

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความสำคัญต่อสังคมและกระบวนการยุติธรรมในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้น อาชีพตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา สำหรับกิจการของตำรวจไทยในปัจจุบันได้มีการกำหนดรูปแบบของภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และบทบาทของตำรวจไว้หลายประการ ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อ นายกรัฐมนตรี โดยไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงใด ๆ หรือสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รักษาความปลอดภัยต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
2. ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา
4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
7. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามข้อ 1, 2, 3, 4 หรือ 5. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹

ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 งานหลักและเป็นหัวใจของตำรวจ คือ งานสอบสวน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องเข้าแจ้ง

¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6

ความร้องทุกข์ต่อตำรวจ คือ พนักงานสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความผิดที่กล่าวหา และใช้ดุลพินิจจากพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ สรุปสำนวนการสอบสวน มีความเห็นทางคดี ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นจึงเริ่มที่พนักงานสอบสวนเป็นลำดับแรก ปัญหาการใช้ ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดี ซึ่งกระทบ สิทธิของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลซึ่งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลย่อม สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณีผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่ได้รับอย่างเหมาะสม ในการดำเนินการตาม กระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิ ชักช้า จะทำการสอบสวนในที่ไหนใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย”² การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องเวลา สถานที่ และบุคคลที่จะถูกสอบสวน กฎหมายกำหนดให้ กระทำโดยมิชักช้า แต่มิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการใน กำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิสูจน์ความผิด จึงเป็นดุลพินิจ ของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจน หากกระทำ ล่าช้าพยานหลักฐานต่างอาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวขัดกับหลักนิติธรรมหลักความเสมอภาค ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบภายในมีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดมาตรการ ควบคุม ตรวจสอบการสอบสวน แต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้บังคับบัญชาที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้า พนักงานสอบสวนยังไม่มีที่ชัดเจน แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนการฝึกอบรมตามหลักสูตรของ พนักงานสอบสวนแล้วก็ตาม แต่บางครั้งก็ยังมีผู้เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาจากสายอื่นซึ่งขาดความ เชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการสอบสวน จนทำให้การสอบสวนไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า สำนวนการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้นตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ การรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็น ช่องว่างให้การสอบสวนและการมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนมีความผิดพลาดที่เกิด จากความไม่รู้จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอีกด้วย³

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

³ เอกสารสรุปประเด็นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558. หน้า 10-11.

อีกทั้ง การที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจทุกระดับ จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มาจากการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งมีใช้คนในองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นใน กระบวนการยุติธรรมการที่นักการเมือง ในที่นี้หมายถึงนักการเมืองทุกระดับ ไม่ว่าจะระดับชาติหรือ ระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง เมื่อมีการกระทำความผิดก็จะช่วย ในการวิ่งเต้นคดี ซึ่งอาจจะมีการขอความช่วยเหลือ โดยผ่านผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือกว่า พนักงานสอบสวนเพื่อให้ตัวเองมีฐานเสียงคะแนนเพิ่มขึ้น ผลการสังเกตของพนักงานสอบสวนจะมี ปัจจัยที่เข้ามาแทรกแซงในการทำงานของพนักงานสอบสวน ในกรณีมีความเห็นทางคดี คือ สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องมีทั้งปัจจัยจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ด้วยเหตุนี้อาจก่อให้เกิดผลต่อการ อำนาจความยุติธรรมให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหาย⁴

ฉะนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องมีจรรยาบรรณยึดหลักกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมใน สังคม แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นพนักงานสอบสวนก็มีความต้องการความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่ หากไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาก็อาจจะเกิดผลในทางลบ ไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะการพิจารณาความดีความชอบเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือกว่า จึงทำให้การ ทำงานของพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระในการดำเนินคดี บางครั้งต้องทำงานภายใต้ ข้อจำกัดของผู้บังคับบัญชาซึ่งบางท่านขาดคุณธรรม ไม่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ ด้านการสอบสวน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์จากสภาพปัญหาข้างต้น จึงมีความ สนใจทำการศึกษาในปัญหา ดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งงดการสอบสวนตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหน่วยงานมีหน้าที่ในการสอบสวน คดีอาญา กล่าวคือ มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีและสรุปสำนวนเพื่อให้ พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกฟ้องกระทำความผิดจริง การสอบสวน จึงเป็นขั้นตอนต้นทางที่สำคัญที่สุด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอำนาจในการสอบสวนนั้นจะต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยเคร่งครัด

⁴ Sanook.com. (2558). ผบ.ตร.เปิดสัมมนาเพื่อปฏิรูปวงการตำรวจแนะช่องทางร่วม. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์: <https://www.sanook.com/news/1746033/>

กระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การสอบสวนของตำรวจจึงเป็นขั้นตอนแรกและต้นธารที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมและเป็นองค์กรที่สัมผัสประชาชนโดยตรง ทั้งในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปราม การสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และในการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินคดีการกระทำความผิด และท้ายที่สุดคือการลงโทษ

การสอบสวนของตำรวจเป็นกระบวนการที่อาจมีผลถึงขนาดทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้ผู้เสียหายหรือคนในสังคมได้ หากกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ขาดความยุติธรรมย่อมจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การอำนวยความสะดวกอันเป็นภารกิจและเป้าหมายสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการในขั้นต้นทางนี้เป็นสำคัญ

จากตัวอย่างคดีสะเทือนขวัญกรณีที่เป็นข่าว เมื่อปี พ.ศ.2547 ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ เกิดคดีฆาตกรรมหลายคดี โดยมีรูปแบบการประทุษกรรมคล้ายคลึงกันและเหตุเกิดในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ในช่วงเวลาที่รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด อีกทั้งยังพบว่าผู้เสียชีวิตเหล่านั้น มีประวัติต้องหากดีลักทรัพย์หรือเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหตุผลว่า การเสียชีวิตดังกล่าวเกิดจากการฆ่าตัดตอนกันเองของผู้ค้ายาเสพติด หรือเกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการวิสามัญฆาตกรรมเพราะผู้เสียชีวิตต่อสู้ขัดขวาง จากการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่า พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไม่สามารถสืบหาตัวผู้กระทำความผิดได้แม้แต่คดีเดียวแล้วทำความเห็นทางคดีควรให้งดการสอบสวนส่งไปยังพนักงานอัยการ จนเป็นที่เคลือบแคลงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง⁵ แม้จะเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

จากการศึกษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”⁶

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 140 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

⁵ Thaipt. (2561). ฎีกายกฟ้อง6ตร.กาฬสินธุ์ จับคนฆ่าตัดตอนอีก 20 ศพ. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์ : <https://www.thaipost.net/main/detail/19721>

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 131

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมียศตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อม กับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ใช้บทบัญญัติในสำนวนตราต่อไปนี้⁷

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว กล่าวคือ ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยให้มีอำนาจการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี หรือทำความเห็นควรให้งดการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี โดยส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป พนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด หากยังไม่สามารถที่จะสืบหาตัวผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ สะเทือนขวัญ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 จะบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” แต่กลับมีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนแต่ละคนมี “ดุลพินิจ” ในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาสั่งสำนวนอาจไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามความเหมาะสมแต่ละคดีซึ่งอาจมาจากเหตุปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวน กำหนดระยะเวลาในการทำสำนวนการสอบสวน ขั้นตอนการเสนอสำนวนตลอดจนปัญหาการแทรกแซง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

จากมาตราข้างต้นเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนมีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และสามารถงดการสอบสวนหรือเสนอความเห็นควรให้งดการสอบสวน จึงเป็นการให้อำนาจพนักงานสอบสวนแต่ละคนใช้ “ดุลพินิจ” ในการพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น จึงควรมีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ใช่ให้การใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ของ

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

พนักงานสอบสวนแต่ละคน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและศาล จนทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น จึงสมควรมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามมาตรา 131 ดุลพินิจในการสั่งการสอบสวนและมาตรา 140 ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่เป็ผู้เสียหายให้ได้รับความยุติธรรมอย่างสูงสุด

1.1.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

จากคดีตัวอย่างคดีแพะที่โด่งดังที่สุดในประเทศไทย คือ คดีฆาตกรรมนางสาวเชอร์รี่แอน คันแคน เด็กหญิงวัย 16 ปี ถูกครี้งไทยอเมริกัน การรวบรวมพยานหลักฐานในขณะนั้นทำโดยหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว อีกทั้งยังมีการปั้นพยานเท็จ จนนำไปสู่การจับกุม 4 ผู้ต้องหาและถูกศาลชั้นต้นตัดสินประหารชีวิต ในระหว่างต่อสู้คดีผู้ต้องหาทั้ง 4 ถูกคุมขังนานกว่า 6 ปี แม้ภายหลังสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาทั้งหมดเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ก็ต้องได้รับความทุกข์ทรมานอย่างน่าเวทนาจากสภาพภายในคุกเมื่อพ้นโทษออกมา บางคนคิดโรคร้ายจนเสียชีวิต แสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ของกระบวนการสอบสวนการตรวจสอบและถ่วงดุลส่งผลต่อการอำนวยยุติธรรมให้กับประชาชนและกระบวนการยุติธรรมของไทย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้าพนักงานสอบสวนซึ่งก็คือ หัวหน้าสถานีตำรวจสอบสวนว่าการสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดในชั้นของสถานีตำรวจ ตามมาตรา 131 และตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) ให้ความหมายของคำว่า “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” คือ หัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงคนเดียว โดยขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจากองค์กรอื่นแต่อย่างใด อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่าย กลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ขาดเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรมไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งคดีหรือพิจารณาคดีขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2553 มาตรา 26 และมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ความว่า “ในศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง” จะเห็นได้ว่าในชั้นศาลต้องมีองค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดีในชั้นศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีต้องพิจารณาโดยต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน

และในการอุทธรณ์การพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคนจึงเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาซึ่งแตกต่างกับชั้นสอบสวนที่มีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้างานสอบสวนซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจเพียงคนเดียวเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี จึงอาจเกิดการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้

1.1.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะตำรวจสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานสรุปและลงความเห็นในสำนวนการสอบสวนเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ตำรวจจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานปราศจากการถูกแทรกแซงจากระบบสายบังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพล แต่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยมาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 53 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาชอบก่อน ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลำดับรองๆ ลงมาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 54

จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่คนในองค์กร หากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ความว่า “ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่าผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและองค์กรอัยการเป็นคนในองค์กรเดียวกัน มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและบริหารงานบุคคลโดยคนในองค์กรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ จึงเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่า ซึ่งแตกต่างกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้นำองค์กร

ถ้าต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมืองอย่างแท้จริง ควรจะตัดตัวแทนของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานกรรมการออกไปจาก คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) หรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงออกจาก การเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีด้วย โดยให้นำรูปแบบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งไม่มีตัวแทนของฝ่ายการเมืองอยู่ในคณะกรรมการมาใช้ จะทำให้คณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ปราศจากตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ตำรวจจะได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่าง เต็มที่และเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนของผู้นำองค์กร เช่น มาตรา 13 มาตรา 30 มาตรา 53 และมาตรา 54 เป็นต้น และมาตราอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงาน สอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 มาตรา 140 และการถ่วงดุลอำนาจของหัวหน้างานสอบสวนในการสั่งคดี ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 18 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากระบวนการสอบสวน คดีอาญาให้มีประสิทธิภาพป้องกันการทุจริตขจัดความเหลื่อมล้ำและที่สำคัญอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนและมีความเห็นทางคดี ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทย และต่างประเทศ พร้อมทั้งเปรียบเทียบการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์และศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทาง คดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
4. เพื่อศึกษาให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหา การสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของ เจ้าหน้าที่ตำรวจ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้กำหนดวิธีปฏิบัติของพนักงานสอบสวน โดยให้อำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ พนักงานสอบสวนมีอำนาจ

ใช้ดุลพินิจในการงดการสอบสวน หรือให้หยุดการสอบสวน และให้อำนาจหัวหน้างานสอบสวนและหัวหน้าสถานีตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดเพียงคนเดียว ทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่มีขอบเขตและอาจเป็นปัญหาต่อการอำนวยความยุติธรรม โดยไม่มีการตรวจสอบ หรือมีการถ่วงดุลอำนาจจากหน่วยงานใด อีกทั้งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้อำนาจนายกรัฏฐมนตรีรักษาการ ทำให้เกิดช่องทางการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ส่งผลให้การทำงานและการสั่งคดีของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มเติม มาตรา 140/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสอบสวนและการมีความเห็นทางคดี รวมทั้งปฏิรูปโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการให้เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดกระบวนการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการสั่งคดีและการมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวน

1.4 ขอบเขตการของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะ โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตลอดจนสภาพปัญหาและสาเหตุที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดในขั้นตอนในชั้นสอบสวนตลอดจนตัวบทกฎหมายที่เป็นช่องว่างทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว โดยศึกษาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย บทความ ข่าวดังต่าง ๆ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบกับ โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและอำนาจหน้าที่พนักงานสอบสวน เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยการค้นคว้าวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาดังกล่าว ในรูปแบบหนังสือบทความทางกฎหมาย ข้อมูลแบบการวิจัยเอกสารนิติศาสตร์ (Doctrinal Legal Research) และรวมถึงการสัมภาษณ์ความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง แล้วนำข้อมูลรายละเอียดมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2. ได้ทราบเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยและต่างประเทศ พร้อมทั้งเปรียบเทียบการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยและต่างประเทศ

3. ได้ทราบเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

4. ได้ทราบแนวทางในการแก้ปัญหา การสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

1.7 นิยามศัพท์

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนการทั้งหลายเพื่อทราบข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁸

การมีความเห็นทางคดี หมายถึง การสรุปสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบพร้อมเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ควรสั่งไม่ฟ้อง หรือเสนอยุติคดีต่อพนักงานอัยการ

⁸ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477. (2478, มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 606.

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนและมีความเห็นทางคดี ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในบทนี้ผู้วิจัยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดี หลักการใช้ดุลพินิจ และโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพราะการสอบสวนของตำรวจเป็นขั้นตอนแรกและต้นธารที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากเป็นองค์กรแรกที่สัมผัสกับพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุโดยตรงเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมารับโทษตามกฎหมาย หากการสอบสวนของตำรวจขาดประสิทธิภาพและขาดความยุติธรรมย่อมจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง⁹ ดังนั้น การอำนวยความสะดวกทางอาญาจะเกิดขึ้นได้มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกระบวนการในขั้นต้นทางนี้เป็นสำคัญ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสอบสวนคดี

2.1.1 ความหมายของพนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนได้แก่รวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดตามที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ¹⁰

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ¹¹ ดังนั้น วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการสอบสวน ประกอบด้วย

1. เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา
2. เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด

⁹ เจมส์ แอล.เครย์ตัน. (2551). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. หน้า 3.

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) และ (11)

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

3. เพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิด และ

4. เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

การสอบสวนจึงเป็นกรณีที่เกิดความผิดอาญาขึ้นแล้วโดยพนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ และจัดการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องหา การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณี que ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่ เช่น ทรัพย์หายไ้เป็นเพราะเจ้าทรัพย์ทำหายเอง หรือเพราะมีคนลักไป เป็นต้น เพื่อพิสูจน์ความผิด เช่น เมื่อฟังว่าทรัพย์นั้นถูกลักไป ก็พิจารณาจากพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นคนร้ายนี้หรือไม่และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

2.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาได้แบ่งแยกการใช้อำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีไว้เด็ดขาดและชัดเจน โดยระบบการพิจารณาคดีอาญาของไทยได้แบ่งขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการกลั่นกรองคดีก่อนนำขึ้นสู่ศาล โดยพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดี ตลอดจนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานที่ทำการสอบสวนมานั้นยังไม่เพียงพอ หรือยังไม่ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143¹²

ในชั้นแรกจึงต้องพิจารณาหลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนเสียก่อนว่า เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องสอบสวนหรือไม่

จากปัญหาข้างต้นนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องหลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนในกฎหมายโดยตรง

มาตรา 121 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

บทบัญญัติมาตรา 121 วรรคหนึ่ง นี้เป็นบทบัญญัติที่กล่าวแต่เพียงว่าใครเป็นผู้สอบสวนคดีอาญาเท่านั้น และกฎหมายวางหลักว่าให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงอย่างไรก็ตาม มาตรา 122 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

(1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ

(2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องร้องคดีเสียเองแต่โดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน

¹² คณิต ณ นคร. (2555). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). หน้า 421.

(3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ”

การที่กฎหมายบัญญัติว่ากรณีใดบ้างที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ นั้นย่อมจะตีความได้ว่า กรณีอื่นนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้นั้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวน

นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 189 บัญญัติว่า “ผู้ใดช่วยผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดอันมิใช่ลหุโทษเพื่อไม่ให้ต้องถูกจับกุม ต้องระวางโทษ...” อันแสดงว่าในความผิดอันมิใช่ลหุโทษนั้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน หากพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนก็จะเป็นความผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 189 บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อสนับสนุนให้เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” (Legalitätsprinzip / legality principle)¹³ และเหตุผลสนับสนุนพื้นฐานอีกข้อหนึ่ง คือ ตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้กฎหมายมีผลบังคับได้ ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะสอบสวนหรือไม่สอบสวนคดีอาญาใดคดีอาญาหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมทำหน้าที่ตามหลักทั่วไป

การสอบสวนต้องเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา ตาม ป.วิอาญา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน...” และมาตรา 138 กำหนดว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวน...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พงส.ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายแก่ผู้ต้องหา รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดี คดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องจำเลย เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่ง ป.วิอาญา ได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายต่างๆ ทำหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริง ว่าผู้ต้องหา มีความผิดหรือบริสุทธิ์ โดยกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วจึงสรุปสำนวนทำความเข้าใจให้ “งดการสอบสวน” “ควรงดการสอบสวน” “ควรสั่งฟ้อง” หรือ “ควรสั่งไม่ฟ้อง” ส่งไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตามกระบวนการ หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวน ยังขาดตกบกพร่องก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพิ่มเติมเพื่อส่งต่อไป

การที่กฎหมายได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐหลายฝ่ายทำหน้าที่ร่วมกันค้นหาความจริงว่าผู้ต้องหา มีผิดหรือบริสุทธิ์เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้

¹³ คณิต ฅ นคร. (2555). เล่มเดิม. หน้า 422.

ตั้งแต่ในชั้นสอบสวนกระบวนการสอบสวนและสรุปสำนวนพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยหลักที่สำคัญจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล เมื่อมีการสอบสวนเป็นการเริ่มต้นคดี การสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำมาวินิจฉัยหาความจริงต้องพิจารณาฟังความจากทุกฝ่ายไม่ใช่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้ต้องมีความเป็น “ภาวะวิสัย (Objectivity)” โดยพนักงานสอบสวนต้องมีความเป็นกลางปราศจากการถูกแทรกแซงในการทำงาน การตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนจึงต้องเป็นลักษณะที่ไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจการตัดสินใจ และต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวน

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือหรือวิธีการในการอำนวยความยุติธรรมอย่างเสมอภาคแก่ประชาชนเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้นหลักของกระบวนการยุติธรรมของไทยอยู่ที่การมุ่งสร้างความเป็นระเบียบและความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของ บังเอิญบุคคล โดยมีกระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะตามมาภายหลัง¹⁴

2.1.3 จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสอบสวน จึงควรต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยเคร่งครัดการดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนนั้นจะต้องกระทำโดยซัดเซ้งไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขต หรือหย่อนยานจนทำให้ผู้ถูกหาว่ากระทำความผิด หรือผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม¹⁵ซึ่งการดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาคและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง ยึดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคม และพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นกรอบและแนวทางในการประพฤติปฏิบัติควบคู่ไปกับ “อุดมคติของตำรวจ” ที่ได้กำหนดไว้แล้ว

จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน มีดังนี้

¹⁴ ชัยเกษม นิติสิริ. (2554) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 1-17.

¹⁵ กู้เกียรติ เจริญบุญ. (2549). ปัญหาและข้อบ่งพร่องของตำรวจ. หน้า 51-54.

1. พนักงานสอบสวนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
2. พนักงานสอบสวนต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต และยึดมั่น ในศีลธรรม
3. พนักงานสอบสวนต้องอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง โปร่งและเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ
4. พนักงานสอบสวนต้องกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
5. พนักงานสอบสวนพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะอุตสาหะ เสียสละ และอดทน เพื่อประโยชน์แห่งการอำนวยความสะดวก
6. พนักงานสอบสวนพึงมีมนุษยสัมพันธ์ดี ด้วยความสุภาพอ่อน โยนิมีไมตรีจิต และเต็มใจ ให้บริการประชาชน
7. พนักงานสอบสวนพึงหมั่นศึกษาหาความรู้ และพัฒนาตนเองตลอดเวลา
8. พนักงานสอบสวนพึงสำนึก และยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีและวิชาชีพของตนเอง¹⁶

พนักงานสอบสวนจะต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนอย่างแท้จริง เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของตน และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม หากมีการละเลยหรือทำให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดฝ่าฝืนก็ให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาไปตามระเบียบแบบแผนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหากเข้าข่ายผิดวินัยก็ให้ดำเนินการในเรื่องวินัยด้วย

ตำรวจเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากและมีบทบาทสำคัญรับผิดชอบต่อความผาสุกของประชาชนและความปลอดภัยของประเทศชาติ ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย

2.1.4 หลักการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน

หลักการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้นการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายนั้น ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ในการ

¹⁶ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2544

รวบรวมพยานหลักฐานได้อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หลักการกระทำทางปกครองจึงเป็นแนวคิดที่จะสามารถหยิบยกขึ้นมาเพื่อพิจารณาประกอบด้วย หลักการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง และนำมาพิจารณาได้ มีดังนี้

1. หลักการใช้อำนาจตามสมควรแก่เหตุ
2. หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง
3. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ
4. หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ
5. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ซึ่งในที่นี้หลักการที่จะนำมาใช้กับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนดังกล่าวที่มา 5 หลักข้างต้น คือ หลักการที่ 1 หลักการความตามสมควรแก่เหตุ และหลักการที่ 5 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและอีกหลักการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ หลักการใช้ดุลพินิจ ที่จะกล่าวในหัวข้อ 2.2 ต่อไป เห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนก็ใช้หลักดุลพินิจบ่อยครั้งมากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เหตุในการจับกุม การค้น การควบคุม การปล่อยชั่วคราว เป็นต้น

2.1.4.1 หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่ได้กำหนดของเขตการใช้อำนาจรัฐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชน กล่าวได้ว่าหลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน และการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพของบุคคล การที่ฝ่ายบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า การที่จะใช้มาตรการเช่นนั้นจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคล มาตรการดังกล่าวต้องเป็นที่แน่นอนหรือศาลเห็นได้ว่าการตรากฎหมายเช่นนั้นสามารถที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ได้จริง โดยมาตรการนั้นต้องวางอยู่บนสมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะจากการใช้มาตรการนั้น มีความคุ้มค่ามากกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการไปลดรอนสิทธิของบุคคลถึงขนาดจำเป็นต้องใช้มาตรการดังกล่าว¹⁷

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2558). หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) การตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (รายงานผลการวิจัย). หน้า 13-20.

สำหรับความมีอยู่ของหลักความได้สัดส่วนของระบบกฎหมายไทยนั้น เป็นหลักกฎหมายที่มีอยู่และควบคู่มากระบบกฎหมายไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ นับแต่เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐหรือรัฐภายใต้กฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด รัฐจะเข้ามารบกวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่ต้องเป็นไปอย่างจำกัดตามเงื่อนไขของกฎหมาย จึงได้มีการวางหลักประกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทยเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในแต่ละคนอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน โดยสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงบัญญัติให้ใช้อำนาจนี้ได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะไม่มีบัญญัติเน้นย้ำไว้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน แต่หัวใจสำคัญของการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพก็ยังคงอยู่ที่กล่าวมาอาจพิจารณาหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย อันมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹⁸

ประการแรก เป็นหลักความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการอันใดอันหนึ่ง กล่าวคือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้น ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือสภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายต้องมีความเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น กฎ คำสั่ง และข้อบังคับใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งศาลอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2558). เล่มเดิม. หน้า 13-20.

ประการที่สอง เป็นหลักที่พิจารณามาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้น หรือความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้น ไม่มีอยู่หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถจะกระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า โดยในหลักความจำเป็นจะต้องคำนึงว่ามาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็นเมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ อีกทั้งมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด และอาจสรุปได้ว่าจะมีมาตรการเดียวเท่านั้นที่จะเป็นมาตรการที่จำเป็น

ประการที่สาม เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ มีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือหากจะกล่าวในเชิงบอกเล่าอาจกล่าวได้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความสัมพันธ์ที่เหมาะสม ระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความได้สัดส่วน อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการในการชั่งน้ำหนักหาความได้สัดส่วนสมควร ว่าการได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปหลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักการที่เน้นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจอรัฐและสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการใช้ดุลพินิจ ได้อย่างเต็มที่นั้น จึงควรจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมและการเกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจนั้นด้วย

2.1.4.2 หลักความโปร่งใส (Accountability)

ความโปร่งใส ถือเป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งที่มีมีการนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งความโปร่งใส โดยทั่วไปนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525¹⁹ หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุง่าย รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย²⁰

ในการบริหารงานภาครัฐ ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา โดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์

¹⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525. (2545). หน้า 550.

²⁰ เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2554). การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance). หน้า 86.

กตिका และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และสิ่งแวดล้อม คู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรวมถึงความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความ โปร่งใสของการบริหารประเทศ

ความ โปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำ ใด ๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคล และองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำ ที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานทางธุรกิจและงานสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่นการมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน(ซึ่งจะดูได้จาก กฎระเบียบ ปรี้อประกาศ)การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา ความ โปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องและช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐ ไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้น ทุกระบบงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความ โปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่ที่เข้าใจง่ายเพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานได้

หลักความ โปร่งใส (Accountability) คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมา ทันเวลาในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “Accountability” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจงให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งหลักความ โปร่งใสเป็นส่วนหนึ่งของหลักพื้นฐานธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) เป็นหลักการที่ตั้งอยู่ในความถูกต้องและเป็นธรรม²¹

²¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

“ความโปร่งใส” นั้น ไม่มีนิยามที่ตายตัวขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้ รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิตของแต่ละสังคม ซึ่งมีผู้ให้ความหมาย “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป อาทิ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June,2001) ให้ความหมายไว้ว่า “สถานะที่ชัดเจนชัดเจน ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดๆ ต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์” ในขณะที่อัมมาร สยามวาลา (2547) ให้ความหมายว่า “เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่ต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ” ส่วน Brewer’s Political Science Dictionary (อ้างใน OECD, 2002) ให้ความหมายว่า “การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน” ทั้งนี้ ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจประชาสังคม และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น (Sen, 1999)

กล่าวโดยสรุปในที่นี้ ความ โปร่งใส(Transparency) หมายถึง การกระทำใดๆ ขององค์กรที่แสดงออกถึงความชัดเจน ตรงไปตรงมามีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การประพฤติปฏิบัติของบุคลากรตั้งอยู่บนฐานคติของความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ ทั้งนี้ การกระทำ ใดๆ นั้น สามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย²²

กล่าวโดยสรุปการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดองค์กรและกำหนดให้ความรับผิดชอบชั้นสอบสวนให้เป็นของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจหน้าที่ในการทำการสอบสวน และค้นหาความจริงเมื่อได้ข้อเท็จจริงเป็นอันยุติแล้ว พนักงานสอบสวนจะมีความเห็นทางคดี งดการสอบสวน เห็นควรให้งดการสอบสวน สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องส่งพนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป พนักงานสอบสวนจึงมีบทบาทสำคัญฐานะที่เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงควรจะต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนอย่างแท้จริงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเที่ยงธรรมแก่ทุกฝ่าย

²² บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. (2554). แนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ. วารสารวิชาการจัดการ, ปีที่ 28 ฉบับที่ 1, หน้า 35

2.2 ความเป็นมา ความหมาย และหลักการใช้ดุลพินิจ

ตามพจนานุกรมคำว่า “ดุลพินิจ” หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร²³ภายใต้คำ “ดุลพินิจ” มีลักษณะเป็นคำนาม ตรงกับภาษาอังกฤษคือ “Discretion” มาจากรากศัพท์ในทางกฎหมายว่าเป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักยุติธรรม²⁴

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity Principles) นั้น ในปี ค.ศ. 1933 Cohen ได้กล่าวว่า “เมื่อมีกฎหมายก็ย่อมต้องมีดุลพินิจอยู่เคียงคู่” (Rules must be supplemented with discretion) เพราะเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับกันว่า หากจะบังคับโดยตรงแต่ประการเดียวก็จะทำให้เกิดความยุติธรรม เพราะไม่อาจสนองความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมเฉพาะบุคคลหรือกรณีจึงควรใช้ดุลพินิจ ซึ่ง Cohen เรียกว่า “ชีวิตและความยืดหยุ่นได้” (The life and flexibility) มีส่วนร่วมอยู่ในการใช้กฎหมายด้วย

สาเหตุและความจำเป็นที่ต้องนำดุลพินิจมาใช้กฎหมายอาญาก็เพื่อแก้ไขปัญหา ในกรณีเกิดช่องว่างของกฎหมาย หรือกรณีที่กฎหมายที่บังคับใช้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ กล่าวคือ

1. กรณีที่ไม่มีกฎหมาย และเกิดช่องว่างขึ้น เป็นหน้าที่ของศาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะต้องใช้ดุลพินิจวางกฎเกณฑ์หาวิธีอุดช่องว่างของกฎหมายนั้น ตามคำกล่าวที่ว่า “เมื่อใดที่กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึง การใช้ดุลพินิจก็เริ่มขึ้น” แต่ทว่าการใช้ดุลพินิจวางกฎเกณฑ์เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายอาญานั้น จะต้องกระทำโดยใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพราะหากปล่อยให้องค์กรใดใช้กฎหมายอาญาโดยไม่มีขอบเขตแล้วผลที่ได้จะมีใช้ความยุติธรรม

2. กรณีที่มีกฎหมาย แต่ว่าการใช้ดุลพินิจจะให้ผลที่ดีกว่า (A rule is undesirable when discretion will serve better) เป็นกรณีที่น่าดุลพินิจมาใช้แทนกฎหมายเลย แต่ต้องพิจารณาว่าเมื่อนำดุลพินิจมาใช้กับกรณีดังกล่าวแล้ว จะอำนวยความยุติธรรม หรือเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการใช้กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย เพราะหากใช้ดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขตแล้วการใช้ดุลพินิจอาจทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างหาที่เปรียบมิได้²⁵

ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมซึ่งอาจถูกโต้แย้งได้ Lord Reid ได้วางหลักพิจารณาทั่วไปไว้ 2 ประการ คือ การใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต (Bad faith) และการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลสมควร

²³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542. (2546). หน้า 41

²⁴ Black's Law Dictionary. s.v. “Discretion”.

