

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระทำผิดอาญาตามหลักกฎหมายทั่วไป ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดจึงตกเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐ รัฐจึงก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ ขึ้นมาดำเนินการกับผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความผิด มีเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการเพื่อทำหน้าที่จับกุม สอบสวน และฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล¹

โดยปกติคดีอาญาจะเริ่มจากการที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ โดยกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิด และการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายซึ่งการกล่าวหาว่าผู้เสียหายมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ² หลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ต้องรีบจัดการส่งไปยังพนักงานสอบสวน (ความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้เช่น หมิ่นประมาท นอ โกง ทำให้เสียหาย ทรัพย์ เป็นต้น ต้องมีการร้องทุกข์ก่อน พนักงานสอบสวนจึงจะสอบสวนได้)³ และเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งเหตุแล้วจะทำการสืบสวนและสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานจัดเป็นสำนวนคดี โดยมีอำนาจสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐาน ค้นตัวบุคคลและค้นสถานที่ต่าง ๆ เพื่อหาพยานหลักฐาน จับกุมผู้ต้องหาตามคำวินิจฉัยออกหมายเรียกพยานและผู้ต้องหาสอบสวนไว้เป็นหลักฐาน ยึดวัตถุพยานไว้เป็นหลักฐาน ควบคุมผู้ต้องหาไว้สอบสวน ให้ประกันตัวผู้ต้องหาระหว่างสอบสวน

¹ เกรียงศักดิ์ คำรงค์ศักดิ์ศิริ. (2551). *ปัญหาอำนาจฟ้องของผู้เสียหายในความผิดต่อแผ่นดิน*. รายงานส่วนบุคคลหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 6, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 1.

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 2(7).

³ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2559). *รอบรู้ศาลยุติธรรม ตอน การดำเนินคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 1.

หลังจากพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จก็จะสรุปสำนวน แล้วมีความเห็นทางใดทางหนึ่ง คือ เห็นควรงดการสอบสวน กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด หรือเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นกระบวนการทางอาญาว่าด้วยวิธีสบัญญัติ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายสากลและกฎหมายของนานาอารยประเทศ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่นานาอารยประเทศต่างให้การยอมรับและนำไปปฏิบัติใช้ ซึ่งระบบการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาจำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลให้มีมาตรฐานทัดเทียมเทียบเท่าต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยวิธีสารบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำหรือการไม่กระทำการใด ๆ ของประชาชนในประเทศนั้นจะเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาในประเทศนั้น กฎหมายสารบัญญัติจึงจำเป็นต้องตราหรือกำหนดให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ประวัติศาสตร์ความเป็นมาและความรู้สึกของประชาชนในประเทศนั้นๆ

นอกจากนี้ ปัจจุบัน พบว่าประเทศไทยมีปัญหาในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคมในหลายด้าน เช่น การที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ยึดมั่นในเรื่องตัวบทกฎหมายและขั้นตอนทางกฎหมายมากเกินไปโดยไม่สนใจบริบทแวดล้อมอื่น ๆ หรือเรียกอีกอย่างว่า “ยุติธรรมตามกฎหมายแต่ไม่ยุติธรรมกับสังคม”⁴ ซึ่งส่งผลให้เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งควรจะมีหน้าที่ในการตรวจตราป้องกันอาชญากรรมกลับมีบทบาทในการสอบสวนด้วย โดยที่กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองหรือตรวจสอบโดยบุคคลหรือองค์กรใดเลยนอกจากเจ้าพนักงานตำรวจด้วยกันเอง เมื่อมีการจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหา พบว่าหลายครั้งมีการทำพยานหลักฐานเท็จ ทำสำนวนเท็จส่งให้อัยการ รวมทั้งยังให้น้ำหนักกับ“พยานบุคคล” ซึ่งเป็นหลักฐานที่มีโอกาสผิดพลาดสูงมาก⁵ ทำให้การสืบสวนคดีแต่ละครั้งขาดบุคคลที่จะช่วยกันตรวจสอบในเรื่องความโปร่งใสและการ

⁴ วิรุฒม์ ศิริสวัสดิบุตร. (2558). *วิกฤติตำรวจและงานสอบสวน จุดดับกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พีชรา กลัดสุวรรณ. หน้า 25.

⁵ พรรณชญา ศิริวรรณบุษย์. (2558). *เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ: จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมีอาชีพได้อย่างไร*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. หน้า 2.

