชาชนเป็นวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งสามารถ เกิดขึ้นได้แต่โดยการทำให้อำนาจอ่อนตัวลง ทั้งนี้ เสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นการที่ประชาชนสามารถ ทำในสิ่งที่ตนประสงค์ และไม่ต้องถูกบังคับให้ทำในสิ่งที่ตนไม่ต้องการ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่า รัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจ 3 ประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับ กฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง ซึ่งแต่ละอำนาจจะต้องใช้ โดยองค์กรที่ต่างกันด้วย เพราะหากมีการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง เสรีภาพที่เป็น ความมุ่งหวังย่อมเกิดขึ้นไม่ได้อย่างแน่นอน⁸ กล่าวคือ เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิด ความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์เช่นเดียวกัน อิสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร หากรวมอยู่ กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการเพราะตุลาการ อาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่ ... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน⁹ ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจ บริหารนโยบายสาธารณะอำนาจพิจารณาติของบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามงเตสกีเออไม่ต้องการ ให้อำนาจอยู่ที่บุคคลคนเดียว เพราะเป็นธรรมดาที่บุคคลคนใดมีอำนาจอยู่ในมือก็มักจะใช้อำนาจ เกินเลยอยู่เสมอ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจหนึ่ง เอาไว้ หรือ อำนาจยอมหยุดยั้งได้ (Power Stop Power) คือต้องการให้มีอิสระออกจากกัน เพื่อคุ้มครอง และให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ถึงจะเป็นเจตนาที่แท้จริงของมงเตสกีเออ ไม่ใช่เพียง ว่าอำนาจธิปไตยต้องแบ่งออกเป็น 3 อำนาจเท่านั้น

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่มที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546, หน้า 69-70

⁹ ภาสพงษ์ เรณูมาศ, ตุลาการวิวัฒน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง, 2550, สืบค้นจาก

ด้วยเหตุนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่หรือนิติรัฐ โดยหลักการนี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำเอาอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจรัฐนั้นย่อมต้องมีความเป็นเอกภาพ แต่อาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจของรัฐโดยการกระจายอำนาจไปให้องค์กรต่างๆ ของรัฐ เพื่อควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจ โดยอาศัยหลักการใช้อำนาจอย่างมีเหตุมีผล และสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจรัฐ จึงมีผลทำให้เกิดการดุลและคานอำนาจระหว่างกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ กล่าวคือ ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง โดยประโยชน์ที่ได้จากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ แต่ละองค์กรของรัฐมีอำนาจยับยั้งและควบคุมตรวจสอบอำนาจขององค์กรอื่น และยังเป็นโอกาสให้บุคคลต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐอันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในภารกิจของรัฐแต่ละด้าน ซึ่งส่งผลทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี¹⁰

1.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.4.1 การตรวจสอบ หมายถึง การตรวจสอบการกระทำหรือการดำเนินการขององค์กรอื่น

1.4.2 การถ่วงดุล หมายถึง การใช้อำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุล จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง และยังมีอำนาจยับยั้งจำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วย การตรวจสอบและถ่วงดุลจึงเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้มีความเป็นกลางและมีเหตุผลชอบด้วยกฎหมาย

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะและความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย คือ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการและอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีกลไกของการถ่วงดุลและใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้เพื่อให้องค์กรที่ใช้อำนาจต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงมีพื้นฐานมาจากแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

¹⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2557, หน้า 167-168

การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอาจมีความแตกต่างและไม่จำเป็นต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอไป เนื่องจากในแต่ละรัฐมีรูปแบบการปกครองต่างกัน รูปแบบการปกครองจึงเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการจะปกครองโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองจะใช้อำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจที่เด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยผู้ใช้อาจมีอำนาจในหน้าที่ของตนเอง ไม่สามารถไปแทรกแซงหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้

ตัวอย่างมาตรการที่ใช้ในการควบคุมอำนาจของแต่ละอำนาจ เช่น การยุบสภาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถควบคุมอำนาจนิติบัญญัติได้ ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดวาระลงก่อนกำหนด หรือการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่อำนาจตุลาการก็ตาม ก็อาจถูกถ่วงดุลอำนาจได้เช่นกัน โดยการจัดตั้งศาลและกำหนดเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควร อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การตรวจสอบถ่วงดุล เป็นมาตรการหนึ่งในการดุลและคานอำนาจของฝ่ายปกครองเช่นกัน เพราะหากขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ และกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวก็ไม่ใช่กฎหมายมหาชน เพราะหลักของกฎหมายมหาชนนั้นมีขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หลักการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐในทางที่มิชอบ

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจอาจแบ่งได้ 2 ประเภท

1) การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน หมายถึง การตรวจสอบโดยองค์กรนั่นเอง ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบ วิธีที่ใช้กันในหลายองค์กรคือการตรวจสอบโดยระบบการบังคับบัญชาซึ่งเป็นการตรวจสอบตามลำดับชั้น (Bureacracy) โดยมีผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งการเป็นอย่างอื่นตามสมควรได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอน แก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่ง

2) การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก หมายถึง การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจเอง ซึ่งการตรวจสอบวิธีนี้จะมีผลเป็นการให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมีความระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งในกรณีที่องค์กรภายนอกที่ตรวจสอบมีอำนาจที่จะยับยั้งการใช้อำนาจขององค์กรที่ถูกตรวจสอบนั้นด้วย ถือว่าเป็นการถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล การถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถที่จะตรวจสอบการกระทำขององค์กรนั้นได้

2. แนวคิดและบทบาทของผู้ว่าราชการในคดีอาญา

จังหวัดเป็นหน่วยราชการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบไปด้วยอำเภอหลายอำเภอ การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตของจังหวัดให้ตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ ในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย¹¹ ผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่ามียุทธศาสตร์ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากในจังหวัดนั้นๆ โดยมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารจังหวัด

ในส่วนของกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมของสังคม¹² ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนแต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่โดยจะมีอำนาจสอบสวนในคดีอาญาบางประเภท กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดของตนได้

การอำนวยความสะดวกธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดประการหนึ่งคือ กรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดว่า ถ้าเป็นคดีในจังหวัดอื่นให้พนักงานอัยการ ส่งสำนวนการสอบสวนที่สั่งไม่ฟ้องนั้น เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบคำสั่งไม่ฟ้อง ของอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เพื่อส่งให้อธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาด

¹¹ วิกีพีเดีย, ราชการส่วนภูมิภาค (ประเทศไทย), สืบค้นจาก [https://th.wikipedia.org/wiki/ราชการส่วนภูมิภาค_\(ประเทศไทย\)](https://th.wikipedia.org/wiki/ราชการส่วนภูมิภาค_(ประเทศไทย))

¹² กระทรวงมหาดไทย, *หน้าที่และความรับผิดชอบ*, สืบค้นจาก http://www.moi.go.th/portal/page?_pageid=814,1066638&_dad=portal&_schema=PORTAL

หากเป็นคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องเรียนขอความเป็นธรรม การมีความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็เป็นมาตรการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาชั้นสอบสวน และในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ก็มีอำนาจที่จะเห็นชอบที่อัยการจะสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาด้วยเช่นกัน

2.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีบทบาทและความสำคัญทั้งในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ ความเป็นรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ดังเห็นจากการมีพระราชบัญญัติเฉพาะ นั่นคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹³ นอกจากนี้รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร ยังเป็นระบบชั้นเดียว หมายถึง กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่จังหวัดอื่นๆ มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในกฎหมาย พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีความหมายในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนจังหวัดอื่นๆ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เหมือนนายกเทศมนตรีซึ่งจังหวัดอื่น มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเหมือนกัน

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 49 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย บริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- 3) แต่งตั้งและถอดถอน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

¹³ สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร, สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรุงเทพมหานคร>

1) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

2) วางระเบียบ เพื่อให้งานของกรุงเทพมหานคร เป็นไปโดยเรียบร้อย

3) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกคือ ส่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี ส่วนที่สองคือ สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนที่สาม คือ สำนักและสำนักงานเขต ซึ่งการบริหารของกรุงเทพมหานคร มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 16 สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน โดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ในส่วนของการบังคับบัญชากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการประจำ มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานคร¹⁴ นอกจากนี้ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร¹⁵

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 64

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 65

ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้บุคคลตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง มีอำนาจดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

2) ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามมาตรา 90 วรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

3) มาตรา 90 วรรคสี่ ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.2 ผู้ว่าราชการในจังหวัดอื่น

ผู้ว่าราชการในจังหวัดอื่น เป็นหัวหน้าสูงสุดหน่วยราชการ¹⁶ สามารถดูแลหน่วยงานภายในจังหวัดที่หรือสั่งการในด้านนโยบาย ในต่างจังหวัดมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 บัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย”

องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁷ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ส่วนเทศบาลจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แยกย่อยไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยจะแบ่งตามความหนาแน่นของประชากร เทศบาลมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงานภายในพื้นที่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 54 กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 57 ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

¹⁷ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี องค์การบริหารส่วนจังหวัด, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/องค์การบริหารส่วนจังหวัด>

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบทประฆานต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับกรปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ในส่วนองข้อมูล ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะมีข้อมูล ข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งได้จาก นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้อร้องเรียนของผู้เสียหาย หรือบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลนอกเหนือจาก ในสำนวนการสอบสวน เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเป็นธรรม ซึ่งปรากฏว่าขณะที่เรื่องนี้ อยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมอัยการชี้ขาดสั่งฟ้องตามความเห็นแย้ง ของผู้ว่าราชการจังหวัด มากกว่า 75%¹⁸

นอกจากนี้อีกประการหนึ่ง การที่มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ ศูนย์ดำรงธรรมโดยกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัด และให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและประชาชนได้รับความพึงพอใจ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี ให้มีการตั้งศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ทำงานลักษณะเดียวกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในเขตอำเภอของตน

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ได้กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทำความเห็นแย้งแต่เนื่องจากโดยองค์กรแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้อาจจะไม่ได้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงดังเช่นเจ้าพนักงานตำรวจ ทำให้ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย ซึ่งการทำความเห็นแย้งคำสั่งพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดีนั้น

¹⁸ Manager Online การสอบสวนคดีอาญาในยุคนปฏิรูป ภารกิจเข็นครกขึ้นภูเขา, 2560, สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/daily/viewnews.aspx?NewsID=9600000010849>

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอาศัยความรู้ทางด้านกฎหมายและการบริหารควบคู่กันด้วย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาสองประการ

ประการแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ในด้านกฎหมายเพียงพอหรือไม่ แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ได้เป็นผู้ใช้กฎหมายอาญาโดยตรง แต่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้ในการปกครอง บริหาร เป็นหลัก แต่ผู้ว่าราชการก็มีฝ่ายกฎหมายที่ให้คำปรึกษาและทำความเข้าใจให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจ ขั้นตอนในการทำความเข้าใจจึงมีการพิจารณาตามลำดับบังคับบัญชาในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน อันเป็นการถ่วงดุลให้ความเห็นนั้นชอบด้วยกฎหมายมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจล่าช้าหรือไม่ เนื่องจากมาตรา 145 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แต่เนื่องจากคดีอาญามีอายุความฟ้องร้องคดีเช่นเดียวกับคดีแพ่ง หากมีการพิจารณาทำความเข้าใจล่าช้า อาจจะทำให้คดีขาดอายุความซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก อีกทั้งภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานในจังหวัดก็มีปริมาณงานที่หนักพอสมควร กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/11260 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 โดยมีการกำหนดระยะเวลาการทำความเข้าใจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

- 1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเข้าใจภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานอัยการเว้นแต่เป็นคดีสำคัญหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น
- 2) ในกรณีที่เป็นคดีสำคัญหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ที่ไม่อาจทำความเข้าใจภายใน 30 วัน ให้รายงานพร้อมเหตุผลให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดและการติดตามคดี
- 3) ถ้าคดีจะขาดอายุความให้ผู้ว่าราชการรีบพิจารณาทำความเข้าใจและหากผู้ว่าราชการมีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการแล้ว ให้รีบส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการดำเนินการ

3. ความเห็นของนักวิชาการ

เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมบทสัมภาษณ์ และความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีต่อประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1 ประเด็นที่หนึ่ง การแก้ไขมาตรา 21/1 ถือเป็นการทำลายการตรวจสอบถ่วงดุล อันทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาคดีความทางอาญา ทั้งในด้านอำนาจสั่งฟ้อง ของพนักงานอัยการ และอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่

ผศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกฎหมาย มีความเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวไม่ได้ลดทอนกลไกการตรวจสอบหรือส่งผลต่อการสั่งฟ้องคดีอาญาแต่อย่างใด หากเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กล่าวคือ เปลี่ยนจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำรวจเท่านั้น อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญา กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องด้วยตนเองซึ่งเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการถ่วงดุลอำนาจ¹⁹

พ.ท.กมล ประจวบเหมาะ อดีตสมาชิกวุฒิสภาสรรหา และนายกสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลเสียต่อการตรวจสอบถ่วงดุลกันในชั้นสอบสวนระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับเจ้าพนักงานตำรวจมีผลกระทบต่อความยุติธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่สามารถกำกับดูแลการใช้อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจในเขตอำนาจของจังหวัดได้เลย ซึ่งขัดกับโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ดังนั้นการออกประกาศดังกล่าวนอกจากจะไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ยังเป็นการตัดโอกาสของประชาชนที่จะได้รับความเป็นธรรมจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีความเป็นกลางในคดีและเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของประชาชนและสังคม²⁰

3.2 ประเด็นที่สอง การแก้ไขมาตรา 145/1 ถือเป็นการทำลายการตรวจสอบถ่วงดุล อันทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาคดีความทางอาญา ทั้งในด้านอำนาจสั่งฟ้อง ของพนักงานอัยการ และอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่

¹⁹ รพีพรรณ สายันต์ตระกูล, ปกป้อง ศรีสนิท: ประกาศ คสช.แก้กม.วิอาญา ไม่ช่วยแก้ปัญหาที่รากเหง้า, 2557, สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-article/item/31700-law_31700.html

²⁰ สำนักข่าวไทย TNA News สมาคมนักปกครองฯ วอน คสช.ยกเลิกประกาศ ฉ.115 ตัดทอนอำนาจผู้ว่าฯ, 2557, สืบค้นจาก www.mcot.net/site/content?id=53d5fc95be0470e6328b456a#.VSvzlaTZiSo

ศ.ดร.คณิต ฒ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและอดีตอัยการสูงสุด เห็นว่า กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลตามกฎหมายเดิมก่อนมีการแก้ไขนั้นคืออยู่แล้ว และการแก้ไขครั้งนี้เป็นการทำลายการตรวจสอบถ่วงดุล²¹

3.3 ประเด็นที่สาม การแก้ไขตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557
มีส่วนในการแก้ไขปัญหของส่วนรวมหรือไม่

ผศ.ดร.ปกป้อง และศ.ดร.คณิต ต่างมีความเห็นในทางเดียวกันว่า การแก้ไขดังกล่าว ไม่ได้แก้ไขปัญหาใดๆ ให้ดีขึ้น โดยผศ.ดร.ปกป้องได้เสนอว่า การแก้ปัญหที่ตรงจุดคือการบัญญัติให้ผลของคำชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจสอบสวนที่เป็นที่สุดนั้น ส่งผลให้ศาลไม่สามารถนำมาหยิบยกเป็นประเด็นเพื่อยกฟ้องเพราะเหตุมีการสรุปสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลยกเรื่องเขตอำนาจสอบสวนมาเป็นเหตุยกฟ้องคดี ทั้งที่เป็นเพียงเหตุเล็กน้อย และไม่กระทบต่อเหตุแห่งการกระทำความผิดของจำเลยแต่อย่างใด จึงเป็นปัญหาที่แท้จริงและสมควรต้องแก้ไขโดยที่ศาลต้องไม่นำเรื่องเขตอำนาจสอบสวนที่มีการชี้ขาดให้เป็นที่สุดแล้วมาเป็นเหตุยกฟ้องนั่นเอง

3.4 ประการที่สี่ การออกประกาศฯ มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่

ในการประชุมศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สปก.ตร.) เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 โดยมีพล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานการประชุม ได้มีการนำเรื่องประกาศ คสช.ฉบับที่ 115/2557 เข้าหารือในที่ประชุม โดยการประชุมครั้งนี้ ได้มีการมอบหมายให้สำนักงานกฎหมายและคดี (กมค.) จัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ ฝึกอบรมให้ความรู้แก่พนักงานสอบสวน บช./ภ. ในการปฏิบัติตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557 และศึกษาการขอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญา ในศาลแขวงพ.ศ.2499 ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับประกาศ คสช.ฉบับดังกล่าว และจากคำสั่งในการประชุมครั้งนี้ที่ว่า “ห้ามไม่ให้ข้าราชการตำรวจบอกว่า ไม่พร้อมการปฏิบัติ หรือมีปัญหาการปฏิบัติ เพราะกว่าจะได้มาด้วยความยากลำบากมากมาย หากไม่ไหว ไม่พร้อมก็ไม่ควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ต้องพร้อมรับความลำบากทำงานให้เต็มที่ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมจะเอากฎหมายนี้ ไปอยู่ในอำนาจสั่งการ”²²

²¹ รพีพรรณ สายัณห์ตระกูล คณิต ชัดประกาศ คสช. แก้ ป.วิอาญา ฉวยโอกาสชิงอำนาจ สุกเอาเผากิน, 2557, สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/item/31881-law_31881.html

²² Isranews ตร.สั่งรักษายอำนาจประกาศคสช. ฉ.115 เต็มสูบ! ลั่นกว่าจะได้ยากลำบาก, 2557, สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/item/31807-sdds.html

3.5 ประการที่ห้า ผลกระทบที่อาจเกิดภายหลังจากมีการออกประกาศฯ

นายวิษณุ เครืองาม ที่ปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และเป็นประธานในการประชุมหารือ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิอาญา) ได้กล่าวในที่ประชุมว่า การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้องและกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นให้ผู้ว่าราชการภูธรภาค รับผิดชอบสูงสุดในการดูแลความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรมของประชาชน ไม่ควรรีบด่วนไปแก้ไขเปลี่ยนแปลง ควรพิจารณาโดยรอบคอบ หากมีจุดบกพร่องในการบริหารราชการภายในของตำรวจ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขด้วยหนังสือสั่งการ หรือข้อตกลงร่วมกัน ไม่ควร จะแก้ไขกฎหมาย²³

ในแง่ของการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาความอาญานั้น เมื่อพนักงาน อัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีการค้ำในสำนวนคดีความเดียวกัน การที่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวกลางในเรื่องการค้ำ หรือไม่ค้ำสำนวนฟ้องได้ แต่เมื่อไม่มีผู้ว่า ราชการจังหวัดช่วยทำให้ความสมดุลของ 3 องค์กรหมดไป เป็นการรวบอำนาจไปอยู่ที่ตำรวจ ดังนั้นเมื่อมีความเห็นชอบให้ส่งสำนวนฟ้องหรือไม่ฟ้อง ก็ถือว่าสิ้นสุดในกระบวนการยื่นฟ้อง ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนไม่สามารถหาทนายความเพื่อมาฟ้องร้องคดีความได้ จากเดิมที่มีอัยการเป็นทนายความแผ่นดินว่าความให้ กฎหมายดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

²³ Isranews มหาดไทยค้ำคนคช.แก้ป.วิอาญา 145/1 ยันทำลายถ่วงดุลตร.-อัยการ, 2557, สืบค้นจาก

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศและประเทศไทย

สำหรับการศึกษาในเรื่อง “ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่เคยมีผลใช้บังคับในอดีต อันเป็นคำสั่งของรัฐธรรมนูญปีต่อๆมาที่ต้องศึกษาเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิดและขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ นั่นคือจะต้องเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ทางกฎหมาย²⁴ ก่อนนั่นเอง

เมื่อมนุษย์รวมตัวอยู่กันเป็นสังคม เพื่อเป็นการจัดระเบียบให้มนุษย์พัฒนาสู่ชีวิตที่ดีงาม ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และเป็นการสร้างความสงบสุขแก่คนในสังคมนั้น และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงได้เกิดกฎหมายขึ้น ซึ่งปรากฏให้เห็นจากภาษิตภาษาละตินทางกฎหมายที่ว่า “ที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีกฎหมาย (Ubi societas, ibi jus) โดยภาษิตนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการออกกฎหมายที่วางระเบียบและกำหนดความประพฤติของมนุษย์เมื่อมีการรวมกลุ่มกันเป็นสังคม ทั้งนี้เพื่อให้การรวมกันดังกล่าวสามารถดำเนินการไปได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือการมีสภาพบังคับในสังคม²⁵ ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมรักษาและปรับปรุงแก้ไขสังคมให้ดีขึ้น โดยประสานประโยชน์ของสมาชิกทุกกลุ่มในสังคม²⁶ เพื่อสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้น

กฎหมายตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หมายถึง กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้นหรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ

ในขณะที่ Black's Law Dictionary อธิบายความหมายของกฎหมายไว้หลายนัย เช่น หมายถึงตัวกฎข้อบังคับการกระทำหรือความประพฤติโดยองค์อำนาจที่ควบคุมอยู่และมีความผูกพันทางกฎหมาย หรือหมายถึงคำสั่งที่ผูกพันให้บุคคลปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตาม

²⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 13, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2557, หน้า 43

²⁵ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2553, หน้า 1

²⁶ สำนักงานศาลยุติธรรม, *กฎหมายกับระเบียบสังคม*, 2547, สืบค้นจาก www.coj.go.th/cmcp/userfiles/module/3kotmhaykubrabeab.pdf

ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหมายถึงสิ่งที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามโดยประชาชน มิฉะนั้นจะถูกบังคับ หรือต้องรับผลทางกฎหมาย

กฎหมายตามแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐสภาธิบดี หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน หากไม่ปฏิบัติตามแล้วจะต้องได้รับโทษ²⁷

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด กฎหมายคือ กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแบบแห่งการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยมีสภาพบังคับของสังคมนั้น

ในทัศนะของผู้ศึกษา กฎหมายจึงเป็นกฎเกณฑ์ หรือคำสั่งตลอดจนข้อบังคับที่ถูกกำหนดขึ้น โดยรัฐหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งสังคมที่สงบสุข และมีสภาพบังคับสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน ด้วยเหตุนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีการประกาศกฎหมายออกบังคับใช้ พลเมืองของรัฐทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม ทั้งนี้เนื่องมาจากมีการเชิดชูกฎหมายว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

แม้จะปรากฏว่าในสังคมหนึ่งๆ มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อวางระเบียบกฎเกณฑ์ในสังคมแล้วก็ตาม แต่การวางระเบียบในแต่ละสังคมย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่บทบัญญัติของกฎหมายจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้โครงสร้างหลักของกฎหมายในแต่ละสังคม จึงจำเป็นต้องมีการออกมาตรฐานกลาง เพื่อให้แต่ละประเทศมีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ จึงส่งผลทำให้ไทยมีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นมาตรฐานสากลเหล่านั้น โดยมีวิธีดำเนินการได้แก่การปรับและแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่รับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานด้านต่างๆ รวมถึงสิทธิของบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีรายละเอียดดังที่ผู้ศึกษาจะกล่าวต่อไป

1. กฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญาตามมาตรฐานของสหประชาชาติ

การดำเนินการควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องที่รัฐจำเป็นต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสอดส่องดูแล ตลอดจนถึงสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง ตรวจสอบบุคคล ทรัพย์สิน และสถานที่ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและพยานหลักฐานประกอบการจับกุม และดำเนินกับผู้กระทำความผิด

²⁷ ดิเรก ควรสมาคม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554, หน้า 25-27

ในขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่ชั้นควบคุมตัว การสอบสวน การฟ้องร้อง การดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาแล้วแต่เป็นขั้นตอนที่มีลักษณะก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดขอบเขตและมาตรฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ระดับสากล สหประชาชาติได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ในสาส์นรับรองสิทธิ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง และกฎหมายฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ โดยสิทธิที่เป็นมาตรฐานสำคัญ ได้แก่

1) สิทธิที่จะไม่ถูกตรวจค้นเคหสถาน ตรวจค้นยานพาหนะ ตรวจค้นตัวหรือแสวงหาพยานหลักฐานจากเนื้อตัวร่างกายโดยมิชอบ

2) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขังโดยมิชอบ

3) สิทธิที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะได้รับสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

4) สิทธิที่จะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา

5) สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิตามกฎหมายเมื่อถูกดำเนินคดี

6) สิทธิที่จะไม่ให้การ

7) สิทธิของผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตน
ในชั้นสอบสวน

8) สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว

9) สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

10) สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยไม่เป็นธรรม

11) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหาทนายในคดีอาญา

12) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

13) สิทธิที่จะไม่ถูกนำเอาพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบมาใช้พิสูจน์ความผิด

14) สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษหากไม่มีกฎหมายในขณะที่กระทำระบือว่าเป็นความผิด

15) สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมาน หรือถูกปฏิบัติ หรือถูกลงโทษที่เป็นการทรมาน โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

16) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุม โดยใช้กำลังบังคับหรืออาวุธปืน โดยมิชอบ

17) สิทธิของผู้ที่จะต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเฉพาะสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยไม่เป็นธรรม และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ซึ่งสิทธิทั้งสามประการดังกล่าวเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกันและมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เป็นสิทธิที่มีที่มาจากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับ 30 มกราคม 2540 ในส่วนของภาค 3 ข้อ 9 ที่บัญญัติว่า²⁸

1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกลิดรอนเสรีภาพของตนมิได้ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2) ในขณะที่จับกุม บุคคลใดที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และจะต้องได้รับแจ้งถึงข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน

3) บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญา จะต้องถูกนำตัวโดยพลันไปยังศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจทางตุลาการและจะต้องมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร หรือได้รับการปล่อยตัวไป มิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องควบคุมบุคคลที่รอการพิจารณาคดีแต่ในการปล่อยตัวอาจกำหนดให้มีการประกัน จะมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดีในขั้นตอนอื่นของกระบวนการพิจารณาและจะมาปรากฏตัวเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา เมื่อถึงวาระนั้น

4) บุคคลใดที่ถูกลิดรอนเสรีภาพโดยการจับกุมหรือการควบคุม มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ตัดสินโดยไม่ชักช้าถึงความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมผู้นั้น และหากการควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลมีคำสั่งปล่อยตัวไป

5) บุคคลใดที่ถูกจับกุม หรือถูกควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน

จากข้อบัญญัติของกติกาดังกล่าว ย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การดำเนินการในขั้นตอนระหว่างการนำตัวบุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในฐานะความผิดทางอาญาไปศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นผู้มีอำนาจ โดยพลัน จึงมีผลให้การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนในระหว่างนั้นต้องกระทำโดยพลันหรือในเวลาอันสมควรด้วยนั่นเอง ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

²⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, สืบค้นจาก www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/iccpr.pdf

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะกระทำการในทีใด เวลาใด แล้วแต่เห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย”

สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยไม่เป็นธรรม พื้นฐานของการคุ้มครอง และรับรองสิทธินี้สืบเนื่องจากการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นขั้นตอนที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรืออาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีนั้นได้กระทำความผิดจริง โดยหลักการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ²⁹ (Guidelines on the Role of Prosecutors 1990) ข้อ 14³⁰ กำหนดว่า พนักงานอัยการจะต้องไม่สั่งฟ้อง หรือไม่ดำเนินการฟ้องร้อง หรือไม่ดำเนินคดีต่อไป เมื่อการสอบสวนพบว่า ข้อกล่าวหาอันนั้นยังไม่มีมูลเพียงพอ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม นับเป็นการรักษาสิทธิของจำเลยที่คืออย่างหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้จำเลยได้เผชิญหน้ากับโจทก์ และพยานของโจทก์แล้ว ยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย ซึ่งได้มีการรับรองสิทธินี้ในสภานรับรองสิทธิหลายฉบับ ได้แก่

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 ที่ว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน³¹

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14³²

1) บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ ในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

²⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2548, หน้า 152

³⁰ Guidelines on the Role of Prosecutors, Role in criminal proceedings... 14. Prosecutors shall not initiate or continue prosecution, or shall make every effort to stay proceedings, when an impartial investigation shows the charge to be unfounded.

³¹ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, สืบค้นจาก www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/udhrt.pdf

³² กระทรวงการต่างประเทศ, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง [ออนไลน์], สืบค้นจาก www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/iccprt.pdf [15 เมษายน 2558]

มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สื่อมวลชนและสาธารณชนอาจถูกห้ามเข้าฟังการพิจารณา คดีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคง ของชาติในสังคมประชาธิปไตยหรือเพื่อความจำเป็นเกี่ยวกับส่วนได้เสียในเรื่องชีวิตส่วนตัวของคุณี หรือในสภาพการณ์พิเศษซึ่งศาลเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นอาจเป็นการ เสื่อมเสียต่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่คำพิพากษาในคดีอาญา หรือคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย ข้อพิพาทในคดีอื่นต้องเปิดเผย เว้นแต่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชน หรือเป็นกระบวนการ พิเคราะห์เกี่ยวกับข้อพิพาทของกลุ่มสมรสในเรื่องการเป็นผู้ปกครองเด็ก

2) บุคคลทุกคนซึ่งต้องหว่ากระทำผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด

3) ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหว่ากระทำผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ หลักประกันขั้นต่ำดังต่อไปนี้โดยเสมอภาค

(ก) สิทธิที่จะได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุแห่งความผิด ที่ถูกกล่าวหา ในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้

(ข) สิทธิที่จะมีเวลา และได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี และติดต่อกับทนายความที่ตนเลือกได้

(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น

(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้น และสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการ มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้น ไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย ในกรณีใดๆ เพื่อประโยชน์ แห่งความยุติธรรมบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจาก ค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทน

(จ) สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และขอให้เรียกพยานฝ่ายตน มาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน

(ฉ) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากไม่สามารถเข้าใจ หรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้

(ช) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เบิกความเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด

4) ในกรณีของบุคคลที่เป็นเด็กหรือเยาวชน วิธีพิจารณาความให้เป็นไปโดยคำนึงถึง อายุ และความปรารถนาที่จะส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของบุคคลนั้น

5) บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการ ระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย

6) เมื่อบุคคลใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษในความผิดอาญา และภายหลังจากนั้นมีการกลับคำพิพากษาที่ให้ลงโทษบุคคลนั้น หรือบุคคลนั้นได้รับอภัยโทษ โดยเหตุที่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือมีข้อเท็จจริงที่ได้ค้นพบใหม่อันแสดงให้เห็นว่าได้มีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีชอบ บุคคลที่ได้รับการชดเชยโทษเนื่องมาจากการลงโทษตามผลของคำพิพากษาลงโทษ เช่นว่า ต้องได้รับการชดเชยตามกฎหมายวันแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ยังไม่รู้ให้ทันเวลาเป็นผลจากบุคคลนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

7) บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณา หรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ หรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของศาล (United Nations' Basic Principles on the Independence of the Judiciary) ข้อ 2³³ ซึ่งได้กำหนดให้ศาลพึงตัดสินใจด้วยความยุติธรรมบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเป็นไปตามกฎหมาย โดยปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ การชักนำ การกดดัน การข่มขู่ หรือการแทรกแซง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมจากบุคคลใด หรือเพื่อวัตถุประสงค์ใด

สำหรับประเทศไทย ได้รับรองหลักการนี้เช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

2. หลักการฟ้องคดีอาญาในต่างประเทศ

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีวัตถุประสงค์สำคัญในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมอาชญากรรม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยผ่านกระบวนการทางศาล อันได้แก่ การสืบสวน สอบสวน การสั่งสำนวนคดีและการฟ้องร้อง ตลอดจนการพิจารณา พิพากษา และการบังคับโทษ ซึ่งต้องกระทำลงภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

³³ Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Independence of the judiciary ...