²⁵ นายมรุตันต์ โสรรัตน์ (2558). การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10-13.

(Unreasonable) ทั้ง 2 ประการนี้แสดงว่าพฤติกรรมของดุลพินิจไม่ได้เป็นไปในทางที่เป็นจริงโดยประการที่พึงปรารถนา

ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ได้กล่าวว่า “ดุลพินิจมีอยู่ในที่ใดก็ย่อมมีช่องสำหรับอำเภอใจอยู่ด้วย”

Lord Camden ผู้พิพากษาอังกฤษท่านหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “อันอำนาจใช้ดุลพินิจนั้นคือเป็นกฎที่ทารุณ เพราะว่าดุลพินิจจะเป็นประการใดหาไม่รู้ได้ไม่ ต่างคนต่างก็ต่างกัน คือเป็นกรณีที่แล้วแต่จะเป็นและแล้วแต่ลักษณะ นิสัยใจคอและอารมณ์ความรู้สึก อย่างดีที่สุดก็ไม่พ้นอยู่ในลักษณะเร่ววน เดียวเป็นอย่างนั้น เดียวเป็นอย่างนี้ ที่ร้ายที่สุดก็คือแล้วแต่กิเลสโมหะและอารมณ์อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ปู้ฤษณที่ยังมีผิดพลาด”

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับว่ากฎหมายในโลกนี้ ทุกระบบไม่อาจจะวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับทุกกรณีทุกอย่างได้ เป็นที่ยอมรับกันในวิชานิติศาสตร์ว่า “ดุลพินิจ” ยังคงต้องมีบทบาทสำคัญอยู่ตราบเท่าที่ผู้สร้างและผู้ใช้กฎหมายนั้น คือมนุษย์

ปัญหาที่มีอยู่ในเวลานี้ก็คือยังไม่มีนักนิติศาสตร์คนใดให้คำอธิบายถึงความหมายของ “ดุลพินิจ” อย่างแน่ชัดจนเป็นที่ยอมรับในทางศาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคำว่า “ดุลพินิจ” เป็นนามธรรม ไม่สามารถสัมผัสได้ ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ” จึงมีลักษณะที่ละเอียดอ่อน และค่อนข้างคลุมเครือ (Vague)²⁶

2.2.1 หลักการใช้ดุลพินิจและการควบคุมดุลพินิจ

2.2.1.1 หลักการใช้ดุลพินิจ

กิจกรรมของพนักงานสอบสวนจะอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางพนักงานสอบสวนซึ่งใช้อำนาจทางปกครองก็ยังมีอำนาจเหลืออยู่คือ อำนาจดุลพินิจ (Le pouvoir discrétionnaire) เป็นเรื่องของการที่กฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องใดไว้ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่มีเสรีภาพในการพิจารณาตามสถานการณ์ว่าจะใช้อำนาจหรือไม่และจะใช้อย่างไร ในเรื่องนี้เกี่ยวกับหลักวิธีพิจารณาความ มักจะมีคำว่า “เหตุอันควรสงสัย” “ในกรณีจำเป็น” “กรณีมีเหตุฉุกเฉินอย่างยิ่ง” เป็นต้น บทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจเรียกว่า อำนาจดุลพินิจ (Le pouvoir discrétionnaire) ความจำเป็นที่ต้องมีอำนาจดุลพินิจเพราะพนักงานสอบสวนต้องปรับตัวตลอดเวลาให้เข้ากับสถานการณ์เฉพาะและความเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากกฎหมายไม่อาจคาดการณ์และกำหนดได้

²⁶ ภูมิชาย ทานรัชพงษ์ . (2551). มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 12-15.

ในทางตรงกันข้ามหากปล่อยให้พนักงานสอบสวนมีดุลพินิจมากเกินไป จะไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน เพราะฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

ประการที่ 1 เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการกระทำหรือออกคำสั่ง

ประการที่ 2 เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุความสำเร็จ

การใช้ดุลพินิจนั้นต้องเป็นเรื่องหลักการใช้อำนาจตามสมควรแก่เหตุและหลักผลประโยชน์ของสาธารณะก็เป็นหลักการ “ประโยชน์สาธารณะ” นั่นเอง²⁷

แต่อย่างไรก็ดีปัจจุบันนี้ยังไม่มียกกฎหมายคนใดได้อธิบายหรือให้ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ” เอาไว้อย่างชัดเจนจนเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ เนื่องจากหากพิจารณาคำว่า “ดุลพินิจ” แล้ว เป็นคำที่ค่อนข้างเป็นไปทางนามธรรมไม่ปรากฏชัดแจ้งในรูปธรรมที่สามารถจับต้องได้ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ” จึงค่อนข้างที่จะละเอียดอ่อนและคลุมเครือ (Vague)²⁸

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวน เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจและอัยการในการดำเนินคดีอาญา เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด แต่มีอำนาจส่วนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมมีอยู่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ “ดุลพินิจ” (Discretion) ซึ่งอาจมีการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยองค์กรตำรวจ อัยการและศาล ในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันออกไปมีผู้ให้ความหมายคำว่า “ดุลพินิจ” ในกระบวนการยุติธรรมไว้ ดังนี้

“ดุลพินิจ” เป็นการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยการตัดสินใจโดยส่วนตัวเกี่ยวกับการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุด

“ดุลพินิจ” คือ การใช้สามัญสำนึกภายใต้พฤติการณ์อันมีเงื่อนไข ที่จะดำเนินการโดยไม่กระทำการตามแบบพิธีที่เป็นทางการอันนำมาสู่การให้ตำรวจ รวมถึงการใช้จิตใจของตำรวจในการดำเนินการกระบวนการทางอาญาที่มีความยุติธรรม ในการสืบสวนติดตามผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎจราจร โดยเป็นการเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามแม้หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ก็ไม่หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนทุกคดี ไปในกรณีต่อไปนี้ พนักงานสอบสวนอาจใช้ดุลพินิจไม่ทำการสอบสวนได้ คือ

²⁷ สุกนกวรรณ อธิวิภาต. (2552). ศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง (ศึกษาเปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย) วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5.

²⁸ ภูมิชาย ทานชัยพงศ์. (2551). เล่มเดิม.

- เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ
- เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเอง โดยมีใ้ร้องทุกข์ก่อน
- เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอก
ว่าเขาคือใครหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ
- คดีความผิดลหุโทษ

ความมุ่งหมายของการใช้ดุลพินิจของตำรวจ ก็เพื่อจะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ มีความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การใช้ดุลพินิจจะก่อให้เกิดผลการตัดสินใจในการปฏิบัติการต่อเหตุการณ์ที่เผชิญหน้า ซึ่งตำรวจอาจจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ทั้งนี้จะต้องเป็นสิ่งที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพราะตำรวจเป็นเพียงผู้บังคับใช้กฎหมาย มิได้อยู่เหนือกฎหมายที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ความมุ่งหมายอีกประการหนึ่งก็คือ เพื่อที่จะระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประชาชนด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม สืบเนื่องมาจากตำรวจมีหน้าที่ในการบริการประชาชนทั่วไป จนเป็นที่ยอมรับของประชาชน หากมีปัญหาโต้แย้งหรือข้อพิพาทใด มักนำความมาแจ้งตำรวจเพื่อตัดสินใจชี้ขาด ตำรวจจะต้องทำหน้าที่คล้ายกับอนุญาโตตุลาการแต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจในสายตาประชาชนถูกมองว่าเป็นงานที่ง่ายและเป็นงานที่ตำรวจมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของรัฐบาลและกฎหมาย รวมถึงหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยของสังคมให้รอดพ้นจากอาชญากรรมต่างๆ ประชาชนจึงมองว่าตำรวจเพียงปฏิบัติตามคำสั่งจึงไม่ต้องใช้ดุลพินิจ และการใช้ดุลพินิจของตำรวจนั้น มักถูกมองว่า เป็นเรื่องงานประจำวันของตำรวจมิได้มีความสำคัญ งานตำรวจเป็นงานที่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้อยู่แล้ว ตำรวจจะเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและต้องปฏิบัติให้ได้ดีที่สุดดังนั้น อาจสรุปสาเหตุและความจำเป็นที่ตำรวจมีการใช้ดุลพินิจได้ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของตำรวจซึ่งกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมมีความแตกต่างกันไปแต่ละเหตุการณ์ เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นมาปรับเข้ากับบทบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจก่อนที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2. กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาบังคับใช้ในสังคมมีมาก นับเป็นปัญหาแก่ตำรวจที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับได้อย่างสม่ำเสมอ ในการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและ

รักษาความสงบได้ทุกสถานการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของตำรวจ ซึ่งรวมถึงจำนวนและคุณภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือและงบประมาณด้วย²⁹

การควบคุมในองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง คำสั่งปกครองจะเหมาะสมกับกรณีเฉพาะเรื่องที่คำสั่งนั้นมุ่งจะใช้บังคับเท่านั้น การตรวจสอบโดยพิเคราะห์ลึกลงไปถึงคุณภาพของคำสั่งทางปกครองคือ หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense)³⁰

2.2.1.2 หลักพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ

ในการกำหนดขอบเขตในการควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพนั้นสามารถกระทำโดยการกำหนดโครงสร้างของดุลพินิจ (Structuring Discretion) ซึ่งอาจกระทำได้โดยการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบทางบริหาร หรือโดยวิธีอื่นใด อันมีองค์ประกอบด้วยกัน 7 ประการ คือ

1. การวางแผนที่เปิดเผยมุมมอง (Open plans) กล่าวคือ จะทำให้ผู้ใช้ดุลพินิจทราบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการใช้ดุลพินิจ เพื่อกำหนดแนวทางของการใช้ดุลพินิจ สามารถกระทำได้โดยการออก กฎ ระเบียบ กฎหมาย หรือโครงสร้างของหน่วยงานที่ใช้ดุลพินิจ

2. การเปิดเผยนโยบาย (Open policy statements) กล่าวคือ การประกาศนโยบาย เพื่อให้ทราบทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงาน

3. การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ (Open rules) กล่าวคือ การประกาศกฎระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับ เพื่อบรรเทาทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงาน

4. การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้ (Open finding) กล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้อเท็จจริงที่สำคัญ ได้เข้าสู่กระบวนการหรือขั้นตอนการใช้ดุลพินิจแล้ว

5. การเปิดเผยด้วยเหตุผลทางวิจย (Open reasons) กล่าวคือเพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้ดุลพินิจนั้น ได้ผ่านการใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผล สามารถตรวจสอบและควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาได้ อันจะทำให้การใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปด้วยความระมัดระวัง

6. เปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ (Open precedent) กล่าวคือเพื่อกำหนดให้แนวทางการใช้ดุลพินิจเป็นไปทำนองเดียวกันกับบรรทัดฐานเดิมสามารถตรวจสอบได้ แต่มีข้อควรระวังอยู่ว่า

²⁹ คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา. (2554). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาชั้นสอบสวน. หน้า 1.

³⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2550). หลักกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 5). หน้า 457-458.

ในบางกรณีการยึดถือบรรทัดฐานเดิมอย่างเคร่งครัดอาจเกิดปัญหาได้ เพราะทำให้ไม่สามารถใช้ให้เหมาะสมกับบางกรณีโดยเฉพาะได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจต้องผ่านการยึดหยุ่นตามสมควรด้วย

7. การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน (Fairness of Informal Procedure) กล่าวคือ ควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องนั้น และเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสนำข้อเท็จจริงข้อเท็จจริงก่อนมีคำวินิจฉัยใดๆ ออกมา

โดยองค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างดุลพินิจที่ดีได้เน้นคำ ว่า “โดยเปิดเผย” เพราะความเปิดเผยนั้นเป็นศัตรูตามธรรมชาติของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นพันธมิตรตามธรรมชาติของการต่อสู้กับความไม่ยุติธรรม ดังนั้น แม้จะมีการวางแผนที่ชัดเจน มีการกำหนดนโยบาย หรือมีการวางกฎระเบียบที่ใช้บังคับใช้เอาไว้แต่ถ้าสิ่งเหล่านี้ถูกเก็บไว้เป็นความลับ โดยทราบกันแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ก็จะทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องไม่อาจจะตรวจสอบได้ว่ามีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีการใช้อำนาจผิดพลาดหรือไม่³¹

ดังนั้น องค์ประกอบ 7 ประการดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวกำหนดให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปอย่างขาวสะอาด โดยเน้นการเปิดเผยเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้

2.2.1.3 การทบทวนดุลพินิจ (Checking)

แบ่งตามวิธีในการทบทวนการใช้อำนาจแล้วมี 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Check Discretion) ดุลพินิจที่มีการทบทวนนี้จะมีลักษณะที่สำคัญ คือศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในการพิจารณาอรรถคดีหรือข้อเท็จจริงตามอำนาจตน แต่เมื่อมีการใช้อำนาจแล้วจะมีองค์กรหนึ่งคอยควบคุมการใช้อำนาจนั้น ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการอุทธรณ์ (Appeal) การตรวจทาน (Supervision) หรือการควบคุมมิให้ใช้กฎหมายที่ขัดกันกับหลักเกณฑ์ (Judicial Review)³²

ประการที่ 2 ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute Discretion) เป็นดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดอยู่ในตัวเองสมบูรณ์ไม่มีการทบทวน แม้จากภายในองค์กรเดียวกันหรือองค์กรอื่นภายนอกองค์กรของตนได้ ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจเด็ดขาดนี้จะต้องเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในลักษณะที่มีความ “สูงสุด” เช่นอำนาจของประมุขในการพิจารณาอภัยโทษ เป็นต้น³³

³¹ ศตเนติ เณดิภัทรชูโชติ. (2552). มาตรฐานการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 45. อ้างถึง Kenneth Culp David.

³² แหล่งเดิม. หน้า 47 – 48.

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 48.

วิธีปกติที่สุดในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจก็คือการที่ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการตรวจสอบโดยวิธีอื่นที่มีประสิทธิภาพ เช่นการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ระดับเดียวกัน หรือแม้แต่กรณีการตรวจสอบที่มีการร้องเรียนผู้แทนราษฎรก็จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภา โดยองค์กรเอกชน โดยสื่อมวลชน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายบริหาร หรือโดยศาล เป็นต้น

2.2.1.4 เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาของนานาประเทศนั้น มีเจตนารมณ์ที่เป็นพื้นฐานประกอบอยู่ 2 ประการ คือ³⁴

ประการที่ 1 มุ่งหมายที่จะคุ้มครองรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม (Maintenances of Public Peace and Order) แสดงออกโดยบทบัญญัติที่ห้ามกระทำความผิดทั้งหลายทั้งปวง

ประการที่ 2 มุ่งหมายที่จะให้มีหลักประกันสิทธิมูลฐานของบุคคล (Security of Personal Fundamental Rights) แสดงออกโดยบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลจากการถูกจับกุมคุมขังหรือตรวจสอบโดยมิชอบ ตลอดจนบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น

เจตนารมณ์ทั้ง 2 นี้ ในทางทฤษฎีทางกฎหมายอาญาถือว่าเป็นพื้นฐานอันจะขาดเสียมิได้โดยเด็ดขาด ซึ่งการใช้ดุลพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และข้อพิจารณาทั้งด้านเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และทั้งด้านปัจจัยที่กระทบต่อชีวิตและพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ตลอดจนเงื่อนไขและสถานะในสังคมด้วย อันเป็นการวินิจฉัยโดยปัจจัยภายใน (OBJECTIVITY) มิใช่การวินิจฉัยโดยอาศัยเพียงความรู้สึกนึกคิดส่วนตัวตามอำเภอใจอันเป็นปัจจัยภายใน (Subjectivity) กล่าวคือการใช้ดุลพินิจที่ชอบธรรมจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเหตุผลที่วางไว้

ตามหลักอาชญาวิทยากระบวนการลงโทษทางอาญาคาดหวังว่าการลงโทษจะต้องเหมาะสมกับแต่ละบุคคลและลงโทษเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การลงโทษโดยมิได้คำนึงถึงความละเอียดอ่อนตรงนี้อาจเกิดผลร้ายมากกว่าดี เช่น การลงโทษจำคุกระยะสั้น หรือการลงโทษจำคุกในความผิดบางอย่างที่ไม่ใช่ผู้ร้ายโดยสันดาน แทนที่จะแก้ไขเขาให้กลับเป็นคนดี เข้าสู่สังคม ก็อาจเป็นการทำลายคุณลักษณะบางอย่างของเขาจนไม่อาจกลับเข้าสู่สังคมปกติได้ การยุติการดำเนินคดีโดยการบำบัดฟื้นฟู หรือให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขน่าจะจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่มุ่งเพื่อแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด การใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในทางอาชญาวิทยานั้นเอง

ภูมิชาย ทานัษพงษ์ . (2551). เล่มเดิม. หน้า 15.

2.2.2 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวน

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจและอัยการในการดำเนินคดีอาญา เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายต่อผู้บังคับการทำกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด แต่มีอำนาจส่วนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมมีอยู่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้คือ “ดุลพินิจ” (Discretion) ซึ่งอาจมีการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยองค์กร ตำรวจ อัยการและศาลในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันออกไป

2.2.2.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาเริ่มตั้งแต่การที่พนักงานสอบสวน เมื่อมีข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงต้องฟ้องร้องหรือไม่ ปัญหานี้ในต่างประเทศเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพนักงานอัยการเพราะการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องจึงตกอยู่ในองค์กรเดียวกัน คืออัยการ ทั้งนี้เป็นไปตามระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์ แต่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก่อนชั้นศาลออกเป็นสองฝ่าย คือ พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้โดยอิสระ ส่วนอัยการคงเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่ เท่านั้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องสอบสวนหรือไม่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ให้นิยามคำว่า “การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้อง และ มาตรา 2 (6) ให้นิยาม “พนักงานสอบสวน” ว่า หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนในเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ไม่มีบทบัญญัติไว้โดยตรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 121 วรรคแรก บัญญัติแต่เพียงว่า ใครเป็นผู้สอบสวนคดีอาญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 122 ระบุกรณีใดที่บ้างที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ แต่ในทางกลับกันย่อมตีความได้ว่ากรณีอื่นนอกเหนือจากพนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ แต่ในกลับกันจะตีความได้ว่ากรณีอื่นนอกเหนือจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน และในประมวลกฎหมายอาญา 189 บัญญัติย้ำอีกว่า “ผู้ใดช่วยผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดอันมิใช่ลหุโทษเพื่อไม่ให้ถูกจับกุม ต้องระวางโทษ” อันเป็นการสนับสนุนให้เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และเหตุผลสนับสนุนตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้กฎหมาย

มีผลบังคับได้ ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะทำการสอบสวนหรือไม่สอบสวนคดีอาญาใด อาญาหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจย่อมกระทำผิดหน้าที่ทั่วไป ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามแม้หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักดำเนินคดีอาญา ตามกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนต้องทำการ สอบสวนทุกคดีไป ในกรณีต่อไปนี้พนักงานสอบสวนอาจใช้ดุลพินิจไม่ทำการสอบสวนก็ได้ คือ

1. เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับร้องทุกข์ตามระเบียบ
2. เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน
3. เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอม บอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษ หรือบันทึกคำกล่าวโทษ
4. คดีความผิดลหุโทษ ตัวอย่างเช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370 บัญญัติ ว่า “ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึง โดยไม่เหตุอันสมควรจนทำให้ประชาชน ตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า การที่พนักงานสอบสวนไม่ ดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดอาญาที่เป็นความผิดลหุโทษ พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีความผิดอาญาดังกล่าว แต่อาจถูกลงโทษทางวินัยฐานไม่รับคำร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ตามบันทึก บช.น. ที่ 0518 (อก34)/9862 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2523 ต้องถูกลงทัณฑ์ คือ “กักขาม”

ในทางปฏิบัติ จะมีระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 บทที่ 2 ข้อ 224 วรรคท้ายกำหนดไว้ว่า “ทั้งนี้ให้พึงเข้าใจว่า การสอบสวนความผิดอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัว นั้น แม้ไม่มีการร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนได้ ถ้าการสอบสวนมีมูลอาญาให้ พนักงานสอบสวนเป็นผู้จัดให้มีการร้องทุกข์ตามระเบียบหรือจะเป็นผู้ร้องทุกข์เองก็ได้ แม้จะมี ผู้เสียหายร้องทุกข์ไว้แล้วถอนคำร้องทุกข์เสีย ก็ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะทำการ สอบสวนคดีในส่วนการที่กฎหมายยอมให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน ตาม (1) คือ เมื่อ ผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับร้องทุกข์ตามระเบียบ และ(3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็น บัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำ กล่าวโทษ หรือบันทึกคำกล่าวโทษแห่งข้อนี้ได้ นั้น ความผิดเรื่องนั้นจะต้องเป็นกรณีเล็กน้อยไม่ สำคัญหรือไม่มีมูลเหตุอันควรจะต้องทำเป็นคดีต่อไปเท่านั้น ส่วนตาม (2) คือ เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดี เองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน จะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ และตามข้อ 242 กำหนดไว้ว่า “หลักกฎหมาย มีว่า คำกล่าวโทษซึ่งบันทึกแล้ว แต่ผู้กล่าวโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อ เจ้าพนักงานจะไม่จัดการแก้คำ กล่าวโทษนั้นก็ได้แต่ในฐานะที่เจ้าพนักงานสอบสวนหรือตำรวจเป็นหน้าที่โดยตรงที่จะสืบเสาะ

แสวงหาหลักฐานและตัวผู้กระทำผิดอยู่ในทางปฏิบัติของพนักงานสืบสวนจำเป็นอยู่เสมอที่จะต้องสืบสวนตามคำกล่าวโทษนั้นๆ ว่ามีมูลความจริงในการกระทำผิดขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นอาญาแผ่นดินหรือไม่ถ้าปรากฏว่าเป็นความผิดต่อกฎหมายที่บัญญัติว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสืบสวนที่จะต้องดำเนินการต่อๆ ไปตามความผิด”

ดังนั้น ถ้าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินแล้ว พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนแม้จะมีเพียงคำกล่าวโทษก็ตาม แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ห้ามเด็ดขาดไม่ให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนแต่อย่างใดตามหนังสือกล่าวโทษซึ่งเป็นบัตรสนเท่ห์ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 273/2498 วินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 ไม่ห้ามเด็ดขาดไม่ให้สอบสวนตามหนังสือกล่าวโทษซึ่งเป็นบัตรสนเท่ห์ จึงเปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ก็ได้

2.2.3 ความมุ่งหมายของการใช้ดุลพินิจของตำรวจ

เพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ มีความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายการใช้ดุลพินิจจะก่อให้เกิดการตัดสินใจในการปฏิบัติต่อเหตุการณ์ที่เผชิญหน้าซึ่งตำรวจอาจจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ทั้งนี้จะต้องเป็นสิ่งที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เพราะตำรวจเป็นเพียงผู้บังคับใช้กฎหมายมิได้อยู่เหนือกฎหมายที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ความมุ่งหมายอีกประการหนึ่งคือเพื่อที่จะระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประชาชนด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม สืบเนื่องจากตำรวจมีหน้าที่ในการบริหารแก่ประชาชนทั่วไป จนเป็นที่ยอมรับของประชาชน หากมีปัญหาโต้แย้งหรือข้อพิพาทใดก็นำความมาแจ้งตำรวจเพื่อตัดสินใจชี้ขาด ตำรวจจะต้องทำหน้าที่คล้ายกับอนุญาโตตุลาการแต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจในสายตาของประชาชนถูกมองว่าเป็นงานที่ง่าย และเป็นงานที่ตำรวจมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของรัฐบาลและกฎหมาย รวมถึงหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยของสังคมให้รอดพ้นจากอาชญากรรมต่างๆ ประชาชนจึงมองว่าตำรวจเพียงปฏิบัติตามคำสั่งจึงไม่ต้องใช้ดุลพินิจ และการใช้ดุลพินิจของตำรวจนั้น มักถูกมองว่าเป็นเรื่องงานประจำวันของตำรวจมิได้มีความสำคัญ งานตำรวจเป็นงานที่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้อยู่แล้ว ตำรวจจะเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและต้องปฏิบัติให้ได้ดีที่สุด

ดังนั้น อาจสรุปสาเหตุและความจำเป็นที่ตำรวจมีการใช้ดุลพินิจได้ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของตำรวจซึ่งกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมมีความแตกต่างกันไปแต่ละเหตุการณ์ เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเหล่านั้น

มาปรับเข้ากับบทบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจก่อนที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นธรรมเนียมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2. กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาใช้บังคับทุกฉบับได้อย่างสม่ำเสมอ ในการจับกุม ผู้กระทำผิดกฎหมายและรักษาความสงบสุข ได้ทุกสถานการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของ ตำรวจ ซึ่งรวมถึงจำนวนคุณภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือและงบประมาณด้วย ดังนั้น “ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการบริหาร และความคุ้มครองจากตำรวจอย่างเพียงพอเท่าที่ งบประมาณและกำลังบุคลากรของตำรวจสามารถหาคำตอบสนองได้” เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นเรื่อง ของตำรวจที่จะต้องใช้ดุลพินิจเลือกใช้กฎหมายนั่นเอง

3. หน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในการทำหน้าที่ระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ระหว่างประชาชนเพราะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในหมู่ประชาชนว่า กรณีมีปัญหาโต้แย้งข้อพิพาท ใดๆ ซึ่งไม่สามารถตัดสินกันได้ มักจะนำความมาสู่ตำรวจ เพื่อช่วยไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดให้ อาทิก รณีสามีภรรยาทะเลาะกัน ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจในการแก้ปัญหาให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ เหล่านั้น ในบางกรณีแม้จะไม่ผิดกฎหมายบ้างหากเป็นกรณีเล็กน้อยอาจจะไกล่เกลี่ยให้ยอมความ กันได้

สภาพแวดล้อมการทำงาน of ตำรวจ เป็นเรื่องสำคัญอันหนึ่งที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจ เพราะสภาพแวดล้อมการทำงาน of ตำรวจ มีลักษณะพิเศษหลายประการ ได้แก่

ประการแรก สภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินของตำรวจและประชาชน

ประการสอง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เสียหาย และผู้ต้องหา ซึ่งอิทธิพลของผู้เกี่ยวข้อง อาจจะเป็นผลกระทบต่อตำรวจทั้งทางตรงและทางอ้อม

สรุปได้ว่างานตำรวจเป็นงานที่มีความเสี่ยงภัย ซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ตำรวจจำเป็นต้องมีดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลาโดยทั่วไปสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะ กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจไว้เป็นแนวทางสำหรับตำรวจ อาทิ ระเบียบเกี่ยวกับการใช้อาวุธ โดยสมควรแก่เหตุ การใช้เครื่องพันธนาการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ ดุลพินิจได้ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และเกิดความเป็นธรรมในการดำเนินการหรือในการ ปฏิบัติหน้าที่ การให้มีโอกาสในการใช้ดุลพินิจจึงเป็นการผ่อนคลายความแข็งกระด้าง (Rigidity) ของกฎหมาย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจต้องมีขอบเขต เพราะการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตย่อมมิใช่ ดุลพินิจ แต่เป็นอำเภอใจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ที่ใดที่มีดุลพินิจที่นั้นอาจมีอำเภอใจได้

กล่าวโดยสรุป ดุลพินิจ เป็นเรื่องของหน้าที่กฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่กระทำการ ในเรื่องใดไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเสรีภาพในการพิจารณาตามสถานการณ์ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่

อย่างไร ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนมีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจขาดประสิทธิภาพและขาดความยุติธรรม ย่อมจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจึงต้องมีการกำหนดขอบเขตในการควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานสอบสวน และยังสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้จากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

2.3 ทฤษฎีหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ

หากจะกล่าวถึงคำว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ในบริบทของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการให้คำนิยามไว้แตกต่างกันออกไป แต่หนึ่งในคำนิยามที่มีความชัดเจนมากที่สุด คือ คำนิยามของ ทอม บิงแฮม (Tom Bingham) อดีตประธานศาลฎีกาของประเทศไทยซึ่งให้ความหมายว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักที่กำหนดให้บุคคลทุกคนและองค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องอยู่ใต้กฎหมายของรัฐ และเป็นกฎหมาย ที่ถูกบังคับใช้โดยศาล³⁵” ส่วนในประเทศไทยนั้น มีแนวความคิดว่า “หลักนิติธรรม” เป็นกฎเกณฑ์แห่งการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง โดยหลักนิติธรรมนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดระเบียบแบบแผนแห่งกฎหมาย เพื่อป้องกันการตรากฎหมายมาใช้บังคับตามอำเภอใจ โดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม³⁶ อันเป็นแนวความคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี โดยต่อมาประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการพัฒนาหลักการที่คล้ายคลึงกับหลักนิติธรรมดังกล่าวคือ “หลักนิติรัฐ” (Legal State) และ “หลักนิติกระบวนการ” (Due Process of Law) ขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติกระบวนการ ก็ล้วนมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดอำนาจของรัฐ

2.3.1 หลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขและสงบสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรี และมีความเป็นธรรม มานับเป็นพัน ๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้ลองผิดลองถูก

³⁵ เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 17 ประจำปี 2558 เรื่อง “หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย” (Rule of Law and Democracy)” สืบค้นจากเว็บไซต์สถาบันพระปกเกล้า (<http://www.kpi.ac.th>).

³⁶ วิสิฐ ญาณภักดิ์. (2558). หลักนิติธรรม : บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ. หน้า 111.

ลองทฤษฎีแนวคิดต่าง ๆ มากมาย³⁷ ในที่สุดข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม³⁸

อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชนย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีข้อดี มีข้อดล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเองหรืออื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม (The Rule of Law)³⁹

ทฤษฎีหลักนิติธรรม (due process model) ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญารูปแบบหลักนิติธรรมมุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของบุคคลและของผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญจึงต้องมีกฎหมายจำกัดอำนาจของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับ เช่น การจับกุม ตรวจค้น ฯลฯ อีกทั้งให้มีการลงโทษอย่างเหมาะสม แนวคิดอย่างสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ ต้องมีหลักประกันให้กับประชาชนว่า ผู้บริสุทธิ์จะต้องไม่ถูกลงโทษตามสุภายิตที่ว่า “ปล่อยผู้กระทำผิดสิบคน ย่อมดีกว่าการลงโทษผู้บริสุทธิ์แม้เพียงคนเดียว” (to free ten wrong doers is better than to punish only one innocent.) ทฤษฎีหลักนิติธรรมจึงมุ่งเน้น สิทธิของผู้ถูกกล่าวหามากกว่าสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหาย

หน้าที่สำคัญที่สุดของกระบวนการยุติธรรมคือ การปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักกฎหมาย ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และต้องยึดหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ อีกทั้งอำนาจของตำรวจจะต้องถูกจำกัดเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นเพียงแต่เรื่องทางเทคนิค หากแต่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมต้องมีพันธะที่จะต้องถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ทั้งตามกฎหมายข้อบังคับทั้งหลายเพื่อประกันให้เกิดความเป็นธรรม และความมั่นคงแน่นอนของกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของรัฐจะต้องไม่มีการกล่าวหาบุคคลใดว่ากระทำผิด

³⁷ Brian Z. Tamahana, "The History and Elements of Rule of Law," Singapore Journal of Legal Studies (2012): 233-247.