แทรกแซงโดยมิชอบ ผู้เสียหายที่หวังพึ่งพนักงานอัยการว่าจะอำนวยความสะดวกคุ้มครอง ก็ต้องผิดหวัง เพราะอัยการจะพิจารณาว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องได้นั้น อาศัยการพิจารณาจากสำนวนคดีที่ตำรวจเขียน ขึ้นมาเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาบริบทอื่นใดประกอบด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกคุ้มครองต่อประชาชนทั้งที่เป็นผู้เสียหายในคดี และเป็นผู้ต้องหาในคดีอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการบริหารงาน ในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร⁶ รวมถึงต้องมี มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดย เกร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ ตลอดจนยังกำหนดให้รัฐต้องความช่วยเหลือ ทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว ยังกำหนดให้วาระการปฏิรูปกระบวนการ ยุติธรรม เป็นวาระสำคัญในการปฏิรูปประเทศ⁷ โดยการปฏิรูปมุ่งหวังผลให้มีการกำหนดระยะเวลา ดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม โดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความ เหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม มุ่งปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการ ตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนด ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการ สอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้ มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับ บริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือกตลอดจนเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกคุ้มครองแก่ประชาชน โดยสะดวกและรวดเร็ว

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 68.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม.

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและกฎหมาย ดังเห็นได้จาก แผนการปฏิรูปประเทศ⁸ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ซึ่งแผนการปฏิรูปประเทศดังกล่าว กำหนดประเด็นในการปฏิรูปด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม โดยวางแนวนโยบายกำหนดให้กฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ประชาชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายอย่างเหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและสามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่าย และผู้บังคับใช้กฎหมายมีความรู้ความเข้าใจ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และด้านความยุติธรรม กำหนดให้การดำเนินงานในทุกขั้นตอนมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน มีกลไกช่วยเหลือประชาชน โดยเสมอภาค มีกลไกในการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีการปรับกระบวนการทัศน์ในการบริหารงานยุติธรรม พัฒนาระบบสอบสวนคดีอาญาที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุล ระบบนิติวิทยาศาสตร์มีมาตรฐาน สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งอำนวยความสะดวก และกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของสถาบันพระปกเกล้า⁹ ซึ่งให้เห็นว่าสถานการณ์การพัฒนา ด้านประชาธิปไตยของไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ในปี 2560-2561 เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ด้านการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ทั่วโลก⁹ ซึ่งแนวโน้มการพัฒนาที่ดีขึ้นดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อบรรยากาศในการส่งเสริมและพัฒนาสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในประเทศ ตลอดจนส่งผลต่อบรรยากาศทางการเมืองให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ประเทศตามแผนปฏิรูปประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 20 ปี ซึ่งการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นส่วนหนึ่งและเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในการปฏิรูปประเทศดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องกระทำทั้งระบบตั้งแต่เริ่มต้นคดี ตั้งแต่การใช้อำนาจจับกุมการแจ้งข้อกล่าวหา การเสนอสำนวนพร้อมความเห็น รวมถึงอำนาจการดำเนินการเริ่มคดีอาญา ซึ่งปัญหากระบวนการยุติธรรมทางอาญายังพบปัญหาเกี่ยวกับตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี วิธีการจะทำให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บังคับบัญชาแทรกแซงไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องแก้ไข ปรับปรุงปฏิรูป

⁸ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561

⁹ สถาบันพระปกเกล้า. (2561). *เราจะรับมือกับวิกฤตการณ์ประชาธิปไตยได้อย่างไร*. เอกสารประกอบการบรรยายสาธารณะ ภายใต้โครงการ KPI Public Lecture วันที่ 22 สิงหาคม 2561 ณ ห้องประชุมประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร. หน้า 4.

กระบวนการและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาให้มีระดับมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อจะสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสากลและหลักสิทธิมนุษยชนอยู่หลายประการ อันเป็นเหตุให้พบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่เรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการต้นทางของคดีอาญา ซึ่งผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงสภาพปัญหาที่จะทำการศึกษาวิจัยสำหรับวิทยานิพนธ์นี้ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในการสอบสวน คดีอาญา ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น นอกเหนือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การสอบสวนมีบทนิยามในมาตรา 2 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งการสอบสวนแตกต่างจากการสืบสวนที่เป็นอำนาจโดยทั่วไปของตำรวจ แต่การสอบสวนเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเท่านั้น จากบทนิยามของการสอบสวนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการสอบสวนมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก การสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและประการที่สอง ทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้กำหนดว่าพนักงานสอบสวนเป็นใคร เพียงแต่ระบุไว้ในมาตรา 2 ว่า หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ซึ่งในประเทศไทย ตำแหน่งพนักงานสอบสวนนั้น มีฐานะเป็นข้าราชการตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก เพื่อทำหน้าที่พนักงานสอบสวนในคดีความผิดต่างๆ ในเขตอำนาจหน้าที่ของตน นอกจากนี้ยังมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ¹⁰ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว พบว่ามีจำนวนน้อยกว่ามาก และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เท่านั้น

ปัญหาการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายเฉพาะที่มีหน่วยงานราชการอื่นเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความคิดอาญาตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยการอุตสาหกรรม กฎหมายว่า

¹⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 3.