2. The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินคดีอาญาจึงมีกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ 3 ประการ คือการสร้างความร่วมมือ ระบบตรวจสอบ และระบบถ่วงดุลของการทำงานทั้งสามหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาครั้งนี้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงเห็นควรนำเอากฎหมายต่างประเทศมาเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งจะนำไปสู่ช่องทางสำหรับการแก้ไข และบัญญัติกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยต่อไป โดยผู้ศึกษาเลือกกฎหมายจากสามประเทศที่ต่างมีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายไทยทั้งสิ้น กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกาจะเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสจะเป็นต้นแบบของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบเป็นลายลักษณ์อักษร และประเทศญี่ปุ่นนั้นมีระบบการดำเนินคดีที่ทันสมัยในกลุ่มประเทศเอเชีย

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

เดิมก่อนมีการประกาศอิสรภาพวันที่ 4 กรกฎาคม 1776 สหรัฐอเมริกามีการปกครองเช่นเดียวกับอังกฤษคือ ระบบ Common Law แต่เมื่อชาวพื้นเมืองหรือชนชาติอื่นที่มาอาศัยอยู่ถูกอังกฤษเอาเปรียบในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าขาย หรือกฎเกณฑ์การค้าขาย ตลอดจนการสร้าง ความยากลำบากในการเรียกที่ดินคืนของชาวอินเดียนแดง ประกอบกับมีแนวความคิดที่ว่า “คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน” ทำให้เกิดการปฏิวัติในที่สุด เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ปกครองตัวเองโดยปราศจากการดูแลจากอังกฤษ จึงเป็นธรรมดาที่สหรัฐอเมริกาจะหลีกเลี่ยงการใช้ระบบการปกครองในแบบอังกฤษ และแสดงความไม่ไว้วางใจต่อผู้พิพากษาที่ถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์ โดยการปฏิเสหมิให้ผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินเด็ดขาดในการผดุงความยุติธรรม และมีแนวความคิดที่ว่า ควรตัดสินคดีด้วยบุคคลที่มีฐานะันครเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิด “ลูกขุน” ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการตัดสินคดีความ เพื่อชี้ขาดในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีว่าจะเชื่อพยานหลักฐานของคู่ความฝ่ายใด อันเป็นการแบ่งแยกอำนาจในการตัดสินคดีอย่างหนึ่ง และในกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องที่เห็นว่าคดีมีมูลได้นั้น จะต้องพบว่า มีลูกขุนอย่างน้อย 12 คน เห็นว่าน่าจะฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามีส่วนในการกระทำความผิด จึงนับเป็นอีกจุดเด่นที่ทำให้เห็นถึงการตรวจสอบถ่วงดุลของการทำงานในชั้นการฟ้องร้องคดีนั่นเอง

โดยการฟ้องคดี จะเป็นการร้องทุกข์กล่าวโทษด้วยตนเอง หรือเริ่มจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีการแยกคดีความผิดอาญาที่ยอมความได้ แต่จะมีความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ที่มีโทษจำคุกอย่างสูง 1 ปีขึ้นไป และมีการกระทำความผิดตั้งแต่สามครั้งจนติดเป็นนิสัย ที่พนักงานตำรวจและพนักงานอัยการจะทำสำนวนในคดีร่วมกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในการฟ้องนั้นจะเป็นระบบกล่าวหาอย่างแท้จริง

กล่าวคือ ไม่เปิดโอกาสให้จำเลยแตกต่างกัน แต่จำเลยจะมีสิทธิมีทนายความตั้งแต่วันที่แรกที่ถูกจับกุม และสำหรับการพิพากษาคดีนั้นจะลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อลูกขุนมีมติเป็นเอกฉันท์ 12:0 เชื่อว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดในคดีนั้นอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามระบบกล่าวหา ซึ่งอัยการสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาทั้งระดับสหรัฐอเมริกาและมลรัฐ และอัยการท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องคดีอาญาในมลรัฐของตน ทั้งนี้ในการฟ้องคดีของสหรัฐนั้น พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้เอกชนหาสิทธิฟ้องคดีได้ในนามของมลรัฐไม่

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะและรูปแบบเฉพาะที่ไม่เหมือนประเทศใดๆ คือเป็นระบบ Dual Sovereignty กล่าวคือ มีการแยกอำนาจในการดำเนินคดีระหว่างรัฐบาลกลาง และมลรัฐออกจากกันอย่างชัดเจน ตามระบบ Dual Sovereignty ทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีจำเลยในการกระทำเดียวกันหากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า Dual Sovereignty เป็นข้อยกเว้นของหลัก Double Jeopardy ก็ได้³⁴

สำหรับการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกา ปกติใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อการสอบสวนมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้ต้องกระทำผิด พนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาเสมอ โดยรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Congress) ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้นภายในท้องที่ของตน” แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกากลับใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจและถือปฏิบัติต่อกันมาจนเป็นประเพณี ทำให้ในปัจจุบันการฟ้องคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกามีอำนาจเด็ดขาดในการใช้ดุลพินิจแทนการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย โดยศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการใช้ดุลพินิจที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากศาล และศาลจะขัดขวางการใช้อำนาจนั้นไม่ได้ คำร้องของพนักงานอัยการที่ยื่นต่อศาลมีผลเป็นการแจ้งให้ศาลทราบว่าพนักงานอัยการไม่ประสงค์ดำเนินคดี

³⁴ น้าแท้ มีบุญสร้าง, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ Comparative Criminal Justice System, กรุงเทพมหานคร: สุทรไพศาล, 2554, หน้า 1

กับจำเลยนั้นอีกต่อไป เพื่อศาลจะได้จำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ³⁵ ดังนั้น ตามหลักคอมมอนลอว์ พนักงานอัยการจึงเป็นผู้มีอำนาจที่จะวินิจฉัยคดีว่าคดีใดควรฟ้องแล้วดำเนินคดีไปให้ถึงที่สุด

เนื่องจากอัยการมีอำนาจดุลพินิจที่เป็นอิสระในการพิจารณาคดี ทำให้คดีที่แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย แต่ถ้าอัยการเห็นว่าเป็นคดีที่มีความผิดเพียงเล็กน้อย และเห็นว่าจะเป็นการดีต่อกระบวนการยุติธรรมยิ่งกว่า ถ้าให้โอกาสแก่จำเลยในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวเอง โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดี เช่นนี้ อัยการอาจไม่ฟ้องคดีก็ได้ แต่อาจจะกำหนดเงื่อนไขบางประการ เช่น ผู้ต้องหาจะต้องจ่ายค่าเสียหายและช่อมแซมความเสียหาย ทั้งนี้ต้องเป็นการดำเนินการภายใต้ความยินยอมของฝ่ายผู้เสียหายด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผลดีอย่างมากต่อผู้ต้องหา เนื่องจากจะไม่มีประวัติอาชญากรติดตัว และไม่ต้องดำเนินการใดๆ ในศาล นับเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่ใช้ในการจัดการคดีที่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่สังคม และหากต่อมาปรากฏว่าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ผู้ต้องหาข่อมถูกดำเนินคดีต่อศาลต่อไป³⁶

ในการตรวจสอบดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกากระทำหลายวิธีการ เช่น

การตรวจสอบโดยคณะลูกขุน สำหรับการฟ้องคดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ซึ่งคณะลูกขุนจะเข้ามาพิจารณาคำฟ้องของอัยการว่ามีมูลเพียงพอที่จะฟ้องจำเลยหรือไม่

การตรวจสอบโดยศาล จะเป็นลักษณะของการควบคุมอัยการโดยการมีคำสั่งว่าพนักงานอัยการละเมิดอำนาจศาล

การควบคุมโดยประชาชน เนื่องจากพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นมีที่มาจากกรเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนสามารถคัดกรองพนักงานอัยการที่จะเข้าสู่ตำแหน่งได้ โดยไม่เลือกพนักงานอัยการที่มีความประพฤติและปฏิบัติไม่เหมาะสมนั้นซ้ำในสมัยต่อไป ในขณะที่พนักงาน

³⁵ United States v. Woody, " The power to determine whether a case shall be prosecuted to a conclusion must, of course, be lodged somewhere, and by common law the district attorney is made its repository. By no statute has Congress deprived him of it, in ordinary criminal cases. It is assumed he will exercise his power under a heavy sense of duty to enforce the law, to prosecute offenders, and to protect society, and with wisdom and justice. The court cannot control him, unless, as in some states, it is given the power by statute. He is not even required to give a reason for dismissal. He may defy what, if any, authority over him the Attorney General has, and prosecute, though directed to obstruct and defeat court and justice by connivance in flight by accused. "

³⁶ น้ำแท้ มีบุญสร้าง, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ Comparative Criminal Justice System กรุงเทพมหานคร: สุทรไพศาล, 2554, หน้า 13

อัยการซึ่งมีความประพฤติดีและปฏิบัติเหมาะสมจะได้รับการเข้าดำรงตำแหน่ง และได้รับการสนับสนุนจนเลื่อนขั้นไปเป็นอธิบดีกรมอัยการของรัฐ ผู้ว่าการรัฐ และวุฒิสภา

การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติ หากพนักงานอัยการคนใดประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสมเป็นต้นการกระทำความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษร้ายแรง ก็อาจถูกไต่สวนโดยสภานิติบัญญัติ (Impeachment) ได้

การควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสภาสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) มีการกำหนดมาตรฐานความประพฤติของพนักงานอัยการ และมีคณะกรรมการคอยสอดส่องมารยาทของพนักงานอัยการ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่พนักงานอัยการฝ่าฝืนมาตรฐานความประพฤติและการกระทำนั้นไม่ถึงขั้นผิดกฎหมาย เนติบัณฑิตยสภาอาจบันทึกไว้เสนอประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป หรือเสนอต่อรัฐสภาในโอกาสพิจารณารับรองการแต่งตั้งบุคคลนั้นๆ ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้

จากการตรวจสอบหลากหลายวิธีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ประเทศประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกาเคารพและเชื่อมั่นในหลักการอำนาจอัยปไตยเป็นของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตุลาการอย่างเป็นทางการในหลากหลายมิติและวิธีการ ตั้งแต่การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา และผู้พิพากษาทั่วไปในศาลระดับสหพันธรัฐ โดยประชาชนาธิบดีผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งตุลาการโดยตรงจากประชาชนในศาลต่างๆ ในระดับมลรัฐ การทำสัญญาจ้างตุลาการในเทศบาลเมืองโดยฝ่ายบริหารผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมถึงการร่วมพิจารณาและพิพากษากำหนดการลงโทษโดยคณะลูกขุนที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป และการเข้าร่วมเป็นองค์คณะในฐานะผู้พิพากษาสมทบของประชาชน กล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมและการใช้อำนาจตุลาการโดยตรงของประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการตรวจสอบและควบคุมความเป็นกลาง ทั้งเป็นสัญลักษณ์และหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เคารพหลักการอำนาจเป็นของประชาชน³⁷

2.2 ประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวน โดยการสั่งฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐโดยพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งเป็นการฟ้องโดยอ้อมนั่นเอง

³⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 34

การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเป็นการฟ้องตามดุลพินิจ³⁸ ถึงแม้ว่าจะเสี่ยงต่อการที่จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสแล้ว ความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาจะสามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาลได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่ออัยการฝรั่งเศสได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับคดีนั้น การสอบสวนคดีอาญากับอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นของอัยการ กล่าวคือ อำนาจการสอบสวนอยู่ใต้การควบคุมของอัยการ และอัยการเป็นพนักงานสอบสวนด้วย³⁹ ทั้งนี้พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีคำสั่งยุติในคดีสองประเภทคือ หนึ่ง คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิด และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งถือเป็นการสั่งยุติตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีหรือตามหลักกฎหมาย และสอง คดีที่สามารถฟ้องได้ แต่การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดขึ้นมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก หรือเป็นคดีที่ใช้มาตรการเบี่ยงเบนออกจากการฟ้องคดี อัน ได้แก่ การไต่เถียงประณอมข้อพิพาท และความตกลงทางอาญา

นอกจากนี้ ในการทำงานขององค์กรตุลาการฝรั่งเศสยังมีจุดเด่นที่น่าสนใจหลายประการ เช่นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการสามารถสลับตำแหน่งกันได้ด้วยการยื่นคำร้อง⁴⁰, ศาลฝรั่งเศสใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีอาญา โดยแบ่งการดำเนินคดีเป็น 2 ประเภท คือ คดีมีขมิ้มโทษ และคดีอุกฤษฏ์โทษ โดยทันทีที่พนักงานอัยการฟ้องสำนวนไต่สวนจะต้องแนบไปพร้อมกับคำฟ้องเสมอและ จำเลยรวมถึงทนายความได้สิทธิเปิดสำนวนไต่สวน ทำให้ทราบถึงพยานหลักฐานทุกชิ้น หากจำเลยปฏิเสธในคดีอุกฤษฏ์โทษ ทนายความไม่มีสิทธิถามพยานโดยตรง ต้องกระทำผ่านศาลเท่านั้น ทั้งนี้ สำนวนการสอบสวนมิใช่สำนวนบอกเล่า แต่เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณา, พนักงานอัยการนำเรื่องการเจรจาต่อรองรับสารภาพ ลดข้อหา และการบังคับโทษมาใช้ได้

³⁸ โกเมน ภัทธกริมย์, อัยการฝรั่งเศส ในชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทธกริมย์, กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536, หน้า 229-230

³⁹ วรจิตร แสงสุก, มาตรการกักขังก่อนการพิจารณาของศาล, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 123

⁴⁰ “เรื่องเดิม”, หน้า 228

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ากรกระทำนั้นเป็นความผิดและสมควรสั่งฟ้อง ในกรณีเป็นความผิดหลุโทษหรือโทษปานกลางพนักงานอัยการจะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และพนักงานอัยการจะต้องยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน หากเป็นคดีที่มีฆฉฉฉโทษหรืออกฤฉฉโทษและมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนหรือเป็นคดีที่กฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

สำหรับการตรวจสอบคุณภาพในการดำเนินคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสกระทำใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) ตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา เป็นการตรวจสอบภายในองค์กร โดยระบบอัยการของฝรั่งเศสนั้นจะมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แบ่งแยกมิได้ การกระทำของอัยการคนหนึ่งถือว่ากระทำในนามคณะอัยการทั้งหมด ดังนั้นพนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีอาญาแทนกันได้ และมีระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาและจำต้องปฏิบัติตาม

2) ตรวจสอบโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากองค์กรอัยการอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศสมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานอัยการได้ โดยพนักงานอัยการจะต้องสั่งฟ้องตามคำสั่งของรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีจะสั่งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีไม่ได้⁴¹ และเมื่อได้ยื่นฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการย่อมมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินคดีอาญาทุกประการ

จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบคุณภาพในการดำเนินคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสไม่สามารถกระทำได้โดยศาล ทั้งนี้เนื่องจากอัยการฝรั่งเศสเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารจึงมิได้ขึ้นตรงต่อศาล ทำให้ศาลไม่มีอำนาจตรวจสอบควบคุม ด้วยเหตุนี้ศาลฝรั่งเศสจึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องของพนักงานอัยการไม่ได้

2.3 ประเทศญี่ปุ่น

แม้เดิมก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีตามระบบ Civil Law และเชื่อมั่นกฎหมายมีอาชีพ โดยให้จำเลยหรือผู้ต้องหาเป็นกรรมในคดี การพิสูจน์หาความจริงเน้นทั้งความผิดและบริสุทธิ์ จึงไม่ให้ความสำคัญกับทนายความ แต่ภายหลังที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อต่อรองมิให้เสียดินนอกอาณาเขต ญี่ปุ่นจึงร่างกฎหมายให้เหมือนฝรั่งเศส โดยใช้ต้นร่างจากเยอรมัน กลายเป็นระบบกล่าวหาตาม Common Law ซึ่งรัฐมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ระดับที่น่าเชื่อว่าจำเลยจะกระทำผิดจริง ในขณะที่จำเลยต้องแก้ต่างว่าตนไม่ใช่ผู้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ดังนั้นในญี่ปุ่นจึงคงยึดหลักระบบประมวลกฎหมายแต่ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเป็นระบบกล่าวหา

⁴¹ “เรื่องเดิม”, หน้า 227

กฎหมายของญี่ปุ่นนั้นเปิดช่องให้พนักงานอัยการทำสำนวนร่วมกับพนักงานตำรวจ และพนักงานสอบสวน ในขณะที่การออกหมายค้น หมายจับ อันเป็นการตัดสินใจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกควบคุมโดยศาล ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากพนักงานอัยการแล้ว ทั้งนี้ สิทธิในการจับกุม สามารถกระทำได้ทั้งตำรวจและพนักงานอัยการ แต่ถ้าหากเป็นกรณีไม่มีหมายจับ ตำรวจต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ และควบคุมตัวได้ไม่เกิน 72 ชั่วโมง หรืออาจขอศาลขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 10 วัน เว้นแต่จะมีการตั้งข้อหาเพิ่ม หรือลดข้อหา

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่นที่น่าสนใจ ประการแรก คือ การเจรจาต่อรอง ซึ่งคำรับสารภาพของจำเลย ศาลต้องผูกมัดตามการเจรจา และสิทธิประการที่สอง คือ จำเลยมีสิทธิซักถามและสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้ในคดีประเภทที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี หรือคดีที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยเจตนา ซึ่งจุดนี้จะแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาตรงที่ของสหรัฐอเมริกาก็จะไม่ให้สิทธิจำเลยในการอุทธรณ์ต่อศาลสูงเลย และศาลญี่ปุ่นจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อมีผู้พิพากษาอย่างน้อยหนึ่งเสียง เห็นว่าจำเลยกระทำความผิด ซึ่งข้อดีของการที่กระบวนการสืบสวน สอบสวน และการฟ้องร้อง ไม่แยกจากกันโดยเด็ดขาด คือ การยกฟ้องคดีมีน้อยลง ทำให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้

สำหรับการฟ้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีเพียงพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งคดีอาญาว่าจะฟ้องหรือไม่⁴² และแม้จะปรากฏพยานหลักฐานที่หนักแน่นที่จะลงโทษจำเลยได้ก็ตาม พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้หากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ⁴³

วิธีการฟ้องคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นมีสองแบบคือ การฟ้องคดีในรูปแบบปกติ สำหรับคดีที่มีความร้ายแรงและผู้กระทำความผิดสมควรรับโทษจำคุก และการฟ้องคดีในรูปแบบที่รวบรัดสำหรับคดีที่มีโทษเป็นโทษปรับ โดยผู้กระทำความผิดรับสารภาพและยินดีชำระค่าปรับ ซึ่งวิธีพิจารณาโดยรวบรัดนี้จะไม่มีการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจะพิจารณาคดีจากสำนวนของพนักงานอัยการแล้วมีคำสั่งให้จำเลยจำค่าปรับในอัตราที่เหมาะสม ทั้งนี้จำเลยสามารถร้องขอต่อศาลให้เลื่อนคดีได้ หากไม่พอใจในคำสั่งศาล

⁴² ศิระ บุญภินันท์, “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น”, *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช*, 10, 1 (มิถุนายน 2541): หน้า 93

⁴³ “เรื่องเดิม”, หน้า 94

ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งในการฟ้องคดีอาญาของอัยการผู้ป่วนคือ พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องคดีต่อเมื่อมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยเท่านั้น ไม่ว่าจะฟ้องคดีในรูปแบบทางการตามปกติหรือแบบรวบรัดก็ตาม โดยพนักงานอัยการจะใช้มาตรฐานเทียบเท่ากับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของศาล ทำให้อัตราการยกฟ้องคดีมีน้อยมาก

การตรวจสอบคุณภาพในการฟ้องคดีของอัยการผู้ป่วนกระทำได้ 3 วิธี คือ

1) ตรวจสอบภายใน โดยสำนักงานอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการที่มีอาวุโสน้อยจะต้องเสนอร่างการวินิจฉัยสั่งคดีแก่พนักงานอัยการที่อาวุโส และปรึกษาเพื่อหาคำวินิจฉัยที่เหมาะสมในแต่ละคดี การตรวจสอบในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบน้ำหนักพยานหลักฐานและช่วยฝึกฝนให้แก่พนักงานอัยการที่มีอาวุโสและยังขาดประสบการณ์นั่นเอง

2) ตรวจสอบโดยประชาชน ในกรณีที่มีการร้องเรียนคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินคดี ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 11 คน ซึ่งถูกคัดเลือกมาจากบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ในเขตเลือกตั้ง และในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือร้องขอ ให้อัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษหรือผู้ร้องโดยเร็ว และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องด้วย โดยต้องให้รายละเอียดในการสั่งคดีดังกล่าวด้วยเพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือร้องขอดำเนินการตามมาตรการควบคุมคุณภาพของพนักงานอัยการ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินคดี⁴⁴ ในความผิดบางประเภทเกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องให้ศาลพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องได้⁴⁵

3) ตรวจสอบโดยศาล เป็นระบบตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เมื่อศาลเห็นว่าการฟ้องคดีสมควรมีการฟ้องคดี ศาลจะสั่งรับคดีไว้พิจารณาและแต่งตั้งทนายความดำเนินคดีอาญาดังกล่าวแทนพนักงานอัยการจนกว่าคดีจะถึงที่สุด หากปรากฏว่าในคดีนั้นพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท และได้ทำความเห็นแย้งต่อคำร้องของผู้เสียหายที่ขอให้นำคดีสู่การพิจารณาของศาล⁴⁶

⁴⁴ “เรื่องเดิม”, หน้า 95

⁴⁵ ประธาน วัฒนวาณิชย์, “กระบวนการยุติธรรมของผู้ป่วน การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา” *อัยการนิเทศ*, 59, 2540, หน้า 128

⁴⁶ “เรื่องเดิม”, หน้า 100

3. หลักการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดีในประเทศไทย

เมื่อแต่ละสังคมมีจารีตประเพณีที่แตกต่างกัน ทำให้มีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอาญาแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งหมายความว่า การกระทำแบบเดียวกัน หากได้กระทำในสังคมหนึ่งอาจเป็นความผิดทางอาญาในสังคมนั้นและต้องได้รับโทษทางกฎหมาย ในขณะที่หากมีการกระทำเช่นเดียวกันในอีกสังคมอาจไม่เป็นความผิดทางอาญาและไม่ต้องรับโทษในสังคมนั้น ปัญหาความแตกต่างของจารีตประเพณีนี้เอง จึงถูกแก้ไขเพื่อเพิ่มความชัดเจน และสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่คนในสังคม โดยรัฐนั้นจะมีหน้าที่ในการกำหนดว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่มีความผิดทางอาญา

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น คนในสังคมจะเริ่มวิตกกังวล และรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินของตน ทำให้รัฐซึ่งเป็นที่พึ่งสำคัญของสังคมต้องสร้างหลักประกันและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนอีกประการ โดยการกำหนดโทษและวิธีการเพื่อการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดในแต่ละฐานความผิด สำหรับในประเทศไทย โทษอาญาที่ใช้ลงแก่ผู้กระทำความผิดมีห้าสถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน⁴⁷ ดังนั้น ไม่ว่าจะการกระทำความผิดทางอาญาจะร้ายแรงหรือเล็กน้อยเพียงไหน ลักษณะการลงโทษย่อมสามารถกระทำได้ในห้าประการนี้เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการบัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือบังคับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ⁴⁸ ดังนั้นการกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและจะลงโทษได้นั้นจะต้องเป็นไปตามหลักโครงสร้างความรับผิดชอบในทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวจะต้องครอบคลุมความผิดทั้งภายนอกและภายในตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการกระทำนั้นจะต้องไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด และไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ และแม้จะสรุปได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดที่จะต้องได้รับโทษ ผู้กระทำความผิดนั้นอาจได้รับการลดโทษหากเข้าเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18

⁴⁸ เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ ประเทศไทย, 2551, หน้า 1

ขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีทางอาญาได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นกฎหมายที่วางด้วยการนำตัวผู้กระทำความผิดทางกฎหมายอาญามาลงโทษ โดยบัญญัติมาตรการตั้งแต่การจับ การค้น การควบคุมผู้ถูกจับ การสอบสวน การฟ้องคดีต่อศาล การให้อำนาจรัฐ และการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจนั้นจึงมีขึ้นเพื่อมิให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษ และเพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างเป็นธรรม ไม่โหดร้าย หรือละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความมั่นคง แน่นอน และเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ยากนั่นเอง⁴⁹ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา และเพื่อให้การใช้มาตรการในการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย โดยคำนึงถึงหลักนิติรัฐ นอกจากนี้การพิจารณาคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย การพิจารณาคดีอาญาที่กระทำกันเป็นการลับข่มไม่ชอบ การกระทำโดยเปิดเผยในการพิจารณาคดีนี้แสดงถึงความ โปร่งใสอันเป็นหลักการของประชาธิปไตย และวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีจะต้องมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง ด้วยเหตุนี้ วิธีพิจารณาความอาญาที่ดีจำเป็นต้องมีคุณลักษณะสามประการคือ ความเป็นเสรีนิยม ความเป็นประชาธิปไตย และต้องเป็นการกระทำเพื่อสังคม⁵⁰

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีทางอาญาให้มีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบัญญัติกฎหมายให้สามารถรักษาสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁵¹ เพราะหากรักษาสมดุลไม่ได้แล้วย่อมทำให้เกิดปัญหาตามมา กล่าวคือ ประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้กระทำความผิดอาจพ้นจากการถูกนำตัวมาลงโทษ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยตรง⁵² ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีอาญาให้สามารถบรรลุผลในการชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญา

⁴⁹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2553, หน้า 1

⁵⁰ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 46-47

⁵¹ เทียบการจำกัดการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา The Fourteenth Amendment ... Nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law ...

⁵² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2553, หน้า 1-2

มีเป้าหมายเพื่อตรวจสอบความจริงเรื่องที่กล่าวหา และนำไปสู่การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา นั้น โดยอาศัยความจริงแท้ของเรื่องที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการความในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล⁵³

หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการก่อนฟ้องคดี กระบวนการหลังฟ้องคดี และ กระบวนการชั้นบังคับคดี

เริ่มที่ขั้นตอนที่ 1 กระบวนการก่อนฟ้องคดี การดำเนินคดีอาญานั้นจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อต้องมีความผิดเกิดขึ้นเสียก่อน เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าความผิดที่เกิดขึ้นดังกล่าว นั้น บุคคลใดคือผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4)⁵⁴ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อกฎหมายแตกต่างกันคือ หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดต่อส่วนตัว ผู้เสียหายจะต้องมีการร้องทุกข์ตามมาตรา 2(7)⁵⁵ เสียก่อน มิฉะนั้นพนักงานสอบสวนจะถูกห้ามมิให้ทำการสอบสวน

⁵³ คณิต ณ นคร *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* หน้า 45

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 2(4) “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิด ฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

มาตรา 4 ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นหญิงมีสามี หญิงนั้นมีสิทธิฟ้องคดีได้เองโดยมิต้องได้รับอนุญาตของสามีก่อนภายใต้บังคับแห่งมาตรา 5(2) สามีมีสิทธิฟ้องคดีอาญาแทน ภริยาได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากภริยา

มาตรา 5 บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

(1) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล

(2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะ จัดการเองได้

(3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น

มาตรา 6 ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดย ชอบธรรมหรือเป็นผู้วิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถ ไม่มีผู้อนุบาล หรือซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถจะทำการตาม หน้าที่โดยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์ หรือคนไร้ความสามารถนั้นๆ ญาติของผู้นั้นหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจร้องต่อศาลขอให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้ เมื่อได้ไต่สวนแล้วให้ศาลตั้งผู้ร้องหรือบุคคลอื่นซึ่งยินยอมตามที่เห็นสมควรเป็นผู้แทนเฉพาะคดี เมื่อ ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้แทนให้ ศาลตั้งพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้แทนห้ามมิให้เรียกค่าธรรมเนียมนในเรื่องขอตั้งเป็นผู้แทนเฉพาะคดี

⁵⁵ มาตรา 2(7) “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้น ได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

ตามมาตรา 121 วรรคสอง ทั้งนี้ผู้เสียหายสามารถมอบอำนาจให้ร้องทุกข์แทนกันได้⁵⁶ ในขณะที่หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ต้องแยกพิจารณาว่า เป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายหรือเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ทั้งบุคคลและรัฐต่างก็เป็นผู้เสียหายได้ เพราะหากเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ย่อมส่งผลให้บุคคลทั่วไปไม่อาจดำเนินคดีในฐานะผู้เสียหายได้ แต่หากเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ทั้งบุคคลและรัฐต่างก็เป็นผู้เสียหายได้ เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดฐานลักทรัพย์ บุคคลที่เป็นผู้เสียหายอาจเริ่มต้นดำเนินคดีโดยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา 123 วรรคแรกก็ได้ อย่างไรก็ตามในความผิดอาญาแผ่นดินอาจเริ่มต้นดำเนินคดีโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายได้ โดยการกล่าวโทษ มาตรา 2(8)⁵⁷ ต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา 123 วรรคแรกประกอบมาตรา 127 วรรคแรก และไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาแผ่นดิน บุคคลที่เป็นผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ตามมาตรา 28(2)⁵⁸ ซึ่งการฟ้องคดีผู้เสียหายมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำแทนได้⁵⁹

ในกระบวนการชั้นสอบสวน หากเป็นกรณีความผิดเกิดท้องที่เดียว การจะพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนท้องที่ใดมีอำนาจสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ กรณีต่างจังหวัดให้พิจารณาตามมาตรา 18 วรรคแรกและวรรคสาม กรณีกรุงเทพมหานครให้พิจารณาตามมาตรา 18 วรรคสองและวรรคสาม แต่หากเป็นกรณีความผิดเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ การจะพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนท้องที่ใดมีอำนาจสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้พิจารณาตามมาตรา 19 และกรณีความผิดกระทำลงนอกราชอาณาจักร ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนตามมาตรา 20 และเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการสอบสวนและทำ

⁵⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 755/2502 ตามธรรมเนียมคานบุคคลย่อมตั้งตัวแทนทำแทนตนได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษทำนองว่า ให้ต้องกระทำด้วยตนเอง หรือตามสภาพไม่เปิดช่อง ให้มอบหมายจัดการแทนกันได้ เรื่องร้องทุกข์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 และ 5 นั้น มิใช่หมายความว่า ห้ามขาดไม่ให้มีการมอบอำนาจกัน เป็นแต่บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวในมาตรา 5 มีอำนาจกระทำการที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจซึ่งกันและกัน ส่วนกิจการในมาตรา 3 กิจการใดจะมอบอำนาจกันได้หรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมดา สุดแต่ว่ากรณีใดมีกฎหมายห้าม หรือเป็นกรณีตามสภาพต้องกระทำเองหรือไม่ เรื่องร้องทุกข์ไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องกระทำด้วยตนเอง และตามสภาพของการร้องทุกข์ก็เป็นเรื่องเปิดช่องให้จัดการแทนกันได้ การร้องทุกข์จึงมอบอำนาจให้ร้องแทนกันได้

⁵⁷ มาตรา 2(8) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

⁵⁸ มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล... (2) ผู้เสียหาย

⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 890/2503 ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ย่อมมอบอำนาจให้ฟ้องคดีอาญาแทนได้ (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ 9/2503)

ล้านวนเสร็จแล้วพนักงานสอบสวนก็จะต้องทำความเห็น เช่น จะงดการสอบสวน หรือเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง พร้อมกับส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อ โดยพนักงานอัยการจะมีทั้งอำนาจสั่งไม่ฟ้อง อำนาจสอบสวนเพิ่มเติม อำนาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลตามมาตรา 140 - 147

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการหลังฟ้องคดี กรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้อง ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องในขณะที่กรณีพนักงานอัยการฟ้องคดีแล้วก็ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁶⁰ เมื่อคดีมีมูลศาลก็จะประทับฟ้อง แต่หากไม่มีมูลศาลจะพิพากษายกฟ้อง⁶¹

ขั้นตอนที่ 3 กระบวนการชั้นบังคับคดี เป็นขั้นตอนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 6 การบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำธรรมเนียม และบทบัญญัติในภาค 7 ภัยโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ไม่ว่าจะถึงที่สุดในชั้นศาลใด หากคำพิพากษาดัดสินให้ลงโทษจำเลย ต้องมีการบังคับคดีโดยไม่ชักช้า

จากขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยดังที่กล่าวมาในข้างต้น ย่อมทำให้เห็นว่าการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลนั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติตามหน้าที่ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจ จึงจำเป็นที่ต้องใช้ในขอบเขตที่เหมาะสม และสามารถเข้าตรวจสอบได้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 25 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

⁶⁰ มาตรา 162 ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการสั่ง ต่อไปนี้

(1) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตามอนุมาตรา (2)

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวแล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา

⁶¹ มาตรา 167 ถ้าปรากฏว่าคดีมีมูล ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา ต่อไปเฉพาะกระทงที่มีมูล ถ้าคดีไม่มีมูล ให้พิพากษายกฟ้อง

3.1 การสอบสวนคดีอาญา

เนื่องจากอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้น ทำให้กระบวนการสอบสวนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าการสอบสวนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

ประการแรก ต้องเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน กล่าวคือ เจ้าพนักงานผู้ทำการสอบสวนต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6)

ประการที่สอง ต้องเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจตามมาตรา 18, 19 หรือ 20

ประการที่สาม การสอบสวนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสาระสำคัญ เช่น ต้องสรุปสำนวนส่งไปยังพนักงานอัยการตามมาตรา 140, 141 และ 142 โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และในคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวจะต้องมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบตามมาตรา 121 วรรคสองด้วย

สำหรับการสอบสวนที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นในประการใดประการหนึ่งย่อมทำให้การสอบสวนคดีนั้นไม่ชอบ และต้องถือว่าไม่มีการสอบสวน ทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีนั้นได้⁶² ซึ่งแสดงถึงการทำงานที่บกพร่องของพนักงานสอบสวนและศาลได้คำหิต่อการกระทำดังกล่าวด้วยวิธีการยกฟ้องจำเลย โดยไม่ต้องวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงว่าจำเลยในคดีนั้นได้กระทำความผิดจริงหรือไม่⁶³

คดีอาญาส่วนใหญ่ต่างเริ่มเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเข้าการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ทำให้ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐกลุ่มแรกที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาหรือเป็นต้นสายแห่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเอง เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สำคัญในการแสวงหาพยานหลักฐาน และตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แล้วจึงสรุปสำนวนและทำความเข้าใจเสนอไปยังพนักงานอัยการ โดยการสรุปสำนวนและทำความเข้าใจดังกล่าวจะต้องกระทำโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 18, 19 และ 20

⁶² ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 5-6

⁶³ ชนบท ศุภศรี และคณะ, รวมคดียกฟ้อง ตำรวจและโจทก์ทำคดีอย่างไร ศาลจึงยกฟ้อง, กรุงเทพมหานคร: โรงสมุดคงเจริญ, 2552, หน้า 106

3.1.1 พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวน

เนื่องจากตามกฎหมายไทย ผู้มีอำนาจในการสอบสวนคืออำนาจมีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องแยกประเภทคดีเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน และไม่ทำให้อำนาจสอบสวนนั้นทับซ้อนกัน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจสอบสวนคืออำนาจหรือพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ตามมาตรา 2 (17) (ก) - (ฐ) และปลัดอำเภอ โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาในเขตพื้นที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร และเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและให้การบังคับใช้กฎหมายตามภารกิจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ทำการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

เดิมสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีฐานะเป็นกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยฉบับท้ายสุด คือข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 ต่อมากรมตำรวจได้เปลี่ยนแปลงเป็นส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อบริการประชาชนทางคดีให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว แบ่งเบาภาระตำรวจให้ไปป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในปี พ.ศ.2554 กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไป โดยความเรียบร้อย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออก กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554 ขึ้น ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 50 ก. วันที่ 17 มิถุนายน 2554 โดยบทบัญญัติใน ข้อ 1 ของกฎกระทรวง กำหนดให้กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น กฎกระทรวงนี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2555⁶⁴

การสอบสวนอันเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษจะเป็นอำนาจของผู้ใดนั้นต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ดังนั้น อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจย่อมเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ⁶⁵

คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมีทั้งสิ้น 19 ประเภทคดี ได้แก่

- (1) กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
- (2) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (3) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
- (4) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (5) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) กฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (7) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
- (8) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (9) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
- (10) กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (11) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (12) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (13) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสา

รักษาดินแดน

⁶⁴ อนุชาติ คงมาลัย, พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง 2556, สืบค้นจาก www.ago.go.th/articles_56/article_040356.pdf

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 บัญญัติว่า อำนาจศาล อำนาจผู้พิพากษา อำนาจพนักงานอัยการ และอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลายอันว่าด้วยการจัดตั้งศาลยุติธรรม และระบุนอำนาจและหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นๆ

- (14) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
- (15) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (16) กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (17) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
- (18) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน
- (19) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง

และสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามมาตรา 72 มาตรา 72 ทวิ มาตรา 73 มาตรา 74 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้สอบสวน⁶⁶

ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว โดยกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทฯ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 กำหนดให้ลดจำนวนประเภทคดีที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้ คือจากเดิมมีกฎหมาย 19 ฉบับ ให้คงเหลือ 16 ฉบับ โดยตัดกฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน รวม 3 ฉบับ ที่กระทรวงมหาดไทยมีส่วนรับผิดชอบ เนื่องจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณก่อสร้างที่ทำการพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและห้องควบคุมตัวผู้ต้องหาระหว่างสอบสวน จะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจต่างมีหน้าที่สอบสวนด้วยกันทั้งสองฝ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ จำนวน 19 ฉบับนั้น อาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว มีสถิติการเกิดคดีสูง ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับอาชญากรรมร้ายแรง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจสมควรให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเข้าสอบสวนในความผิดดังกล่าว⁶⁷

ด้วยเหตุนี้ จึงมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามกฎหมาย 16 ฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจหลักของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งส่วนมากเป็นข้อหาที่อยู่ในอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ ไม่ต้องทำสำนวนการสอบสวน กล่าวคือปรับแล้วคดีอาญาก็เลิกกันไป จึงเป็นคดีที่มุ่งเน้นความรวดเร็ว

⁶⁶ กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554 ข้อ 2

⁶⁷ เติลินิวส์ มท.แก้กฎกระทรวง โยนกฎหมาย 3 ฉบับคืนตำรวจ, 2555, สืบค้นจาก www.dailynews.co.th/Content/politics/55865/มท.แก้กฎกระทรวง+โยนกฎหมาย+3+ฉบับคืนตำรวจ

ในขณะที่คดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ คือ ทุกประเภทคดีที่มีใช้คดีที่มีการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ทั้ง 16 ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจประกอบด้วยตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามมาตรา 2 (17) (ท) – (ร) และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนี้ มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาในเขตพื้นที่ทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร และเพื่อมิให้สำนวนการสอบสวนอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนนานเกินควร สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงออกคำสั่งที่ 419/2556 เรื่องการอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2556⁶⁸ โดยในบทที่ 4 ของคำสั่งดังกล่าวได้บัญญัติถึงมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาคำเนินการด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ ต่อเนื่อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งหนึ่งในมาตรการที่สำคัญคือ การกำหนดกรอบระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งในกรณีผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาโดยไม่มี การจับกุม มีรายละเอียดดังนี้

1) ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จสิ้นภายใน 2 เดือน สำหรับคดีอาญาทั่วไปและคดีจราจรทางบก และภายใน 3 เดือนสำหรับคดีอุกฉกรรจ์ นับตั้งแต่วันที่ผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาโดยไม่มี การจับกุม หากมีเหตุจำเป็น ไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในเวลาดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งเหตุแห่งความจำเป็น เพื่อขออนุมัติขยายเวลาการสอบสวนไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการ สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ

2) ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ แล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาอนุมัติขยายเวลาการสอบสวนต่อไปอีกตามความจำเป็น ได้ครั้งละไม่เกิน 30 วันรวมแล้ว ต้องไม่เกิน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่แจ้งข้อหาโดยไม่มี การจับกุม โดยบันทึกเหตุแห่งความจำเป็นในการอนุมัติแต่ละครั้งไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องสอบสวนเกิน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่แจ้งข้อหาโดยไม่มี การจับกุม ให้พนักงานสอบสวนเสนอสำนวนการสอบสวนเพื่อขออนุมัติขยายเวลาไปยังผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน

⁶⁸ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำสั่ง ตร.ที่ 419/2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา, 2556, สืบค้นจาก www.investigation.inst.police.go.th/download/1373427206_100756.pdf

ซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ พร้อมด้วยเหตุแห่งความจำเป็นเพื่อพิจารณาอนุมัติขยายเวลาการสอบสวนได้ตามเหตุผลและความจำเป็น

จากรายละเอียดมาตรการดังกล่าว จึงเป็นหลักประกันในเรื่องการสอบสวนคดีอาญาที่จะดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ ต่อเนื่อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

3.1.2 พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญา

พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หมายถึง พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่สรุปสำนวนการสอบสวนเสนอพนักงานอัยการ⁶⁹ ทั้งนี้เนื่องจากความผิดอาญาเรื่องหนึ่งอาจมีพนักงานสอบสวนหลายคนจึงจำเป็นต้องมีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสรุปสำนวนและมีความเห็นในทางคดีส่งไปยังพนักงานอัยการตามบทบัญญัติมาตรา 140, 141 และ 142⁷⁰

ความสำคัญของการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมี 2 ประการ⁷¹ คือ ประการแรก หากคดีอาญาใดมิได้สรุปสำนวนและทำความเห็นโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบย่อมถือไม่ได้ว่าได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นแล้ว พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจฟ้อง⁷²

ประการที่สอง หากคดีอาญาใดพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 140 กล่าวคือ มิได้เห็นว่า การสอบสวนของตนเป็นการสอบสวน “เสร็จแล้ว” มีผลเป็นการสอบสวน “เพียงบางส่วนของคดี” ดังนั้น หากนำไปรวมกับการสอบสวนส่วนอื่นที่ไม่ชอบแล้ว ย่อมทำให้การสอบสวนคดีนั้นทั้งคดีไม่ชอบ ซึ่งส่งผลทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจ

⁶⁹ จุลสิงห์ วสันตสิงห์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553, หน้า 116

⁷⁰ สหรัฐ กิติ สุภการ, หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2556, หน้า 71

⁷¹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พริ้นติ้ง ประเทศไทย, 2553, หน้า 516-519

⁷² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1974/2539 แม้ปรากฏว่าพันตำรวจโท ว. เป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น มิใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบซึ่งมีอำนาจสรุปสำนวนและทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวน เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ใน ป.วิ.อ. มาตรา 140 และ 141 แม้จะดำเนินการสอบสวนต่อไปจนเสร็จก็ถือไม่ได้ว่าได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน โดยชอบตาม ป.วิ.อ. มาตรา 120 โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

ฟ้องคดี⁷³ ทั้งนี้ การให้ความเห็นว่าการสอบสวนของตนเป็นการสอบสวน “เสร็จแล้ว” หรือไม่นั้น เป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหลังจากได้รวบรวมพยานหลักฐานเท่าที่มี จนพอที่จะวินิจฉัยได้ว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ และใครเป็นผู้กระทำ⁷⁴

ดังนั้น เจตนารมณ์ของบัญญัติดังกล่าวจึงมีขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในชั้นสอบสวนและชั้นส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ⁷⁵ ซึ่งการกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แบ่งได้ 2 กรณี คือ

1) การกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นภายนอกราชอาณาจักรไทย

เมื่อมีการกระทำอย่างใดซึ่งบัญญัติไว้เป็นความผิดตามกฎหมายไทยได้ กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ ทั้งนี้ในการมอบหมายหน้าที่จะต้องมอบให้คนใดคนหนึ่งเท่านั้น จะมอบทั้งสองคนกระทำการสอบสวนแทนไม่ได้ และเมื่อผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้ความเห็นงดการสอบสวน ควรให้งดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดีพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน⁷⁶

2) การกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นภายในราชอาณาจักรไทย

หากการกระทำความผิดเกิดขึ้นในท้องที่เดียว พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกิดความผิดอาญานั้นจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงจะให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาอยู่ หรือถูกจับเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน⁷⁷ แต่หากการกระทำความผิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่⁷⁸ ผู้ที่จะมีอำนาจในการสรุปสำนวนและลงความเห็น แล้วส่งสำนวนนั้นไปยังพนักงานอัยการ ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ว่า ในการกระทำความผิดนั้นมีการจับกุมตัวผู้ต้องหาได้

⁷³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 เมื่อไม่ปรากฏว่า จ. เห็นว่าการสอบสวนเฉพาะส่วนของตนเป็นการสอบสวนเสร็จแล้วตามที่บัญญัติใน ป.วิ.อ. มาตรา 140 การสอบสวนของ จ. เป็นการสอบสวนบางส่วนของคดี เมื่อการสอบสวนทั้งคดีรวมกับการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วย การสอบสวนคดีนี้จึงไม่ชอบด้วย มาตรา 18 และไม่เป็นการสอบสวนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 120 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

⁷⁴ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2553, หน้า 518

⁷⁵ ชีสุพธิ์ พันธุ์ฤทธิ์, การสอบสวน INQUIRY, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550, หน้า 65

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

⁷⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19

ก่อนการพบการกระทำคามผิดหรือไม่ เพราะถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ ก่อนการพบการกระทำคามผิด โดยการพบการกระทำคามผิดในที่นี้ มักจะปรากฏในรูปของการ ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั่นเอง ซึ่งในกรณีนี้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิด จะเป็นพนักงานสอบสวนท้องที่ที่จับได้ แต่ถ้าเป็นกรณีมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ก่อนแล้วจึงมีการจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ในภายหลังเช่นนี้ พนักงานสอบสวนท้องที่ที่พบการกระทำ ความผิดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น และแม้ภายหลังต่อมา จะมีการจับตัวผู้กระทำความผิดได้ หน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงอีก⁷⁹ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนท้องที่ที่พบการกระทำคามผิดจะไม่พ้นจากเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบไป และพนักงานสอบสวนท้องที่ที่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ก็หากกลายเป็นพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นไม่

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสรุปสำนวนและทำความเห็นเสร็จ แล้วจะเสนอไปยังพนักงานอัยการ การส่งสำนวนดังกล่าวยอมทำให้พนักงานสอบสวนหมดอำนาจ ที่จะทำการสอบสวนคดีนั้น ทั้งนี้เพราะหากยอมให้พนักงานสอบสวนเข้าเกี่ยวข้อง โดยลำพังต่อไป ได้ อาจทำให้เสียหายแก่คดีโดยพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบมิได้รู้เห็น แต่อย่างไรก็ตามพนักงาน สอบสวนอาจเข้ามาดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้หากปรากฏว่าพนักงานอัยการสั่งให้ทำเช่นนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 143 วรรคสอง (ก)

การเสนอสรุปสำนวนและความเห็นของพนักงานสอบสวนไปยังพนักงาน อัยการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางคดี ว่าควรเห็นสิ่งฟ้องหรือไม่ โดยการสั่งคดี ของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการวินิจฉัยว่า สมควรจะฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิด ในชั้นศาลหรือไม่เท่านั้น ซึ่งมีได้วินิจฉัยถึงความผิดของผู้ต้องหาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่พนักงาน อัยการมีคำสั่งฟ้องคดีมิได้หมายความว่าผู้ต้องหาในคดีนั้นมีความผิดและจะต้องถูกลงโทษทางอาญา โดยมิอาจโต้แย้งได้ ขณะเดียวกัน การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีผลเพียงไม่สมควรจะฟ้อง ผู้ต้องหาคนนั้นเพื่อพิสูจน์ความผิดในชั้นศาล หากมีผลให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาแต่อย่างใดไม่

⁷⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1204/2542 พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำปางซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่เกิดขึ้น ยังมีเจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองลำปางเป็นผู้ร่วม จับกุมจำเลยกับพวกในท้องที่อำเภอบึงนารางบุรีด้วย พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำปางจึงเป็น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในการสอบสวนตามมาตรา 19 วรรคสาม (ข) เพราะเป็นพนักงานสอบสวนในท้องที่ ที่พบการกระทำผิดอยู่ก่อน โดยเริ่มสอบสวนตั้งแต่ยังจับตัวจำเลยกับพวกไม่ได้ แม้ภายหลังจะปรากฏว่าจำเลย กับพวกถูกจับกุมที่ท้องที่อำเภอบึงนารางบุรีก็ตามก็ทำให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำปาง พ้นจากเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไปไม่ จึงมิใช่กรณีตามมาตรา 19 วรรคสาม (ก)

และมีได้มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องร้องบังคับตามมาตรา 39 ทำให้สามารถรื้อฟื้นคดีได้อีก หากปรากฏพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีที่น่าจะทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก่อนคดีขาดอายุความ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 147

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นความสั่งฟ้อง นอกจากหน้าที่ในการส่งสำนวนและความเห็นดังกล่าวมาแล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การส่งตัวผู้ต้องหาไปพร้อมกับสำนวนด้วย⁸⁰ ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถนำตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องต่อศาลได้ทันทีในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี⁸¹

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องในกรณีสำนวนการสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมา เมื่อออกหมายเรียกตามมาตรา 142 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะรับสำนวนการสอบสวนได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งตัวผู้ต้องหามาด้วยเท่านั้น เว้นแต่ ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าพนักงานสอบสวนจะไม่สามารถส่งตัวผู้ต้องหาได้ เนื่องจาก ผู้ต้องหาหลบหนีประกัน หรือไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ต้องหามาอยู่อำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องได้ เช่น ถูกคุมขังอยู่ในอำนาจศาลอื่น กรณีเช่นนี้ไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนการสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 142 เปลี่ยนเป็นสำนวนการสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกตัวหรือจับตัวผู้กระทำความผิดยังไม่ได้ตามมาตรา 141 จึงมีผลต่อการส่งตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับสำนวนคดี กล่าวคือ หากเป็นกรณีมาตรา 141 ซึ่งเป็นสำนวนการสอบสวนประเภทที่ยังไม่มีการแจ้งข้อหาและสอบสวนผู้ต้องหาตามมาตรา 134 เนื่องจากผู้ต้องหายังไม่เคยมาปรากฏตัวต่อหน้าพนักงานสอบสวน ดังนั้นการมีความเห็นของพนักงานสอบสวนที่เห็นควรสั่งฟ้องในกรณีนี้ จึงไม่จำเป็นต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปพร้อมกับสำนวนคดี จึงแตกต่างจากกรณีตามมาตรา 142 ที่ครั้งหนึ่งผู้ต้องหาเคยมาปรากฏตัวต่อหน้าพนักงานสอบสวน และมีการแจ้งข้อหาแล้ว ทำให้เมื่อพนักงาน

⁸⁰ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 2 บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป”

⁸¹ ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 194

สอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีแล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งไปยัง พนักงานอัยการพร้อมสำนวนคดี⁸²

3.1.3 กรณีไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

บางกรณีอาจเกิดกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกัน ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิด จึงจำเป็นต้องมีการชี้ขาด อำนาจการสอบสวนนี้ เพื่อกำหนดอำนาจการสอบสวนให้แน่ชัด อีกทั้งยังทำให้สามารถเริ่มการสอบสวน ได้โดยเร็วและเป็นการป้องกันมิให้การสอบสวนคดีอาญานั้นล่าช้า ผู้ศึกษาจึงแยกออกเป็นกรณี ก่อนและหลังที่มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้ ในกรณีที่ไมแน่ว่า พนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ต้องพิจารณาตามมาตรา 21 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ไมแน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นม้อานาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่องธิบติกรมตำรวจขึ้นไป เป็นผู้ชี้ขาด ในกรณีที่ไมแน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบติกรมอัยการหรือ ผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด การร้อคำชี้ขาด ไม่น่าเหตุ ให้งดการสอบสวน”

อานาจชี้ขาดว่าพนักงานสอบสวนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จะแยกออกเป็นสองกรณี ได้แก่

(1) การสอบสวนในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ หากไมแน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันในต่างจังหวัดหรือในกรุงเทพมหานครฯ ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากเป็นต่างจังหวัดกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอานาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่องธิบติกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคแรก

⁸² ธานีศ เกศวพิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555, หน้า 388-389

หากเป็นกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคสอง

(2) การสอบสวนในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หากไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันในต่างจังหวัดหรือในกรุงเทพมหานครควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากเป็นต่างจังหวัดกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคแรก หากเป็นกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคสอง

2) หลังมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(1) การสอบสวนในคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ มาตรา 21/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาดการรื้อคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

การเพิ่มมาตรา 21/1 โดยกำหนดให้ใช้กับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 21 ซึ่งไม่ได้กำหนดว่าใช้กับการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง การเพิ่มมาตรา 21/1 จึงเป็นการระบุให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นและใช้กับกรณีการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ส่วนในเรื่องของจังหวัดเดียวกันหรือต่างจังหวัดก็กำหนดให้แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันกับกรณีไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในกองบัญชาการเดียวกัน ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คำว่าจังหวัดก็ชัดเจนอยู่แล้วว่า พนักงานสอบสวนในจังหวัดเดียวกัน แต่คำว่ากองบัญชาการเดียวกันนั้นเป็นการแบ่งตามกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคต่างๆ ซึ่งมีตั้งแต่กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 ถึงภาค 9 ตัวอย่างกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 7 ก็จะมีอำนาจภายในภาค 7 ของตนเอง เช่น ราชบุรี นครปฐม เพชรบุรี เป็นต้น ซึ่งพนักงานสอบสวนในภาค 7 ก็จะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 7 ดังนั้น หากเป็นการไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในภาค 7 ก็เป็นกองบัญชาการเดียวกันจึงให้ผู้บัญชาการภาค 7 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด แม้พนักงานสอบสวนจะคนละจังหวัดกันก็ตาม

แต่หากเป็นกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดเดียวกันหรือกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ มาตรา 21/1 ไม่ได้กำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด จึงต้องกลับไปใช้หลักในมาตรา 21 วรรคสอง ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

(2) การสอบสวนในคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

เนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 1 ไม่ได้ยกเลิกมาตรา 21 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 21/1 ได้กำหนดให้ใช้กับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานสอบสวน คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจึงต้องกลับมาใช้มาตรา 21 ตามเดิม

หากไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันในต่างจังหวัดหรือในกรุงเทพมหานคร ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากเป็นต่างจังหวัดกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดกรุงเทพมหานครกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคแรก หากเป็นกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 21 วรรคสอง

ดังนั้น หากเกิดกรณีที่ไมแน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจชี้ขาดคือ ข้าราชการจังหวัดในกรณีเหตุเกิดที่ต่างจังหวัด และพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปในกรณีเหตุเกิดที่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่ในกรณีเป็นคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดคือผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้น

3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ประกอบด้วยหลักการดำเนินคดีอาญาตามตามกฎหมาย และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดอาญาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีความผิดและต้องถูกดำเนินคดี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้เริ่มดำเนินคดีกับผู้ที่ได้กระทำความผิดทุกกรณี โดยจะมีผู้ร้องทุกข์หรือไม่ ก็ต้องทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้ที่ถูกกล่าวหา

ว่ากระทำความผิดและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนั้นไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจไปในทางอื่นได้ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นหลักประกันความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของประชาชน และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทุกกรณีนั้นยังเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลเพื่อแทรกแซงการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐและกระบวนการยุติธรรมด้วย และเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว ย่อมไม่อาจจะยุติการดำเนินคดีได้ เพราะถือว่าคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว ตามหลักเปลี่ยนแปลงมิได้ จึงเป็นหลักประกันในทางอาญา และเมื่อพิจารณาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแล้วจะเห็นว่ามาจากแนวคิดทฤษฎีแก้แค้นซึ่งเปรียบเสมือนการดำเนินคดีอาญาของรัฐนั้นเปรียบเสมือนเป็นการแก้แค้นทดแทน ผู้ที่ได้กระทำความผิดแทนผู้เสียหาย ซึ่งการฟ้องคดีของอัยการในระบบนี้เป็น การพิจารณาว่าควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า การกระทำของผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดประกอบความผิดอาญาครบถ้วนหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดประกอบความผิดจริงก็ต้องฟ้องผู้ต้องหาขึ้นต่อศาลเสมอ และในบางกรณีหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และหากศาลมีความเห็นแตกต่างจากอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องคดีอาญารองนั้นต่อศาลได้ ด้วยเหตุนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคให้กับประชาชนทุกคน หากมีการกระทำความผิดประกอบความผิดอาญาแล้ว ผู้ต้องหาต้องถูกดำเนินคดีไม่ว่าจะกระทำความผิดด้วยเหตุใดก็ตาม อีกทั้งเป็นการตัดปัญหาเรื่องการใช้อิทธิพลในการเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมก่อนจะถึงชั้นศาลไม่อาจจะใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีที่มีมูลได้ และเมื่อฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ด้วย⁸³ นับเป็นหลักประกันสำคัญในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย มีข้อเสีย คือ ไม่มีการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่ศาลทำให้มีประมาณที่เข้าสู่ศาลมีจำนวนมาก และเป็นการฟ้องคดีตามกฎหมายนั้นทำให้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี จะมีหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้นำจำเลยฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น และเป็นการดำเนินคดีอาญาที่ไม่ยืดหยุ่นและอาจไม่เหมาะสมกับสภาวะทางสังคม

ในขณะที่หลักการดำเนินตามดุลพินิจนั้น เป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีมูล ซึ่งปรากฏตามการสอบสวนและพยานหลักฐานว่าจำเลยได้กระทำความผิด หรือมีมูลว่าน่าจะกระทำความผิด ซึ่งพนักงานอัยการ

⁸³ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 427

สามารถใช้ดุลพินิจเป็นคดีๆ ไป โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง หากมีเหตุที่ไม่สมควรจะฟ้องผู้ต้องหารายนั้นต่อศาล เช่น อายุ บุคลิกภาพลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิดและองค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีกับผู้ต้องหารายนั้นได้ และจากหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนี้แม้อัยการจะได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว หากเห็นว่าไม่ควรจะดำเนินคดีอาญากับจำเลยนั้นอีกต่อไป พนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีนั้นจากศาลได้ เนื่องจากการดำเนินคดีตามกฎหมายนั้นเป็นการเข้มงวดเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลคดีที่จะขึ้นสู่ศาล การที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีมีมูลได้นั้น เป็นการคลายความเข้มงวดของการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการลงโทษที่มุ่งแก้แค้นทดแทนหรือทฤษฎีแก้แค้น มาเป็นการลงโทษโดยมุ่งเพื่อการป้องกันทั่วไป กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนใหญ่ไม่ได้นิ่งดูดายกับการกระทำความผิดอันนั้น และเป็นการเตือนบุคคลที่ยังไม่ได้กระทำความผิดให้ตระหนักว่าหากเขาได้กระทำความผิด เขาอาจจะจะต้องถูกดำเนินคดี และการลงโทษยังต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิดและความชั่วของผู้กระทำเพื่อเปิดโอกาสให้เขาได้ปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นกลับตัวกลับใจไม่กระทำความผิดต่อไป ซึ่งเป็นการลงโทษโดยมีจุดประสงค์เฉพาะการป้องกันพิเศษ จะเห็นว่าการฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้ ทำให้พนักงานอัยการสามารถที่จะถ่วงดุลคดีอาญาก่อนขึ้นสู่ศาลได้ หากคดีใดพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า ก็จะช่วยถ่วงดุลคดีที่ไม่สมควรจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ช่วยหลีกเลี่ยงคดีอาญาไม่ล้นศาล และการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมูลของพนักงานอัยการยังสามารถนำมาปรับใช้กับการแก้ปัญหาสังคม โดยเฉพาะคดีอาญาที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง ที่ต่างฝ่ายต่างอาศัยกฎหมายอาญาเพื่อโจมตีอีกฝ่ายหนึ่ง และคดีความผิดทางการเมืองนั้น ซึ่งผู้กระทำความผิดมีความแตกต่างจากผู้กระทำความผิดอาญาทั่วไป พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดอาญาทางการเมืองที่มีมูลได้

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาดำเนินคดีในชั้นอัยการนั้น พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ หากแต่จะต้องใคร่ครวญถึงความชอบธรรมและประโยชน์สุขของสาธารณชนด้วยเสมอ⁸⁴

⁸⁴ คณิต ฌ นคร, พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอาญา, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553, หน้า 14

3.2.1 การใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญา

พนักงานอัยการเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง จึงเป็นข้าราชการที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น⁸⁵ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่น แต่เนื่องจากพนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการในส่วนต้นของการดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจึงมีเป็นข้าราชการที่ต่างกับข้าราชการพลเรือนอื่นในแง่ที่ว่า พนักงานมีความเห็นที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่⁸⁶ ด้วยเหตุนี้การสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นการกระทำในทางยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่จะถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง⁸⁷ ซึ่งส่งผลให้พนักงานอัยการไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาจากการกระทำโดยสุจริตของตน⁸⁸ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของพนักงานมีขอบเขตเฉพาะความเป็นอิสระในฐานะหน่วยงานเท่านั้น ทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดีนั้น พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารก็ตาม⁸⁹

หลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)⁹⁰ ที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ แม้ผู้ต้องหาจะกระทำความผิดและคดีนั้นมีหลักฐานเพียงพอในการฟ้องคดีก็ตาม⁹¹ และไม่ว่าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ตาม พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจในการสั่งคดี⁹² ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า

⁸⁵ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามได้

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”

⁸⁷ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 104

⁸⁸ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 22 ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁸⁹ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 103-104

⁹⁰ ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 207

⁹¹ คณิต ฒ นคร, กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553, หน้า 83-84

⁹² เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2553, หน้า 656

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ดังกล่าวใน มาตรการก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา มาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาล ชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนท่านนั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า พนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวน การสอบสวนและความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการ มีความเป็นอิสระในการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้ โดยพิจารณาจากสำนวน และพยานหลักฐานตามสำนวนว่าเพียงพอหรือไม่ พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนว่า ควรสั่งฟ้องหรือไม่ โดยที่อำนาจในการสั่งฟ้องคดียังคงเป็นของพนักงานอัยการ โดยหลักการฟ้องคดีของพนักงาน อัยการในประเทศไทย ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม พนักงานอัยการอาจมีคำสั่ง ไม่ฟ้องคดีได้หากการฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือต่อ

ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ⁹³ โดยอิสระในการตัดสินใจของพนักงานดังกล่าวจำเป็นต้องปฏิบัติด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย⁹⁴

3.2.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามคำร้องของฝ่ายบริหารในเรื่องใดนั้น พนักงานอัยการต้องพิจารณาโดยรอบคอบและต้องเห็นสมควรที่จะกระทำเช่นนั้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพนักงานอัยการ⁹⁵ จากการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการอำนวยความสะดวกอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

1) วิธีการตรวจสอบ

รัฐจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการตรวจสอบอยู่สองรูปแบบ คือ การตรวจสอบโดยตรงและการตรวจสอบโดยทางอ้อม โดยมีรายละเอียดดังนี้

การตรวจสอบโดยตรง เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คือ

(1) การตรวจสอบโดยพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงอธิบดีกรมตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีอำนาจในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่มีใช่อัยการสูงสุด⁹⁶

⁹³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ส่วนที่ 5 การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อนให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้อย่างบังคับในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

⁹⁴ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครองและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

⁹⁵ คณิต ฒ นคร, กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553, หน้า 80

⁹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ประกอบประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 3

(2) การตรวจสอบโดยพนักงานอัยการบางตำแหน่ง เช่น ในคดีที่พิจารณาพิพากษาในศาลทหารในเวลาไม่ปกติ อัยการฝ่ายคดี (สำหรับส่วนกลาง) และอัยการพิเศษประจำเขต (สำหรับภูมิภาค) ในฐานะเป็นอัยการศาลทหารเป็นผู้พิจารณาคดีชั้นรองคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องนำเสนออธิบดีกรมตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้คำสั่งของอัยการฝ่ายคดีและอัยการพิเศษประจำเขตถือเป็นที่สุด⁹⁷

(3) การตรวจสอบโดยศาล เป็นการกลั่นกรองในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลจะตรวจสอบผ่านกระบวนการไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อตรวจสอบว่าคดีมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินคดีในศาลได้

ในขณะที่การตรวจสอบโดยทางอ้อมนั้นจะเป็นการดำเนินการตามกฎหมายอื่นหรือโดยหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น

(1) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผ่านการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือการตั้งกระทู้ถาม หรือโดยการตรวจสอบของคณะกรรมการการชู้ตต่างๆ

(2) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน ปัจจุบันสื่อมวลชนได้มีบทบาทในการติดตามและเผยแพร่ข่าวสารแก่สาธารณชน ด้วยเหตุนี้เรื่องของกระบวนการยุติธรรมทุกระดับชั้นจึงถูกตรวจสอบแล้วนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบ พนักงานอัยการจึงต้องเพิ่มความระมัดระวังในการดำเนินคดีให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น และหากเกิดกรณีที่พนักงานอัยการกระทำสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ผู้บังคับบัญชาย่อมสามารถทราบข้อมูลได้โดยตรงและรวดเร็ว ทำให้สามารถสั่งระงับหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ทันที่

2) คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

คำสั่งฟ้อง คือ คำยืนยันว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิด และจะต้องฟ้องให้ศาลลงโทษต่อไป⁹⁸ ดังนั้นคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ประสงค์จะฟ้องผู้ต้องหาโดยศาล ไม่ว่าจะการกระทำของผู้ต้องหาจะเป็นความผิดหรือไม่ ดังนั้นคดีอาญาใดที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำความเห็น ควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็น สั่งไม่ฟ้องให้พิจารณาตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1

บทบัญญัติทั้งสอง แสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หากคดีนั้นเป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุด⁹⁹ ทั้งนี้เนื่องจากอัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชา

⁹⁷ หนังสือกรมอัยการ ค่วนมาก ที่ นว.32/2501

⁹⁸ คณิต ฉน นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555, หน้า 466

⁹⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 12 วรรคแรก อธิบดีและรองอธิบดีมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล...

มีอำนาจสั่งคดีได้ทุกกรณี เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งเช่นใดแล้ว ให้ดำเนินการไปตามนั้น แต่หากคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ต้องมีการดำเนินการให้มีการความเห็นแย้งโดยผู้ที่มีอำนาจ ทั้งนี้ความเห็นแย้งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยชัดแจ้ง และในการความเห็นแย้งของผู้มีอำนาจจะต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้น จะมอบอำนาจให้บุคคลใดทำหน้าที่แทนไม่ได้ เพราะการความเห็นแย้งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกระบวนการยุติธรรมที่กฎหมายบัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะ หากมีการกระทำโดยผู้ปฏิบัติราชการแทนย่อมไม่ถือว่าเป็นการความเห็นแย้ง¹⁰⁰

เพื่อให้เห็นถึงความเป็นมาของผู้มีอำนาจความเห็นแย้ง ผู้ศึกษาจึงได้แบ่งกรณีก่อนที่จะมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับหลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(1) ก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557
เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในมาตรา 145 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจ พนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143 ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดี กรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แยกคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้น ตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วย อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไปก่อน บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการ จะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

¹⁰⁰ ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 222-224

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 145 ไม่ได้กำหนดว่า การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ดังนั้นก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบฯ จึงใช้มาตรา 145 ทั้งกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่บุคคลที่มีอำนาจทำความเห็นแย้งจะแตกต่างกันไปแล้วแต่จะมีการสอบสวนอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดอื่น กรณีที่มีการสอบสวนอยู่ในกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งปัจจุบันคือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง ส่วนกรณีจังหวัดอื่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง

(2) *หลังมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*

หลังจากมีประกาศของคณะรักษาความสงบฯ ได้กำหนดผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งสำหรับสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจไว้เฉพาะเจาะจง ซึ่งต่างหากจากสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 145/1 ที่บัญญัติว่า

“สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก) เป็นคดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ

สำหรับคดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจนั้น เป็นไปตามมาตรา 145/1 หากปรากฏว่าพนักงานอัยการซึ่งมีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้มีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่สั่งฟ้องของพนักงานอัยการ และให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ข) เป็นคดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

สำหรับคดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนั้น เนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบฯ ข้อ 3 ไม่ได้ยกเลิกมาตรา 145 เมื่อมาตรา 145/1 ใช้กับสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ สำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบจึงต้องบังคับใช้ตามมาตรา 145 หากปรากฏว่าพนักงานอัยการซึ่งมีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้มีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่สั่งฟ้องของพนักงานอัยการ และให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรา 145/1 มีความชัดเจนที่กำหนดให้ใช้กับสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ และในกรณีของจังหวัดอื่น ได้ตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้เป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งอีกต่อไป โดยได้กำหนดให้เป็นอำนาจทำความเห็นแย้งของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ

บทที่ 4

วิเคราะห์ผลกระทบจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า การออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่ปรากฏ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 143 ง หน้า 29-30 วันที่ 30 กรกฎาคม 2557 ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยในบทนี้ ผู้ศึกษา จะนำเสนอในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ก่อนที่จะลงรายละเอียดในส่วนเนื้อหา ผู้ศึกษาขออธิบายขอบเขต และคำจำกัดความสั้นๆ ของการถ่วงดุลอำนาจที่จะกล่าวต่อไปนี้ ว่ามีความหมายเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการบริหารราชการหรือการปกครองที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดภูมิภาค ซึ่งทั้งหมดเป็นข้าราชการในสังกัดมหาดไทย และในด้านการบริหารราชการหรือการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมสามารถถูกตรวจสอบได้ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นการควบคุมจากภายในและภายนอกองค์กรเช่นเดียวกับทุกส่วนราชการ จึงสรุปได้ว่า ในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจที่จะกล่าวต่อไปนี้ต้องแยกแยะระหว่างกระบวนการยุติธรรมที่ฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่ถ่วงดุล กับการบริหารราชการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ถูกตรวจสอบถ่วงดุล

หลักการถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีความมุ่งหมาย มิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งในรัฐใช้อำนาจทั้งหมดเพียงลำพัง กล่าวคือ เพื่อมิให้รวมศูนย์อำนาจ อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว เนื่องจากหากปล่อยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง คณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจไปแต่เพียงผู้เดียวย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจ เต็มขนาด และอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบในที่สุด โดยทั่วไปแล้วจะมีการแบ่งแยกองค์การใช้อำนาจออกเป็นสามองค์กร ประกอบด้วย องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งทั้งสามองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นเครื่องประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การใช้ดุลพินิจในทางอาญาของตำรวจในการแสวงหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุดยิ่งกว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ อีกทั้งมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของตำรวจนั้นมีลักษณะกว้างกว่าหน่วยงานอื่นด้วย กล่าวคือ เพียงแต่มีเหตุอันความสงสัยก็สามารถตัดสินใจเข้าป้องกันผลร้ายหรือเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องอาศัยพยานหลักฐานที่ชัดเจนและครบถ้วน ดังนั้น เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของตำรวจเป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของตำรวจในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีมาตรการในการควบคุมทั้งภายในองค์กรตำรวจเอง และมีการควบคุมจากองค์กรภายนอก อันได้แก่ องค์กรอัยการ ตุลาการและทนายความ นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานของสหประชาชาติอันเป็นมาตรฐานสากลที่เข้ามากำหนดมาตรฐานในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของตำรวจในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีบทบาทต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้นหากมีการใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบหรือเกินขอบเขตอำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในขณะเดียวกัน การดำเนินคดีของพนักงานอัยการก็มีบทบาทสำคัญต่อการรักษาความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วย ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการตรวจสอบทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ การตรวจสอบทางตรงนั้นจะกระทำโดยองค์กรอื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น การตรวจสอบการไม่ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจของพนักงานอัยการที่มีโทษอัยการสูงสุด โดยกฎหมายบัญญัติให้พนักงานสอบสวนคือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ (สำหรับการสอบสวนที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ตามลำดับ) เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบโดยการทำความเห็นแย้ง และหากพนักงานสอบสวนดังกล่าวมีความเห็นแย้งกับพนักงานอัยการก็ต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งนั้นหรือในการตรวจสอบเรื่องการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นจะกระทำโดยศาลผ่านกระบวนการได้สวนมูลฟ้อง ในขณะที่การตรวจสอบทางอ้อมจะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1. ปัญหาผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า พนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจที่ไม่แน่ชัดว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ การมีผู้ชี้ขาดเพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับคดีนั้นย่อมมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะทำให้กระบวนการสอบสวนสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วไม่เป็นการยืดหรือขยายระยะเวลาในการสอบสวนให้เนิ่นนานอันจะส่งผลให้การสอบสวนดังกล่าวมีความล่าช้า และทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มประสิทธิภาพ

เมื่อปรากฏว่าหน้าที่สำคัญของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ การสรุปและส่งสำนวนคดีอาญาไปยังพนักงานอัยการ และหากการสรุปและส่งสำนวนดังกล่าวมิได้ทำโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมมีผลร้ายแรงถึงขั้นทำให้การสอบสวนที่ทำมาทั้งหมดนั้นเสียไป และถือเสมือนว่าไม่เคยมีการสอบสวนในคดีนั้นเลย ซึ่งทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในคดีนั้น ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้ายข้างต้น กฎหมายจึงได้บัญญัติให้มีผู้ชี้ขาดในเรื่องพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับกรณีที่ไม่แน่ชัดว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

แต่การจะพิจารณาว่าบุคคลใดควรเป็นผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดนั้นจำต้องคำนึงถึงความรอบรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องอำนาจสอบสวนของบุคคลนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญในการประกอบการพิจารณา เพราะหากพิจารณาโดยขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลเสียต่อระบบการสอบสวนดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้ขาด หากมีกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และในจังหวัดพระนครและธนบุรี ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งการกำหนดตามกฎหมายเดิมนี้นี้มิได้มีการแบ่งประเภทคดีในการสอบสวนระหว่างคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจและคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครอง

จนกระทั่งในวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนในคดีอาญา เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นได้แบ่งอำนาจการสอบสวนในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจออกจากคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน และในการนี้ได้กำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดเรื่องพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดี

ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจเสียใหม่ โดยกำหนดให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาดตามความในข้อ 1 ของประกาศฯ หรือตามความในมาตรา 21/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 1 ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 21/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา 21/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด การรอกำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนผู้มีอำนาจชี้ขาดอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งเดิมก่อนมีการออกประกาศฉบับนี้มีการบัญญัติถึงผู้มีอำนาจชี้ขาดอำนาจการสอบสวนคดีอาญาสำหรับกรณีดังกล่าวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือ ผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด การรอกำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

บทบัญญัติในมาตรา 21 นี้ มิได้กำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดโดยแยกประเภทคดีแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อนำมาประกอบมาตรา 21/1 ที่แก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า ต้องการกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดอำนาจการสอบสวนคดีอาญาให้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทคดีว่าเป็นคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเป็นคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจนั้นได้ตัดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดออกไป และให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การที่กฎหมายกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดที่แตกต่างกันในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจและคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองนี้เอง ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า ถูกต้องเหมาะสม และสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าว นักวิชาการมีความเห็นว่า สามารถกระทำได้ เพราะไม่เป็นการถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นเพียงการเปลี่ยนคนชี้ขาดเท่านั้น โดยเปลี่ยนจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการภาค ซึ่งผลคือยังคงมีผู้ชี้ขาดอยู่เช่นเดิม

ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นข้างต้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

ประการแรก การชี้ขาดว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ มิได้มีขึ้นเพื่อการถ่วงดุลการใช้อำนาจ แต่มีขึ้นเพื่อยุติปัญหาความไม่แน่ชัดของการกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เพราะหากปล่อยคดีไว้โดยไม่มีกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ย่อมส่งผลให้การสอบสวนล่าช้า และเป็นการทำลายหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในคดี ซึ่งเป็นการขัดต่อสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เป็นสิทธิที่มีที่มาจากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อีกทั้งยังมีอายุความที่จะต้องดำเนินการก่อนที่คดีจะขาดอายุความ

ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมของประกาศฯ ในประเด็นนี้ เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจชี้ขาดเท่านั้น มิได้เป็นการยกเลิกการชี้ขาด จึงไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนได้รับความเสียหาย หรือสูญเสียความยุติธรรมแต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า การบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 21/1 นี้เป็นการทำลายการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่

ผู้ศึกษาเห็นว่า การจะตัดสินชี้ขาดในเรื่องการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ และผู้มีอำนาจชี้ขาดต่างเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นเดียวกันแล้ว จะเกิดผลร้ายอันส่งผลทำให้กระบวนการสอบสวนเสียความยุติธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการบัญญัติเรื่องการชี้ขาดอำนาจสอบสวนแล้ว กรณีดังกล่าวมีขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจการสอบสวนให้แน่ชัด และเพื่อให้พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มทำการสอบสวนได้โดยเร็ว อันเป็นการป้องกันมิให้การสอบสวนคดีอาญานั้นล่าช้า และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน และเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

อีกทั้งไม่เป็นการขัดต่อหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจ เนื่องจากในขั้นตอนของการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองก็ตาม ภายหลังจากสอบสวนเสร็จ ยังมีการตรวจสอบสำนวนโดยพนักงานอัยการเพื่อทำความเข้าใจข้อพิพาทหรือข้อไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ว่าจะเกิดกรณี ไม่น่าว่าพนักงานสอบสวนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ยังคงส่งสำนวน เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณา ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการสอบสวน โดยตรงอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น มีการชี้ขาดอำนาจสอบสวน โดยชี้ขาดให้พนักงานสอบสวนที่มีความไม่เป็นธรรม เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จึงทำการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่น อาจจะมีความเห็น ควรลงโทษในความคิดที่เบากว่า ทั้งๆที่ความจริงแล้วสามารถลงโทษในความคิดที่หนัก แต่เมื่อสอบสวน แล้วเสร็จและ ได้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ หากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ พนักงานอัยการก็มีอำนาจให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือหากเห็นว่าความผิดฐาน ที่พนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอมา เป็นความผิดที่โทษเบาไม่ตรงตามข้อเท็จจริง ก็สามารถทำความเห็นสั่งฟ้องในความผิดฐานที่มีโทษหนักได้ อันเป็นการตรวจสอบการสอบสวน โดยพนักงานอัยการ

ดังนั้น ในการเปลี่ยนผู้มีอำนาจชี้ขาดอำนาจการสอบสวนคดีอาญาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ชี้ขาดเท่านั้น และไม่ได้เป็นการยกเลิกขั้นตอนในการชี้ขาดอำนาจสอบสวนกรณี ไม่น่าจะคิดว่าพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21/1 จึงมิได้มีผลเป็นการทำลายการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพราะมิได้ทำให้สูญเสียความยุติธรรมในกระบวนการสอบสวน และมิได้ละเลยที่จะตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องอำนาจสอบสวนให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนผู้มีอำนาจชี้ขาดจากเดิมคือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการซึ่งต่างเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องอำนาจสอบสวน จึงสามารถกระทำได้ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การชี้ขาดดังกล่าว จะมีผลเป็นที่สุด โดยผู้มีอำนาจชี้ขาดตามกฎหมาย อันส่งผลให้ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญาเรื่องนั้นก็ตาม แต่คำชี้ขาดที่ถึงที่สุดนี้มิได้มีผลผูกพันศาล ทำให้อาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากปรากฏว่าคำชี้ขาดโดยผู้มีอำนาจชี้ขาดตามกฎหมายเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ถูกต้องตามหลักการสอบสวนดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ศาลเห็นว่าเป็นการสรุปสำนวนที่มีได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วยกฎหมาย อันจะทำให้การสอบสวนที่ทำมาทั้งหมดนั้นเสียไป และถือเสมือนว่าคดีนั้นมิได้มีการสอบสวน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่ออำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในคดีอาญาใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลว่า แม้มีการสรุปสำนวนคดีโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบนั้นมาจากคำชี้ขาดโดยผู้มีอำนาจชี้ขาดตามกฎหมายตามมาตรา 21 และ 21/1 แล้วมิให้ศาลยกเหตุดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้อง โดยอาศัยเหตุผลที่ว่าพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง

2. ปัญหาผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง กรณีพนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง

แม้กฎหมายไทยจะบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการและผู้เสียหายในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาก็ตาม ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นที่ให้สิทธินี้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้น แต่การดำเนินคดีอาญาที่มีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยนั้นมีขีดจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติในการเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ทำให้คดีอาญาของไทยส่วนใหญ่เป็นการฟ้องดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

หลักการฟ้องคดีอาญาทั้งของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการต่างใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ทำให้พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีต่อศาล หากเห็นไม่สมควรพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้เสมอ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถควบคุมอาชญากรรมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีวิธีการตรวจสอบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและความเหมาะสมในการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศนั่นเอง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในสองรูปแบบ คือ การตรวจสอบโดยตรงและการตรวจสอบโดยทางอ้อม และล่าสุดได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งข้อ 3 แห่งประกาศฉบับนี้ได้เปลี่ยนวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวน

พร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคิดจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่น อันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าว แล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติข้างต้น แสดงถึงกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากกรณีตามมาตรา 145 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวง กรุงเทพมหานคร ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจ พนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใด แก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143 ในกรณีที่อยู่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคิดจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการ จะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา โดยอนุโลม”

ในการตรวจสอบตามมาตรา 145 เป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายปกครอง แม้จะได้ความว่า ทั้งสองมาตรานี้ใช้บังคับในกรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 145 ใช้สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจของในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในกรณีคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในขณะที่มาตรา 145/1 ใช้ในกรณีคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ถึงอย่างนั้น ทั้งสองกรณีต่างเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ เช่นเดียวกัน และมีวิธีการโต้แย้งคำสั่งไม่สั่งฟ้องคดีโดยการให้ทำเป็นความเห็นแย้งแล้วเสนอต่ออัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดว่าในคดีนั้นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเหมือนกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า มีความจำเป็นหรือไม่ เพียงไร ที่กฎหมายควรกำหนดที่มีอำนาจทำความเข้าใจแตกต่างกันตามลักษณะประเภทคดีการสอบสวนดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 ประกอบประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 3

ตามมาตรา 145/1 ได้แบ่งแยกเป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีแรก ในกรุงเทพมหานคร หากเป็นการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจทำความเข้าใจ

กรณีที่สอง ในจังหวัดอื่น หากเป็นการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นผู้มีอำนาจทำความเข้าใจ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น เป็นเรื่องสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นขั้นตอนที่จะทำให้คดีเข้าสู่กระบวนการชั้นศาล และอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในคดี ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกรณีดังกล่าว และหนึ่งในวิธีการตรวจสอบสามารถกระทำได้โดยองค์กรอื่น ซึ่งย่อมมีผลลัพธ์ที่ดีกว่าการตรวจสอบโดยองค์กรเดียวกัน ดังนั้นการให้ตำรวจมาตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบดุลพินิจในการทำความเข้าใจควรสั่งฟ้องคดีของตำรวจด้วยตนเอง การตรวจสอบเช่นนี้อาจทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีนั้นสูญเสียความเป็นธรรมก็ว่าได้ เนื่องจากอำนาจในกระบวนการยุติธรรมก่อนชั้นศาลส่วนใหญ่อยู่ที่ตำรวจ ซึ่งการเกิดสภาวะดังกล่าวอาจทำให้ตำรวจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้ และตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเองอาจใช้ช่องว่างนี้สำหรับหาช่องทางให้ตนพ้นจากการดำเนินคดีได้ การที่กฎหมายกำหนดวิธีการตรวจสอบเช่นนี้จึงอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรมดังเหตุผลที่ได้กล่าวมา

ตามที่มาตรา 145/1 ได้แบ่งเป็น ในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น แต่บุคคลผู้มีอำนาจทำความเข้าใจยังเป็นบุคคลกลุ่มเดียวซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำสำนวนเสร็จและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการที่ไม่ใช่อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ตามมาตรา 145/1 ที่ได้เพิ่มเติม กำหนดให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณีในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่น ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะมีเพียงสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี แล้วกลับมาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้ง ย่อมไม่เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกซึ่งย่อมเป็นผลลัพธ์ที่ดีกว่าการตรวจสอบโดยองค์กรเดียวกัน

ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด และถือเป็นคนกลางมีอำนาจในการทำความเห็นแย้ง ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีหลังเหมาะสมที่จะเป็นวิธีการตรวจสอบดุลพินิจของในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมากกว่า เพราะการทำหน้าที่ดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้บรรลุถึงภารกิจหลักของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถเข้ามาบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนได้อีกช่องทางหนึ่งนั่นเองและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาและการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา อันเป็นอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ย่อมไม่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายใน

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งกรณีพนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่แตกต่างกัน ทั้งนี้โดยขึ้นกับประเภทคดีการสอบสวน ดังที่กฎหมายปัจจุบันได้บัญญัติไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีนี้ควรมีวิธีการตรวจสอบไปในทิศทางเดียวกัน คือ ไม่ว่าในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดอื่น ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลดั้งเดิมเหมือนก่อนที่จะมีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 3

ในกรุงเทพมหานครมีการปกครองที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร แต่ก็ยังแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต ส่วนจังหวัดอื่นเป็นเขตบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดปกครองด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด จากข้างต้นผู้ศึกษาเสนอให้ฝ่ายบริหารเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งดังเช่นในจังหวัดอื่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- 1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- 4) รองปลัดกรุงเทพมหานคร
- 5) หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- 6) ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

ตำแหน่งดังกล่าวเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับคดีอาญาโดยมีอำนาจที่จะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสอง และกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามมาตรา 90 วรรคสอง หากบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่า คดีเลิกกัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสาม

ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานครทั้ง 50 เขต และยังเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าตำแหน่งตั้งแต่ปลัดกรุงเทพมหานครขึ้นไป ควรมีอำนาจทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ คำว่าตำแหน่งตั้งแต่ปลัดกรุงเทพมหานครขึ้นไป รวมถึง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดอาญาในจังหวัดกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนปลัดกรุงเทพมหานคร สังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานครทั้ง 50 เขต แสดงให้เห็นว่ามีอำนาจบริหารทั้งจังหวัดกรุงเทพมหานคร

ประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 กำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในคดีอาญาดังต่อไปนี้

- 1) มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

3) มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

4) มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด

5) ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามมาตรา 90 วรรคสอง หากเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่า คดีเลิกกัน

6) ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการจับ คั่น เปรียบเทียบปรับได้

ประการที่สาม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี หากประชาชนไม่พอใจในการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ย่อมมีสิทธิที่จะไม่เลือกในการเลือกตั้งคราวหน้า จึงเป็นบทบังคับให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง เป็นธรรมชอบด้วยกฎหมาย หากมีการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ไม่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในคราวต่อไป อันเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร อีกทางหนึ่ง

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ผลกระทบในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจภายใต้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” มีขึ้นเพื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ว่ามีผลทำให้การสอบสวนของประเทศไทยมีความเหมาะสมยิ่งขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเพื่อมองให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงจำต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีเป็นรากฐานในการคิดอย่างมีหลักเกณฑ์ ผู้ศึกษาจึงได้นำหลักการถ่วงดุลอำนาจ และหลักการฟังความทุกฝ่ายมาเป็นฐานในการการศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งสามารถตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายได้ ไม่ว่าจะตรวจสอบพนักงานสอบสวน ตรวจสอบพนักงานอัยการ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล ทั้งสามองค์กรมีบทบาทในคดีอาญาเป็นอย่างมาก การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในหรือการตรวจสอบภายนอกองค์กร แต่ละสิ่งก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป แต่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกจะมีความเป็นกลางมากกว่าเพราะไม่ได้มีส่วนได้เสียกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นการศึกษากฎหมายรอบด้าน และเกิดประโยชน์ในการพัฒนาระบบความรู้และเป็นข้อมูลที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมาย ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากล และกฎหมายต่างประเทศ โดยเลือกศึกษากฎหมายในประเทศที่มีความสำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายไทย ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ 3 ซึ่ง มีการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แม้ว่าจะถูกจับหรือควบคุมตัว ก็ยังไม่ได้หมายความว่าเป็นผู้กระทำผิด ต้องมีคำพิพากษาของศาลว่าจำเลยได้กระทำผิด ดังนั้น สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ยังคงมีสิทธิตามกฎหมายตามมาตรฐานสากล และการวิเคราะห์ผลกระทบจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเกิดขึ้นมิได้ หากไม่ได้ทำการศึกษาลักษณะกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าและเรียบเรียงไว้ในบทที่ 3 เช่นเดียวกับกับหลักกฎหมายสากลและต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 4 พบว่า กรณีคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกประกาศฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในสามมาตราที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนตัวบุคคลผู้มีอำนาจชี้ขาด การสอบสวน หรือมีอำนาจทำให้เห็นแย้งคำสั่งพนักงานอัยการกรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อยู่การสูงสุด มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ เป็นเรื่องที่มีผลกระทบ โดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งสิ้น กล่าวคือ

การเปลี่ยนตัวบุคคลผู้มีอำนาจชี้ขาดการสอบสวนในคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ จากเดิมก่อนวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 หากเกิดกรณีที่ไม่ว่าจะคดีพนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการสรุปสำนวน และทำให้เห็นเพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการขึ้นในต่างจังหวัดที่มีใช้กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดการสอบสวนในคดีเรื่องนั้น แต่ภายหลังการออกประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฯ อำนาจดังกล่าวกลายมาเป็นของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน จึงเป็นการเปลี่ยนโอนอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายเดียวกัน

การเปลี่ยนตัวบุคคลผู้มีอำนาจทำให้เห็นแย้งคำสั่งพนักงานอัยการกรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อยู่การสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ เมื่ออำนาจในการทำให้เห็นแย้งมีขึ้นเพื่อตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีอาญา การให้ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการของพนักงานสอบสวนมาเป็นผู้มีอำนาจทำให้เห็นแย้งคำสั่งพนักงานอัยการที่ไม่สั่งฟ้องคดีแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมเป็นการทำลายระบบการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะการจะตรวจสอบว่าพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีชอบหรือไม่นั้น อาจโน้มเอียงได้โดยการนำความเห็นของพนักงานสอบสวนที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชามาสนับสนุนกรณีเช่นนี้ อาจกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรม

2. ข้อเสนอแนะ

เดิมไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว แต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการพิพากษาคดีมากยิ่งขึ้น จึงมีการเพิ่มศาลให้เชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดี และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกัน และความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลในการทำงาน

ร่วมกันนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเด็นการสอบสวนดังต่อไปนี้

2.1 เพื่อแก้ไขปัญหาคารยกฟ้องของศาลซึ่งยกประเด็นเรื่องพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากสาเหตุที่ว่า มีการสรุปสำนวนคดีโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การสอบสวนที่ทำมาทั้งหมดนั้นเสียไป และถือเสมือนว่าคดีนั้นมิได้มีการสอบสวน แม้ความจะปรากฏต่อศาลว่า พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ไม่ชอบนั้นมาจากคำชี้ขาดที่มีผลเป็นที่สุดโดยผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดตามกฎหมายก็ตาม ในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มเป็นกรณียกเว้นที่ห้ามมิให้ศาลยกเหตุดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้อง ทั้งนี้เพื่อให้คำชี้ขาดมีผลเป็นเพียงการกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ต้องทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญารื่องนั้นเท่านั้น แต่ควรมีผลทำให้คำชี้ขาดที่ถึงที่สุดนี้มีผลผูกพันศาลในอันที่จะยอมรับว่าสำนวนคดีนั้นได้กระทำและสรุปสำนวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

2.2 เพื่อให้มีการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้แก้ไขให้ผู้มีอำนาจทำความเข้าใจแย้งคำสั่งพนักงานอัยการกรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจตามความในมาตรา 145/1 เปลี่ยนจากผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับความในมาตรา 145

2.3 ในกรุงเทพมหานคร ผู้มีอำนาจทำความเข้าใจแย้งคำสั่งพนักงานอัยการกรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจทำความเข้าใจแย้ง ซึ่งยังขัดแย้งต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารอันได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจทำความเข้าใจแย้งคำสั่งพนักงานอัยการกรณีที่พนักงานอัยการที่มีใช้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). *กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง*. สืบค้นจาก www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/iccpirt.pdf.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นจาก www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/udhr.pdf.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2548). *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- กุลพล พลวัน. (2557). *เอกสารประกอบการบรรยาย ระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย.
- _____. (2553). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). *อัยการฝรั่งเศส ในชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์*. กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- คณิต ฌ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2553). *กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2553). *พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- จุลสิงห์ วสันตสิงห์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชนบท สุภศรี และคณะ. (2552). *รวมคดียกฟ้อง ตำรวจและโจทก์ทำคดีอย่างไร ศาลจึงยกฟ้อง*. กรุงเทพมหานคร: โรงสมุดคงเจริญ.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2554). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- เดลินิวส์. (2555). *มท.แก้กฎกระทรวง โยนกฎหมาย 3 ฉบับคืนตำรวจ*. สืบค้นจาก www.dailynews.co.th/Content/politics/55865/มท.แก้กฎกระทรวง+โยนกฎหมาย+3+ฉบับคืนตำรวจ.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2555). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2555). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 3-4*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ธีสุทธิ์ พันธุ์ฤทธิ์. (2550). *การสอบสวน Inquiry*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- น้ำแท้ มีบุญสถิตย์. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ Comparative Criminal Justice System*. กรุงเทพมหานคร: สุตรไพศาล.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). *กฎหมายมหาชน เล่มที่ 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2550). *ตุลาการภิวัตน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง*. สืบค้นจาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1111.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2557). *นิติปรัชญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2555). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”. *จุลนิติ*, 9, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 18.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2559). *สื่อการศึกษาประจำวิชา 41717 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง*. นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รพีพรรณ สายัณห์ตระกกุล. (2557). “คดี” *ซัดประกาศ คสช. แก้ ป.วิอาญา নয় โอกาสชิงอำนาจ สุกเอาเผากิน*. สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/item/31881-law_31881.html.
- _____. (2557). *ปกป้อง ศรีสนิท: ประกาศ คสช.แก้กม.วิอาญา ไม่ช่วยแก้ปัญหาที่รากเหง้า*. สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-article/item/31700-law_31700.html.
- วรจิตร แสงสุก. (2529). *มาตรการกักขังมรดกคดีอาญา ก่อนการพิจารณาของศาล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ศิระ บุญนิพนธ์. (2541). “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศไทยปัจจุบัน”. *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 10, 1 (มิถุนายน 2541).
- สหรัฐ กิติศุภการ. (2556). *หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

- สำนักงานข่าวไทย TNA News. (2557). *สมาคมนักปกครองฯ วอน คสช.ยกเลิกประกาศ จ.115*
ตัดทอนอำนาจผู้ว่าฯ. สืบค้นจาก www.mcot.net/site/content?id=53d5fc95be0470e6328b456a#.VSvzlaTZiSo.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2556). *คำสั่ง คร.ที่ 419/2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา*.
 สืบค้นจาก www.investigation.inst.police.go.th/download/1373427206_100756.pdf.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *กฎหมายกึ่งระเบียบสังคม*. สืบค้นจาก
www.coj.go.th/cmhc/userfiles/module/3kotmhaykubrabeab.pdf.
- สุธัฒมา วงศ์พิทักษ์. (2555). *การทำความเข้าใจกรณีพิพาทที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 34*
แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- สุรธานี พานามา. (2556). *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี*
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พ.ศ.2554. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- อนุชาติ คงมาลัย. (2556). *พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง*. สืบค้นได้จาก
www.ago.go.th/articles_56/article_040356.pdf
- อรรถพล ใหญ่สว่าง และวันฉัตร ชูณหอม. (2559). *เอกสารประกอบการบรรยายระดับ*
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร:
 มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). “หลักนิติธรรม”, *จูนิตี*, 11, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): 40.
 _____. (2560). *บทบาทพนักงานอัยการกับการดำเนินคดีอาญา*. สื่อการศึกษาประจำชุดวิชา
 41717 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง. นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2555). *หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย*, *จูนิตี*, 9, 1 (มกราคม-
 กุมภาพันธ์ 2555): 6-9.
- Isranews. (2557). *ตร.สั่งรักษาอำนาจประกาศคสช. จ.115 เต็มสูบ! ลั่นกว่าจะได้ยากลำบาก*.
 สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/item/31807-sdds.html.
- Isranews. (2558). *มหาดไทยค้านคสช.แก้ป.วิอาญา 145/1 ยันทำลายถ่วงดุลตร.-อัยการ*.
 สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/item/31548-mahadthai_01.html.



ภาคผนวก

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ฉบับที่ 115/2557
เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หน้า ๒๙
เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๔๓ ง ราชกิจจานุเบกษา ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗
เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้วิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๑/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๒๑/๑ สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด การรอคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป”

ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๑๔๕/๑ สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง
ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเนติภูมิ เมฆฉาย
วัน เดือน ปีเกิด	16 มกราคม 2530
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง ราชบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2552
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคดีแรงงานภาค 7 กาญจนบุรี
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