³⁸ Tom Bingham. The Rule of Law. New York: Penguin Classics Press, 2011. pp.37-129.

³⁹ รวิวิท สีสะพัฒนะ. (2555). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ. หน้า 30.

กฎหมาย โดยปราศจากพยานหลักฐานทั้งนี้จะต้องดำเนินการกระบวนการตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาให้มีการค้นหาความจริง (fact finding)⁴⁰

2.3.2 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำที่เราใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันตนกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำว่าที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล⁴¹

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันและบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น⁴²

ดังนั้น แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลัก

⁴⁰ ปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์, “สิทธิของจำเลยกับการอำนวยความสะดวกของรัฐ” . งานวิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 382

⁴¹ Stone, J. (2000). *The province and function of law: Law as logic justice and social control, a study in jurisprudence*. New Delhi: Universal Law., p. 1.

⁴² Karl Doehring: Allgemeine Staatslehre, S. 172.

นิติรัฐจึงไม่ได้มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป แม้ตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม อาจให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในที่นี้คือ พนักงานสอบสวนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเต็มที่ และสามารถก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการควบคุมอาชญากรรม แต่การที่จะใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวนก็ควรคำนึงถึงหลักนิติรัฐ คือ ต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญตามรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรมหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ มีความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย

2.4 หลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

แนวความคิดทฤษฎีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (The Spirit of the Laws) ซึ่งได้กล่าวเอาไว้ว่าอำนาจที่อธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการโดยมองเตสกีเออมีความเห็นว่าอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ควรที่จะแบ่งแยกออกจากกันเป็นอิสระ ซึ่งในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอิสระจากกันนั้นมองเตสกีเออ ได้ยึดหลักการที่ว่าอำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณที่มีพื้นฐานหรือเป้าหมายที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการแห่งการให้อำนาจ คือ ต้องการให้แต่ละฝ่ายที่มีอำนาจและใช้อำนาจนั้นๆ มีการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันถึงการใช้อิทธิพลเสรีภาพของประชาชนที่จะปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือองค์กรใน

ภาครัฐที่อาจจะมีการใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดในอันที่อาจจะละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพที่พึงมีของประชาชนได้⁴³

แนวคิดของมองเตสกีเอนั้นได้แบ่งอำนาจธิปไตยออกตามองค์กรที่ใช้อำนาจ คืออำนาจในการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจผู้ใช้อำนาจนี้ คือ รัฐสภาอำนาจที่จะจัดการหรือควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจนี้ คือ ผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีและอำนาจในการตัดสินและการพิพากษาอารรถคดีผู้ใช้อำนาจนี้ คือ ศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ เหตุผลที่มองเตสกีเอนเสนอแนวคิดให้มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้ เนื่องจากเห็นว่าหากอำนาจนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจบริหารหรือการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการในการพิพากษาพิจารณาคดีถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียวไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนก็ตามแล้วยากที่จะมีเสรีภาพดำรงอยู่ได้ทั้งนี้ เป็นเพราะผู้ที่ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติร่วมกับอำนาจบริหารจะออกกฎหมายแบบพระราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมายอันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครองถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียง และหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรงจึงจำเป็นที่จะต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกันอย่างชัดเจน⁴⁴

ซึ่งมีความสอดคล้องกับนักปรัชญาการเมืองสมัยต่อมาที่ได้แจกแจงอำนาจธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเอนออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมายตามหลักการกว้างๆ แล้ว โดยกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดด้วยการออกกฎ ข้อบังคับ ประกาศ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายหลักในอันที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องใดๆ ในสังคม ส่วนอำนาจบริหารถูกกำหนดให้ใช้โดยองค์กรหนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล (Government) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองไว้อย่างเคร่งครัด นอกไปจากนี้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจตามชื่อในการบริหารราชการและปกครองประเทศภายใต้เป้าหมายสูงสุดคือการสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาบรรดาอารรถคดีที่ค้าง ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐองค์กรภาครัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตามขอบเขตอำนาจในการพิจารณาประเภทข้อพิพาท

⁴³ สิทธิกร ศักดิ์แสง และณัฐภัทร ธีรารังค์กุล. (2557). แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. วารสารมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์, 6(1), หน้า 215-218.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

ดังกล่าวข้างต้นย่อมถูกจำแนกตามองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือศาลที่ต่างกันไปในรายละเอียด เช่น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชนอันเกี่ยวกับคำสั่งหรือสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในประเทศไทยศาลปกครองมีฐานะเป็นระบบศาลระบบหนึ่ง นอกเหนือไปจากศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁵

ประเทศไทยก็ได้มีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน ดังจะเห็นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้⁴⁶

ดังนั้น ในแต่ละรัฐจึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามประเภท ซึ่งการแบ่งแยกของมณฑลก็เออไม่เพียงแต่จะแยกประเภทของอำนาจเท่านั้น แต่ยังมีกรแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจด้วย เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวอันอาจเกิดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้⁴⁷

1. อำนาจประการแรก คือ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐนั้น รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย มีองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ

2. อำนาจบริหาร เป็นอำนาจในการปกครองหรือบริหารประเทศเพื่อดูแลให้รัฐมีความมั่นคงปลอดภัยจากภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งเกิดความสงบเรียบร้อยมีรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจ

3. อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและสามารถลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมาย มีองค์กรตุลาการหรือศาล เป็นผู้ใช้อำนาจ

แต่เมื่อพิเคราะห์ต่อมากลับพบว่า มณฑลก็เออได้กล่าวถึงความสำคัญของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมากกว่าที่จะอธิบายถึงอำนาจตุลาการมณฑลก็เออเห็นว่าลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างยิ่ง เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่รวมกันในบุคคลเดียวกัน อาจเชื่อได้ว่ากษัตริย์หรือบุคคล

⁴⁵ สิทธิกร ศักดิ์แสง และณัฐภัทร ธีรารังค์กุล. (2557) เล่มเดิม. หน้า 215-218.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3.

⁴⁷ สิทธิกร ศักดิ์แสง และณัฐภัทร ธีรารังค์กุล. (2557) เล่มเดิม.

ผู้ใช้อำนาจนั้นย่อมออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นพระราชและลำเอียงเสรีภาพในประชาชนผู้ได้ปกครองไม่อาจมีขึ้นได้และถึงกาลอวสาน

อย่างไรก็ดีผลที่เกิดขึ้นจากการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้นทำให้เกิดรูปแบบการปกครองในลักษณะต่าง ๆ ขึ้น โดยทั่วไปรัฐต่าง ๆ มักมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่เหมือนกันเกือบทุกรัฐ แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจ ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายจำแนกได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ คือ

รูปแบบแรก คือ ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแบบผสมผสานพึ่งพาอาศัยอำนาจซึ่งกันและกัน

รูปแบบที่สอง คือ ระบบประธานาธิบดีเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นเอกเทศภายในขอบอำนาจของตน เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์เฉพาะให้ใช้อำนาจร่วมกันได้ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันด้วย⁴⁸

กล่าวโดยสรุปจากแนวคิดดังกล่าวหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย เป็นหลักการที่กำหนดรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยออกเป็นสามประการ คือ ด้านนิติบัญญัติด้านบริหารและด้านตุลาการเพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจภายในรัฐเป็นสำคัญ

2.5 ระบบคุณธรรม

ในกระบวนการบริหารงานนั้น “คน” นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานบุคคล คือมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานขององค์กรเพราะ “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์” เป็นผู้ก่อให้เกิดผลงานและนำความสำเร็จมาสู่องค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากคนอาจจะนำองค์กรไปสู่ความล้มเหลวได้ถ้าคนผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีสมรรถภาพ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลดีตามความมุ่งหมาย แต่ในทางกลับกันถ้าคนมีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ปัญหาอื่น ๆ ก็แทบจะหมดไป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารงานโดยต้องดูแลรักษาและบำรุงขวัญ กำลังใจข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดีและให้ได้รับความเจริญก้าวหน้า ในตำแหน่งอย่างเสมอภาค ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับความหมาย

⁴⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมือง”.

ของการบริหารงานบุคคล ดังนี้ได้มีนักวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้หลายความหมาย ดังนี้

เฟอริซ เอ. นีโกร (Felix A. Nigro) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลคือ ศิลปะในการ เลือกรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของ บุคคลเหล่านั้นทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ⁴⁹

พิกอร์ และ ไมเออร์ (Pigors and Myers) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์คือ ศิลปะในการแสวงหาบุคลากร คัดเลือกบุคลากร พัฒนาและรักษาบุคลากรไว้ เพื่อที่จะสามารถใช้บุคคลเหล่านั้นทำงานให้ประสบความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ปัจจัยการบริหารองค์กรอย่างประหยัดที่สุด

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลคือ เทคนิค และวิธีดำเนินการ ในการสรรหา การใช้ประโยชน์ การพัฒนา และการชำระรักษาบุคลากรที่มีประโยชน์ไว้กับองค์กร เพื่อที่จะให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุดนั่นเอง แต่โดยที่ “คน” เป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจมีความรู้สึกนึกคิด และทัศนคติที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสิ่งที่มีกระทบ ไม่สามารถทำให้ทัศนคติและความรู้สึกนึกคิดของคนอยู่ในสภาพคงที่ได้ง่าย ซึ่งกลไกที่จะสามารถรักษาให้บุคลากรทำงานให้ประสบความสำเร็จขององค์กรเป็นเวลานานนั้น กลไกหนึ่งก็คือ การบริหารงานบุคคลโดยยึดถือตามระบบคุณธรรม

2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

ระบบคุณธรรมนี้ได้มีนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์บุคคลสำคัญ คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้แนวคิดหลักเกี่ยวกับระบบคุณธรรมในทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของระบบราชการ ว่าระบบราชการมีลักษณะเป็นการแบ่งแรงงาน จะมีการแบ่งงานออกตามความสามารถและความ ถนัดของบุคคล มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติถูกนำมาใช้อย่างเสมอภาคกัน และ การทำงานต้องอาศัยความรู้ความสามารถ (merit) เป็นสำคัญ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมาจนถึงปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปจะยึดระบบที่ใช้กันด้วย 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) ในระบบทั้งสองดังกล่าวมีความแตกต่างกันทางด้านหลักและวิธีปฏิบัติอย่างชนิดตรงกันข้าม ซึ่งจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁴⁹ โสภณ สวชุนทด (2557). การบริหารงานบุคคลด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการกับสมรรถนะของผู้ประกอบวิชาชีพครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 4. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. หน้า 24-26.

2.5.1.1 ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

นับเป็นระบบดั้งเดิม ไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บ่งชี้ชัดเจนแน่นอนเพียงแต่ คาดคะเนกันว่าระบบนี้ใช้มาหลายพันปีแล้ว บางท่านกล่าวว่าแหล่งกำเนิดของระบบอุปถัมภ์คือ ประเทศจีนโบราณที่ใช้วิธีเลือกสรรโดยระบบสืบสายโลหิตหรือชักจูงเอาวงศาคณาญาติ โดยนำสิ่งของมาแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งหรือการขายตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ที่โปรดปรานเป็นพิเศษให้เข้ารับตำแหน่ง เป็นต้น การบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะที่สำคัญๆ สรุปได้ดังนี้⁵⁰

1. การพิจารณา สรรหา เลือกสรร การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งมักจะไม่นำถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
2. ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันทั้งในด้านการเลือกสรรคนเข้าทำงานและโอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรในหน่วยงาน
3. ไม่มีความมั่นคงในงานที่ทำ
4. คนงานหรือข้าราชการมุ่งทำงานให้ผู้มีอำนาจมากกว่าบริการประชาชน
5. มักจะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในหน่วยงาน

ระบบอุปถัมภ์นี้ถึงแม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นระบบที่มีความหมายในทางไม่ดีแต่ในการบริหารงานบุคคลบางตำแหน่งยังคงต้องยึดหลักและวิธีปฏิบัติของระบบนี้อยู่ เช่น ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับเป็นพิเศษ ตำแหน่งทางการทูต และตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง เป็นต้น

2.5.1.2 ระบบคุณธรรม (Merit System)

Merit system มีคำแปลในภาษาไทยอยู่หลายคำด้วยกัน เช่น ระบบคุณวุฒิ ระบบคุณความดี ระบบความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรม สรุปแล้วก็หมายถึงเรื่องเดียวกันคือ เรื่องของระบบการจัดการบริหารงานบุคคลที่เป็นธรรม

ความเป็นมาของ “ระบบคุณธรรม” ในราชการ เริ่มจากเดิมที่ประเทศต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคลอาศัย อำนาจ และหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชา และโดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจ และมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ ถือเป็นพรศพวกโดยไม่คำนึงถึง ความรู้ความสามารถของบุคคลอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจ และความพอใจเป็นเกณฑ์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามา บริหารงานของรัฐให้เป็นไป เพื่อประโยชน์ของพรศพวกของตน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของ ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณา

⁵⁰ โสภณ สวชุนทด (2557). เล่มเดิม. หน้า 30-31

คุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงได้ พยายามจัดระบบการบริหารบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ⁵¹

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะจัดบริการเพื่อประโยชน์สุข ของประชาชนโดยส่วนรวม

องค์ประกอบของระบบคุณธรรม การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง

ประการที่ 1 หลักความเสมอภาค (equal of opportunity) หมายถึง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน แก่บุคคลทั้งในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิด ตามหลักประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งในความหมายของการบริหารงานบุคคล ความเสมอภาค คือ การให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ตามกระบวนการ บริหารงานบุคคล เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ

ประการที่ 2 หลักความสามารถ (competence) หมายถึง การยึดถือความสามารถของบุคคล เป็นสำคัญในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ทั้งนี้ โดยที่งานราชการเป็นงานของส่วนรวม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน และค่าตอบแทนต่างๆ ที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะทำงานให้รัฐจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่ และต้องสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ทางราชการจึงต้องยึดถือ ความสามารถเป็นหลักสำคัญในการที่จะเลือกผู้ใดมาทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความ เสมอภาคที่ให้ความยุติธรรมแก่บุคคลเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ในความเสมอภาคของโอกาส นั้น บุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดจะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

ประการที่ 3 หลักความมั่นคง (security of tenure) หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการ เป็นอาชีพโดยจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยปราศจากเหตุผล หลักการนี้มุ่งหมายที่จะ ให้บุคลากรเกิดความมั่นคงในอาชีพรับราชการ เพื่อที่จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงาน ในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ไม่กักระวางและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพตราบใดที่ประพาดิตน ตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

⁵¹ ธนวิธ โชติรัตน์. (2552). แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 10-12.

ประการที่ 4 หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการ ประจำจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล อย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารจะมีนโยบาย ทางการเมืองอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีคุณประโยชน์อยู่หลายประการ ได้แก่

1. เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ความสามารถสูง ราชการก็จะได้คนดีเข้ามาทำงาน
2. สนับสนุนแนวความคิดและทางปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเปิดโอกาส ให้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในการปฏิบัติงานของรัฐ ได้มีสิทธิโดยเท่าเทียมกันในการ สอบแข่งขันเข้ารับราชการ มีส่วนที่จะทำคุณประโยชน์โดยการทำงานให้แก่ส่วนรวมโดยเสมอภาคกัน ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
3. ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการเพื่อให้ความมั่นคงในการรับราชการและมุ่งหน้าทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ การบริหารของรัฐก็จะเป็นไป โดยสม่ำเสมอและมั่นคง
4. ส่งเสริมกำลังใจของข้าราชการให้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติราชการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เมื่อได้ตระหนักถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการขจัดผู้ที่หย่อนความสามารถหรือ ได้เข้ามาปฏิบัติงานโดยอาศัยอิทธิพลใดๆ จึงเป็นการไม่สนับสนุน ผู้ที่มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมอีกด้วย⁵²

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องใช้ระบบคุณธรรม ในการบริหารบุคคล แต่โดยที่ระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ต้องมีความเป็นมาตรฐานและเสมอภาค รัฐจะต้องมีองค์กรที่มาทำหน้าที่ดูแลในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงได้มีการกำหนดบทบาทนี้อยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ

2.5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมดังกล่าวข้างต้น ประเทศต่างๆ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อควบคุมและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานสำคัญในการปฏิบัติตามระบบคุณธรรมนี้ ได้แก่ องค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล (central personnel organization) ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ดังเช่นประเทศไทยก็มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และนอกจากองค์กรกลางด้านการ

⁵² โสภณ สวชุนทด (2557). หน้า 32

บริหารงานบุคคลแล้ว ส่วนราชการในระดับกระทรวง กรม และผู้บังคับบัญชาโดยตรงตาม สายการปฏิบัติงานก็มีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างสำคัญในการควบคุม และดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมด้วย โดย ก.พ. จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้เพื่อให้ กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวเดียวกัน และยังทำหน้าที่ในการประสานงานและการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบดังกล่าวอีกด้วย

2.5.2.1 รูปแบบองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล

รูปแบบองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลในแต่ละประเทศจะมีการจัด โครงสร้างองค์กรแตกต่างกันไป ซึ่งรูปแบบที่เป็นที่นิยมใช้กันทั่วไปมักจะเป็น 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 แบบคณะกรรมการ (Commission type) ซึ่งจะประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง จากฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีจำนวนตั้งแต่ 3-7 คน หรือมากกว่านั้น เพื่อทำหน้าที่วางนโยบายด้าน การบริหารงานบุคคลภาครัฐฝ่ายบริหารนั้น ซึ่งมักจะอยู่ในตำแหน่งในวาระที่สั้น (ส่วนมาก 1-2 ปี หรือ 2-4 ปี)

รูปแบบที่ 2 แบบผู้อำนวยการ (director type) การบริหารงานบุคคลแบบนี้เป็นแบบที่กำหนด ให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ โดยจะกำหนดคุณสมบัติของบุคคล นั้นไว้ค่อนข้างสูง ประกอบกับได้พิจารณาเลือกสรรแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์เหมาะที่จะเป็นผู้บริหารงานได้ ซึ่งโดยทั่วไปบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้บริหารงาน ในลักษณะนี้มักจะเป็นนักวิชาการ หรือผู้ที่สนใจและเคยปฏิบัติงานในสาขาวิชานี้มาโดยเฉพาะ อย่างมืออาชีพ (professional) มักนิยมกันมากในวงการธุรกิจมากกว่าราชการ เพราะสามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความสามารถสูงมาปฏิบัติงานขององค์กรได้ หากไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นผลดีแก่องค์กรได้ก็จะไม่ได้รับการจ้างต่อไป นับว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกระตุ้นให้การบริหารงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี

รูปแบบที่ 3 แบบผสม (mixed type) เป็นการบริหารงานบุคคลโดยแบบผสมผสานกันระหว่าง แบบคณะกรรมการและผู้อำนวยการ โดยแยกอำนาจหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายกับการปฏิบัติ ออกจากกัน ให้คณะกรรมการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ด้านการ บริหาร งานบุคคลตามหลักของระบบคุณธรรม (Merit System) และอาจให้มีคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติถึงตุลาการเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน⁵³

2.5.2.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

การจัดหน่วยการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใดก็ตาม จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

⁵³ ธนวิธ โขศิริรัตน์. (2552). เล่มเดิม. หน้า 15.

1. อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั่วไป ได้แก่ การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การกำหนดอัตราเงินเดือน การกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทดลองปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ เป็นต้น
2. อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจในการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักการและแนวทางในการปฏิบัติงาน
3. อำนาจกึ่งตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับวินัย ตลอดจนการรับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หรือรับพิจารณาร้องทุกข์กรณีมีความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ เกิดขึ้น

2.5.2.3 การบริหารจัดการองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

องค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน จึงจำเป็นจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษที่หน้าที่ในด้านนี้โดยเฉพาะและจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ขึ้นกับหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งในบางประเทศที่ยึดรูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม มักจัดองค์กรกลางนี้ในรูปคณะกรรมการ คือ Civil Service Commission และในบางประเทศ อาจมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กรเพื่อแบ่งภาระหน้าที่ในการดูแลระบบการ บริหารงานบุคคลภาครัฐประเภทต่าง ๆ ให้เกิดมาตรฐานเดียวกันภายในกลุ่มงานประเภทเดียวกัน อย่างไรก็ตามระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สำคัญก็คือ ระบบรวมอำนาจ (centralized system) อันเป็นระบบที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติกรต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนอย่างเป็น มาตรฐานเดียวกันแต่ก็มีหลายประเทศที่นิยมจัดรูปแบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ในลักษณะกระจายอำนาจ (decentralized system) กล่าวคือ มีองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล หลายองค์กรช่วยกันรับผิดชอบ ในกิจการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ โดยมักจะคงบางส่วนซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย มาตรฐาน และการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล แล้วกระจายความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารงาน บุคคลเฉพาะเรื่องให้องค์กรอื่น หรือมอบให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ไปดำเนินการเอง ในประเทศ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ใช้รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในด้านปฏิบัติการ ให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีองค์กรกลางรับผิดชอบในการวางนโยบาย กำหนด มาตรฐานและกฎระเบียบต่างๆ และดูแลกำกับให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ได้มาตรฐาน เดียวกันและเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งแตกต่างกับประเทศแถบ เอเชีย สำหรับประเทศแถบเอเชีย มักนิยมรูปแบบการจัดองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล ภาครัฐแบบรวมอำนาจ เช่น ประเทศอินโดนีเซียมีองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลเพียง หนึ่งเดียว เรียกว่า “The

Agency for National Civil Service Administration” ทำหน้าที่ปรับปรุง บำรุงรักษา และพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนที่เป็นข้าราชการพลเรือนทั้งหมด รับผิดชอบในการให้คำปรึกษา แนะนำแก่ประธานาธิบดี และการจัดเตรียมทางกฎหมายที่เกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือน เป็นต้น และประเทศฟิลิปปินส์ก็มีองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลเพียงแห่งเดียว เรียกว่า “Civil Service Commission” ทำหน้าที่เฉพาะกำหนดมาตรฐานและบังคับใช้ กฎหมาย กฎเกี่ยวกับการคัดเลือก การปฏิบัติงาน การฝึกอบรม และด้านวินัย นอกจากนี้สำหรับ ประเทศไทยได้แบ่งองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลตามประเภทของข้าราชการ โดยอยู่ในรูป ของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ แต่ละองค์กรต่างมีอิสระในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการที่อยู่ในความ รับผิดชอบ⁵⁴

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรต้องยึดหลักระบบคุณธรรม คือ มีการแบ่งงานออกตามความสามารถและความ ถนัดของบุคคล มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติคุณนำมาใช้อย่างเสมอภาคกัน และ การทำงานต้องอาศัยความรู้ ความสามารถเป็นหลักสำคัญ เพื่อความเป็นมาตรฐานและเสมอภาค อีกทั้งทำให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร และอำนวยความสะดวกและประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน

2.6 โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.6.1 การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police Headquarters) เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี⁵⁵ จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2541 โดยเปลี่ยนจากกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย⁵⁶ สำนักงานตำรวจแห่งชาติดูแลกิจการตำรวจไทย ผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ พลตำรวจเอก จักรทิพย์ ชัยจินดา ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนปัจจุบัน โดยภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

⁵⁴ ธนวิธ โขติรัตน์. (2552). เล่มเดิม. หน้า 19-20.

⁵⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545.

⁵⁶ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541.

2. ดูแลควบคุมและกำกับ การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติกรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
3. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
5. ปฏิบัติกรอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
7. ปฏิบัติกรอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ตามข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญาขึ้นสำหรับการกระทำใดเป็นการเฉพาะ และตกอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติตาม ข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 จะตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ตาม ข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใดก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ข้าราชการตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติพ้นจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว⁵⁷

2.6.2 การจัดระเบียบราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

- 1 สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 2 กองบัญชาการ การแบ่งส่วนราชการตามข้อ 1 เป็นกองบัญชาการหรือการจัดตั้งกองบัญชาการตามข้อ 2 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่น ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น แล้วแต่กรณี⁵⁸

⁵⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6

⁵⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557 มาตรา 10

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากนายกรัฐมนตรี
3. เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
4. วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น⁵⁹

2.6.3 หน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ส่วนบังคับบัญชามีดังนี้ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ (ยศ.ตร.) สำนักงานส่งกำลังบำรุง (สทบ.) สำนักงานกำลังพล (สทพ.) สำนักงานงบประมาณและการเงิน (สทง.) สำนักงานกฎหมายและคดี (กมค.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (สท.ก.ตร.) สำนักงานจเรตำรวจ (จต.) สำนักงานตรวจสอบภายใน (สทส.) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ (สทล.ตร.) กองการต่างประเทศ (ตท.) กองสารนิเทศ (สท.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (สท.ก.ต.ช.) กองบินตำรวจ (บ.ตร.) กองวินัย (วน.) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ (สท.นรป.) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ตำรวจภูธรภาค 1 ถึง ภาค 9 ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว (บช.ทท.) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สทม.) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (สพฐ.) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.) ส่วนการศึกษา กองบัญชาการศึกษา (บช.ศ.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.) ส่วนบริการโรงพยาบาลตำรวจ (รพ.ตร.) หน่วยงานอื่นๆ โรงพิมพ์ตำรวจ กองทุนเพื่อการสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญา ศูนย์บริการข้อมูลคนหายและศพนิรนาม สายด่วนรถหาย

⁵⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557 มาตรา 11

2.6.4 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

2.6.4.1 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) จำแนกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่

1.1 กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ

1.2 กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติ คณะรัฐมนตรี และกฎหมาย⁶⁰

2 อำนาจหน้าที่ทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจนอกเหนือจากอำนาจตามมาตรา 16 ได้แก่

2.1 ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

2.2 เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

2.3 พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ

2.4 กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับ ตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

2.5 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

2.6 ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารราชการตำรวจกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี โดยองค์ประกอบ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจให้เป็นไป ตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.7 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช.⁶¹

3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

⁶⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 16.

⁶¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 18.

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 18 แล้ว พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติฯ ยังได้กำหนดให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

3.1 เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น⁶²

3.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ⁶³

3.3 กำหนดวันเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจที่แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีกำหนด⁶⁴

3.4 กำหนดหลักเกณฑ์การให้ผู้บัญชาการมีอำนาจในฐานะอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ⁶⁵

3.5 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ก.ต.ช.⁶⁶

3.6 กำหนดข้อบังคับ ก.ต.ช. ว่าด้วยการประชุมและการลงมติของ ก.ต.ช.⁶⁷

3.7 ให้ความเห็นชอบการกำหนดจำนวนตำแหน่งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ตำแหน่งผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป⁶⁸

3.8 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะระงับการใช้อำนาจของผู้บัญชาการไว้เป็นการชั่วคราวและการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ⁶⁹

3.9 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา⁷⁰ และให้ความเห็นชอบระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ⁷¹

2.6.4.2 การดำเนินนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

⁶² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6 (3) (4) (5) และวรรคสอง.

⁶³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7.

⁶⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 9.

⁶⁵ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 14 วรรคท้าย.

⁶⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 วรรคสาม และมาตรา 125.

⁶⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 วรรคท้าย.

⁶⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 45 วรรคสอง.

⁶⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 73 วรรคท้าย.

⁷⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 116 (1).

⁷¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 116 (2)''

ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ได้ดำเนินนโยบายการบริหารราชการตำรวจไว้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ โดยใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปจัดทำแผนงาน โครงการ งบประมาณ เป้าหมายความสำเร็จของงาน และตัวชี้วัด (KPI) โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องนำเป้าหมายความสำเร็จของงานและตัวชี้วัด นี้ไปทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีกับรัฐบาล (โดย ก.พ.ร.) ด้วย ทั้งนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นแผนปฏิบัติการหลักในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดให้มีการตรวจสอบติดตามและประเมินผลต่อไป

2. การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลตามนโยบาย

2.1 การรายงานผลการดำเนินการกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามห้วงระยะเวลา 3 ระยะ คือ ระยะ 6 เดือน 9 เดือน และ 12 เดือนของปีงบประมาณ (โดยยึดตามแนวทางเช่นเดียวกับการรายงานผลความสำเร็จของงานตามตัวชี้วัดที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำความตกลงไว้กับรัฐบาลโดย ก.พ.ร.) รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานผลการทำความตกลงตามคำรับรองการปฏิบัติ ราชการประจำปีระหว่างผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับรัฐบาล (โดย ก.พ.ร.) และรายงานความสัมฤทธิ์ผลตามตัวชี้วัดความสำเร็จของงานต่อ ก.ต.ช. เพื่อรับรู้รับทราบ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการและพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายของ ก.ต.ช. ต่อไป

2.2 การตั้งคณะอนุกรรมการติดตามและวัดผลกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ต.ช.) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนัยมาตรา 18 (5) ปัจจุบันมีจำนวน 1 คณะ คือคณะอนุกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติด้านการติดตามและวัดผลนโยบาย ก.ต.ช. และยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (อ.ก.ต.ช.ติดตามและวัดผล) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.2.1 ติดตามและวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายของ ก.ต.ช. และยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยใช้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนอาจใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจเพื่อการนี้

2.2.2 ตรวจสอบเชิงยุทธศาสตร์ โดยทบทวน ตรวจสอบ วิเคราะห์ความเสี่ยง และประเมินสถานการณ์ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์หรือการนำยุทธศาสตร์ไป ปฏิบัติเพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้ทันต่อสถานการณ์และปัญหา

2.3 การตั้งองค์กร กต.ตร.กำหนดให้มีองค์กรคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน ตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจ เรียกโดยย่อว่า กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด และ กต.ตร.สถานีตำรวจ (สน./สก) เป็นองค์กรช่วยเหลือ ก.ต.ช. ในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการบริหารงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี

3. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่นๆ ส่วนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ตามที่ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนด ได้ออกระเบียบ หรือข้อบังคับ และประกาศ ซึ่งมีผลใช้บังคับไปแล้ว เช่น

3.1 การดำเนินการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามนัยมาตรา 17(2) และมาตรา 19 ก.ต.ช. ได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย การงบประมาณ การพัฒนาองค์กร การวางแผนหรือการบริหารและจัดการ

3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายตามนัยมาตรา 18 (6) ก.ต.ช. ได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. รวม 2 ฉบับคือ

3.2.1 ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน ตำรวจ พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจต่าง ๆ (เรียกโดยย่อว่า กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด และ กต.ตร.สถานีตำรวจ ตามลำดับ) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่

3.2.2 ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน ตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน กต.ตร.กทม.

3.3 การดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะของประชาชนต่อ ก.ต.ช. และ กต.ตร. ระดับต่าง ๆ ซึ่งอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 18 (1) และ (6) ก.ต.ช. ได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน พ.ศ. 2549 วางแนวทางการดำเนินการไว้ โดยในส่วนของ ก.ต.ช. นั้น ได้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการกลั่นกรองเรื่อง ร้องเรียนและข้อเสนอแนะด้วย แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกคณะกรรมการชุดดังกล่าวไปแล้วตามมติ ก.ต.ช. ครั้งที่ 5 / 2550 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2550

3.4 การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมตามนัยมาตรา 23 ก.ต.ช. ให้ออกข้อบังคับ ก.ต.ช. ว่าด้วยการประชุมและการลงมติของ ก.ต.ช. และของคณะอนุกรรมการ ก.ต.ช. พ.ศ. 2547 สำหรับใช้ในการประชุมและการลงมติของ ก.ต.ช. อ.ก.ต.ช. และ กต.ตร. ระดับต่าง ๆ

3.5 การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ตามนัยมาตรา 7 ก.ต.ช. ให้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ลักษณะ และวิธีการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่

2.6.5 คณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชาตำรวจทั่วประเทศ และมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลโดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจโดยการออกกฎ ก.ตร. การจัดระบบราชการ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ มติรวมถึงการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการแนะนำ การออกระเบียบในการสอบเข้ารับราชการตำรวจการกำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งตลอดถึงการอบรมและการพัฒนา การเลื่อนขั้นเงินเดือน การปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ และสวัสดิการ การกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การอนุมัติแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด การดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ และการควบคุมการเกษียณอายุราชการของข้าราชการตำรวจ กรณีที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้กำหนดระเบียบขึ้นบังคับใช้จะต้องสอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจตามกฎหมาย ก.ตร. หรือมติแล้วแต่กรณี

ในส่วนของโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) รูปแบบเดิมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 นั้น มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) จเรตำรวจแห่งชาติเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.)

ส่วนที่ 2 เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมี 11 คน มีอดีตรัฐมนตรีว่าการตำรวจระดับผู้บัญชาการ (ผบช.) ขึ้นไปที่พ้นจากการรับราชการตำรวจไม่เกิน 1 ปีจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นตำรวจ จำนวน 6 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์รัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์อาชีวศึกษา และงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ก.ตร.กำหนด

ภายหลังเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมการบริหารประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แล้วได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 88/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เสียใหม่ กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จเรตำรวจแห่งชาติรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกจากวุฒิสภามีจำนวน 2 คน โดยมีผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁷²

กล่าวโดยสรุป สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตของประชาชนในการปกป้องดูแล ทุกข์สุข และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านต่างๆ มากมาย โดยได้แบ่งสายการบังคับบัญชาและสายงานการปฏิบัติต่างลักษณะและความรับผิดชอบแบ่งออกเป็น 5 สายงาน ได้แก่ งานสอบสวน งานสืบสวน งานป้องกันและปราบปราม งานจราจร และงานธุรการ ปัญหาโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่และรวมงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจเอาไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าแล้วยังมีปัญหาการแทรกแซงการบริหารงานภายในของตำรวจด้วยรูปแบบคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบกับระบบบริหารงานตำรวจยังมีลักษณะคล้ายทหาร ผลย่อมกระทบกับระบบงานสอบสวน เป็นต้น

⁷² “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ฉบับที่ 88/2557) เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ” (21 กรกฎาคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนพิเศษที่ 134 ง, หน้า 20-22.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทย และต่างประเทศ

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาค้นคว้าแนวทางในการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยและต่างประเทศ ทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยให้เห็นถึงความแตกต่างของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา อันจะเป็นแนวทางแก้ไขในการปรับปรุงรูปแบบการสอบสวนของประเทศไทยให้สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและสามารถเอาตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษ

3.1 กฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาโดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ ซึ่งต่างเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศถึงความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสอบสวน พบว่าระบบงานสอบสวนประเทศข้างต้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบ โดยหน่วยงานตำรวจ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และ
2. ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบ โดยหน่วยงานอัยการ ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส สกอตแลนด์

กรณีปัญหาข้างต้น ในที่นี้จึงขอศึกษาเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจของต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจของประเทศ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) อย่างเช่นประเทศไทย ปัจจุบันระบบตำรวจของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นแบบผสม (Integrated systems) เป็นการผสมผสานระหว่างแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized systems) กับ

แบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralized systems) เนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงาน มีการคานอำนาจ และใช้อำนาจร่วมกันระหว่างอำนาจของรัฐบาลกับอำนาจของท้องถิ่น รวมทั้งมีคณะกรรมการที่เป็นหลักประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ

3.1.1.1 คุณลักษณะของพนักงานสอบสวน

รูปแบบของบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศนี้อยู่ภายใต้ “หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ” ซึ่งตรงกับแนวความคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) ที่เห็นว่า การดำเนินคดีอาญามีไว้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคม อำนาจและหน้าที่ในการปราบปรามจึงตกเป็นของรัฐ เอกชนไม่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นที่กำหนดให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 247 ผู้เสียหายหรือตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา จึงเรียกระบบนี้ว่าเป็นระบบผูกขาดอำนาจการฟ้องคดี (monopolization of prosecution)⁷³

หลักการสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการค้น ยึด หรือตรวจบุคคลหรือสถานที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอยกคั้น หมายยึด หมายตรวจก่อน แต่หากมีหมายจับผู้ต้องหาเรียบร้อยแล้ว สามารถเข้าทำการค้น ยึด และตรวจได้โดยทันที การให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องมีการบันทึกคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้ผู้ต้องหาอ่านหรืออ่านให้ผู้ต้องหาฟัง หากผู้ต้องหาเห็นว่าคำให้การที่บันทึกไว้ถูกต้องแล้วให้ลงชื่อและลงตราประทับ หลังจากทำการรวบรวมพยานหลักฐานจนครบแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องส่งเอกสาร พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่พนักงานอัยการทันที⁷⁴

การสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นนั้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายและรวบรวมพยานหลักฐาน และคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยตำรวจ⁷⁵ ในขณะเดียวกันหลักการสอบสวนของญี่ปุ่น กฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นเดียวกัน⁷⁶

⁷³ เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ. (2553). การศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดปริมาณคดี : ศึกษาเฉพาะกรณีความคิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 101.

⁷⁴ ศิระ บุญกนิษฐ์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น (บรรณาธิการ). ประมวลสารชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10. หน้า 7-12 – 7-14.

⁷⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 189.

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191.

โดยหลักผู้กระทำผิดจะถูกจับกุมเมื่อมีหมายจับ ซึ่งออกโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจเท่านั้น และผู้พิพากษาจะออกหมายจับ เมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าบุคคลผู้ต้องสงสัยเป็นผู้กระทำ ความผิด⁷⁷ โดยผู้ทำหน้าที่ขอหมายจับ ได้แก่ ตำรวจหรือพนักงานอัยการ ส่วนข้อยกเว้นในการจับ ไม่ต้องมีหมายศาลที่รับรองไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มี 2 กรณี คือ⁷⁸

กรณีที่ 1 ความผิดซึ่งหน้า (Flagrant Offence) ได้แก่ ความผิดซึ่งผู้ต้องหากำลังกระทำ หรือเพิ่งกระทำความผิดเสร็จ

กรณีที่ 2 การจับกุมกรณีเร่งด่วน (Emergency Arrest) ได้แก่ กรณีมีการกระทำความผิด อาญาซึ่งมีโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป และมีเหตุเร่งด่วนซึ่ง ไม่สามารถขอหมายจับจากศาลได้ อย่งไรก็ดี ภายหลังจากจับกรณีดังกล่าวจะต้องมีการขอหมาย ศาลในทันที มิฉะนั้นผู้ต้องหาจะต้องได้รับการปล่อยตัว

ข้อสังเกต การขอหมายจับกุมในระบบญี่ปุ่นมิใช่เป็นคำสั่ง แต่เป็นการขออนุญาตทำการ จับกุมผู้ต้องหา ดังนั้น แม้จะมีหมายจับพนักงานสอบสวนก็อาจใช้ดุลพินิจจับหรือไม่จับผู้ต้องหา ก็ ได้

เมื่อจับกุมผู้ต้องหาไปยังสถานีตำรวจแล้วเขาจะได้รับการแจ้งข้อเท็จจริงที่ทำให้เขาถูกจับ และสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในการมีทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในทันที รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถูกจับ อธิบายข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิที่จะไม่ให้การแก่ผู้ต้องหาก่อนเริ่มทำการสอบสวน⁷⁹

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศญี่ปุ่น เจ้าพนักงานที่มีอำนาจ ในการสอบสวน คือ ตำรวจและพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้ต้องทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น และเมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดใดแล้วต้อง ส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตรวจ ล่านวนและสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในระยะเวลาอันสมควร โดยถือว่าอำนาจในการฟ้องคดีเป็นของ พนักงานอัยการ โดยเฉพาะ⁸⁰ แม้คดีจะมีพยานหลักฐานว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงถ้าพนักงาน อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง โดยพิจารณาจากเพศ อายุ พฤติการณ์และสิ่งแวดล้อมต่างๆ แล้ว อาจไม่ ฟ้อง (Prosecution dropped) หรืออาจยับยั้ง โดยการสั่งให้ชะลอการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา

⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 199.

⁷⁸ เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ. (2553). เล่มเดิม. หน้า 102.

⁷⁹ คณิต ณ นคร. (2551, พฤศจิกายน). ภูมิธรรมกับบทบาทของพนักงานอัยการ (หนังสือรวมบทความ) (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 135.

⁸⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247.

(Prosecution suspended) ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ⁸¹ ทั้งนี้ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสังคมส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วย ทั้งนี้ มาจากทฤษฎีทางอาชญาวิทยาที่ถือว่าผู้กระทำผิดส่วนใหญ่เป็นคนที่ไร้หรือคนป่วยของสังคมที่ควรได้รับการเยียวยาจากสังคมไม่ควรไปซ้ำเติมเขาด้วยการประณามและลงโทษเสมอไป

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ตำรวจไม่มีดุลพินิจในการยุติคดีได้โดยตรงแต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจของประเทศญี่ปุ่นนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 246 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วยที่มอบอำนาจในการชะลอการฟ้องให้แก่ตำรวจดำเนินการแทน ซึ่งได้แก่ ความผิดเล็กน้อย ดังนี้

1. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ได้แก่ ลักทรัพย์ น้อโกง ชักยอก เป็นต้น
2. คดีความผิดเกี่ยวกับการเล่นการพนันที่มีโทษเล็กน้อย
3. คดีความผิดอื่น ๆ ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดได้ระบุไว้

3.1.1.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลตำรวจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการระดับชาติมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะคณะกรรมการตำรวจระดับชาติจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจสูงสุด เรียกว่า Commissioner General ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มียศ ตำรวจที่มียศสูงสุดคือผู้บัญชาการตำรวจนครโตเกียว และเพื่อความเป็นกลางในทางการเมืองภายใต้กฎหมายตำรวจจึงกำหนดให้มีองค์กรควบคุมกำกับดูแลในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนี้⁸²

ระดับชาติ องค์กรควบคุมตำรวจระดับชาติญี่ปุ่น (National Public Safety Commission)

องค์กรควบคุมตำรวจระดับชาติ เรียกว่า National Public Safety Commission (คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ) มีหน้าที่ปกครองกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการแทรกแซงจากการเมือง กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับโดยตรงหรือควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จำนวน 6 คน ได้แก่

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248.

⁸² กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 101.

1. ประธานกรรมการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Hiroshi NAKAI)

2. กรรมการ 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง

ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการต้องเป็นบุคคลที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งตำรวจหรืออัยการในระยะเวลา 5 ปี และกรรมการ 2 คน ใน 5 คน ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จะมีหน้าที่ควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมี Commissioner General เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คณะกรรมการมีหน้าที่เพียงควบคุมกำกับดูแลและการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ไม่มีหน้าที่ดูแลกำกับตำรวจจังหวัดโดยตรง มีหน้าที่กำหนดนโยบายเท่านั้น

ส่วนตำรวจจังหวัดจะขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลมิใช่เป็นสายบังคับบัญชา เพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้าไปเป็นคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย และเป็นผู้บัญชาการตำรวจระดับจังหวัด โดยจะมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง เช่น ผู้บัญชาการตำรวจสูงสุดจะถูกเสนอชื่อโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยตรง อีกทั้งยังกำหนดคุณสมบัติด้วยว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งหากเป็นตำรวจหรืออัยการมาก่อน จะต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และห้ามมีสัดส่วนกรรมการที่สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 2 คน

จะเห็นได้ชัดว่า ญี่ปุ่นมีการควบคุมไม่ให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงและแม้ว่าคณะกรรมการจะอยู่ในการควบคุมของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีหาได้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการให้คณะกรรมการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 3 คน ก็เพื่อป้องกันมิให้กรรมการได้รับแรงกดดันทางการเมือง ทั้งนี้มีเหตุผลเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง⁸³

ระดับท้องถิ่น องค์การควบคุมตำรวจระดับจังหวัดของญี่ปุ่น (National Public Safety Commission)

องค์การควบคุมตำรวจระดับจังหวัดของญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในแต่ละจังหวัดซึ่งกำหนดให้มีตำรวจรักษากฎหมายภายในเขตจังหวัดของตนเอง คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยและสำนักงานตำรวจจังหวัดเป็นองค์กรระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยระดับ

⁸³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 102.

จังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจะทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ แต่ไม่รวมถึงการดูแลในรายละเอียดการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยมีจำนวน 3 หรือ 5 คน โดยจังหวัดที่มีประชากรมากกำหนดให้มีคณะกรรมการ 5 คน (ปัจจุบันมี 9 จังหวัด) สำหรับจังหวัดอื่นๆ จะมีจำนวนกรรมการ 3 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกในคณะกรรมการระดับจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนโดยตรง เพราะฉะนั้นระบบจะต่างกับไทยที่กำหนดให้การแต่งตั้งดำเนินการโดยส่วนกลางทั้งหมด

ระดับหน่วยงาน นอกจากนี้กระบวนการสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้อัยการมีบทบาทในการเข้าร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่ต้นโดยขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายญี่ปุ่นกล่าวโดยภาพรวมมีดังนี้ การดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวนผู้เสียหายหรือผู้ที่พบการกระทำผิดอาจเริ่มคดีด้วยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ได้ เมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนให้ทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหากร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตำรวจต้องส่งเอกสารและพยานไปยังพนักงานอัยการ โดยเร็วตามมาตรา 242 ตำรวจฝ่ายคดีจะเป็นผู้ทำการสืบสวนและสอบสวนเบื้องต้นพนักงานอัยการนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลสั่งการและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วยังมีอำนาจซักถามและถามคำให้การผู้ต้องหาและพยานสำคัญในคดีนั้นได้ด้วย เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี กล่าวคือพนักงานอัยการมีอิสระอย่างเต็มที่

ในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งชะลอการฟ้องไว้โดยมีกำหนดเวลา ซึ่งอำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเด็ดขาดเมื่อมีคำสั่งแล้วไม่ต้องรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก กรณีสั่งฟ้องพนักงานอัยการจะฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลให้มีการพิจารณาคดีและเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้วก็อาจถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาตามมาตรา 257 กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะเห็นได้ว่า ในคดีอาญาพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจโดยสมบูรณ์ตั้งแต่สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้องไปจนถึงควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา หากเป็นกรณีสั่งไม่ฟ้องพนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้เสียหายและผู้ต้องหาในทันทีซึ่งรวมถึงกรณีการถอนฟ้องด้วยตามมาตรา 259 ซึ่งหากผู้เสียหาย

หรือผู้ต้องหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ไม่เห็นด้วยมีสิทธิร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือพนักงานอัยการนั้นเพื่อไต่สวนและมีคำสั่งให้พนักงานอัยการนั้นฟ้องคดีได้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งนั้น ตามมาตรา 262 ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้ต้องทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น และเมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดได้แล้วต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการซึ่งเป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุลและควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้เช่นกัน⁸⁴

3.1.1.3 โครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวน

กฎหมายว่าด้วยตำรวจญี่ปุ่นให้อำนาจ "จังหวัด" มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการตำรวจเพื่อ "คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน" และ "รักษาความสงบเรียบร้อยโดยการป้องกันปราบปรามการสอบสวนคดีอาญา การจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดและการควบคุมจราจร" กิจการตำรวจแบ่งออกตามเขตภูมิศาสตร์ จำนวน 47 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยจำนวนตำรวจในเครื่องแบบและพลเรือนในญี่ปุ่นมีประมาณ 260,000 คน

กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลองค์กรตำรวจในจังหวัด เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (NPA) โดยมีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety Commission : NPSC) ทำหน้าที่กำกับดูแลและสั่งการด้านนโยบาย⁸⁵

หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Keisatsuchou Nation Police Agency) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ⁸⁶ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการสูงสุด คือ Commissioner General เทียบเท่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของไทย ได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ตำรวจสูงสุดของตำรวจนี้จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลตำรวจเกี่ยวกับงานในเขตอำนาจรับผิดชอบของสำนักงานและจะควบคุมดูแลตำรวจจังหวัดด้วยแต่ไม่ใช่ในลักษณะการบังคับบัญชา

องค์กรตำรวจแห่งชาติประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการอธิบดีตำรวจ กองบัญชาการบริหาร กองบัญชาการสอบสวน แผนกรักษาความปลอดภัย กองบัญชาการจราจร กองบัญชาการรักษาความมั่นคงและการสื่อสาร สำนักงานตำรวจจะมีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่

⁸⁴ เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ. (2553). เล่มเดิม. หน้า 101.

⁸⁵ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 99.

⁸⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). เล่มเดิม. หน้า 99-100.

สถาบันตำรวจแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจ และกองกำลังรักษาความปลอดภัยขององค์พระจักรพรรดิ

กล่าวโดยสรุป คือ โครงสร้างการจัดการตำรวจญี่ปุ่น แบ่งแยกเป็นระดับชาติและระดับจังหวัด ประสานเชื่อมโยงการทำงาน โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานตำรวจแห่งชาติ ใช้ชื่อว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน่วยงานขึ้นตรงและหน่วยงานสำนักงานภูมิภาค อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety Commission : NPSC) ส่วนหน่วยงานระดับจังหวัด ใช้ชื่อว่า สำนักงานตำรวจจังหวัด (ปัจจุบันทั้งหมด 47 แห่ง) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย (Prefectural Public Safety Commission) ทั้งสองหน่วยงานจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การจราจร และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศาล ซึ่งการจัดการกิจการตำรวจญี่ปุ่นในระบบลักษณะผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจได้ช่วยให้ญี่ปุ่นได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบและโครงสร้างของกิจการตำรวจตลอดมา ในปัจจุบันนี้กิจการตำรวจญี่ปุ่นได้ตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงซึ่งไม่เพียงแต่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้ระบบประชาธิปไตย แต่ได้สร้างเกียรติประวัติและชื่อเสียงจนเป็นที่ยอมรับขององค์กรตำรวจทั่วโลกอีกด้วย⁸⁷

โครงสร้างกรมตำรวจของญี่ปุ่น



⁸⁷ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 101.

อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน

- เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 การดำเนินคดีขั้นต้น หมวด 1 การสอบสวนตั้งแต่ มาตรา 189 – 246 ทำงานร่วมกับตำรวจสอบสวนหน่วยอื่นๆ เช่น หน่วยงานป้องกันชายฝั่ง กรมควบคุมยาเสพติด เป็นต้น และมีอำนาจสอบสวนจำกัดเพียงความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

- พนักงานอัยการ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการให้คำแนะนำที่จำเป็นต่อการดำเนินการฟ้องแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนและหากมีความจำเป็นสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเข้ามาช่วย ทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้และเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ⁸⁸

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับพนักงานอัยการในการสอบสวน

พนักงานอัยการกับคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัด และตำรวจต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญา⁸⁹ ที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตน

พนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งทั่วไปอันจำเป็นต่อตำรวจให้ร่วมมือในการสอบสวนได้⁹⁰ ในกรณีอัยการสอบสวนด้วยตนเอง หากมีความจำเป็นสามารถสั่งและให้ตำรวจช่วยตนในการสอบสวนได้⁹¹ ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ⁹²

สาเหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น เนื่องจากแนวคิดหรือทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและการฟ้องคดีเป็นอำนาจที่มิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable authority) มีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวน และสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง จึงเป็นเพียงอุปกรณ์หรือเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดีและพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในระบบกฎหมายของญี่ปุ่นนั้นพนักงานอัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวดซึ่งจะใกล้เคียงกับการตรวจสอบโดยผู้พิพากษา ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นจะหลีกเลี่ยงการนำบุคคลเข้าเป็น

⁸⁸ ศิระ บุญนินท์. (2555). เล่มเดิม. หน้า 7-14 – 7-15.

⁸⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 192.

⁹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรค 2.

⁹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรค 3.

⁹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรค 4.

ผู้ต้องหาซึ่งจะต้องรับทุกข์จากการควบคุมหรือขังและการพิจารณาคดีในระยะเวลาานาน⁹³โดยการปลดปล่อยบุคคลดังกล่าวเสียแต่ขึ้นตอนแรก ๆ ดังนั้น ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นจึงเคารพสิทธิของผู้ต้องหาเป็นสำคัญ⁹⁴

กล่าวโดยสรุปพนักงานสอบสวนของญี่ปุ่นมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายและรวบรวมพยานหลักฐานและคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยพนักงานสอบสวนดังเช่นประเทศไทยแต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาดังเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ตำรวจไม่มีดุลพินิจในการยุติคดีได้โดยตรงต่างจากตำรวจของไทยที่มีดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และสามารถใช้อุปินิจสั่งยุติคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แต่การใช้อุปินิจของตำรวจของประเทศญี่ปุ่นนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 246 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยจึงเป็นการใช้อุปินิจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง และเป็นดุลพินิจที่ได้รับมอบหมายจากอัยการให้ดำเนินการแทน

การตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นมีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้พนักงานอัยการของญี่ปุ่นต่างมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้ แต่สำหรับประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนอยู่กับตำรวจเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กรตำรวจเท่านั้น

โครงสร้างตำรวจประเทศญี่ปุ่น แบ่งแยกเป็นระดับชาติและระดับจังหวัด ประสานเชื่อมโยงการทำงานโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมี Commissioner General เป็นผู้บัญชาการสูงสุดได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยรับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มา

⁹³ ธีระยุทธ รอดเจริญ.(2551). มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์,คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 48 -50.

⁹⁴ ธีระยุทธ รอดเจริญ.(2551).. เล่มเดิม. หน้า 51-52.

จากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

3.1.2 สหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ที่ยึดถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมานับแต่อดีตนจนถึงปัจจุบัน การสอบสวนคดีอาญาตามปกติจึงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตำแหน่งพนักงานสอบสวนในสังกัดองค์กรตำรวจ ในปัจจุบันตำรวจของประเทศสหราชอาณาจักรมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลตำรวจนครบาล แต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจในอังกฤษและเวลส์ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในควบคุมของคณะกรรมการตำรวจระดับชาติ

3.1.2.1 คุณพินิจของพนักงานสอบสวน

กระบวนการสอบสวน⁹⁵ หากต้องการสอบปากคำผู้ต้องหาอาจมีเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายอื่นๆ ร่วมทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตามมาตรการบังคับอื่นๆ เช่น ตำรวจสายตรวจ ตำรวจสืบสวน ทำหน้าที่จับกุมและบันทึกข้อมูลสถานที่เกิดเหตุ เป็นต้น หากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดจะต้องทำการแจ้งเตือนบุคคลนั้นให้รู้ตัวก่อนที่จะถูกตั้งคำถามและทำการสอบถามเพิ่มเติมและมีสิทธิที่จะแจ้งต่อบุคคลนั้นว่าอาจถูกฟ้องร้องได้ ในระหว่างการสอบสวนต้องมีการบันทึกถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรและนำถ้อยคำนั้นแจ้งต่อผู้ต้องหาที่ถูกแจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการและผู้ต้องหารายอื่นที่ถูกขัดทอด หากเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้แล้วจะต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานควบคุมตัว (custody officer) ทำการตรวจสอบการจับกุมและพิจารณาว่าจะควบคุมผู้ต้องหาหรือปล่อยตัวชั่วคราวและเตรียมความพร้อมในการสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเพื่อความสะดวกในการสอบปากคำผู้ต้องหาและพยานในที่เกิดเหตุ และนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจที่กำหนด (designed police station) ทั้งนี้การควบคุมตัวผู้ต้องหาในสถานีตำรวจและการนำตัวไปศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานประจำห้องควบคุมผู้ต้องหา (detention officer) ในการควบคุมผู้ต้องหาหากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจทั่วไปซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจที่กำหนดจะควบคุมได้ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และต้องรีบนำตัวส่งสถานีตำรวจที่กำหนดต่อไปในการควบคุมตัวผู้ต้องหา ณ สถานีตำรวจที่กำหนดจะควบคุมได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง หากมีความ

⁹⁵ ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ. (บรรณาธิการ). ประมวลสารวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10. หน้า 8-44 – 8-45.

จำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปต้องให้ผู้กำกับการตำรวจของสถานีนั้นลงนามขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 12 ชั่วโมง ก่อนครบกำหนดระยะเวลา หากจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาพนักงานสอบสวน (investigator) จะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยังศาลแขวงเพื่อขออนุญาตให้ศาลสั่งขยายเวลาการควบคุมได้อีกรวมแล้วไม่เกิน 96 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนจะนำสำนวนการสอบสวนซึ่งยังไม่เสร็จสมบูรณ์ไปพบพนักงานอัยการเพื่อขอคำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานและแจ้งข้อหาภายในระยะเวลาควบคุมตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการภายในระยะเวลาที่สามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นฟ้องคดี/ไม่ฟ้องคดีต่อไป

หลักการสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหราชอาณาจักร แบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานและการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน⁹⁶ ซึ่งจะประกอบด้วยองค์กรหลัก 2 องค์กร คือ องค์กรตำรวจและองค์กรอัยการ⁹⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอังกฤษได้ให้หลักประกันสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเร็วที่สอดคล้องกับปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง และอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสภายุโรป ค.ศ.1950⁹⁸ โดยพัฒนาจากกฎหมาย Common Law ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ⁹⁹ การฟ้องคดีอาญาโดยส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ โดยแต่ละสถานีตำรวจจะมีทนายความประจำและทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีในนามของตำรวจ หากท้องที่ใดไม่มีทนายความประจำสถานีตำรวจก็ว่าจ้างเอกชนมาฟ้องคดีแทนได้¹⁰⁰

แต่เดิมการสอบสวนคดีอาญาในประเทศอังกฤษเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจทั้งการสอบสวนคดีอาญาและมีอำนาจตัดสินใจชี้ขาดว่าจะฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือไม่ โดยผู้ที่ทำการฟ้องคดีไม่มีความเป็นอิสระจากตำรวจ มีความสัมพันธ์เสมือนลูกความกับทนายความทำให้ตำรวจทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการฟ้องด้วยนโยบายในการ

⁹⁶ วิฑูรย์ เชื้ออำไพ. (2552). การคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี. วิทยานิพนธ์ปริ ญา มหาวิทยาลัย สาขานิติศาสตร์,คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 78 – 85.

⁹⁷ มานะ เผาะช่วย. (2556). ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศ อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย. หน้า 124.

⁹⁸ Andrew Ash Worth , 1994 : pp.50 , โปรดดูสัญลักษณ์ ปีพัฒนาลิขิต.(2552). “ประสิทธิภาพในการดำเนินคดี อาญา :ศึกษาระบบการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและศาล”. หน้า 86.

⁹⁹ Reichel, P. (2018). *Comparative criminal justice systems: A topical approach* (7th ed.). New York: Pearson. pp.47-48.

¹⁰⁰ David Johnson ,KittipongKittayarak ,วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 (2538) , หน้า 635.

ฟ้องร้องดำเนินคดีของหน่วยงานตำรวจแต่ละท้องที่ก็ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คดีที่ฟ้องโดยตำรวจมักถูกยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอและที่สำคัญมากที่สุดคือระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาไม่สามารถตรวจสอบได้¹⁰¹

ต่อมาในปี 1985 ประเทศอังกฤษได้มีออกกฎหมายว่าด้วยการฟ้องร้องคดีอาญา (The Prosecution of Offence Act 1985) ก่อตั้งหน่วยอัยการของประเทศอังกฤษ หรือ Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น โดยแยกความรับผิดชอบในการฟ้องร้องคดีอาญาออกมาซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ องค์กรตำรวจจึงเหลือหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการสอบสวนและจับกุมเท่านั้น องค์กรอัยการของประเทศอังกฤษ (CPS) จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาทั่วไปที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด โดยอาจให้คำแนะนำแก่ตำรวจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปด้วย ดังนั้น ระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศอังกฤษจึงเป็นระบบแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดีโดยเด็ดขาดตั้งแต่นั้นมา การสอบสวนคดีอาญาตามปกติจึงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตำแหน่งพนักงานสอบสวนในสังกัดองค์กรตำรวจนั่นเอง

หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนทุกคนสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวหรือไม่ หลักการนี้สืบเนื่องจากแนวคิดทาง Common Law ที่ว่า “ใครก็สามารถฟ้องคดีได้” (anyone may prosecute) เพราะพลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง และมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ โดยถือหลักเสมอภาคกันของประชาชนหรือเรียกระบบการรักษากฎหมายแบบเรียบริชโดยประชาชน (popular prosecution) ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพลเมืองทุกคนจะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองแม้การดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษจะให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องคดีเพื่อรักษากฎหมายแบบเรียบริชของสังคมแต่การฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนในประเทศอังกฤษมิได้ให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะดำเนินคดีอย่างเป็นทางการอิสระและเป็นหน้าที่ของอัยการในการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ถูกฟ้องร้องว่ากระทำความผิดได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา¹⁰²

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศสหราชอาณาจักร
การใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของประเทศอังกฤษนั้นด้วยเหตุที่มีคดี

¹⁰¹ Robert J. Green, "The Creation and Development of the Crown Prosecution Service " Resource Material Series No.42 p.39.

¹⁰² Emsley, C. (2018). *Crime and society in England, 1750-1900*. Abingdon, Oxon: Routledge. p.16 .

เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ตำรวจอังกฤษต้องใช้ดุลพินิจที่จะเลือกรับคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการกับคดีที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดและศาลก็จะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาคดีได้หมดเช่นกันตำรวจอังกฤษจึงสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการบางอย่างได้แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น โดยทั่วไปนโยบายแนวทางในการปฏิบัติงาน ตำรวจสามารถตัดสินใจไม่ดำเนินคดีได้สำหรับความผิดฐานลักทรัพย์ไม่เกิน 100 ปอนด์ แต่ก็ต้องตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานปัจจัยแวดล้อมอย่างอื่นด้วย หรือกรณีรถยนต์ไม่เปิดไฟในเวลากลางคืน ตำรวจสามารถใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้ โดยอาจใช้การตักเตือนให้ไปซ่อมไฟที่เสียนั้นแทน การดำเนินคดี เป็นต้น

นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษตำรวจมีดุลพินิจที่จะตักเตือน (Caution) ผู้กระทำผิดภายในเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

1. มีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้อง
2. ผู้กระทำผิดต้องยอมรับว่าได้กระทำความผิดนั้น
3. ผู้กระทำผิดต้องยอมรับการตักเตือนนั้น (พ่อแม่ต้องยอมรับด้วยถ้าผู้กระทำนั้นมีอายุต่ำกว่า 17 ปี)

ตำรวจอังกฤษยังมีดุลพินิจเกี่ยวกับความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่เกี่ยวกับการจราจรโดยการออกใบสั่งและปรับได้โดยไม่ต้องให้ศาลรับรู้ เว้นแต่ผู้เสียหายจะให้การปฏิเสธ สำหรับคดีที่จะฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีความผิดทางอาญา ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคดีที่จะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจการตักเตือนของตำรวจ

3.1.2.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

ระบบงานตำรวจของประเทศอังกฤษในอดีต เป็นระบบกระจายอำนาจ (Decentralized System) ทั้งแง่ของกลไกการควบคุมและความรับผิดชอบ เริ่มมีระเบียบแบบแผนขึ้นเป็นผลมาจากรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยกิจการตำรวจ ค.ศ. 1962 (The Royal Commission on the Police 1962) การตรวจสอบก่อนหน้านี้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะกรมตำรวจนครบาลลอนดอน ส่วนหน่วยงานตำรวจอีก 52 หน่วยในขณะนั้น ขึ้นตรงต่ออำนาจควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

องค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการตำรวจอังกฤษในขณะนั้นมี 3 องค์กร คือ คณะกรรมการตำรวจ (Police Authorities) ของแต่ละหน่วย ผู้บังคับการตำรวจ (Chief Constable) ของกองบังคับการตำรวจแต่ละแห่ง และกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ปัญหาสำคัญของตำรวจที่สร้างความหนักใจให้สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกท้องถิ่นในช่วงนั้น คือ สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามกฎหมายจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาช้านานที่

กำหนดให้อำนาจของตำรวจถือเป็นอำนาจดั้งเดิมในตัวเอง (original authority) ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในแผ่นดินหรือในพื้นที่ที่รับผิดชอบ อำนาจของตำรวจมิใช่อำนาจที่ได้รับมอบหมาย (delegated authority) จากสภาของเมืองใด กล่าวคือ การใช้อำนาจของตำรวจจะอยู่ในดุลพินิจอันเป็นกลางของตำรวจเอง โดยไม่ต้องผูกติดอยู่กับนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมืองอาจให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่ผู้บังคับการตำรวจได้ แต่ไม่อาจสั่งการให้กระทำการใดๆ จึงเป็นที่มาของการหาทางออกของคณะกรรมการ ด้วยการสร้างระบบบริหารตำรวจในระบบไตรภาคี (Tri-partite arrangement) ขึ้นระหว่างอำนาจปกครองจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมือง และผู้บังคับการตำรวจ ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้แต่ละองค์กร มีอำนาจดังต่อไปนี้

หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน

ส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ของอังกฤษและเวลส์ Secretary of State ของสกอตแลนด์ และ Home Affairs ของไอร์แลนด์เหนือรวมกัน มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการตำรวจ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง. ดูแลให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 ประการที่สอง. ดูแลให้กองบังคับการตำรวจแต่ละแห่งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม. ส่งเสริมให้กองบังคับการร่วม (Joint Forces) เป็นเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกันของกองบังคับการที่มีพื้นที่ติดกันปฏิบัติงานได้เต็มที่

ประการที่สี่. จัดหา สนับสนุนทรัพยากรเสริมให้แก่กองบังคับการตำรวจต่างๆ เช่น สถานที่และบริการการฝึกอบรม การให้บริการข้อมูล วิจัย

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ ดังนี้

1. อำนาจในการตรากฎระเบียบเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาการร่วมมือกัน การจ่ายอุปกรณ์ เครื่องแบบและสภาพการทำงาน

2. อำนาจในการตรากฎระเบียบว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อการตั้งหรือรวมกองกำลังอาสาสมัครตามพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. 1946 และพระราชบัญญัติตำรวจสกอตแลนด์ ค.ศ. 1956

4. มีอำนาจในฐานะเป็นคณะกรรมการตำรวจสำหรับกรมตำรวจนครบาลลอนดอน ตามพระราชบัญญัติตำรวจนครบาล ค.ศ. 1829 และ 1839

5. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ (ตำรวจ) ค.ศ. 1927 และ 1943

6. ให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของกองบังคับการ ได้แก่ ผู้บังคับการตำรวจ รองผู้บังคับการ และผู้ช่วยผู้บังคับการ

7. ขอให้คณะกรรมการตำรวจดำเนินการให้ผู้บังคับการตำรวจที่ไร้ประสิทธิภาพ ลาออก หรือให้ผู้บังคับการตำรวจรายงานเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของกอง บังคับการนั้นๆ¹⁰³

ระดับท้องถิ่น คณะกรรมการตำรวจ (Police Authority Board) ประกอบด้วย ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกิจการภายใน คณะกรรมการฯ จะมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและใช้อำนาจโดยมิชอบและการบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งมีหน้าที่ในการกำหนด เงินเดือนและค่าตอบแทน โดยมีหัวหน้าตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดในท้องที่ของตน

องค์ประกอบของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (police Authorities) จำนวน 17 คน ประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน (Magistrates) สมาชิกสภาท้องถิ่น 9 คน (Local Counselors) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น และกรรมการอิสระอีก 5 คน มาจากภาคประชาชนที่คัดเลือกและแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹⁰⁴

คณะกรรมการตำรวจในประเทศอังกฤษมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของ กรมตำรวจนครบาลลอนดอน ยกเว้นเขตนครลอนดอน ซึ่งมีกรมตำรวจนครลอนดอนเป็นผู้รับผิดชอบ

2. สภานคร (Common Council of the City) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของ กรมตำรวจนครลอนดอน

3. คณะกรรมการตำรวจของเคาน์ตี (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจประจำเคาน์ตีในอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากสมาชิกสภาเคาน์ตีครึ่งหนึ่ง กับอีกครึ่งหนึ่งมาจากผู้พิพากษาที่ได้รับเลือก

¹⁰³ ประธาน วัฒนาวาณิชย์. (2555). เล่มเดิม. หน้า 8-17.

¹⁰⁴ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 61

4. คณะกรรมการตำรวจของเบอโร (Watch Committee) เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจประจำเบอโรในอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่คัดเลือกกันมาจากสมาชิกของสภาเบอโร มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของสภาดังกล่าว

5. คณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจต่างๆ ในสกอตแลนด์ คือ สภานครหรือสภาเมือง (City or Burgh Council)

6. คณะกรรมการตำรวจร่วม (Joint Committee) ซึ่งสมาชิกมาจากสมาชิกของสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการร่วมที่เกิดจากการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกองบังคับการมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป ในอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจ ซึ่งก่อให้เกิดกลไกการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีดังนี้

1. คณะกรรมการตำรวจ มีหน้าที่ต้องจัดหา และดูแลกำลังพลขององค์กรตำรวจที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนอย่างเพียงพอ กำหนดจำนวนกำลังพลในแต่ละชั้นยศและการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของกองบังคับการตำรวจ อันได้แก่ ผู้บังคับการ รองผู้บังคับการ และผู้ช่วยผู้บังคับการ ทั้งนี้ การแต่งตั้งดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงมหาดไทย

2. คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับการตำรวจ และสามารถดำเนินการให้ผู้บังคับการตำรวจลาออกหรือปลดออก เพราะมีความผิดทางวินัย

3. คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจปลดผู้บังคับการ เมื่อคณะกรรมการตำรวจมีคำวินิจฉัยว่าปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ

4. คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจในการเรียกรายงานผลการปฏิบัติงานจากผู้บังคับการตำรวจ

5. คณะกรรมการตำรวจมีหน้าที่ต้องจัดงบประมาณให้แก่องค์กรตำรวจในสังกัดเป็นจำนวนร้อยละ 49 (อีกร้อยละ 51 เป็นอำนาจกระทรวงมหาดไทย)

6. คณะกรรมการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับการตำรวจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และมีหน้าที่ต้องส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน

ระดับหน่วยงานหน่วยงานตำรวจทุกหน่วยจะต้องถูกตรวจสอบการทำงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับจเรตำรวจของไทย¹⁰⁵

¹⁰⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 62-63.

ผู้บังคับการตำรวจ มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความสงบเรียบร้อยและบริหารให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1985 กำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับเจ้าพนักงานตำรวจแต่เป็นอิสระแยกต่างหากจากกัน สำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษบริหารโดยอัยการสูงสุดและหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief executive) ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด และจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อขจัดจุดบกพร่องและความล่าช้าในการนำคดีขึ้นสู่ศาล¹⁰⁶

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินคดีอาญา ส่วนการดำเนินคดีแพ่งให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีกระทรวงการคลัง (treasury solicitors department) โดยพนักงานอัยการจะพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนซึ่งดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการจะพิจารณาสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากสั่งฟ้องและเป็นกรณีคดีอยู่ในอำนาจศาลแขวง พนักงานอัยการทุกคนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลได้ทั้งหมดแต่หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญา Crown Court เฉพาะพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์สูงและได้รับสถานะ Higher Court Advocate จึงจะสามารถดำเนินคดีในศาล Crown Court ได้ ในประเทศอังกฤษด้วยเหตุผลทางจารีตประเพณีเฉพาะ Barrister อิสระ (private barrister) จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีในศาล Crown Court หรือศาลที่สูงกว่า (ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา (house of lords) ส่วน Barrister ที่อยู่ในอาณัติของหน่วยงาน (employed barrister) ไม่สามารถดำเนินคดีในศาล Crown Court หรือศาลที่สูงกว่าได้ ยกเว้นจะได้รับสถานะ Higher Court Advocate ซึ่งสภาพดังกล่าวกำลังมีแนวโน้มที่จะแก้ไขเพราะมีพนักงานอัยการจำนวนมากเคยเป็น Private Barrister มีสิทธิว่าความดำเนินคดีได้ทุกศาลแต่เมื่อมาเป็นพนักงานอัยการมีสถานะเป็น Employed Barrister หกสิทธิว่าความในศาล Crown Court และศาลที่สูงกว่า

นอกจากอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในศาลแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจแนะนำ (advise) พนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนแต่อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับ พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการทำการสอบสวนอำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 คือ อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหา (charging) สืบเนื่องจากการศึกษาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของ Lord Justice Auld's ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 เสนอแนะให้อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการ

¹⁰⁶ ยี่งัฒณัฐ์ คำภูเวียง. (2555). เจตอำนาจสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 63.

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2546 สำนักงานตำรวจและ CPS ได้จัดโครงการนำร่อง (pilot project) ใน 5 เขตพื้นที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้เสนอแนะในการแจ้งข้อหา ปรากฏผลการประเมินได้ผลดีทำให้การสอบสวนและรูปคดีถูกต้องตามข้อเท็จจริงผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนและชั้นศาลเพิ่มขึ้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา พ.ศ. 2546 (Criminal Justice Act 2003) บัญญัติให้อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการ CPS ยังมีอำนาจหน้าที่ทางด้านความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาโดยรับผิดชอบในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนและขอความช่วยเหลือต่างประเทศทางอาญา (outgoing request) ส่วนการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่างประเทศ (incoming request) เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (home office)

หลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งคดี CPS ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งคดีให้แก่พนักงานอัยการเพื่อใช้เป็นแนวทางและคู่มือในการพิจารณาสั่งคดีโดยเผยแพร่ออกเป็นเอกสาร 2 ฉบับ คือ ประมวลสำหรับพนักงานอัยการ (Code for Crown Prosecutors) และคู่มือการดำเนินคดี (Legal Guidance) ทำให้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเกิดความเป็นธรรม ชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ¹⁰⁷

3.1.2.3 โครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวน

หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหราชอาณาจักร คือ องค์กรตำรวจของอังกฤษ ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในปัจจุบันสถาบันตำรวจในอังกฤษและเวลส์มีกองกำลังตำรวจ (Regional Police Forces) มีจำนวน 43 หน่วยที่เป็นอิสระต่อกัน และยังมีตำรวจหน่วยรบพิเศษรับผิดชอบความปลอดภัยรถไฟและรถใต้ดินแยกต่างหาก หัวหน้าหน่วยตำรวจของอังกฤษซึ่งรับผิดชอบในท้องถิ่นเรียกว่า Chief Constable มีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ. 1994 โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 กรรมการที่ได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่น ส่วนที่ 2 ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3 คน และส่วนที่ 3 กรรมการอิสระที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง¹⁰⁸

ในอังกฤษตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลตำรวจนครบาล แต่ไม่มีหน้าที่

¹⁰⁷ แหล่งเดิม.

¹⁰⁸ Uglow, S., Dickson, L., Cheney, D., & Doolin, K. (2002). *Criminal justice* (2nd ed.). London, England: Sweet & Maxwell. p 51.

โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจในอังกฤษและเวลส์ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในควบคุมของคณะกรรมการตำรวจระดับชาติ กฎหมายอังกฤษให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบของตำรวจอังกฤษและเวลส์ และส่งเสริมกิจการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ ในขณะที่กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนตำรวจเป็นอำนาจของหน่วยงานตำรวจหรือคณะกรรมการแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาจกำหนดให้หน่วยตำรวจหรือคณะกรรมการระดับชาติให้อำนาจสั่งการให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่งเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานก็ได้¹⁰⁹

กล่าวโดยสรุป ประเทศอังกฤษจัดโครงสร้างระบบตำรวจประกอบไปด้วยกองกำลังตำรวจทำหน้าที่เฉพาะด้าน ตำรวจรัฐบาลกลาง และกองกำลังตำรวจตามพื้นที่ที่ความรับผิดชอบเรียกว่า ตำรวจท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังพลมากที่สุดในประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่นและผู้พิพากษาชั้นต้น ตำรวจท้องถิ่นของประเทศไทยเทียบเคียงได้กับตำรวจภูธรหรือกองบัญชาการตำรวจภูธรของไทย เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะทำงานเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้การควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่นของตนเอง โดยขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

โครงสร้างกรมตำรวจอังกฤษ



อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน

- เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการออกหมายเรียก ประกันตัว ปล่อยตัวชั่วคราว ออกใบแจ้งเตือน ดำเนินการต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งไม่ต่ำกว่าสารวัตรหรือ

¹⁰⁹ คณะกรรมการพัฒนาตำรวจ. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 65, 67.

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำการสถานีตำรวจที่บุคคลดังกล่าวถูกจับกุม¹¹⁰ อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ. 1994 มาตรา 5 ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจในท้องถิ่น จำนวน 17 คน ซึ่ง 9 คน มาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3 คน และกรรมการอิสระ 5 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹¹

- พนักงานอัยการ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนภายใต้หลักเหตุผล 2 ประการคือสำนวนการสอบสวนมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาได้หรือไม่และการฟ้อง คดีดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ และมีอำนาจร่วมพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งให้คำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานร่วมกับพนักงานสอบสวนแต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำแนะนำ (การทำงานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นไปในลักษณะการประสานความร่วมมือกันเท่านั้น)

กล่าวโดยสรุประบบการสอบสวนคดีอาญาของอังกฤษและของไทยมีความคล้ายคลึงกันเนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบการสอบสวนแบบแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดี ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ พนักงานอัยการมิได้มีอำนาจสอบสวนและควบคุมกำกับกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

สำหรับประเทศอังกฤษตำรวจอังกฤษมีดุลพินิจดำเนินการบางอย่างได้แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้แต่เฉพาะเกี่ยวกับความผิดเล็กๆ น้อยๆ ในส่วนความที่เกินกว่าดุลพินิจของพนักงานสอบสวน ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาโดยตรงต่างจากตำรวจของไทยที่มีดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และสามารถใช้อดุลพินิจสั่งยุติคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

การตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนของประเทศอังกฤษ มีระบบบริหารตำรวจในระบบไตรภาคี (Tri-partite arrangement) ขึ้น ระหว่างอำนาจปกครองจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมือง และผู้บังคับการตำรวจ ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกันสำหรับประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนอยู่กับตำรวจเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

¹¹⁰ Giffard, H. S., Earl of Halsbury, & Hogg, Q. McG., Baron Hailsham of St Marylebone. (1973). *Halsbury's laws of England: Being a complete statement of the whole law of England* (4th ed.). London: Butterworth.

¹¹¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 61.

โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กรตำรวจเท่านั้น

โครงสร้างตำรวจประเทศอังกฤษตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลแต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจการแต่งตั้งและถอดถอนตำรวจเป็นอำนาจของหน่วยงานตำรวจหรือคณะกรรมการแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

3.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 รัฐ รวมตัวเข้าเป็นประเทศเดียวกันเรียกว่าสหรัฐอเมริกา (United State of America) อย่างไรก็ตาม บรรดารัฐทั้งปวงยังคงมีความเป็นอิสระในบางเรื่อง โดยอำนาจของมลรัฐ (State) จะแตกต่างจากอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งมีอำนาจส่วนใหญ่เกี่ยวกับกรณีระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ และกรณีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่น ๆ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีระบบหรือโครงสร้างตำรวจแห่งชาติ แต่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นส่วนงานตามภูมิศาสตร์

3.1.3.1 คุณพินิจของพนักงานสอบสวน

กระบวนการสอบสวน แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนแรก การสอบสวนเบื้องต้น คือ เมื่อมีการแจ้งความว่ามีอาชญากรรมเกิดขึ้น ตำรวจสายตรวจจะเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนแรกที่ยื่นออกไปยังที่เกิดเหตุและทำหน้าที่สอบสวนเบื้องต้น โดยตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยานเกี่ยวกับตัวพยานรูปพรรณของคนร้าย ยานพาหนะ และทิศทางของคนร้ายเพื่อสกัดจับและจับกุมผู้กระทำผิด

ขั้นตอนที่สอง การสอบสวนต่อเนื่อง คือ การดำเนินการสอบสวนต่อเนื่องจากการสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับร่องรอย หลักฐานที่จะนำไปสู่การระบุตัวผู้ก่อการกระทำผิดและผู้ร่วมกระทำผิด จากนั้นทบทวนหลักฐาน วิธีการต่างๆ ในคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบหรือแผนของการประกอบอาชญากรรม โดยวิเคราะห์ความสำคัญของพยานหลักฐานและข่าวสารที่ได้มาในแง่ความถูกต้องของกฎหมายร่วมด้วย อีกทั้งต้องสืบเสาะหาพยานบุคคลซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้ทราบว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ควรมีการสอบสวนต่อไปอีกหรือไม่

ขั้นตอนที่สาม การเตรียมคดี คือ การตรวจสอบ ทบทวน และประเมินพยานหลักฐานทั้งหมดและรายงานเกี่ยวกับคดี อาจมีการสอบปากคำเพิ่มเติม และช่วยเหลือพยานในการเตรียมตัว

ไปให้การในชั้นศาลและเตรียมรายงาน ฉบับสุดท้ายเพื่อส่งต่อให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป¹¹²

หลักการสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ผู้ต้องหาและจำเลย และหลักการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวมีระบบการตรวจสอบโดยประชาชนผ่านทางคณะลูกขุนใหญ่ (Grand jury) และศาล โดยเฉพาะบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1-10 ที่รู้จักกันในนาม The bill of Rights การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Federal Contitution) สามารถเข้าไปมีบทบาทและเป็นหลักประกัน ที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา¹¹³ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมนั้น เนื่องจากศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (ป.ร. Supreme court) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ได้เน้นถึงความสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจเรียกว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแนวรัฐธรรมนูญ (Contitutional Criminal Procedure) ได้กำหนดแนวทางขยายความให้คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันได้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ในการสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ การค้น และการยึด การจับและหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในระหว่างการดำเนินการสอบสวน เช่น หลักประกันที่จะได้รับการ แจ็งสิทธิ สิทธิที่จะพบศาลโดยเร็วหลังจากถูกจับกุม สิทธิที่ได้รับการประกันตัว สิทธิในการมีทนายความเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง¹¹⁴

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศสหรัฐอเมริกา การบริหารกระบวนการยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในองค์กร โดยเฉพาะตำรวจมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ สืบเนื่องจากสาเหตุของการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้มากเกินไป จึงเป็นการยากแก่ตำรวจที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ตำรวจมีความจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการเลือกบังคับใช้กฎหมายต่อสถานการณ์หนึ่งๆ

¹¹² สุพจน์ สุโรจน์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา. (บรรณาธิการ). ประมวลสารวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10. หน้า 9-21.

¹¹³ วิสาร พันธนะ, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสหรัฐอเมริกา คู่มือพห. 25, 5 กันยายน - ตุลาคม 2521, หน้า 39 - 41.

¹¹⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). กระบวนการยุติธรรมเส้นทางการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 129 - 131.

ที่เกิดขึ้น รวมถึงการใช้ดุลพินิจต้องใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ควรเลือกบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลบางกลุ่ม แต่ควรปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเกิดความเสมอภาคอย่างแท้จริง

ตัวอย่าง ในกรณีที่ตำรวจใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญา มี ดังนี้

- ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ ในกรณีลักขโมยเล็กๆ น้อยๆ หรือมีการทำลายโบราณวัตถุที่ผู้กระทำผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน หากมีการคืนของกลางหรือชดเชยค่าเสียหายจนผู้เสียหายพอใจแล้ว ตำรวจจะปล่อยตัวไปก็ได้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

- คดีที่ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะร้องทุกข์ดำเนินคดี

- คดีความผิดที่กระทำต่อบุคคลในครอบครัว กรณีของสามีทำร้ายร่างกายภรรยา หรือภรรยาเป็นฝ่ายทำร้ายร่างกายสามี หรือระหว่างบิดามารดากับบุตร

- ความผิดเล็กน้อยทั่วไป อาทิเช่น บ้วนน้ำลายบนทางเท้า, การสูบบุหรี่ในที่ห้ามสูบ, การมียาที่ไม่ได้ติดสลาก เป็นต้น

- ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ในกรณีเล่นการพนันกันเพียงเล็กน้อย ของกลางมีจำนวนน้อย ตำรวจอาจตักเตือนให้หยุดเล่น

- ความผิดเกี่ยวกับคนเมาสุรา ตำรวจอาจใช้วิธีการตักเตือนแทนการจับกุมก็ได้

- ความผิดเกี่ยวกับการจราจร ตำรวจอาจใช้วิธีการตักเตือนแทนการจับกุมก็ได้ เช่น จอดรถในที่ห้ามจอด, ขี่จักรยานบนทางเท้า เป็นต้น

การสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกา การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนจะถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิดเพราะสามารถร่วมในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวนพร้อมกับเจ้าพนักงานตำรวจกล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นอัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ประสานงาน และสั่งการกับผู้อยู่ในสำนักงานของตนและกับเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งทำการสอบสวน หรืออัยการอาจเริ่มคดีการสอบสวนเองโดยไม่ต้องรับแจ้งจากตำรวจก็ได้ และเมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วตำรวจ อัยการ หรือทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันสอบสวน และจะต้องนำพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมทั้งหมดเข้าในสำนวนการสอบสวนแล้วอัยการจะพิจารณาสำนวน ถ้าเห็นควรฟ้องจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล หากเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง อัยการก็จะมีอำนาจไม่ฟ้องและคดีจะยุติทันที โดยอำนาจฟ้องนั้นเป็นของอัยการเท่านั้น ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง

3.1.3.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน

ระดับชาติ หน่วยกิจการภายในของสำนักงานตำรวจทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในปี ค.ศ. 1967 เพื่อให้ทุก

สำนักงานตำรวจมีหน่วยงาน สอบสวนคำร้องเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะการสอบสวนที่ผิดระเบียบของสำนักงานตำรวจ คำร้องทุกข์เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อรายงานต่อหัวหน้าสำนักงานตำรวจและดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิด ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวเป็นที่ครหาว่าไม่มีหน่วยงานใดในสำนักงานตำรวจที่จะตรวจสอบและยืนยันถึงความซื่อสัตย์สุจริตของหน่วยงานนี้ได้ ซึ่งอาจเกิดการช่วยปกปิดพฤติกรรมที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกัน

คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) เช่น The Wickersham Commission The Knapp Commission และ The Mollen Commission ที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การคอร์รัปชัน และการกระทำผิดกฎหมายโดยคณะกรรมการชุดนี้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลกลางพร้อมเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตนทำการสอบสวนได้

ระดับท้องถิ่น คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน (Citizen Review Board) จัดตั้งเพื่อควบคุม ตรวจสอบความยุติธรรม กำหนดการลงโทษเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประเมินข้อกล่าวหา และเสนอมาตรการลงโทษ หรืออาจตรวจสอบคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงานตำรวจ กฎหมายอาญา หรือใช้กำลังประทุษร้ายประชาชน

การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชนมี 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 The Citizen Monitors Model คือ คณะกรรมการที่มีการตรวจสอบน้อยที่สุด ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่พลเรือนของสำนักงานตำรวจและที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าสำนักงานตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการทำงานได้อย่างอิสระ

รูปแบบที่ 2 The Citizen Input Model คือ คณะกรรมการที่ไม่ใช่บุคลากรจากสำนักงานตำรวจทำให้มีอำนาจอิสระในการรับและสอบสวนคำร้องทุกข์ แต่ไม่มีอำนาจเสนอแนะมาตรการลงโทษและไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิดตามคำร้องทุกข์

รูปแบบที่ 3 The Citizen Review Model คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุด เนื่องจากไม่ใช่ลูกจ้างของสำนักงานตำรวจ หากได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานรัฐบาลและมีงบประมาณในการบริหารงานของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคำร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ จัดให้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ เรียกพยานบุคคลมาพบและตรวจสอบ

พยานหลักฐาน เมื่อมีคำร้องทุกข์ มีพยานหลักฐานเพียงพอ ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้สามารถเสนอผู้บริหารสำนักงานตำรวจให้มีการลงโทษทางวินัยแต่ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อเสนอ นั้น โดยกรรมการชุดนี้จะมีขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับชุมชนต้องพิจารณาร่วมกัน รวมทั้งพิจารณาว่ากรรมการควรมีรูปแบบอย่างไร เพื่อประโยชน์สูงสุดในการพิทักษ์สิทธิของคนในชุมชน

ระดับหน่วยงาน นอกจากนี้กระบวนการสอบสวนคดีอาญาในประเทศอเมริกาได้กำหนดให้อัยการมีบทบาทในการเข้าร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่ต้นซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนจะถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิดเพราะสามารถร่วมในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวนพร้อมกับเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุลและควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้เช่นกัน

กระบวนการดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิจารณาในระบบกล่าวหาประกอบด้วยขั้นตอนของกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินเรื่อยไปเริ่มตั้งแต่ ณ ขณะที่ผู้ต้องสงสัยถูกจับกุมและถูกลงบันทึก (booking) โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจนกระทั่งถึงการตั้งข้อกล่าวหาอย่างเป็นทางการโดยออกเป็นคำฟ้องแบบ indictment หรือ information ซึ่งกระทำโดยศาลในระหว่างกระบวนการหรือกิจกรรมของทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจคณะลูกขุนใหญ่ หน่วยงานประกันตัว และศาลกำลังดำเนินไปนั้นก็ถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันโดยการดำเนินการของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงเป็นตัวกลางของระบบ (central actor) ดังนั้น พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในบรรดาองค์กรหลักทั้ง 4 ฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์)

ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการมีบทบาทตลอดทุกขั้นตอนและการตัดสินใจใดๆ ของพนักงานอัยการมีผลกระทบอย่างกว้างขวางไม่เพียงแต่เฉพาะหน่วยงานอื่น ๆ เท่านั้น แต่ยังกระทบต่อตัวผู้ต้องหาด้วยบทบาทของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาโดยภาพรวมอยู่บนทาง 2 แห่ง กล่าวคือ ในฐานะนักกฎหมายของรัฐ (lawyer of the state) พนักงานอัยการถูกคาดหวังว่าต้องกระทำการทุกอย่างในอำนาจหน้าที่ของตนให้ชนะคดี แต่ในฐานะสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (members of the legal profession) พนักงานอัยการถูกคาดหวังให้ดำเนินคดีโดยไม่ใช้เพื่อให้ชนะคดีและมีการลงโทษเท่านั้นแต่ต้องทำความยุติธรรมให้ปรากฏด้วยตามบทสรุปในประมวลจริยธรรมเนติบัณฑิตยสภามลรัฐ New York (canon of ethics of the new york state bar association) โดยมีการเน้นบทบาทของพนักงานอัยการที่ว่า “ภารกิจขั้นปฐมของนักกฎหมายผู้ที่มีส่วนของการดำเนินคดีของรัฐไม่ใช่เพื่อตัดสินลงโทษแต่เป็นการทำความยุติธรรมให้ปรากฏการปกปิดหรือซ่อนเร้นนั้นความจริงและพยานต่าง ๆ ซึ่งสามารถพิสูจน์ว่าความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหานั้นเป็นสิ่งที่เลวทรามยิ่ง”

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องกำหนดบทบาทตัวเองให้สอดคล้องกับภารกิจ นอกจากนี้แล้วพนักงานอัยการยังมีบทบาทเป็นเจ้าพนักงานผู้ได้รับเลือกตั้ง (elected official) กล่าวคือ พนักงานอัยการอาจต้องตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนด้วยการพิจารณาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งอาจพิจารณาได้จากอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการจัดวางคดี ได้แก่ บทบาทในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน บทบาทในการควบคุมการใช้มาตรการบังคับและบทบาทในการกลั่นกรองคดี

บทบาทในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องภายใต้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เมื่ออัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาแล้วพนักงานอัยการจึงมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาได้ พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีบทบาทในการควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิดเพราะพนักงานอัยการสามารถร่วมอยู่ในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวนพร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ตามหลักการแล้วพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะเริ่มการสอบสวนคดีอาญาคด้วยตนเองได้และให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีต่อไปหรือจะดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในฐานะที่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองทุกคดีไปพนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะกรณีที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือมีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นต้น นอกจากนี้หากคดีเรื่องใดที่คำรับสารภาพหรือคำรับของผู้ต้องหาจะมีส่วนสำคัญในอันที่จะทำให้คดีนั้นสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วพนักงานอัยการมักจะมีส่วนร่วมในการสอบสวนอยู่ด้วยปกติ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้แจ้งให้อัยการทราบถึงคดีสำคัญๆ และพนักงานอัยการบางห้องที่ปฏิบัติงานอยู่ตลอด 24 ชั่วโมง จะเข้าร่วมในสอบสวนด้วยซึ่งในเวลาไม่นานภายหลังจากที่จับกุมผู้ต้องหา¹¹⁵

3.1.3.3 โครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวน

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบหรือโครงสร้างตำรวจแห่งชาติ แต่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นส่วนงานตามภูมิศาสตร์ หัวหน้าตำรวจสูงสุดของแต่ละเมือง คือ Chief Police เป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กร โดยการแต่งตั้งและถอดถอนของนายกเทศมนตรีหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ องค์กรตำรวจของสหรัฐอเมริกา

¹¹⁵ กัลยา แซ่อึ้ง. (2547). บทบาทของอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในชั้นก่อนการพิจารณา ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทย ฝรั่งเศส และ สหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 149.

ที่บังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลกลางภายใต้กำกับกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ¹¹⁶

ก่อนปี ค.ศ.1800 ระบบตำรวจจะมีเฉพาะเมืองใหญ่ ลักษณะเหมือนยาม (Watchman) ที่ว่าจ้างให้ดูแลในเวลากลางคืน ต่อมากลาง ค.ศ.1800 ผู้บริหารเมืองต่าง ๆ ในออกกฎหมายจัดตั้งระบบตำรวจที่รักษาความปลอดภัยขึ้นแทนที่ Watchman โดยในช่วงแรกรัฐบาลกลางสหรัฐ (Federal Government) จะไม่มีอำนาจเข้ายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐเลย ซึ่งในส่วนรัฐบาลกลางก็จะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น อำนาจเกี่ยวกับภาษี, การไปรษณีย์, การทหาร, การทูต, การควบคุมการค้าระหว่างมลรัฐฯ รัฐบาลกลางจึงได้ตั้งองค์กรบังคับใช้กฎหมายของตนเองขึ้นมาบ้าง แต่เพิ่งจะมาเป็นรูปเป็นร่างจริง ๆ ก็ในช่วงปี ค.ศ.1870 ที่จัดตั้งกระทรวงยุติธรรม (The United States Department of Justice) และจัดตั้งหน่วยบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางขึ้นมา เช่น FBI ในปี ค.ศ. 1924 เป็นต้น

ต่อมาในปี ค.ศ.1900 การพัฒนาตำรวจเป็นเรื่องภายในของรัฐ และแต่ละรัฐก็พัฒนาไปตามมีตามเกิดและตำรวจจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และฝ่ายการเมืองก็ปกป้องตำรวจจนประชาชนเดือดร้อนมาก และตำรวจที่ไม่มีเส้นสายก็เดือดร้อนเช่นกัน จนต่อมารัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Pendleton Act) ในปี 1883 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการแทรกแซงการบริหารงานจากฝ่ายการเมือง และในขณะเดียวกันสถานะตำรวจเองเป็นแบบกึ่งลูกจ้าง กึ่งทหาร ตำรวจจึงมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าว และในขณะเดียวกันก็มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Police Union) เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง โดยตำรวจเองก็มีสิทธิในการต่อรองด้านสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขการทำงานกับรัฐ เป็นต้น

รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมาย George-Dean Act of 1936 เพื่อพัฒนาตำรวจในระดับมลรัฐ โดยให้ทุนการศึกษาแก่ตำรวจและทำงานตอบแทน ทั้งนี้ เนื่องจากตำรวจส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาเพียงมัธยมศึกษาตอนปลายทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีเท่าที่ควรในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็สนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจของทุกรัฐและทุกเมืองในด้านเทคโนโลยีและห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ (Forensic Laboratory) โดยให้เงินพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันก็พัฒนาห้องปฏิบัติการของ FBI เพื่อสนับสนุนการทำงานของตำรวจท้องถิ่นอย่างเต็มที่ สำหรับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันของสหรัฐนั้น จะมีหลายประเภท ได้แก่ ตำรวจระดับรัฐบาลกลาง และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ เช่น หน่วยสืบสวนด้านภาษีอากร (IRS), หน่วยตำรวจมลรัฐ หน่วยตำรวจท้องถิ่น หน่วยงานตำรวจแบบ Sheriff รวมกันแล้วประมาณ

¹¹⁶ สุพจน์ สุโรจน์. (2555). เล่มเดิม. หน้า 9-11.

17,784 หน่วย (Departments) นับรวมกำลังพลทั้งประเทศประมาณ 800,000 นาย ที่มีสัญญาการทำงานแบบ Full time employment

หน่วยตำรวจในระดับมณฑลรัฐและท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายๆ กัน โดยจัดแบ่งแผนกกันไปตามสภาพปัญหาของท้องถิ่นและความจำเป็น ซึ่งทั่วไปจะมีลักษณะ คือ เป็นองค์กรที่มีการจัดสายบังคับแบบแบนราบ แต่ละหน่วยขึ้นตรงต่อ Chief Police มีการจัดแบ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น 2 ประเภท เหมือนกัน คือเป็นตำรวจ (police officer) กับเป็น Civilian officer แต่มีข้อสังเกต คือข้าราชการตำรวจมือใหม่ เริ่มเข้าทำงานกับ Chief Police มีเงินเดือนต่างกันประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ ตัวอย่างเช่น ตำรวจมือใหม่ เมืองแฮมเปอริจ รัฐอิลลินอยด์ จะได้เงินเดือนต่อปี ประมาณ 50,000 เหรียญ ส่วน Chief Police จะได้รับเงินเดือน ประมาณ 100,000 เหรียญ หลังจากทำงานมาประมาณ 20 ปี แล้ว (ไม่เหมือนข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยกับ ข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ของประเทศไทย เงินเดือนต่างกันเป็นร้อยเท่า จากจุดเริ่มต้น จนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) โครงสร้างขององค์กรมีดังต่อไปนี้

1. Chief Police เป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กร
2. Deputy Chief Police ซึ่งจะมีหน้าที่ในทางการบริหารทั่วไป เช่น การติดต่อประสาน และการควบคุมการดำเนินการของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐบาลมณฑลรัฐ เป็นต้น
3. แผนกมาตรฐานวิชาชีพตำรวจ (Professional Standard Unit or Internal Audit) หน่วยงานนี้ จะเป็นหน่วยอิสระ และขึ้นตรงต่อ Chief Police หรือ Deputy Chief Police ในการสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบด้วยประการใด ๆ (Misconduct)
4. หน่วยงานประเภท Bureau ซึ่งประกอบด้วยหลายแผนก แต่ละแผนกก็มีหัวหน้าในระดับ เช่น Major หรือ Captain และมีระดับ Lieutenant เป็นผู้ช่วย เป็นต้นว่า
 - 4.1 หน่วยสายตรวจ (Patrol) ซึ่งกำลังตำรวจประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ จะถูกจัดเป็นสายตรวจ และ เจ้าหน้าที่ตำรวจสายอื่น ๆ จะต้องถูกหมุนเวียนมาเป็นสายตรวจ รวมถึงหัวหน้าองค์กรตำรวจนั้น ก็จะต้องผ่านงานสายตรวจมาด้วยเช่นกัน
 - 4.2 หน่วยสืบสวน (Investigation) จะแบ่งเป็นหลายแผนก ตามประเภทคดีและความชำนาญเฉพาะสายงาน โดยจะมีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน (Detective) เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนในแผนกต่าง ๆ ได้แก่
 - 4.2.1 แผนกสืบสวนคดีต่อชีวิตร่างกาย หรือ Crime against person unit
 - 4.2.2 แผนกสืบสวนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน หรือ Crime against property unit

4.2.3 แผนกสืบสวนคดีที่เด็กตกเป็นผู้กระทำผิดหรือตกเป็นเหยื่อ Juvenile Unit

4.2.4 แผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์หรือ Computer Crime Unit

4.2.5 แผนกสืบสวนคดีสื่อลามก การพนัน โสเภณี และยาเสพติด หรือ Vice and Narcotic

4.2.6 แผนกสนับสนุนการตรวจที่เกิดเหตุเพื่อหาร่องรอยพยานหลักฐาน Crime Science Investigation

4.3 หน่วยตำรวจจราจร (Traffic) ซึ่งจะแบ่งเป็นสองแผนก ได้แก่

4.3.1 แผนกสืบสวนสอบสวนคดีอุบัติเหตุจราจรร้ายแรง (Accident Investigation) เนื่องจากคดีอุบัติเหตุจราจรเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ต้องฟ้องศาล หากไม่ยอมเสียค่าปรับ หรือ ถ้าวินิจฉัยแล้ว และหากชนคนตายแล้ว ไม่มีสิทธิ์จับรถอีกเลย

4.3.2 แผนกสายตรวจรถจักรยานยนต์ (Motorcycles) ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจจับผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา และออกใบสั่งอย่างเคร่งครัด

4.4 หน่วยบริหารและจัดการ (Administration) หน่วยงานนี้ จะทำหน้าที่บริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรตำรวจ แต่บุคคลากรในองค์กรนี้ จะเป็นพนักงานประเภท Civil employee ไม่แต่งเครื่องแบบ

4.5 หน่วยพิเศษ (Special Agent) ซึ่งจะทำหน้าที่ปฏิบัติการพิเศษในรูปแบบต่างๆ เช่น การช่วยเหลือตัวประกันโดย SWAT team หรือ ควบคุมฝูงชน (Crowd Control) และแผนกอื่นๆ ตามความจำเป็น และพันธกิจขององค์กรตำรวจ

ระบบตำรวจอเมริกันมีชั้นยศน้อยมาก แต่แบ่งอำนาจความรับผิดชอบตามหน้าที่มากกว่า คล้ายๆ กับพนักงานของบริษัท อเมริกาไม่มีระบบหรือโครงสร้างตำรวจแห่งชาติ แต่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นส่วนงานตามภูมิศาสตร์ 5 โดยมี 5 หน่วยงานหลักดังนี้

หน่วยงานที่ 1 Federal : ตำรวจส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรม The Federal Bureau of Investigation (FBI), หน่วยสืบสวนกลาง หรือเอฟบีไอ มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนในทุกระดับทั่วประเทศ เป็นตำรวจส่วนกลางของชาติ ขึ้นต่ออธิบดีกรมอัยการ (Attorney General) และผู้อำนวยการหน่วยสืบราชการลับ (Director of National Intelligence) มีอำนาจครอบคลุมในการสืบสวนและจับในคดีกว่า 200 ประเภท เอฟบีไอ แม้ว่าบทบาทหน้าที่หลักมีขอบเขตอยู่ภายในประเทศ แต่ก็มีตัวแทนทำงานเป็นสำนักงานเล็กๆ ในสถานทูต 60 แห่งทั่วโลก และในสถานกงสุลอีก 15 แห่ง เพื่อทำงานลับ

หน่วยงานที่ 2 State ตำรวจของรัฐ มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ เช่น ตำรวจของรัฐ (State police) ตำรวจทางหลวง (Highway patrol), กำลั้งพลของรัฐ (State Troopers) มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย การสืบสวน สอบสวน ในขอบเขตทั้งรัฐ โดยการลาดตระเวนบนทางหลวงและทางด่วน ซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่และเชื่อมต่อระหว่างรัฐ ช่วยเหลือในด้านการสืบสวนสอบสวนแก่ตำรวจอำเภอและท้องถิ่นที่มีทรัพยากรไม่พอ และมีขอบเขตงานแคบในพื้นที่ของตน

หน่วยงานที่ 3 County ตำรวจของอำเภอ มีชื่อเรียกว่า Sheriff มีหน้าที่และบทบาทดูแลและบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวน สอบสวนในพื้นที่ห่างไกลในชนบทที่ยังไม่เป็นเมืองใหญ่ บางรัฐมีบทบาทร่วมกับตำรวจประจำเมือง บางรัฐทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น ลาดตระเวนบนทางหลวง นำหมายศาลไปส่งจำเลย ดูแลผู้พิพากษาและความปลอดภัยในศาล ควบคุมนักโทษมาขึ้นศาล ดูแลและลาดตระเวนเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ

หน่วยงานที่ 4 Municipal ตำรวจของเมือง หรือตำรวจ (ประจำ) ท้องถิ่น มักจะมีชื่อตามเมือง เช่น NYPD (New York Police Department) คือ ตำรวจเมืองนิวยอร์ก หรือ LAPD (Los Angeles Police Department) คือ ตำรวจเมืองลอสแอนเจลิส งบประมาณจะมาจากภาษีของประชาชนในแต่ละเมืองหรือท้องถิ่น ตำรวจเป็นลูกจ้างหรือพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานที่ 5 Other ตำรวจเฉพาะด้าน เช่น ตำรวจจราจร (Transit police) ตำรวจโรงเรียน (School district police), ตำรวจมหาวิทยาลัย (Campus police), ตำรวจสนามบิน (Airport police), ตำรวจรถไฟ (Railroad police), ตำรวจอุทยานแห่งชาติ (Park police) เป็นต้น¹¹⁷

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายตำรวจอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า Sheriff หัวหน้าหน่วยงานนี้ จะทำหน้าที่คล้ายตำรวจ แต่มาจากการเลือกตั้ง และโดยปกติจะมีท้องที่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเขตรอบนอกของเมือง (rural area) หากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทย ก็อาจจะเปรียบเทียบได้กับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดย Chief Sheriff จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี หรือระหว่างการทำทัณฑ์บน โดยจัดการให้สถานที่ที่เรียกว่า Jail ซึ่งจัดเป็น Local Correction ในคดีความผิดไม่ร้ายแรง (Misdemeanor) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ตามที่เมืองมอบหมาย หรือจัดทำสัญญาในการให้บริการสาธารณะด้วย หากจะถามว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกา จึงยังรักษาระบบ Sheriff ไว้ ก็อาจจะมีที่มาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ อันเทียบเคียงได้กับการรักษาระบบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตของกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจะมีคามจำเป็นน้อยลงไปทุกที แต่หน่วยงาน Sheriff จะทำหน้าที่ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และทำงานเป็นสัญญาว่าจ้างขึ้นตรงต่อเมืองนั้น ๆ

¹¹⁷ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ คอลัมน์: พลวัตปฏิรูป : Monday, July 3, 2017.

การจัดแบ่งสายงานในการสืบสวนคดีอาญาของตำรวจสหรัฐอเมริกา ไม่ได้แยกสายงานสืบสวนออกจากสายงานสอบสวนแบบในประเทศไทย แต่แบ่งไปเป็นตามแผนกตามความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ไม่ประสบปัญหาแบบประเทศไทยที่พนักงานสอบสวนไม่อาจพึ่งพาเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนและฝ่ายอื่นๆ ได้ ทำให้พนักงานสอบสวนในประเทศไทยทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ เพราะไม่อาจจะผสมสรรพกำลังและทรัพยากรในฝ่ายอื่นๆ เข้าร่วมทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาจึงเป็นลักษณะที่ฝ่ายสืบสวนและฝ่ายสอบสวนต่างคนต่างทำ

1. อำนาจ/บทบาทหน้าที่ของพนักงานสอบสวน องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายรัฐบาลกลางโดย

1.1 สำนักงานตำรวจศาลแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Marshal Office) มีอำนาจในการจับกุมบุคคลตาม หมายจับเคลื่อนย้ายและคุมขังนักโทษของรัฐบาลกลางคุ้มครองพยานในคดีองค์กรอาชญากรรมอีกทั้งทำงานร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นเช่นตำรวจเมือง ตำรวจท้องที่ตำรวจมลรัฐ เป็นต้น

1.2 สำนักงานสอบสวนไปรษณีย์ (U.S. Postal Investigation Service) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไปรษณีย์

1.3 สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation : F.B.I.) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีการจารกรรมข้อมูลการก่อการร้ายความผิดต่อความมั่นคงความผิดต่อสิทธิและเสรีภาพการฆาตกรรมและการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางการฉ้อโกงทางไปรษณีย์การชิงทรัพย์และลักทรัพย์ในธนาคารของรัฐบาลกลางการจับคน เรียกค่าไถ่และการขนส่งคนหรือทรัพย์สินที่ถูกลักมาระหว่างมลรัฐและจัดบริการแก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่างๆ เช่น การตรวจสอบพยานวัตถุโดยมีขอบเขตอำนาจการสอบสวนครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นหรืออาจเป็นคู่กรณีตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น

1.4 หน่วยงานคุ้มครองศุลกากรและชายแดน (Custom and Border Protection : CBP) มีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองชายแดนเพื่อป้องกันการก่อการร้ายการลักลอบขนยาเสพติดเข้าประเทศ

1.5 หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (Immigration and Customs Enforcement : ICE) มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนคดีการเคลื่อนย้ายคนและสินค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศส่งคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าประเทศออกนอกประเทศเพื่อความปลอดภัยของคนในชาติและดำเนินการประสานงานสอบสวนระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ

1.6 หน่วยงานสอบสวนกิจการลับ (The Secret Services) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีปลอมแปลงเงินตราและการใช้เงินตราปลอม

1.6.1 องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายมลรัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจมลรัฐ (State Police Department) มีอำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไปซึ่งบังคับใช้กฎหมายในเขตมลรัฐของตน

1.6.2 องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นชนบท ได้แก่ สำนักงานนายอำเภอ (The Sheriff Office) ที่มีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่พลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับตำรวจทั่วไป

1.6.3 องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายเทศบาล ได้แก่ สำนักงานตำรวจเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการ สืบสวนและสอบสวนคดีอาชญากรรมทุกประเภทที่เกิดในเขตเมืองนั้นๆ เท่านั้น

1.6.4 องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานตำรวจพิเศษ เช่น ตำรวจสนามบิน ตำรวจสาธารณะ ตำรวจขนส่ง ตำรวจโรงเรียน ตำรวจมหาวิทยาลัย ตำรวจที่พักอาศัย เป็นต้น หน่วยงานตำรวจพิเศษเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจจำกัดด้านนิติศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไปหากแต่สามารถใช้อำนาจจับกุมค้นพบกาวุธปืนได้ภายในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเท่านั้นเมื่อออกนอกเขตมหาวิทยาลัย ตำรวจเหล่านั้นจะหมดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทันที

2. อำนาจ/บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนของสำนักงานอัยการไปทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์บางประเภทเช่นคดีองค์กรอาชญากรรมคดีเจ้าพนักงานคอร์ปชั่นคดีอาญาเกี่ยวกับบริษัทคดีเกี่ยวกับยาเสพติดและเข้าร่วมควบคุมตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีสำคัญอีกทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมค้นสถานที่เมื่อพบหลักฐานแห่งคดีพร้อมทั้งจัดการเรื่องหมายจับและหมายค้นให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ¹¹⁸

กล่าวโดยสรุปการดำเนินการสอบสวนกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเหมือนเช่นไทยแต่ในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้อัยการมีบทบาทในการเข้าร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาและการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนจะถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิดทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว

ส่วนการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในสหรัฐอเมริกามีการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในองค์กร โดยเฉพาะตำรวจมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่หลังจากที่มีการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

¹¹⁸ สุพจน์ สุโรจน์. (2555). เล่มเดิม. หน้า 9-11 – 9-18.

โดยไม่ต้องเสนอมีความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีกต่างจากตำรวจของไทยที่มีดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และสามารถใช้อำนาจสืบสวนคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

การตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีหน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติ คือ คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) และระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการตรวจสอบ โดยประชาชนนอกจากนี้พนักงานอัยการของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้แต่สำหรับประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนอยู่กับตำรวจเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กรตำรวจเท่านั้น

3.2 กฎหมายประเทศไทย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะกล่าวถึงหลักกฎหมายของไทย ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ, และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน การถ่วงดุลอำนาจ และการใช้ดุลพินิจ เพื่อนำมาพัฒนากฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ซึ่งฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบันกล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีทั้งหมด 279 มาตรา และได้จัดแบ่งเป็นหมวดไว้ 16 หมวด (ไม่รวมบทเฉพาะกาล) ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด 7 รัฐสภา หมวด 8 คณะรัฐมนตรี หมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมวด 10 ศาล หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ หมวด 12 องค์กรอิสระ

หมวด 13 องค์การอัยการ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศซึ่งจากการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นได้ศึกษาเกี่ยวข้องกับประเด็นในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตรา 25 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันมีเนื้อหาสาระดังนี้

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณาการศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้างๆเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครอง

นับแต่นั้นเป็นต้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอมา เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุกๆรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาบัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 25 - 49¹¹⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคแรกบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพความเป็นมนุษย์จะถูกจำกัดไม่ได้ เว้นแต่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น และการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

¹¹⁹ ธีรกร วิทิตานนท์. (2553). หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. หน้า 125-126

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หมายถึง เกียรติภูมิหรือคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนมีอยู่โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดทางการเมือง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล ผู้ใดจะกระทำการใดอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้

รองศาสตราจารย์มานิต จุ่มปา ให้ความหมายของคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) คือ คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของบุคคลทุกคน รัฐต้องปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนมนุษย์เป็นมนุษย์จะปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้ (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง)¹²⁰

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นกฎหมายมหาชนเช่นกันและยังมีสถานะในทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้วการใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

“สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติแม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับบุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

“บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิ หมายถึง สิ่งที่ดีที่คนทุกคนตามธรรมชาติ ที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่มีใครล่วงละเมิดได้

เสรีภาพ หมายถึง การที่มนุษย์สามารถทำอะไรก็ได้ภายใต้ขอบเขตของศีลธรรม อันดีงามโดยไม่เบียดเบียนสังคมหรือล่วงล้ำสิทธิของผู้อื่น หรือสิทธิของส่วนรวม จึงมีการใช้คำทั้งสองคำนี้คู่กันเสมอ คือ สิทธิและเสรีภาพ

¹²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 50-53.

สาระสำคัญตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นดั่งนั้น การดำเนินการของพนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องเคารพสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญด้วย

บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกประเทศ แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดเฉพาะหลักการใหญ่ที่เกี่ยวข้องถึงลักษณะการปกครองประเทศที่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและบัญญัติไว้เป็นมาตราเฉพาะแต่ละเรื่องโดยไม่กำหนดเป็นหมวดหมู่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น แต่จะมีเพียงไม่กี่ประเทศที่แยกบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ประเทศสเปน ประเทศอินเดีย ประเทศสวีเดนเซอร์แลนด์ และประเทศไทย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร”

“รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ”

สาระสำคัญตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 68 กล่าวถึงนโยบายในด้านกระบวนการยุติธรรม ที่รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถดำเนินงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์

มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

สาระสำคัญตามมาตรา 258 ง. (2) และ (4) กล่าวถึงการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมควรมีการปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน และสร้างความเชื่อมั่นในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งการบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์ควรมากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชน อีกทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจ รวมทั้งความเป็นธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากใคร

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด รวมถึงความเป็นธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย เพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงจากใคร ดังนั้น การดำเนินการของพนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและปราศจากการแทรกแซง และเคารพสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญด้วย

3.2.2 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3.2.2.1 ความหมายของพนักงานสอบสวนและการสอบสวน

พนักงานสอบสวนเป็นต้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์และรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความจริง ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ความหมายไว้ใน มาตรา 2 (6) ว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่ง

กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน¹²¹ และ(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ¹²²

ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังมีบทบาทที่สำคัญในการพิสูจน์หรือแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ต้องหา และรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสนอความเห็นให้พนักงานอัยการส่งฟ้องศาลต่อไป

3.2.2.2 การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนไว้ ดังนี้

กรณีความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร (ท้องที่เดียว) พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวนในความผิดที่เกิดขึ้นท้องที่เดียว มาตรา 18 วรรคหนึ่ง และมาตรา 18 วรรคสอง มีหลักการอยู่ 3 กรณีด้วยกันดังนี้

กรณีที่ 1 พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดอาญาได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน

กรณีที่ 2 พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

กรณีที่ 3 พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ

การกำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในท้องที่เดียว ตามมาตรา 18 มีดังนี้

1. โดยปกติให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ

2. เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาถูกจับ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ¹²³

เมื่อมาตรา 18 ได้บัญญัติถึงมูลเหตุหรือจุดเกาะเกี่ยวที่จะทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนได้เพียง 3 ท้องที่ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดอาญาได้เกิด หรืออ้าง หรือ

¹²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6)

¹²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (11)

¹²³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

เชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน ท้องที่หนึ่ง ท้องที่ที่ผู้ต้องหาอยู่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ท้องที่หนึ่ง และท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับอีกท้องที่หนึ่ง เช่นนี้ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่อื่น นอกจากนี้อ้อมไม่มีอำนาจสอบสวน ทำให้การสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้พนักงานอัยการ ไม่มีฟ้อง ตามมาตรา 120 ทั้งนี้ “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาอยู่ที่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน”

หัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวน ในกรณีที่มีการสอบสวนได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจสอบสวนตามมาตรา 18 และการสอบสวนนั้นมีพนักงานสอบสวนหลายคน มาตรา 18 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาการแทน”

อนึ่ง ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญาบทที่ 4 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญาข้อ 2.5) หัวหน้าพนักงานสอบสวน ข้อย่อย 2.5.1) ได้ให้ความหมายคำว่า “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” กล่าวคือ หัวหน้าสถานีตำรวจ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน หรือผู้รักษาการแทน ที่มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน¹²⁴

3.2.2.3 กฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำความเข้าใจในคดีอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น กระบวนการยุติธรรมจะเริ่มจากการรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ โดยพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้รู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ดังนั้น หน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามมาตรา 131บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ” แบ่งออกได้ 2 กรณี

¹²⁴ คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556

กรณีที่ 1 การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด

กรณีที่ 2 การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ตามมาตรา 131 พนักงานสอบสวนต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีภายใต้หลักกฎหมายและความรู้ความสามารถที่มีอยู่

กรณีแรก ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน ตามมาตรา 140 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ...”

กรณีที่สอง ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ทำความเห็นควรให้งดการสอบสวน ตามมาตรา 140 (1) วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน”

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131/1¹²⁵ เพื่อเพิ่มอำนาจให้พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบสารพันธุกรรม หรือ ดีเอ็นเอ เพื่อเป็นหลักฐานทางคดีในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา มาตรา 131/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้.....”

3.2.2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการสรุปสำนวนมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรุปสำนวนก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาที่มีความเห็นทางคดีเมื่อพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ต้องทำการสรุปสำนวนเสนอต่อ

¹²⁵ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551

ผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย เพื่อมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 โดยพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีที่ได้ทำการสอบสวน จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการทำความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนี้

ก) คดีไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 140 (1) กรณีผลการสรุปสำนวน ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดพนักงานสอบสวนมีอำนาจงดการสอบสวนหรือทำความเห็น งดการสอบสวน แล้วส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา โดยขึ้นอยู่กับอัตราโทษของความผิดในคดีที่ทำการสอบสวน ดังนี้

(1) ความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

(2) ความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปีให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ทั้งสองกรณีดังกล่าว ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

ข) คดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 140 (2) กรณีผลการสรุปสำนวนของพนักงานสอบสวน ปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้บทบัญญัติในมาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 และมาตรา 144 เป็นแนวปฏิบัติ

มาตรา 155/1 การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตตาฆาต เจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วม กับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน

การทำสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่งให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำตรวจสอบพยานหลักฐานถามปากคำหรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรไม่อาจรอพนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนต่อไปได้แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอพนักงานอัยการไว้ในสำนวนและถือว่าเป็นการทำสำนวนสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นท้องที่เดียวหรือความผิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกัน ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนและสรุปสำนวนทำความเข้าใจความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งกรณี ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายได้กำหนดวิธีการปฏิบัติในการทำความเข้าใจเป็นกรอบกว้างๆ อย่างเช่นคดีวิสามัญฆาตกรรม โดยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ชัดเจนถึงวิธีปฏิบัติในคดีแต่ละประเภทซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป

3.2.3 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกหน้าที่ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้ออกประกาศ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ให้ยกเลิกมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ขึ้นใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่จะศึกษามี ดังนี้

3.2.3.1 คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

ตามความใน มาตรา 17¹²⁶ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
2. รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภามีจำนวนสองคน

ทั้งนี้ ยังกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบด้วย หน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติ

¹²⁶ มาตรา 17 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

ตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย¹²⁷ นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้น ก.ต.ช. ยังมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1. ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด
2. เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง
3. พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ¹²⁸
4. กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม
5. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย
6. ตรวจสอบการปฏิบัติตาม นโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

องค์ประกอบองค์การตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ระเบียบหรือประกาศตาม (1) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้¹²⁹

3.2.3.2 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

ตามความในมาตรา 30 ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

¹²⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 มาตรา 16

¹²⁸ มาตรา 18 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

¹²⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 มาตรา 18

2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ
 3. เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง
 4. กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภากำหนดสองคน ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการและรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ¹³⁰
- คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
1. กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย
 2. ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
 3. กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้
 4. รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม
 5. กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญา หรือประกาศนียบัตรต่าง ๆ
 6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้
 7. พิจารณาอนุมัติแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ
 8. ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจ

¹³⁰ มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

แห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติการตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

9. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

10. ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น¹³¹

3.2.3.3 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้¹³²

ประการที่ 1 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹³³

ประการที่ 2 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ ผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ สารวัตร รองสารวัตร ผู้บังคับหมู่ และรองผู้บังคับหมู่ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹³⁴

ประการที่ 3 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ และผู้บังคับการในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนในกองบัญชาการ ที่มีได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการเป็นผู้แต่งตั้ง

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งจากส่วนราชการหนึ่งไปอีกส่วนราชการหนึ่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกัน แล้วให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บัญชาการที่ประสงค์จะแต่งตั้งเป็นผู้แต่งตั้ง¹³⁵

¹³¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 มาตรา 31

¹³² มาตรา 53 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 88/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

¹³³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 มาตรา 53 (1)

¹³⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 มาตรา 53 (2)

¹³⁵ มาตรา 54 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

กล่าวโดยสรุปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้อำนาจนายรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น ตามมาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับมาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 53 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องให้ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มีนายรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาชอบก่อน ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลำดับรองๆ ลงมาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 54

3.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561 มีทั้งหมด 84 มาตรา และได้จัดแบ่งเป็นหมวดไว้ 5 หมวด (ไม่รวมบทเฉพาะกาล) ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 ข้าราชการตุลาการ หมวด 3 คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หมวด 4 คณะตุลาการและหมวด 5 วินัย การรักษาวินัย การลงโทษ และการร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการลงโทษผู้พิพากษาเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามมาตรา 6 ความว่า “ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

ส่วนของการบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการบริหารบุคคล การแต่งตั้ง โยกย้าย และออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในองค์กร มี ดังนี้

ตามความในมาตรา 36 กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ซึ่งข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในชั้นศาลของตนเอง ดังนี้

2.1 ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนหกคน

2.2 ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวนสี่คน

2.3 ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลชั้นต้นในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จำนวนสองคน

3.¹³⁶ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการตุลาการทุกชั้นศาล เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39¹³⁷ ดังต่อไปนี้

3.1 เป็นผู้มีความประพฤติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 26 (1) (5) (6) (7) (8) หรือ (9)

3.2 ไม่เป็นบุคคลตามมาตรา 59 (5) หรือ (6)

3.3 มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

3.4 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

3.5¹³⁸ ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือศาลอื่น หรือคณะกรรมการอัยการ

3.6 ไม่เป็นทนายความ ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการอัยการ

3.7 ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

3.8 ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา พนักงาน ลูกจ้าง หรือดำรงตำแหน่งใดในรัฐวิสาหกิจ

3.9 ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิข้อ 2. สำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการ

¹³⁶ มาตรา 36 วรรคหนึ่ง (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2561

¹³⁷ มาตรา 36 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2556

¹³⁸ มาตรา 39 (5) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2561

ในศาลอื่นตามมาตรา 21 ให้มีสิทธิเลือกและได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาลซึ่งข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีเงินเดือนอยู่ในชั้นศาลนั้น ในขณะที่จัดให้มีการเลือก ส่วนผู้พิพากษาอาวุโสให้มีสิทธิเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาลที่ตนปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม¹³⁹

นอกจากนี้ห้ามมิให้กรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในคราวเดียวกัน และให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้ ก.ต. แต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ตามความในมาตรา 47 กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. แล้วรายงานต่อ ก.ต. ได้

ให้ ก.ต. แต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลชั้นศาลละหนึ่งคณะ มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการลงโทษข้าราชการตุลาการในชั้นศาลนั้นต่อ ก.ต. เพื่อประกอบการพิจารณา

ในกรณีที่จะต้องมีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการลงโทษข้าราชการตุลาการ ให้เลขานุการ ก.ต. เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามวรรคสองพิจารณาจัดทำความเห็นภายในระยะเวลาที่ ก.ต. กำหนด แล้วรวบรวมความเห็นนั้นเสนอที่ประชุม ก.ต. เพื่อประกอบการพิจารณา

องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุป ผู้นำองค์กรข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติของประธาน ก.ต. และกรรมการ ก.ต. ต้องไม่เป็นบุคคลในองค์กรอื่นจึงทำให้บริหารงานบุคคล การโยกย้าย เลื่อนชั้น เป็นไปอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก

¹³⁹ มาตรา 36 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 7)

3.2.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มีทั้งหมด 103 มาตรา และได้จัดแบ่งเป็นหมวดไว้ 5 หมวด (ไม่รวมบทเฉพาะกาล) ได้แก่ ลักษณะ 1 บททั่วไป ลักษณะ 2 คณะกรรมการอัยการ ลักษณะ 3 ข้าราชการอัยการ ลักษณะ 4 วินัย การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ และลักษณะ 5 ข้าราชการตุลาการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น รวมทั้งบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส รวมทั้งอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการอัยการ มากำหนดรวมไว้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำองค์กรอัยการในมาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

ส่วนของการบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการอัยการ ที่มีอำนาจในการบริหารบุคคล การแต่งตั้ง โยกย้าย และออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในองค์กร มีดังนี้

ตามความในมาตรา 18¹⁴⁰ กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งประกอบด้วย

1. ประธาน ก.อ. ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับเลือก

2. อัยการสูงสุดเป็นรองประธาน ก.อ.

3. รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนห้าคนเป็นกรรมการอัยการ

¹⁴⁰ มาตรา 18 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

4. กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจาก

4.1 ข้าราชการอัยการชั้น 5 ขึ้นไป ซึ่งมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้ว จำนวนสี่คน

4.2 ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว จำนวนสองคน

5. กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการอัยการมาก่อน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ ให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ เป็นเลขานุการ ก.อ.

นอกจากนี้ประธาน ก.อ. และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิข้อ 4.2¹⁴¹ และข้อ 5.¹⁴² ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

1. เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี
3. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ข. ลักษณะต้องห้าม

1. มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 49 ข. (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

2. เป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

3. เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือศาลอื่น

4. เป็นข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลทหาร หรือทนายความ

5. เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

¹⁴¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18 (4)(ข)

¹⁴² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18 (5)

6. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

7. ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธาน ก.อ. หรือกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ

8. เคยเป็นประธาน ก.อ. หรือกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 23 วรรคสาม ซึ่งไม่ให้นับเป็นวาระการดำรงตำแหน่ง¹⁴³

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งข้าราชการฝ่ายอัยการ
2. เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
3. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดระบบ การแก้ไข และการรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการ
4. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่นแก่ข้าราชการฝ่ายอัยการ
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายอัยการ
7. ออกระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการฝ่ายอัยการ
8. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการ และการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
9. ออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การรับเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือน การรักษาราชการ การออกจากราชการ การคุ้มครองระบบคุณธรรม และการจัดระเบียบข้าราชการ
10. แต่งตั้งอนุกรรมการ บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ก.อ. มอบหมาย
11. ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อกำหนดการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ¹⁴⁴

¹⁴³ มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30

กล่าวโดยสรุป ผู้นำองค์กรขององค์กรอัยการและคณะกรรมการอัยการซึ่งอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติของประธาน ก.อ. และกรรมการอัยการต้องไม่เป็นข้าราชการทางการเมืองจึงทำให้บริหารงานบุคคล การโยกย้าย เลื่อนขั้น เป็นไปอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก

3.2.6 พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มีทั้งหมด 33 มาตรา และได้จัดแบ่งเป็นหมวดไว้ 4 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 เขตอำนาจศาล หมวด 3 องค์คณะผู้พิพากษา และหมวด 4 การจ่าย การ โอน และการเรียกคืนสำนวนคดี

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 บัญญัติเกี่ยวกับการนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาครบองค์คณะและผู้พิพากษาซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ อีกทั้ง บัญญัติให้การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ และได้ห้ามการเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี นอกจากนี้ ได้มีการบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 25 ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น นอกจากศาลแขวงและศาลยุติธรรมอื่น ซึ่งพระราชพระบัญญัติจัดตั้ง ศาลนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกินหนึ่งคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แพ่งหรือคดีอาญาทั้งปวง”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 27 “ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกา ต้องมี ผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็น องค์คณะ ที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีได้”

ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค และผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่เข้าประชุมใหญ่ในศาลนั้น หรือในแผนกคดีของศาลดังกล่าว เมื่อได้ตรวจสอบสำนวนคดี ที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมแผนกคดีแล้ว มีอำนาจพิพากษา หรือทำคำสั่งคดีนั้นได้ และเฉพาะในศาลอุทธรณ์ หรือ ศาลอุทธรณ์ภาค มีอำนาจ ทำความเห็นแย้งได้ด้วย

กล่าวโดยสรุปการสั่งคดีหรือพิจารณาคดีของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2553 มาตรา 26 และมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี จะเห็นได้ว่าในชั้นศาล ต้องมีองค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดี ในชั้นศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีต้องพิจารณาโดยต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในการอุทธรณ์การพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคนจึงเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณา

3.2.7 คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่องมาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา

ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ได้วางหลักดังนี้

บทที่ 4 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา

มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญาเป็นมาตรการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดขึ้น เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาดำเนินการด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ ต่อเนื่องเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชาทุกระดับโดยใกล้ชิด และให้ใช้มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ดังนี้

1) การควบคุม ตรวจสอบ หลังจากรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ

1.1) ให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษซึ่งรับผิดชอบทำการสอบสวน บันทึกข้อมูลลงในบันทึกการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน ติดไว้ที่หน้าปกสำนวนการสอบสวนและทำเครื่องหมายลงใน () ที่หน้าข้อซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว เพื่อใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตนเอง และเพื่อการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาแล้วเสนอสำนวนการสอบสวนให้หัวหน้างานสอบสวนตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการในเบื้องต้น ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ

1.2) เมื่อหัวหน้างานสอบสวน แนะนำสั่งการอย่างใดไว้ในบันทึกการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการโดยเร็วพร้อมบันทึกผลการดำเนินการและเหตุขัดข้องไว้ในบันทึกการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน รวมทั้งสรุปผลการปฏิบัตินั้นลงในบันทึก

พนักงานสอบสวนไว้เป็นหลักฐานด้วยกรณีที่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการเพิ่มเติมให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

1.3) หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน มีหน้าที่จัดทำสมุดสถิติคดีที่ต้องทำสำนวนการสอบสวนภายในเขตอำนาจไว้ประจำที่ทำการ

1.4) พนักงานสอบสวนมีหน้าที่จัดทำสมุดบันทึกคดีที่ตนสอบสวน และเตรียมสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยสมุดบันทึกคดีของตน ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นตรวจได้ตลอดเวลา

2) การควบคุมการสอบสวน

2.1) ความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหาที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน หากพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้เริ่มทำการสอบสวนไปแล้วให้พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เว้นแต่ความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองได้ทำการสอบสวนแล้ว

สำหรับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นกรณีพนักงานสอบสวนฝ่ายอื่นซึ่งไม่ใช่ตำรวจประสงค์เข้าร่วมสอบสวนคดีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนรายงานตามลำดับชั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนเพื่อขออนุมัติเข้าร่วมสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนสั่งการ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนด

2.2) ให้ผู้บังคับบัญชาจัดการควบคุม ตรวจสอบ แนะนำให้การสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยเรียบร้อยมิชักช้ากับให้มีอำนาจตรวจสอบและสั่งให้ปฏิบัติ หากมีเหตุผลอันสมควรเพื่อความเรียบร้อยในการสอบสวนจะเข้าดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองก็ได้

2.3) ผู้มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวน

2.3.1) หัวหน้างานสอบสวน มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำและสั่งการให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ในสำนวนการสอบสวนและสมุดบันทึกคดีของพนักงานสอบสวนทุกระดับ ละ ไม่เกิน 15 วัน จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น

2.3.2) หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ในสำนวนการสอบสวนทุกคดีของพนักงานสอบสวนทุก ระยะๆ ละไม่เกิน 30 วัน จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น

2.3.3) ผู้บังคับการ หรือรองผู้บังคับการหรือพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมการสอบสวนมีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ในสำนวนการสอบสวนทุกคดีของพนักงานสอบสวนทุกระยะๆ ละไม่เกิน 3 เดือน จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น

2.3.4) ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 2.3.1 – 2.3.3 บันทึกการตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการตรวจสำนวนการสอบสวนทุกครั้ง

2.4) ให้พนักงานสอบสวนเก็บบันทึกการตรวจสำนวนการสอบสวนรวมไว้กับ สำเนาสำนวนการสอบสวนคดีเรื่องนั้น โดยไม่ต้องส่งไปยังพนักงานอัยการ หรือผู้เกี่ยวข้อง และส่ง มอบให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเก็บรักษาไว้อย่างเป็นระบบ

2.5) หัวหน้าพนักงานสอบสวน

2.5.1) หัวหน้าสถานีตำรวจ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน หรือ ผู้รักษาราชการแทน ที่มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบ ของตน

2.5.2) ผู้บังคับการตำรวจ หรือผู้รักษาราชการแทน ที่มีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน

2.5.3) ผู้บัญชาการตำรวจ หรือผู้รักษาราชการแทน ที่มีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน

2.5.4) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้า พนักงานสอบสวนทั่วประเทศ และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีในทุกกรณีให้หัวหน้าพนักงาน สอบสวนตาม 2.5.3 – 2.5.4 มีอำนาจมอบหมายข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีหรือ เทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไปในสังกัด ทำหน้าที่ทำการสอบสวนในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน ทั้งนี้ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด

2.6) อำนาจการควบคุมการสอบสวน

ในกรณีที่มิใช่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือในกรณีที่ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณีเห็นเป็นการสมควร ให้เรียกหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้

ถ้าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่เป็นผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวให้ถือว่าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในเขตอำนาจ

2.7) ข้อควรปฏิบัติในการตรวจสำนวนการสอบสวนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ตรวจสำนวนการสอบสวน พึงทำการตรวจในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.7.1) ตรวจสอบสมบูรณ์ของการสอบสวนว่า ผู้ทำการสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนหรือไม่ มีอำนาจหน้าที่และเขตอำนาจตลอดจนมีข้อจำกัดของอำนาจและหน้าที่อย่างไรหรือไม่ คดีนั้นๆ มีผู้เสียหาย ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษหรือไม่ หากเป็นคดีความผิดอันยอมความได้ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ไว้หรือไม่ การมอบอำนาจให้ร้องทุกข์เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ คดีขาดอายุความหรือไม่ เป็นต้น

2.7.2) ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ในสำนวนการสอบสวนว่า คำให้การพยานบุคคลข้อความในพยานเอกสารต่างๆ ตลอดจนบันทึกรายงานของเจ้าหน้าที่ และร่องรอยพยานวัตถุว่าได้แสดงข้อเท็จจริงอย่างใด รับฟังเป็นข้อยุติได้แล้วหรือไม่ มีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด มีข้อพิรุธหรือข้อควรโต้แย้งได้อย่างไรเพื่อจะได้แนะนำ สั่งการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเพื่อปรับกับข้อกฎหมายว่า ได้มีการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ ผู้ต้องหาเป็นผู้ที่กระทำความผิดหรือผู้อื่นเป็นผู้กระทำความผิดความผิดนั้นๆ เป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด ผู้กระทำผิดนั้นมีเหตุอันควรไม่ต้องรับโทษยกเว้นโทษ ยกโทษ ลดโทษหรือเพิ่มโทษหรือไม่ มีเหตุอันควรขอให้รับทรัพย์สินตลอดจนขอให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือไม่

หากตรวจพบว่า การสอบสวนยังมีความบกพร่องหรือมีข้อสงสัยบางประการยังไม่เป็นที่กระจ่างชัด ผู้ตรวจสำนวนจะต้องสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมจนสิ้นกระแสความ

กล่าวโดยสรุป คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) ให้ความหมายของ คำว่า “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” คือ หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตาม มาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงคนเดียวโดย ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจากองค์กรอื่นแต่ อย่างไม่อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่าย กลายเป็นที่มาของการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ขาดเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรม ไม่เชื่อมั่น ว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

3.2.8 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. โดยมี พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้า ได้เข้ายึด อำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทย และต่อมามีการปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจเพื่อให้ มีความอิสระ เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวผ่านการ ดำเนินกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข จึงมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2549.ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ดังนี้

ข้อ 1 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ให้ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

1. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ
2. จเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ กำหนด จำนวน 2 คน
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานและ กรรมการ ตาม 2. ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นกรรมการและ เลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร.

ข้อ 2 ในการดำเนินการของ ก.ตร. ตามข้อ 1 มิให้นำความในมาตรา 54 มาตรา 55 และ มาตรา 57 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทำความตกลง และการให้ความเห็นชอบมาใช้บังคับ

ข้อ 3 การใดที่ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับนี้ใช้บังคับ แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จและมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล และอยู่ในอำนาจของ ก.ตร. ให้ ก.ตร. ตามข้อ 1 พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี

ข้อ 4 ให้ ก.ตร. ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง

ข้อ 5 ให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ให้แล้วเสร็จในหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ

ข้อ 6 เมื่อได้มีการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 หรือเมื่อครบกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ประกาศฉบับนี้เป็นอันยกเลิก

ทั้งนี้ ตามความประกาศข้างต้น ได้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 2 ปี หลังจากนั้นเมื่อมี นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กลับไปใช้รูปแบบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แบบเดิม กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2543 โดยให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจทั้งหมด เพื่อให้ระบบการบริหารงานตำรวจมีความอิสระ เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีอิทธิพลทางการเมืองก้าวไกลการดำเนินกระบวนการยุติธรรมขึ้นต้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

3.3 เปรียบเทียบการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายในประเทศ และต่างประเทศ

โครงสร้างงาน สอบสวน ประเทศ	การสั่ง การ สอบสวน	การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ			โครงสร้าง องค์กรดำเนินงาน สอบสวน
		ระดับชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ หน่วยงาน	
ประเทศไทย	ดุลพินิจของ พนักงาน สอบสวน สอบสวน	-	-	ผู้บังคับบัญชา ของตำรวจ ระดับเหนือ ขึ้นไป	ผู้บัญชาการ ตำรวจแต่งตั้ง โดย คณะกรรมการ กตช. มี

					นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
ประเทศญี่ปุ่น	คู่มือของ ตำรวจและ อัยการ	มี องค์กร ควบคุม ตำรวจ ระดับชาติ	มี องค์กร ควบคุม ตำรวจ ระดับ จังหวัด	อัยการ	ผู้บัญชาการ ตำรวจได้รับ แต่งตั้งโดย คณะกรรมการ รักษาความ ปลอดภัย แห่งชาติ
โครงสร้างงาน สอบสวน ประเทศ	การสั่ง การ สอบสวน	การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ			โครงสร้าง องค์กรด้านงาน สอบสวน
		ระดับชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ หน่วยงาน	
สหราชอาณาจักร	คู่มือของ ตำรวจและ อัยการ	-	มี คณะกรรมการ การตำรวจ	อัยการ และ เจรตำรวจ (HMIC)	ผู้บัญชาการ ตำรวจได้รับ แต่งตั้งโดย คณะกรรมการ ตำรวจ
สหรัฐอเมริกา	คู่มือของ ตำรวจและ อัยการ	มี คณะกรรมการ การ สอบสวน	มี คณะกรรมการ การ ตรวจสอบ โดย ประชาชน	อัยการ	หัวหน้าตำรวจ ของแต่ละเมือง อยู่ได้บังคับ บัญชาของ นายกเทศมนตรี

จากตารางดังกล่าวสามารถสรุปอำนาจและโครงสร้างสำนักงานตำรวจของประเทศไทยและ
ต่างประเทศได้ดังนี้

1) หลักการสอบสวนคดีอาญา

พนักงานสอบสวนของญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกามีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายและ
รวบรวมพยานหลักฐาน และคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยพนักงานสอบสวนดังเช่น
ประเทศไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการ

สอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นเดียวกัน แต่ในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้อัยการมีบทบาทในการเข้าร่วมด้วยในการสอบสวนคดีอาญาและการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนจะถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว ส่วนประเทศอังกฤษใช้ระบบการสอบสวนแบบแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดีเช่นเดียวกับไทย ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ พนักงานอัยการมิได้มีอำนาจสอบสวนและควบคุมกำกับ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน

2) การใช้ดุลพินิจ

ประเทศญี่ปุ่น ตำรวจไม่มีดุลพินิจในการยุติคดีได้โดยตรง แต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจของประเทศญี่ปุ่นนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 246 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง และเป็นดุลพินิจที่ได้รับมอบหมายจากอัยการให้ดำเนินการแทน

ประเทศอังกฤษ ตำรวจอังกฤษมีดุลพินิจดำเนินการบางอย่างได้แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้แต่เฉพาะเกี่ยวกับความผิดเล็กๆ น้อยๆ ในส่วนความที่เกินกว่าดุลพินิจของพนักงานสอบสวนต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาโดยตรง

ประเทศอังกฤษ มีการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในองค์กร โดยเฉพาะตำรวจมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่หลังจากที่มีการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี โดยไม่ต้องเสนอมีความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก

ประเทศไทยที่มีดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และสามารถใช้อำนาจสั่งยุติคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

3) การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน

ประเทศญี่ปุ่น มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้พนักงานอัยการของญี่ปุ่นต่างมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้

ประเทศอังกฤษ มีระบบบริหารตำรวจในระบบไตรภาคี (Tri-partite arrangement) ขึ้นระหว่างอำนาจปกครองจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมือง และผู้บังคับการตำรวจ ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกัน

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีหน่วยงาน คณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติ คือ คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) และระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน นอกจากนี้พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้

ประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนอยู่กับตำรวจเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กรตำรวจเท่านั้น

4) โครงสร้างของสำนักงานตำรวจ

ประเทศญี่ปุ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมี Commissioner General เป็นผู้บัญชาการสูงสุด ได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง

ประเทศอังกฤษ ตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลแต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจ การแต่งตั้งและถอดถอนตำรวจเป็นอำนาจของหน่วยงานตำรวจหรือคณะกรรมการแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีระบบหรือโครงสร้างตำรวจแห่งชาติ แต่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นส่วนงานตามภูมิศาสตร์ ไม่ได้แยกสายงานสืบสวนออกจากสายงานสอบสวนแบบในประเทศไทย แต่แบ่งไปเป็นตามแผนกตามความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นหน่วยตำรวจในระดับมลรัฐ และท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายๆ กัน โดยจัดแบ่งแผนกกันไปตามสภาพปัญหาของท้องถิ่นและความจำเป็น หัวหน้าตำรวจสูงสุดของแต่ละเมือง คือ Chief Police เป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กร โดยการแต่งตั้งและถอดถอนของนายกเทศมนตรี และตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของ เจ้าหน้าที่ตำรวจ

พนักงานสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานซึ่งตามกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนซึ่งได้แก่ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา แต่กลับมีปัญหาว່ว่าพนักงานสอบสวนแต่ละคนมี “ดุลพินิจ” ในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาสั่งสำนวนอาจไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามความเหมาะสมแต่ละคดี นอกจากนี้ระบบระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บังคับบัญชาที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ชัดเจน ทำให้บางครั้งผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาจากสายอื่นขาดความรู้ ความสามารถ หรือขาดประสบการณ์ ในด้านการสอบสวนทำให้ใช้ในการสอบสวนไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า สำนวนการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้น ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ การรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นช่องว่างให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการทำสำนวนการสอบสวน ทั้งนี้ การที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจทุกระดับ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มาจากการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่คนในองค์กร ผลการตัดสินใจของพนักงานสอบสวนอาจมีปัจจัยที่เข้ามาแทรกแซงในการทำงานของพนักงานสอบสวน ในกรณีมีความเห็นทางคดี คือ สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง จึงมีทั้งปัจจัยจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

4.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พนักงานสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานซึ่งตามกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนซึ่งได้แก่การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็น

ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดี ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน จึงต้องนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจก่อนที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการผ่อนคลายความแข็งกระด้าง (Rigidity) ซึ่งต้องอยู่ภายในขอบเขตและตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย ซึ่งพิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” และมาตรา 131/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้” จึงเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนนั้นมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลร้ายแก่ผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ จนสิ้นกระแสความแล้ว หากไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ซึ่งถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวน ทำความเห็นควรให้งดการสอบสวน หรือหากรู้ตัวผู้กระทำผิดให้ทำความเห็นทางสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน ยังพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142 หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานบุคคลใดมาให้ซักถามเพิ่มเติมเพื่อส่งต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

จากการศึกษาพบว่า การงดการสอบสวนหรือทำความเห็นควรให้งดการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในกรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ไม่น่าจะเป็นความผิดอาญาทั่วไปหรือความผิดอุกฉกรรจ์ ก่อนจะเสนอไปยังพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางการทำสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ในบทที่ 3 เรื่อง การทำสำนวนการสอบสวน การจัดทำเอกสารทางคดี ซึ่งบางชนิดขาดสาระสำคัญ ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ขาดพยานหลักฐานสำคัญ ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงแห่ง

คดีให้เป็นที่ยุติได้ และอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนเอกสารบางชนิดไม่มีความจำเป็นต้องรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน เพื่อให้การทำสำนวนการสอบสวนดำเนินไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ และเป็นแนวทางเดียวกัน โดยสำนวนการสอบสวนสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบดังนี้

4.1.1 สำนวนการสอบสวน สามารถจำแนกตามสารบบออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภท 1. สำนวนคดีอาญาทั่วไป

ประเภท 2. สำนวนคดีจราจรทางบก

ประเภท 3. สำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

4.1.2. สำนวนการสอบสวน สามารถจำแนกตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

4.1.2.1 สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

1. สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด

2. สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด

4.1.2.2 สำนวนคดีรู้ตัวผู้กระทำความผิด

สำนวนการสอบสวน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดนั้น คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ได้กำหนดเพียงแต่แนวทางการสอบสวนและการจัดทำเอกสารทางคดี ในข้อ 3.10 กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การทำสำนวนคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด และไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด ในสำนวนการสอบสวน ควรประกอบด้วยเอกสาร ดังนี้ ซึ่งการใช้ถ้อยคำว่า “ควรประกอบด้วย...” นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดแนวทางการปฏิบัติ แต่ไม่ใช่บทบังคับพนักงานสอบสวนว่าการทำสำนวนในกรณีดังกล่าว จะต้องประกอบด้วยเอกสารตามที่กำหนดไว้ และมีข้อบทบัญญัติที่กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวน ในการทำสำนวนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาแต่อย่างใด และในบทที่ 4 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ได้กำหนดการควบคุม ตรวจสอบ หลังการรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ เสนอสำนวนการสอบสวนให้หัวหน้างานสอบสวน ตรวจสอบ แนะนำ และสั่งการในเบื้องต้น ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ และตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 และตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ยังไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้มีการตรวจสอบถึงการใช้ดุลพินิจในการทำสำนวนการสอบสวนและการทำความเห็น ในคดีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ ถือว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าคดีวิสามัญฆาตกรรม ที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อ้างว่าเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน การทำสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบ โดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบ พยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรไม่อาจรอพนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนต่อไปได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอพนักงานอัยการไว้ในสำนวน และถือว่าเป็นการทำสำนวนสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย ”

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว กำหนดให้การทำสำนวนการสอบสวน ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญว่าการสอบสวนดังกล่าว ต้องเป็นประเภท

1. การสอบสวนกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่
2. การสอบสวนกรณีตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่
3. การสอบสวนกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อ้างว่าเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

เห็นได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าว เป็นการให้ความสำคัญกับการสอบสวนคดีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยมีเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า “คดีวิสามัญฆาตกรรม” การสอบสวนคดีประเภทดังกล่าว หากปล่อยให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพียงลำพัง อาจเกิดอุปสรรค ความยากลำบากในการแสวงหารวบรวม

พยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง รู้ตัวผู้กระทำผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา อาจเกิดความกดดัน หรือการแทรกแซง การใช้ดุลพินิจในการทำสำนวนการสอบสวน หรือการทำความเห็นทางคดี และถึงแม้ว่าพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนจะปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนไปโดยถูกต้อง ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ครบถ้วน และโดยสุจริต แต่ก็เป็นการยากที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และประชาชนทั่วไป จะเชื่อโดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยถึงความโปร่งใส ความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และยากที่จะเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวได้ เนื่องจากผู้ต้องหา เป็นเจ้าพนักงานเสียเอง และอาจมีความสัมพันธ์กับพนักงานสอบสวน เมื่อคดีวิสามัญฆาตกรรม กฎหมายกำหนดให้อัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนการสอบสวน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลในการทำสำนวนการสอบสวน และกฎหมายยังได้กำหนดให้พนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคดีวิสามัญฆาตกรรมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความบริสุทธิ์ ของการใช้ อำนาจรัฐ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนการสอบสวนในคดีดังกล่าว ตามหลักดุลพินิจที่มีการทบทวน (Check Discretion) ซึ่งเป็นหลักที่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจจะต้องถูกควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้นจากองค์กรอื่น อันมีผลให้การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจ ทำความเห็นทางคดีได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และลดปัญหาการสั่งสอบเพิ่มของพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการได้เข้ามาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้นแล้ว อีกทั้งการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนการสอบสวนในคดีวิสามัญฆาตกรรม ย่อมเป็นการประกันความโปร่งใส ความสุจริตการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้เป็นอย่างดี และเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

แต่สำหรับ “คดีอุกฉกรรจ์” ซึ่งตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี กำหนดไว้ว่า ได้แก่ คดีประเภทฆ่าผู้อื่น ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ วางเพลิงและลักพาคน ไปเรียกค่าไถ่ โดยคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 4 ข้อที่ 3 กำหนดว่าคดีประเภทดังกล่าวเมื่อได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน โดยมีการรวบรวมพยานหลักฐานภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หากไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดให้มีความเห็นงดการสอบสวน หรือเห็นควรให้งดการสอบสวน แล้วเสนอสำนวนพร้อมความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า

กองบัญชาการ เพื่อพิจารณาและมีความเห็นทางคดี แล้วส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาส่งต่อไป ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 (1) โดยกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลในการใช้ดุลพินิจของ พนักงานสอบสวนในคดีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เพียงหลังจากที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนจนล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนด และการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบทราบหาตัวผู้กระทำความผิด มีแต่เพียงการตรวจสอบการทำสำนวนโดยตำรวจด้วยกันเท่านั้น ซึ่งบางครั้งคดีประเภทนี้เป็นคดีที่มีความสำคัญ และประชาชนให้ความสนใจ ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับความบริสุทธิ์ของการใช้อำนาจรัฐ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ จนอาจจะทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ตัวอย่างเช่น คดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญจากกรณีที่เป็นข่าว เมื่อปี พ.ศ.2547 จังหวัดกาฬสินธุ์ เกิดคดีฆาตกรรมหลายคดี โดยมีรูปแบบการประทุษกรรมคล้ายคลึง และเหตุเกิดในเวลาใกล้เคียงกัน ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลขณะนั้นมีนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด อีกทั้งยังพบว่าผู้เสียชีวิตเหล่านั้น มีประวัติต้องหากติลักทรัพย์หรือเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหตุผลว่า การเสียชีวิตดังกล่าวเกิดจากการฆ่าตัดตอนกันเองของผู้ค้ายาเสพติด หรือเกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการวิสามัญฆาตกรรมเพราะผู้เสียชีวิตต่อสู้ขัดขวางการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ไม่สามารถสืบหาตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้ต้องสงสัยได้แม้แต่คดีเดียวจึงทำให้เกิดความเคลือบแคลงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพนักงานสอบสวน ที่สรุปสำนวนการสอบสวนทำความเข้าใจการสอบสวนส่งไปยังพนักงานอัยการ แม้จะเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม โดยไม่มีหน่วยงานอื่นเข้าไปตรวจสอบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คดีอุกฉกรรจ์ ตามที่ได้ยกตัวอย่างนี้เป็นคดีที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า “คดีวิสามัญฆาตกรรม” เพียงแต่ลักษณะคดีในเบื้องต้นจะไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดจึงไม่มีการกล่าวอ้างใดๆ ที่จะเข้าเงื่อนไขให้ดำเนินการสอบสวนอย่างคดีวิสามัญฆาตกรรม และแม้ว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือประชาชน ต่างให้ความสนใจและคาดหวังในกระบวนการยุติธรรมว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนจะสามารถสืบสวนสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่ง นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แต่กฎหมายก็มีได้กำหนดกลไก หรือมาตรการใดๆ เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว หรือการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกตามหลักดุลพินิจที่มีการทบทวน (Check Discretion) ซึ่งเป็นหลักที่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจจะต้องถูกควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้นจากองค์กรอื่น อย่างเช่น คดีวิสามัญฆาตกรรม เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

(Accountability) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักพื้นฐานธรรมาภิบาล (Good Government) และทำให้เป็นที่เชื่อมั่นได้ว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนเป็นไปโดยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ดุลพินิจรวบรวมพยานหลักฐานและสิ่งคดีของพนักงานสอบสวนในต่างประเทศ จะเห็นว่า การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนในต่างประเทศ แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเป็นหลัก แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด และการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีกฎหมายได้ให้อำนาจไว้เพียงคดีเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ ในประเทศญี่ปุ่นตำรวจไม่มีดุลพินิจในการยุติคดีได้โดยตรงแต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจของประเทศญี่ปุ่นนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความญี่ปุ่น มาตรา 246 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วยที่มอบอำนาจในการชะลอการฟ้องให้แก่ตำรวจดำเนินการแทน ซึ่งได้แก่ ความผิดเล็กน้อยต่างจากตำรวจของไทยที่มีดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และสามารถใช้อุปินิจสั่งยุติคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แต่การใช้ดุลพินิจของตำรวจของประเทศญี่ปุ่นนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความญี่ปุ่น มาตรา 246 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง และเป็นดุลพินิจที่ได้รับมอบหมายจากอัยการให้ดำเนินการแทน

กล่าวโดยสรุป การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการหาตัวผู้กระทำความผิด เพื่อนำตัวมาพิพากษาลงโทษเป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญอย่างยิ่ง การกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์นั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง การสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาพิจารณาเพื่อลงโทษย่อมเป็นการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองเป็นการยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นกระทำความผิดต่อไปและเป็นการปรามมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันอีก การเสนอความเห็นให้งดการสอบสวนในคดีอุกฉกรรจ์ หรือคดีสะเทือนขวัญดังกล่าว เนื่องจากไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง เท่านั้น มิใช่เกิดจากการจงใจของพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องจงใจไม่แสวงหาหรือไม่รวบรวมพยานหลักฐานเข้าสำนวนการสอบสวน อันเป็นเหตุให้งดการสอบสวน เพราะพนักงานสอบสวนเป็นด่านแรกที่ได้พบได้เจอ พยานวัตถุ พยานเอก หรือพยานบุคคล หากมีการกระทำโดยไม่ชอบตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการยุติธรรมแล้วย่อมเป็นการยากที่ประชาชนจะได้รับการอำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลหรือการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจและการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการงดการสอบสวน จึง

เป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดไม่ได้ ไม่เช่นนั้นแล้ว ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในคดีลักษณะดังกล่าว จะยังคงมีอยู่ต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาการเสนอความเห็นให้งดการสอบสวนในคดีอุกฉกรรจ์ หรือคดีสะเทือนขวัญ เนื่องจากไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง เท่านั้น มิใช่เกิดจากการจงใจของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องจงใจไม่แสวงหาหรือไม่รวบรวมพยานหลักฐานเข้าสำนวนการสอบสวน อันเป็นเหตุให้งดการสอบสวน จึงเห็นควรต้องมีการเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แยกออกมาเป็นมาตรา 140/1 มีรายละเอียดว่า คดีฆาตกรรมอุกฉกรรจ์ ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนเข้าร่วมกับพนักงานอัยการในการทำสำนวนสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำตรวจสอบพยานหลักฐาน

4.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

การสั่งคดีของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานถือว่ามีความสำคัญเพราะหากการรวบรวมพยานหลักฐานกระทำขึ้นโดยมิชอบด้วย กระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายในเบื้องต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและศาล ความยุติธรรมในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนชั้นพนักงานสอบสวนในการสั่งคดี การรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีให้อำนาจพนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจ ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด พยานหลักฐานที่จะนำเข้าสู่สำนวนการสอบสวนมาจากสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องมีความชำนาญพิเศษ ในการตรวจและเก็บร่องรอยหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ ทำการถ่ายภาพ จัดทำแผนที่สังเขปของสถานที่เกิดเหตุ แต่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบก าหนด แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกัน หากแต่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนแต่ละคน

การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานคดีซึ่งกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับ การปฏิบัติที่ได้รับอย่างเหมาะสม ในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสิทธิ ในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับ

เรื่องเวลา สถานที่และบุคคลที่จะถูกสอบสวน กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยมิชักช้า แต่มิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่า ต้องดำเนินการในกำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆในการพิสูจน์ความผิดจึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจน หากกระทำล่าช้าพยานหลักฐานต่างอาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงหลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ให้อำนาจหัวหน้าพนักงานสอบสวนซึ่งก็คือ หัวหน้าสถานีตำรวจสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดในชั้นของสถานีตำรวจ ตามมาตรา 131 และตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) ให้ความหมายของคำว่า “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” คือ หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงคนเดียวโดยขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจากองค์กรอื่นแต่อย่างใด อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่ายกลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ขาดเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรม ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

จากคดีตัวอย่าง คดีแพะที่โด่งดังที่สุดในประเทศไทย คือ คดีฆาตกรรมนางสาวเชอร์รี่แอน ดันแคน เด็กหญิงวัย 16 ปี ลูกครึ่งไทยอเมริกัน การรวบรวมพยานหลักฐานในขณะนั้นทำโดยหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว อีกทั้งยังมีการปั่นพยานเท็จจนนำไปสู่การจับกุม 4 ผู้ต้องหา และถูกศาลชั้นต้นตัดสินประหารชีวิต ในระหว่างการต่อสู้คดีนั้น ผู้ต้องหาทั้ง 4 คน ถูกคุมขังเป็นเวลานานกว่า 6 ปี จนมีผู้ต้องหา 1 คน ตระอมใจตายระหว่างถูกคุมขัง แม้ภายหลังจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้ต้องหาทั้งหมดเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ก็ต้องได้รับความทุกข์ทรมานอย่างน่าเวทนาจากสภาพภายในคุก เมื่อพ้นโทษออกมาก็ติดโรคร้ายจากในคุกจนเสียชีวิต 1 คน และอีกคนก็ถูกทำร้ายจนพิการ เหลือเพียง 1 คนที่อยู่รอดปลอดภัยแต่ก็เสียโอกาสในอนาคตไปเกือบ 10 ปี แม้จะได้รับเงินเยียวยา จำนวน 26,038,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี¹⁴⁵ ก็ไม่อาจเยียวยาความทุกข์ทรมานทั้งร่างกายและจิตใจที่ทั้ง 4 คน ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำเป็นเวลา

¹⁴⁵ Matichonweekly. (2560). *ย้อนคดีเชอร์รี่แอน “แพะในตำนาน” 17 ปีคดีประวัติศาสตร์ จ่าย 26 ล้านไถ่บาป*

“ตำรวจ” ยื้อจนสุดทาง สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์ :

https://www.matichonweekly.com/scoop/article_20990.

หลายปีได้จากคดีตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ของกระบวนการสอบสวน การตรวจสอบ และถ่วงดุลส่งผลต่อการอำนวยยุติธรรมให้กับประชาชน และกระบวนการยุติธรรมของไทย

ทั้งนี้ กฎหมายต่างประเทศที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 มีการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังนี้ ประเทศญี่ปุ่น มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด และแม้จะมียุติธรรมประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้พนักงานอัยการของญี่ปุ่นต่างมีบทบาทเข้ามาร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้ประเทศอังกฤษ มีระบบบริหารตำรวจในระบบไตรภาคี (Tri-partite arrangement) ขึ้นระหว่างอำนาจปกครองจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมือง และผู้บังคับการตำรวจ ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกัน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีหน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติ คือ คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) และระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน นอกจากนี้พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทเข้ามาร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และสามารถควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้ ดังนั้น ประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนอยู่กับตำรวจเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กรตำรวจเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งคดีหรือพิจารณาคดีขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เช่น ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2553 มาตรา 26 และมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดี ความว่า “ในศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดีทั้งปวง” จะเห็นได้ว่าในชั้นศาล ต้องมีองค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดี ในชั้นศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีต้องพิจารณาโดยต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในการอุทธรณ์การพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคนจึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งแตกต่างกับขั้นสอบสวนที่มีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้างานสอบสวนซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจเพียงคนเดียวเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี จึงอาจเกิดการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลส่งผลต่อการอำนวยยุติธรรมให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้

ควรต้องมีการแก้ไขคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) “หัวหน้าสถานีตำรวจ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน หรือผู้รักษาราชการแทน ที่มีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน” โดยในการตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาให้มีคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจพิจารณามีความเห็น และนอกจากนี้ควรมีพนักงานสอบสวนที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาสั่งคดีร่วมกับหัวหน้าพนักงานสอบสวนด้วย

4.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตของประชาชนในการปกป้องดูแลทุกข์สุข และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านต่างๆ มากมาย และเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการที่จะปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ปัจจุบันมีสถานีตำรวจนครบาล และสถานีตำรวจภูธร ทั่วประเทศโดยได้แบ่งสายการบังคับบัญชาและสายงานการปฏิบัติต่างลักษณะและความรับผิดชอบแบ่งออกเป็น 5 สายงาน ได้แก่ งานสอบสวน งานสืบสวน งานป้องกันและปราบปราม งานจราจร และงานธุรการ

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นลักษณะการจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมเน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่การควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสาย การบังคับบัญชายาวเกินไป ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะได้กำหนดโครงสร้าง ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา 10) ได้แบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกองบัญชาการเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกหน้าที่ โดยที่ส่วนราชการระดับกองบัญชาการยังไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล จึงส่งผลให้ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การบริหารงานยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นอยู่กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว รวมทั้งปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และตำรวจระดับต่าง ๆ ในแต่ละครั้งถูกแทรกแซง จากฝ่ายการเมืองโดยตลอด ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจอ่อนแอไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทยเป็นองค์กรที่มีภารกิจมากมาย รวมทั้งองค์กรมีการขยายตัวอย่างมาก ทั้งการขยายตัวเชิงแนวดิ่ง และมีการขยายตัวในแนวราบ เพราะองค์กรมีขนาดใหญ่ และมี

ตำรวจระดับยศนายพล ที่ปฏิบัติงานสนับสนุนจำนวนมาก แต่มีทรัพยากรสนับสนุนค่อนข้างน้อย เช่น เทคโนโลยีทางการสื่อสารในด้านเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจชั้นประทวนอยู่ในระดับต่ำ และกลายเป็นข้ออ้างเมื่อมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของตำรวจ มีระบบอุปถัมภ์สูง และเป็นระบบอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน ขาดการเปลี่ยนแปลงองค์กรและนำนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ๆมาใช้ ระบบการบริหารงานบุคคลยังขาดประสิทธิภาพ

หากเปรียบเทียบโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เช่น คณะกรรมการอัยการ ตามตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มาตรา 18 “ให้มีคณะกรรมการอัยการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย (1) ประธาน ก.อ. ซึ่งข้าราชการอัยการ.....”และกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการอัยการใน มาตรา 19 และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561 มาตรา 36 “ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.ต.” ประกอบด้วย (1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ.....” และกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในมาตรา มาตรา 39 จะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่แตกต่างกันคณะกรรมการอัยการ และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่เป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันจึงทำให้บริหารงานบุคคล การโยกย้าย เลื่อนขั้น เป็นไปอย่างยุติธรรม นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก

ในการเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหลักเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ใน (3) ของมาตรา 18 การพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ

ส่วนหลักเกณฑ์ใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ให้ยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยใช้ข้อความต่อไปนี้แทน (3) พิจารณา คัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง เพราะเชื่อว่าผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นรู้เรื่องการบริหารบุคคลภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมากที่สุด

หลักเกณฑ์เดิมการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นไปตามมาตรา 53 (1) ประกอบ มาตรา 51 (1) ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจซึ่งมีผลตำรวจเอก เสนอต่อคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ อาจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ได้

ส่วนหลักเกณฑ์ใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน การแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (มาตรา 44 (1)) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้ว เสนอให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรี

ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2543 โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขณะนั้นคือ พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในตำแหน่งอื่นๆ เป็นบุคคลที่เป็น ข้าราชการตำรวจทั้งหมด เพื่อให้ระบบการบริหารงานตำรวจมีความอิสระ เกิดประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินกระบวนการยุติธรรมขึ้นต้น อันจะ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างการสอบสวนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ในฐานะเป็น หน่วยงานหรือองค์กรแห่งต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม หากมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ ไม่มีระบบบริหารที่เหมาะสมและชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้เสียหายและผู้ต้องหา หมายความว่า รูปแบบการดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความตั้งใจ มีความรู้ความสามารถ และสามารถสร้างเสริมทักษะ ความรู้ความชำนาญด้านงานสอบสวนได้อย่าง ต่อเนื่อง โดยยึดหลักคุณธรรม อาศัยความรู้ ความสามารถ ประกอบกับ กรณีที่มีการยุบตำแหน่ง พนักงานสอบสวนและมีได้กำหนดรูปแบบหรือทิศทางที่ชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อตำแหน่ง บุคคลผู้ที่ทำหน้าที่งานสอบสวน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ทักษะความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจ ขยันหมั่นเพียร ซึ่งหากได้บุคคลที่ขาดทักษะความเข้าใจด้านการสอบสวน จะส่งผลให้การทำหน้าที่ ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานด้วยประสิทธิภาพ และส่งผลต่อไปถึงกระบวนการ ยุติธรรมในช่วงขั้นต่อไป

หากเปรียบเทียบโครงสร้างของสำนักงานของตำรวจในต่างประเทศโดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บัญชาการของสำนักงานตำรวจ จะเห็นได้ว่าการถอดถอนหรือแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจหรือหัวหน้าตำรวจ เป็นรูปแบบของคณะกรรมการระดับชาติและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีเท่านั้น ดังเช่น ในประเทศญี่ปุ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมี Commissioner General เป็นผู้บัญชาการสูงสุด ได้รับความแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง

ในประเทศอังกฤษ ตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลแต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจ การแต่งตั้งและถอดถอนตำรวจเป็นอำนาจของหน่วยงานตำรวจหรือคณะกรรมการแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบหรือโครงสร้างตำรวจแห่งชาติ แต่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นส่วนงานตามภูมิศาสตร์ ไม่ได้แยกสายงานสืบสวนออกจากสายงานสอบสวนแบบในประเทศไทย แต่แบ่งไปเป็นตามแผนกตามความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นหน่วยตำรวจในระดับมลรัฐ และท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายๆ กัน โดยจัดแบ่งแผนกกันไปตามสภาพปัญหาของท้องถิ่นและความจำเป็น หัวหน้าตำรวจสูงสุดของแต่ละเมือง คือ Chief Police เป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กร โดยการแต่งตั้งและถอดถอนของนายกเทศมนตรี และตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะตำรวจสอบสวน ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน สรุป และลงความเห็นในสำนวนการสอบสวนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้น ตำรวจจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานปราศจากการถูกแทรกแซงจากระบบสายบังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพล แต่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยมาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 53 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาชอบก่อน ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลำดับรองๆ ลงมาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 54

จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง มิใช่คนในองค์กร หากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ความว่า “ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” หรือตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่า ผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และองค์กรอัยการเป็นคนในองค์กรเดียวกัน มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและบริหารงานบุคคล โดยคนในองค์กรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ จึงเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กร และได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่า ซึ่งแตกต่างกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้นำองค์กร

การปรับเปลี่ยนโดยให้ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่แทนการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผลดีเพราะจะได้ตำรวจซึ่งทำงานมีผลงาน และมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ ลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองลงได้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสังคมมองว่าตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงมาโดยตลอด ดังนั้น การเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นจากผู้ได้บังคับบัญชามากขึ้น การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการตำรวจ ระบบราชการตำรวจ ตลอดจนการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนไปบ้างแล้ว ตามประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เป็นการแก้ไขปรับปรุงโดยการออกประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นและมีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง เพราะตำรวจนั้นถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และถูกมองว่าเป็นผู้รับใช้นักการเมืองมากกว่ารับใช้ประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงอ่อนแอในการทำหน้าที่เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ตำรวจได้ทำหน้าที่อย่างแท้จริงจึงต้องมีการปฏิรูป

กล่าวโดยสรุปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมืองอย่างแท้จริง ควรจะตัดตัวแทนของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานกรรมการออกไปจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) หรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมายจาก

นายกรัฐมนตรี โดยปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามมาตรา 17 และองค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามมาตรา 30 ให้ประธานกรรมการเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดังเช่นรูปแบบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งไม่มีตัวแทนของฝ่ายการเมืองอยู่ในคณะกรรมการมาปรับใช้จะทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ปราศจากตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ตำรวจจะได้ทำหน้าที่ของตนเองและเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความสำคัญต่อสังคมและกระบวนการยุติธรรมในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมายซึ่งหมายถึง การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อาชีพตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา

ตามที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6 ได้บัญญัติกำหนดงานหลักและเป็นหัวใจของตำรวจ คือ งานสอบสวน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องเข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อ ตำรวจ คือ พนักงานสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความผิดที่กล่าวหา และใช้ดุลพินิจจากพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ สรุปสำนวนการสอบสวน มีความเห็นทางคดี ส่งสำนวนการสอบสวน ไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ขั้นตอนของ กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นจึงเริ่มที่พนักงานสอบสวนเป็นลำดับแรกปัญหาการใช้ดุลพินิจของ พนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดี ซึ่งกระทบสิทธิของ บุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลย่อมสิทธิใน กระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือ พยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่ได้รับอย่างเหมาะสม ในการดำเนินการตามกระบวนการ ยุติธรรมรวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดย มิชักช้า จะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้ว แต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย” การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องเวลา สถานที่และบุคคลที่จะถูกสอบสวน กฎหมายกำหนดให้ กระทำโดยมิชักช้า แต่มิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการใน กำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆในการพิสูจน์ความผิด จึงเป็นดุลพินิจ ของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้ เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจน หากกระทำ ล่าช้าพยานหลักฐานต่าง อาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวขัดกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบภายในมีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดมาตรการควบคุม ตรวจสอบการสอบสวน แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บังคับบัญชาที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ชัดเจน ทำให้บางครั้งผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชามาจากสายอื่นที่ไม่มีความชำนาญในด้านการสอบสวน และไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ส่วนของการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้นตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ การรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นช่องว่างให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการทำสำนวนการสอบสวน

ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจทุกระดับ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มาจากการเมือง มีที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งมีใช่คนในองค์กร อาจเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมการที่นักการเมือง (ในที่นี้หมายถึง นักการเมืองทุกระดับ ไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ ประชาชนโดยตรง เมื่อมีการกระทำความผิดก็จะช่วยในการวิ่งเต้นคดี ซึ่งอาจจะมีการขอความช่วยเหลือโดยผ่านผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือกว่าพนักงานสอบสวนเพื่อให้ตัวเองมีฐานเสียงคะแนนเพิ่มขึ้น ผลการตั้งคดีของพนักงานสอบสวนจะมีปัจจัยที่เข้ามาแทรกแซงในการทำงานของพนักงานสอบสวน ในกรณีมีความเห็นทางคดี คือ ตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง มีทั้งปัจจัยจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

ด้วยเหตุนี้เอง พนักงานสอบสวนจะต้องมีจรรยาบรรณยึดหลักกฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นพนักงานสอบสวนก็มีความต้องการความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่อาจจะเกิดผลในทางลบ ไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะการพิจารณาความดีความชอบเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือกว่าจึงทำให้การทำงานของพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระในการดำเนินคดี บางครั้งต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดของผู้บังคับบัญชา ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริโภค

5.1.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งงดการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหน่วยงานมีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีและสรุปสำนวนเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถูกฟ้องกระทำผิดจริง การสอบสวน

จึงเป็นขั้นตอนต้นทางที่สำคัญที่สุด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอำนาจในการสอบสวนนั้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยเคร่งครัด

กระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การสอบสวนของตำรวจจึงเป็นขั้นตอนแรกและขั้นที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมและเป็นองค์การที่สัมผัสประชาชนโดยตรง ทั้งเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปราม ในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และในการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีสินคดีการกระทำความผิด และท้ายที่สุดคือการลงโทษ

การสอบสวนของตำรวจเป็นกระบวนการที่อาจมีผลถึงขนาดทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้ผู้เสียหายหรือคนในสังคมได้ หากกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ขาดความยุติธรรมย่อมจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การอำนวยความสะดวกอันเป็นภารกิจและเป้าหมายสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการในขั้นต้นทางนี้เป็นสำคัญ

จากการศึกษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามทา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้จัดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

2. ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้จับทบทบัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว กล่าวคือ ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยให้มีอำนาจงดการสอบสวนใน

คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี หรือทำความเห็นควรวินิจฉัยการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี โดยส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป พนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด หากยังไม่สามารถที่จะสืบหาตัวผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 จะบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” แต่กลับมีปัญหว่าพนักงานสอบสวนแต่ละคนมี “ดุลพินิจ” ในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาสั่งสำนวนอาจไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามความเหมาะสมแต่ละคดี ซึ่งอาจมาจากเหตุปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวน กำหนดระยะเวลาในการทำสำนวนการสอบสวน ขั้นตอนการเสนอสำนวน ตลอดจนปัญหาการแทรกแซง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

จากมาตราข้างต้นเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนมีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และสามารถงดการสอบสวนหรือเสนอความเห็นควรวินิจฉัยการสอบสวน จึงเป็นการให้อำนาจพนักงานสอบสวนแต่ละคนใช้ “ดุลพินิจ” ในการพิจารณาคำเนิการตามความเหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น จึงควรมีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ใช่ให้การใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนแต่ละคน ซึ่งอาจส่งกระทบต่อการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและศาล จนทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นจึงสมควรมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานตามมาตรา 131 ดุลพินิจในการสั่งการสอบสวน และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นผู้เสียหายให้ได้รับความยุติธรรมอย่างสูงสุด

5.1.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้าพนักงานสอบสวนซึ่งก็คือ หัวหน้าสถานีตำรวจสอบสวนสำนวนการสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดในชั้นของสถานีตำรวจ ตามมาตรา 131 และตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) ให้ความหมายของคำว่า “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” คือ หัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นหัวหน้า

พนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงคนเดียว โดยขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจากองค์กรอื่นแต่อย่างใด อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่าย กลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ขาดเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรม ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งคดีหรือพิจารณาคดีขององค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2553 มาตรา 26 และมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ความว่า “ในศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง” จะเห็นได้ว่าในชั้นศาล ต้องมีองค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดี ในชั้นศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีต้องพิจารณาโดยต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และในการอุทธรณ์การพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคนจึงเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณา ซึ่งแตกต่างกับชั้นสอบสวนที่มี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้างานสอบสวนซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจเพียงคนเดียวเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี จึงอาจเกิดการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้

5.1.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะตำรวจสอบสวน ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน สรุปลงความเห็นในสำนวนการสอบสวนเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ตำรวจจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานปราศจากการถูกแทรกแซงจากระบบสายบังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพล แต่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยมาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 53 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องให้ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มิใช่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาชอบก่อน ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลำดับรองๆ ลงมาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 54

จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง มิใช่คนในองค์กร หากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ความว่า “ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่า ผู้นำองค์กรของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและองค์กรอัยการเป็นคนในองค์กรเดียวกัน มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและบริหารงานบุคคลโดยคนในองค์กรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ จึงเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่า ซึ่งแตกต่างกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้นำองค์กร

หากต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมืองอย่างแท้จริง ควรจะตัดตัวแทนของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานกรรมการออกไปจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) หรือรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคงออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมาย จากนายกรัฐมนตรีด้วย โดยให้นำรูปแบบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งไม่มีตัวแทนของฝ่ายการเมืองอยู่ในคณะกรรมการมาปรับใช้ จะทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ปราศจากตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ตำรวจจะได้ทำหน้าที่ของตนเอง และเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เดิม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมิใช่อาชญากรรมจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำผิด ให้ใช้บทบัญญัติในสำนวนต่อไปนี้”

เพิ่มเติม มาตรา 140/1 ให้มีข้อความว่า “การสอบสวน ในคดีฆาตกรรมอุกฉกรรจ์ ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนการทำสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่งให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำตรวจสอบพยานหลักฐานตามปากคำหรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้”

เพิ่มเติม บทนิยามศัพท์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (23) “คดีอุกฉกรรจ์ หมายความว่า คดีฆาตกรรมสะเทือนขวัญมีลักษณะรูปแบบการกระทำที่อุกอาจรุนแรงทารุณ โหดร้าย หรือมีการอำพรางปิดบังเหตุแห่งการตาย”

5.1.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

เดิม คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา

บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) “หัวหน้าสถานีตำรวจ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน หรือผู้รักษาราชการแทน ที่มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน”

ใหม่ บทที่ 4 ข้อ 2.5.1) “หัวหน้าสถานีตำรวจ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน หรือผู้รักษาราชการแทนที่มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเขตท้องที่รับผิดชอบของตนและการสอบสวนข้างต้นให้มีพนักงานสอบสวนที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาสั่งคดีร่วมกับหัวหน้าพนักงานสอบสวนด้วย”

5.1.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่มีผลกระทบต่อกรอำนวยความสะดวกต่อประชาชน

5.1.3.1 **เดิม** มาตรา 17 บัญญัติว่า “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

- (2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน”

ใหม่ มาตรา 17 บัญญัติว่า “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

- (1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือผู้แทน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และตัวแทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน”

5.1.3.2 **เดิม** มาตรา 18 “นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด
- (2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง
- (3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ
- (4) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย
- (6) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป”

ใหม่ มาตรา 18 “นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

(3) ...ตัดออก...

(3) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(5) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป”

5.1.3.3 เดิม มาตรา 30 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า“ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

(3) เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

(4) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน”

ใหม่ มาตรา 30 “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

(1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) จเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด จำนวน 2 คน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานและ กรรมการตาม (2) ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นกรรมการและ เลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร.

5.1.3.4 เดิม มาตรา 31“ให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ต.ร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ต.ร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย

(2) ออกกฎ ก.ต.ร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(4) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

(5) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่าง ๆ

(6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(7).....”

ใหม่ มาตรา 31 “ให้ ก.ต.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ต.ร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ต.ร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย

(2) ออกกฎ ก.ต.ร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(4) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ

(5) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่า
ครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

(6) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือ
ประกาศนียบัตรต่าง ๆ

(7) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตาม
พระราชบัญญัตินี้

(8)

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา. (2554). *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาชั้นสอบสวน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณิต ฌ นคร. (2551). *ภูมิธรรมและบทบาทพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). *ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. รายงานการศึกษาวิจัย, คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- เจมส์ แอล เกรย์ตัน. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. (แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี). ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์ออฟเซ็ท.
- ชนัญญา ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยเกษม นิตสิริ. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนวิธ โชติรัตน์. (2552). *แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด ลิงคะเนติ และคณะ. (2558). *หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) การตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. รายงานการวิจัย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. (2554). *แนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ*. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 2(1), 33-48.

- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. ใน ณัฐฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (บ.ก.), *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10*. (เล่มที่ 2, หน้า 9-6 - 9-29). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พลวัตปฏิรูป. (2560, 3 กรกฎาคม). *ไทยโพสต์*, น. 2.
- ภูมิชาย ทานชัยพงศ์. (2551). *มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กุริชญา วัฒนรุ่ง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มรุสันต์ โสรรัตน์ (2558). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานะ เผาะช่วย. (2556). *ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศไทย ฝรั่งเศส และประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2554). *การบริหารจัดการที่ดี*. นนทบุรี: บัญชีพอายทวิชาการ.
- ยิ่งพรรณณัฐ คำภูเวียง. (2555). *เขตอำนาจสอบสวนคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวินท์ สีละพัฒนะ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิสิฐ ญาณภีร์. (2558). *หลักนิติธรรม: บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิระ บุญภินันท์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. ใน ณัฐฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (บ.ก.), *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10*. (เล่มที่ 2, หน้า 9-6 - 9-29). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศุกกิจ เข้มประชา. (2558). *มองกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านการศึกษาเปรียบเทียบ (The Thai criminal justice system: A comparative perspective)*. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐ.

- เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ. (2553). **การศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดปริมาณคดี: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- ตัณฎลักข์ ปัญวัฒน์ลิขิต. (2552). **ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา :ศึกษาระบบการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง และณัฐภัทร ธีรารางค์กุล. (2557). **แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550**. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 6(1), 199-220.
- สุกนการรณ อธิธิวิภาต. (2552). **ศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง (ศึกษาเปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพจน์ สุโรจน์. (2555). **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ญัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (บ.ก.), ประมวลสารชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10**. (เล่มที่ 2, หน้า 9-6 - 9-29, 9-38). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โสภณ สวายนุทต. (2557). **การบริหารงานบุคคลด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการกับสมรรถนะของผู้ประกอบวิชาชีพครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต 4**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา, คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). “หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย” (Rule of law and democracy). ใน **การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 17 ประจำปี 2558**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2558) “การพัฒนากระบวนการตำรวจ”. ใน **การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ** (น.10-11).
- Matichonweekly. (2560). **ย้อนคดีเซอร์ไอแวน “แพะในตำนาน” 17 ปีคดีประวัติศาสตร์ จ่าย 26 ล้านไถ่บาป “ตำรวจ” ยี่อจนสุดทาง** สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์ : https://www.matichonweekly.com/scoop/article_20990.

Sanook.com. (2558). *ผบ.ตร.เปิดสัมมนาเพื่อปฏิรูปวงการตำรวจและช่องทางร่วม*. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์ : <https://www.sanook.com/news/1746033/>.

Thaipost. (2561). *ฎีกายกฟ้อง6ตร.ภาพสินธุ์ จับคนฆ่าตัดตอนอีก 20 ศพ*. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์ : <https://www.thaipost.net/main/detail/19721> ใ

กฎหมาย

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ฉบับที่ 88/2557) เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย ตำรวจแห่งชาติ (21 กรกฎาคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 131 ตอนพิเศษที่ 134 ง. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477. (2478, มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 606.

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2544

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3.

Books

Creighton, L. (2018). *Life and letters of Mandell Creighton: D. D., Oxon. and Cam., sometime bishop of London*. n.p.: Palala Press.

Emsley, C. (2018). *Crime and society in England, 1750-1900*. Abingdon, Oxon: Routledge.

- Giffard, H. S., Earl of Halsbury, & Hogg, Q. McG., Baron Hailsham of St Marylebone. (1973). *Halsbury's laws of England: Being a complete statement of the whole law of England* (4th ed.). London: Butterworth.
- Green, R. J., & United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders. (1992). *Creation and reation and development of the crown prosecution service* (Series no. 42), 39-52.
- Kittayarak, K., & Johnson, D. (1997). Prosecution systems in seven countries: Comparative analysis. *Thammasat Law Journal*, 25(4), 634-654.
- Reichel, P. (2018). *Comparative criminal justice systems: A topical approach* (7th ed.). New York: Pearson.
- Stone, J. (2000). *The province and function of law: Law as logic justice and social control, a study in jurisprudence*. New Delhi: Universal Law.
- Tamanaha, B. Z. (2012). The history and elements of the rule of law. *Singapore Journal of Legal Studies*, 232-247.
- Ugnow, S., Dickson, L., Cheney, D., & Doolin, K. (2002). *Criminal justice* (2nd ed.). London, England: Sweet & Maxwell.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวใจจิรา ตั้งทองอร่าม
วัน เดือน ปีเกิด	22 พฤศจิกายน 2535
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	277 ถนนพระยาพยับพิริยะกิจ ตำบลตลาด อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2557	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย
พ.ศ. 2558	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 68
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2560 - 2561	นิติกร สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. 2561 – 2562	นิติกร กรมสอบสวนคดีพิเศษ
ปัจจุบัน	รองสารวัตร ประจำ บช.น.