ด้วยการควบคุมอาคาร¹¹ เป็นต้น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะ นั้น ๆ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญในการใช้กฎหมายเฉพาะของตน ยิ่งกว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมากแต่กลับไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ ส่งผลให้การตีความหรือวินิจฉัย ข้อกล่าวหาที่จะต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบเพื่อจะนำไปต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา รวมถึงการตรวจและ เก็บเอกสาร พยานหลักฐานต่างๆ อาจไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเท่าใดนัก เนื่องจากคดีอาญาตามกฎหมายเฉพาะ จะต้องเริ่มแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษที่พนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น ซึ่งพนักงานสอบสวนอาจไม่มีความชำนาญเท่ากับเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการปกป้องคุ้มครอง สิทธิของประชาชนทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาผู้บริสุทธิ์ อันเนื่องมาจากการขาดทางเลือกในการ ดำเนินการเริ่มคดีอาญา ทำให้การดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมขาดการรวบรวม พยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ ขาดการสอบสวนจากผู้ชำนาญการในการดำเนินการเกี่ยวกับ กฎหมายนั้น โดยเฉพาะ ซึ่งสิ่งเหล่านี้กระทบต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมในสังคม เป็นวงกว้าง

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ถูกต้องตาม ข้อเท็จจริงในคดี

การแจ้งข้อหาความผิดให้ผู้ต้องหาทราบนับว่าเป็นขั้นตอนแรกที่กฎหมายบังคับให้ พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติก่อนที่พนักงานสอบสวนจะถามปากคำผู้ต้องหา และถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ¹² ดังนั้นการแจ้งข้อหาแก่ ผู้ต้องหาจึงนับว่าเป็นสาระสำคัญยิ่งของการสอบสวนที่กฎหมายบังคับ ซึ่งศาลฎีกาถือว่าการสอบสวนที่กระทำโดยมิได้แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 134¹³ นั้น ถือไม่ได้ว่ามีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน¹⁴

¹¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร. พ.ศ. 2522.

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 716/2558.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 134.

“เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อ หน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และ แจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ การแจ้งข้อหาตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำผิดตามข้อหา นั้น ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ ตนได้

การแจ้งข้อกล่าวหาในชั้นพนักงานสอบสวน หากพนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเกินกว่า ความคิดที่อัยการจะฟ้องดำเนินคดีแก่ประชาชนผู้ถูกกล่าวหา ทำให้ประชาชนผู้ถูกกล่าวหาต้องถูก จำคุกตามการฝากขังหนักเกินกว่าข้อหาที่กระทำความผิดจริง และแจ้งข้อหาที่ไม่มีมูลเหตุ พุทธิการณ์และพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องดำเนินคดี และภายหลังอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ ฟ้องคดี ซึ่งการแจ้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนจะสัมพันธ์กับระยะเวลาการขอให้ศาลออก หมายจับผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนนั้นตามมาตรา 87 ซึ่งกำหนดระยะเวลาฝากขังไม่เกิน 48 วัน หรือ 84 วัน แล้วแต่กรณีตามอัตราโทษ หากพนักงานสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูลเหตุเพียงพอ และแจ้งข้อหาหนักเกินไปกว่าพยานหลักฐานที่มีตามสมควร เมื่อส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยัง อัยการเพื่อพิจารณามีความเห็นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หากปรากฏว่า พนักงานอัยการมี คำสั่งไม่ฟ้อง ก็จักทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องถูกฝากขังในระหว่างฟ้องคดีเป็นระยะเวลานาน ทำให้สูญเสียอิสรภาพ เสียชื่อเสียงอย่างไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการแจ้งข้อกล่าวหาเกินกว่าข้อหา ที่กระทำความผิดจริง และแจ้งข้อหาที่ไม่มีมูลเหตุ พุทธิการณ์และพยานหลักฐานเพียงพอที่อัยการ จะฟ้องร้องดำเนินคดี

