

ปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยเจ้าพนักงานตำรวจ¹

ร.ต.อ.รัชพล สีมารพวงศ์พันธุ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ สืบเนื่องมาจากพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาด้วยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา ซึ่งมีผลเป็นการยุติการดำเนินคดีอาญาเรื่องหนึ่งโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาในชั้นศาลต่อไปอีก หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นอย่างมาก การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเหมาะสม และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 145 และ 145/1 ได้ให้อำนาจองค์กรตำรวจตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ การที่องค์กรตำรวจมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ในขณะเดียวกันที่มีอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วย จึงเกิดความเห็นคัดค้านการให้อำนาจตำรวจตรวจสอบองค์กรอัยการด้วยเหตุดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจยังคงมีปัญหาหลายประการ อันเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจตรวจสอบ ดุลพินิจตามกฎหมายขององค์กรตำรวจไว้อย่างชัดเจน และรัดกุมเพียงพอ ทั้งไม่ได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจหรืออย่างเหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องได้ การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง การตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิเคราะห์ปัญหา เกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้อำนาจแก่องค์กรตำรวจตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการมาแต่เดิม ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาแก่องค์กรตำรวจอย่างเด็ดขาดและแยกจากจากอำนาจของพนักงานอัยการ ทำให้ทราบถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งในชั้นพิจารณาของศาลพนักงานอัยการโจทก์มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีและแสดงให้เห็นได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางมิได้เข้าไปมีส่วนในการนำสืบพยานหลักฐานของกลุ่มความด้วย หากการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นการยากที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ โดยมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐผสมผสานกับหลักการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย ซึ่งพนักงานอัยการมีบทบาทหลักในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลและเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง และในการใช้อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการ เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้แม้มีพยานหลักฐานเพียงพอเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แตกต่างกับพนักงานสอบสวนซึ่งใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้เอง เมื่อพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้ จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย

เมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญา ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรที่เกี่ยวข้องตามหลักตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ไม่ให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ และการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตามกฎหมายในการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ก็จำเป็นต้องยึดถือหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเคารพหลักความสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้กฎหมายด้วย และเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ทั้งจำต้องนำเอาหลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีเหตุปัจจัยอันจะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางทั้งทางภาวะวิสัยและอัตวิสัยอันจะทำให้การพิจารณาใช้อำนาจไม่เป็นกลาง และเป็นหลักประกันให้กับผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย การพิจารณาเพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจจึงสามารถนำเอา หลักตรวจสอบและถ่วงดุล หลักนิติธรรม และหลักความเป็นกลาง มาใช้เป็นแนวทางในการ

หาทางออกของปัญหาอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในขณะเดียวกับการใช้อำนาจอรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนั่นเอง

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยมีทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน ซึ่งเป็นการตรวจสอบตามลำดับชั้นอาวุโสของพนักงานอัยการด้วยกัน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ การตรวจสอบโดยศาล ด้วยการไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาพิพากษายกฟ้องคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย ด้วยการให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง และหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีด้วยตนเอง การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและกระบวนการทางการเมือง ด้วยการนำเสนอข่าวสารให้ปรากฏต่อสาธารณะชนในวงกว้าง หาก พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม หรือไม่ชอบธรรมย่อมนำไปสู่การถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม หรือผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารถึงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงกระทบต่อสาธารณะชนในวงกว้าง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางอ้อมได้ และการตรวจสอบโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจ ด้วยการแย้งคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดได้ ซึ่งการตรวจสอบโดยศาล ผู้เสียหาย และสื่อมวลชนหรือกระบวนการทางการเมืองล้วนแต่เป็นการตรวจสอบในทางอ้อม ไม่มีผลทำให้คำสั่งของพนักงานอัยการถูกยับยั้งหรือสิ้นสุดลง แต่สำหรับการตรวจสอบโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งมีผลเป็นการยับยั้งมิให้คำสั่งของพนักงานอัยการเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบดุลพินิจโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี แม้ผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจแย่งความเห็นตามคำสั่งของพนักงานอัยการ แต่คำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุดเสมอ แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการใช้อำนาจฟ้องคดีขององค์กรอัยการเป็นอย่างมาก

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดให้อำนาจองค์กรตำรวจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการแต่ประการใด เนื่องจากในประเทศดังกล่าวที่ทำการศึกษามีได้แยกอำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีอาญาออกจากกันอย่างเด็ดขาดเหมือนประเทศไทย ซึ่งแม้ตำรวจจะมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา แต่พนักงานอัยการยังคงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา โดยเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงผู้ช่วยของพนักงานอัยการเท่านั้น หรือในบางประเทศอำนาจการสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่พนักงานอัยการยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจด้วย แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยแตกต่าง

จากประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้อำนาจการสอบสวนเป็นขององค์กรตำรวจและอำนาจการฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการที่แยกขาดออกจากกัน ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความจำเป็นและสำคัญ เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตย

จากการศึกษาทำให้ทราบปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจยังคงมีปัญหาหลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเสียเอง ซึ่งคดีที่มีพนักงานสอบสวนร่วมทำการสอบสวนหลายคน หรือเป็นกรรมการร่วมกันสอบสวน หรือเป็นคดีที่มีคณะทำงานสอบสวนเฉพาะคดี โดยมีผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วยตนเอง หรือเป็นคดีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะทำงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วยตนเอง เกิดปัญหาเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีดังกล่าว ทำให้สำนวนการสอบสวนในกรณีดังกล่าว จะต้องถูกส่งมายังผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ 145/1 ซึ่งทำให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีดังกล่าวกับผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นบุคคลเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไม่อาจทำความเข้าใจได้ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์หรือความบกพร่องของสำนวนการสอบสวน ดังอย่างเช่น พนักงานสอบสวนไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานสำคัญบางอย่างซึ่งอาจรวมรวมได้จนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาไม่ครบถ้วนและพนักงานอัยการไม่ได้สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนไม่ได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาบางรายในคดีเรื่องเดียวกันที่สมควรดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือเหตุอื่นที่ทำให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายในสาระสำคัญอันจะเป็นเหตุให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง เป็นต้น ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถแก้ไขสำนวนดังกล่าวได้อีก หรือไม่ได้ให้อำนาจผู้ตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการสอบสวนเพิ่มเติมไว้ด้วย แม้ผู้ตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจะสามารถขอให้อัยการสูงสุดสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่พนักงานอัยการก็ไม่สามารถแก้ไขสำนวนหรือมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เองอีกจึงต้องส่งสำนวนตามบทบัญญัติดังกล่าวและอาศัยเพียงแต่อำนาจอัยการสูงสุดเพื่อสอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น ทั้งหากอัยการสูงสุด

เห็นควรสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือไม่เห็นด้วยกับการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม นั้น ผลจะเป็นประการใดดี ถือได้ว่าเป็นคำสั่งชี้ขาดคดี และสำนวนดังกล่าวจะไม่กลับมายังผู้ตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาตาม บทบัญญัติดังกล่าวอีก แม้ว่าต่อมาพนักงานอัยการจะได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอีกใน เวลาต่อมา โดยที่ผู้ตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการยังไม่ได้พิจารณาเพื่อมีความเห็นทางคดี ในเนื้อหาสาระของสำนวนดังกล่าวแต่อย่างใด และสร้างภาระให้กับอัยการสูงสุดเกินจำเป็น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงาน อัยการ ส่งผลให้การพิจารณาสำนวนของผู้มีอำนาจตรวจสอบตามมาตรา 145 และ 145/1 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะในกรณีสั่งไม่ฟ้องมีระยะเวลาพิจารณาสำนวนได้อย่างไม่จำกัด ซึ่งมีอำนาจพิจารณาโดยมีระยะเวลาอย่างมากคือจนกว่าจะหมดอายุความ เมื่อการพิจารณาสำนวนกระทำ ได้ อย่างไม่มีขอบเขตด้านเวลา อาจทำให้การพิจารณาสำนวนล่าช้าจนเกิดผลกระทบต่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน นอกจากนี้ กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางข้อหา การจะ ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาในข้อหาที่เหลืออยู่ซึ่งมีคำสั่งฟ้องได้นั้น จำต้องได้รับการพิจารณาจาก ผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามบทกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นคำสั่ง เค็ดขาดไม่ฟ้องคดีเสียก่อน

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ กรณีไม่มี ความจำเป็นหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจในการตรวจสอบ ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งในสำนวน คดีอาญาไม่ว่าจะเป็นกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง สั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกา พนักงานอัยการจำต้องดำเนินการ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเสียทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาสำนวนถูกส่งมายังผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่ง คดีอาญาของพนักงานอัยการตามบทกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางกรณีไม่มีความจำเป็นหรือไม่ เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ได้แก่ กรณีคดีซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ตามข้อยกเว้นตามบทกฎหมายก็ตาม แต่อำนาจการอุทธรณ์หรือฎีกาด้วยเหตุพิเศษ ตามกฎหมายนั้น ก็ไม่ใช่อำนาจซึ่งพนักงานอัยการโจทก์จะอุทธรณ์หรือฎีกาแต่เพียงความเห็นของตนโดย ลำพัง และกรณีสำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกา ซึ่งศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและพิพากษาลงโทษจำเลยแล้ว ผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการก็ยัง สามารถทำความเห็นแย้งในเรื่องบทกำหนดโทษว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดด้วย โดยไม่มีขอบเขต จำกัด ในขณะที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ในคดีกลับต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาไว้ตามบทบัญญัติกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ดังเห็นได้ว่าการที่กฎหมายไม่ได้จำกัดเงื่อนไขหรือกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าว

ไว้ ทำให้อำนาจของผู้ตรวจสอบดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการมากกว่าพนักงานอัยการโจทก์ซึ่งเป็นคู่ความในคดีอาญาโดยตรง และทำให้เกิดกระบวนการและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น สิ้นเปลืองทรัพยากร และสร้างความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมเกินสมควรอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของเจ้าพนักงานตำรวจในการตรวจสอบดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจกับองค์กรตำรวจ ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการดังกล่าว ซึ่งผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนโดยตรง และเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการตรวจสอบดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม จึงเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาโดยแยกออกเป็น 2 รูปแบบดังต่อไปนี้

1. สำหรับการแก้ไขปัญหามุ่งเน้นเชิงเนื้อหากฎหมาย ซึ่งเกิดจากการบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจนหรือครอบคลุมข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของผู้ตรวจสอบดุลพินิจไว้อย่างเหมาะสม ผู้ศึกษาขอเสนอแนะดังนี้

1.1 เพื่อให้ผู้ตรวจสอบดุลพินิจและพนักงานสอบสวนในคดีเรื่องเดียวกันไม่เป็นบุคคลเดียวกัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 วรรคแรก ให้มีใจความว่า ในกรณีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นพนักงานสอบสวนในสำนวนคดีเรื่องใด หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้เสนอสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาส่งต่อไป

และแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145/1 วรรคแรก ให้มีใจความว่า ในกรณีจังหวัดอื่น หากผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นพนักงานสอบสวนในสำนวนคดีเรื่องใด หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้เสนอสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาทำความเข้าใจต่อไป

1.2 เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถแก้ไขสำนวนการสอบสวนที่ไม่สมบูรณ์หรือมีความบกพร่องในสาระสำคัญที่ส่งผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการหรือการรับฟังพยานหลักฐานสำคัญใน

ชั้นศาล สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติใหม่ ให้มีใจความว่า ในกรณีสำนวนการสอบสวนมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายในสาระสำคัญ หรือมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามี พยานหลักฐานสำคัญในคดีที่อาจรวบรวมได้ซึ่งไม่ได้รวบรวมเข้าสำนวนไว้ หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการแห่งชาติ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เห็นสมควรและได้ยื่นคำร้องขอ เมื่อพนักงานอัยการ เห็นชอบด้วย ให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามนั้น ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับ การร้องขอ และส่งสำนวนไปยัง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่รับสำนวน

1.3 เพื่อให้การตรวจสอบคุณภาพของพนักงานอัยการมีขอบเขตระยะเวลาที่ชัดเจน เป็นไป ด้วยความรวดเร็วและเหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ให้มีใจความว่า เมื่อได้รับสำนวนแล้ว ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี พิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับ แต่วันรับสำนวน

1.4 เพื่อให้การตรวจสอบคุณภาพสิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพและลดภาระขององค์กรที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 วรรคท้าย ให้มีใจความว่า ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือ ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา ถูกต้องห้ามตามกฎหมายตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายนี้ รวมทั้ง สำนวนคดีซึ่งศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องแล้วทุกข้อ

2. สำหรับการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง ซึ่งเกิดจากองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมถูก แยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาได้อย่างเป็นระบบ และยากต่อ การวางแผนนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์กรอัยการและองค์กร ตำรวจ เพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสิ่งคดีอาญาได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม โดยได้รับการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอย่างเหมาะสม ตลอดจนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่สอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษา ขอเสนอแนะดังนี้

2.1 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทคดี รวมถึงการควบคุม ตรวจสอบติดตามการสอบสวนคดีอาญาได้ โดยเฉพาะคดีอาญาที่มีอัตราโทษสูง ที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเรื่องนั้น

2.2 ให้องค์กรอัยการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจเพิกถอนนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และให้อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายหรือเลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่งของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการอิสระซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประชาชน พร้อมทั้งออกกฎหมายคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอย่างชัดเจน และปกป้องคุ้มครองการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วเกิดความเสียหายขึ้นในภายหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ในขณะที่ได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย

2.3 ให้ออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ให้ชัดเจน เช่น คดีที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่สร้างภาระแก่รัฐเกินสมควร คดีที่ผู้เสียหายไม่เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย คดีซึ่งกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ เป็นต้น เพื่อให้พนักงานอัยการมีกรอบแนวทางในการพิจารณาสั่งคดีเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นธรรมในสำนวนคดีอาญาในแต่ละเรื่อง

2.4 ให้องค์กรศาลตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่มีเหตุผลตามสมควรหรือโดยใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเรื่องใด หากคู่ความในคดีร้องขอต่อศาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมยื่นคำขอ ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้น หากมีมูลให้ศาลประทับรับฟ้องและพิจารณาพิพากษาต่อไปได้

อนึ่ง ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในข้อ 1 เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้นจากปัญหาในเรื่องที่ทำการศึกษา ส่วนข้อ 2 เป็นแนวทางแก้ไขปัญหายั่งยืนโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภาพรวม ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่นนอกเหนือจากองค์กรอัยการและองค์กรตำรวจ โดยหากใช้แนวทางแก้ไขปัญหามาในข้อ 2 แล้ว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามาในข้อ 1 อีกต่อไป ดังที่ได้วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาให้เห็นแล้วว่าปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจในการศึกษาค้างนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาในเชิงโครงสร้างในมุมมองที่กว้างออกไป และการแก้ไขปัญหามาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาในภาพกว้างและแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐทุกระดับอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ได้รับการตรวจสอบและ

ถ่วงดุลตามระบบประชาธิปไตย อันเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐและการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

น้ำแท้ มีบุญส่ง. **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท. **หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กระอัยการและพนักงานอัยการ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

อุทัย อาทิวะ. **การสอบสวน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง, 2562.