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวน ความผิดในคดีอาญาของพนักงานสอบสวน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนคดีอาญา ส่วนใหญ่จะต้องเริ่มตั้งต้นที่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ขาดการถ่วงดุล และคานอำนาจสอบสวนในระหว่างหน่วยงานสอบสวนชั้นต้น ทำให้นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล สามารถวิ่งเต้นหรือควบคุมแนวทางการดำเนินคดีฝ่ายตำรวจเพียงหน่วยงานเดียวได้โดยง่ายและไม่ มีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน โดยองค์กรอื่น ในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นศาลหรือองค์กรอัยการก็ตาม ซึ่งมาตรการกำกับ การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ก็มีเพียงการกำกับ โดยองค์กร

เมื่อได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับและยังไม่ได้มีการออกหมายจับแต่พนักงาน สอบสวนเห็นว่ามีความผิดที่จะออกหมายจับผู้ต้องหาได้ ตาม มาตรา 71 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาล เพื่อขอออกหมายจับโดยทันที แต่ถ้าขณะนั้นเป็นเวลาศาลปิดหรือใกล้จะปิดทำการ ให้พนักงานสอบสวนสั่งให้ ผู้ต้องหาไปศาลในโอกาสแรกที่ศาลเปิดทำการ กรณีเช่นนี้ให้ นำ มาตรา 87 มาใช้บังคับแก่การพิจารณาออก หมายจับโดยอนุโลม หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนมี อำนาจจับผู้ต้องหานั้นได้ โดยถือว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะจับผู้ต้องหาได้โดยไม่มีหมายจับ และมีอำนาจ ปลดปล่อยชั่วคราวหรือควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้”

¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 256/2553.

อัยการซึ่งกระทำได้เพียง ตรวจสอบกลิ่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น แต่มิได้ มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด กฎหมายบัญญัติให้การสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจึงจะสรุปสำนวนเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา มีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 และมาตรา 141 โดยจะเห็นได้ว่า อัยการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลิ่นกรองตรวจสอบว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่า พยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการก็มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 คือ สั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบถ้วนตามประเด็นที่กำหนด หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด ทำให้ผู้เสียหายในคดี หรือจำเลย ขาดโอกาสในการได้รับการอำนวยความยุติธรรมจากพนักงานอัยการ ในฐานะตัวแทนของรัฐที่มีหน้าที่สร้างระบบความปลอดภัย ในการดำเนินคดีอาญาที่เป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว และมีมาตรฐานเทียบเท่าานาอารยประเทศอย่างแท้จริง

กรณีจึงเห็นได้ว่าหากปล่อยให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาของประเทศไทยดำเนินไปอย่างไม่มีมาตรฐานหรือขัดแย้งแตกต่างจากนานาอารยประเทศเกินสมควร ย่อมขาดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีสบัญญัติในทางที่เอื้อผลประโยชน์ทางคดีอย่างไม่เป็นธรรม เกิดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐกดดันแก่ง และละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ การแทรกแซงทางคดี การเรียกรับผลประโยชน์ทางคดี ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างยิ่ง

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยทั้งหมด ต้องผ่านกระบวนการตั้งต้นคดีและดำเนินการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก ยกเว้นบางกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง พนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีอำนาจในบางคดีเท่านั้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า หากปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่โดยไม่ได้รับการแก้ไข ก็จะส่งผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยรวม ส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม เป็นอุปสรรคต่อการลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ควร

จะได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และการปฏิรูปกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน รวมถึงสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 20 ปี เพื่อนำไปประเทศไทยไปสู่สังคมแห่งโอกาสที่เป็นธรรม โดยไม่แบ่งแยกและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยั่งยืน¹⁵

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาโดยพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาโดยพนักงานสอบสวน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัญหาทางกฎหมายสำคัญคือ ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในการสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายเฉพาะ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหา และการส่งสำนวนการสอบสวน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนความผิดในคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว และทำให้การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนในสังกัดตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพในการอำนวยความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 94.

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดทางอาญาในเรื่องการจับกุม การแจ้งข้อกล่าวหา การเสนอสำนวนพร้อมความเห็น และอำนาจการดำเนินการเริ่มคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลกระทบและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศทั้งในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์จะเป็นการใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ในการค้นคว้าโดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากหนังสือ วารสาร ตำบทยกกฎหมาย บทความ ตลอดจนคำพิพากษา คำวินิจฉัยข้อหารือ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในต่างประเทศและประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาโดยพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาโดยพนักงานสอบสวน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย