

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและการมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

LEGAL PROBLEMS RELATING TO INQUIRY AND CASE OPINION OF POLICE OFFICIA *

ใจจิรา ตั้งทองอร่าม**

1. บทนำ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความสำคัญต่อสังคมและกระบวนการยุติธรรมในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้น อาชีพตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา สำหรับกิจการของตำรวจไทยในปัจจุบันได้มีการกำหนดรูปแบบของภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และบทบาทของตำรวจไว้หลายประการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย”¹ การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องเวลา สถานที่ และบุคคลที่จะถูกสอบสวน กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยมิชักช้า แต่มิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการในกำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิสูจน์ความผิด จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจน หากกระทำล่าช้าพยานหลักฐานต่างอาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรมหลักความเสมอภาค ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบภายในมีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดมาตรการควบคุม ตรวจสอบการสอบสวน แต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้บังคับบัญชาที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนยังไม่มีความชัดเจน แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนการฝึกอบรมตามหลักสูตรของ

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง บทบาทอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการทางยุติธรรมทางอาญา มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

พนักงานสอบสวนแล้วก็ตาม แต่บางครั้งก็ยังมีผู้เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาจากสายอื่นซึ่งขาดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการสอบสวน จนทำให้การสอบสวนไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า จำนวนการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้นตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ การรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ซึ่งเป็นช่องว่างให้การสอบสวนและการมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนมีความผิดพลาดที่เกิดจากความไม่รู้จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอีกด้วย²

อีกทั้งการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจทุกระดับ จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มาจากการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่คนในองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมการที่นักการเมือง ในที่นี้หมายถึงนักการเมืองทุกระดับ ไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง เมื่อมีการกระทำความผิดก็จะช่วยในการวิ่งเต้นคดี ซึ่งอาจจะมีการขอความช่วยเหลือโดยผ่านผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือกว่าพนักงานสอบสวนเพื่อให้ตัวเองมีฐานเสียงคะแนนเพิ่มขึ้น ผลการสั่งคดีของพนักงานสอบสวนจะมีปัจจัยที่เข้ามาแทรกแซงในการทำงานของพนักงานสอบสวน ในกรณีมีความเห็นทางคดี คือ สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องมีทั้งปัจจัยจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดผลต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหาย³

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนและการมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2.1 หลักการใช้ดุลพินิจและการควบคุมดุลพินิจ

2.1.1 หลักการใช้ดุลพินิจ

กิจกรรมของพนักงานสอบสวนจะอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางพนักงานสอบสวนซึ่งใช้อำนาจทางปกครองก็ยังมีอำนาจเหลืออยู่คือ อำนาจดุลพินิจ (Le pouvoir discrétionnaire) เป็นเรื่องของการที่กฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องใดไว้ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีเสรีภาพในการพิจารณาตามสถานการณ์ว่าจะใช้อำนาจหรือไม่และจะใช้อย่างไร ในเรื่องนี้เกี่ยวกับหลักวิธีพิจารณาความ มักจะมีคำว่า "เหตุอันควรสงสัย" "ในกรณีจำเป็น" "กรณีมีเหตุฉุกเฉินอย่างยิ่ง" เป็นต้น บทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการ

² เอกสารสรุปประเด็นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558. หน้า 10-11.

³ Sanook.com. (2558). ผบ.ตร.เปิดสัมมนาเพื่อปฏิรูปวงการตำรวจแนะช่องทางร่วม. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม 2562, จากเว็บไซต์: <https://www.sanook.com/news/1746033/>

ใช้ดุลพินิจเรียกว่า อำนาจดุลพินิจ (Le pouvoir discrétionnaire) ความจำเป็นที่ต้องมีอำนาจดุลพินิจ เพราะพนักงานสอบสวนต้องปรับตัวตลอดเวลาให้เข้ากับสถานการณ์เฉพาะและความเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตรที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่อาจคาดการณ์และกำหนดได้ในทางตรงกันข้ามหากปล่อยให้พนักงานสอบสวนมีดุลพินิจมากเกินไป จะไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน เพราะฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

ประการที่ 1 เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการกระทำหรือออกคำสั่ง

ประการที่ 2 เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุความสำเร็จ

การใช้ดุลพินิจนั้นต้องเป็นเรื่องหลักการใช้อำนาจตามสมควรแก่เหตุและหลักผลประโยชน์ของสาธารณะก็เป็นหลักการ “ประโยชน์สาธารณะ” นั่นเอง⁴

2.1.2 หลักพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ

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

1. การวางแผนที่เปิดเผย (Open plans) กล่าวคือ จะทำให้ผู้ใช้ดุลพินิจทราบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการใช้ดุลพินิจ เพื่อกำหนดแนวทางของการใช้ดุลพินิจ สามารถกระทำได้โดยการออกกฎ ระเบียบ กฎหมาย หรือโครงสร้างของหน่วยงานที่ใช้ดุลพินิจ

2. การเปิดเผยนโยบาย (Open policy statements) กล่าวคือ การประกาศนโยบาย เพื่อให้ทราบทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงาน

3. การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ (Open rules) กล่าวคือ การประกาศกฎระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับ เพทอให้ทราบทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงาน

4. การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้ (Open finding) กล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้อเท็จจริงที่สำคัญ ได้เข้าสู่กระบวนการหรือขั้นตอนการใช้ดุลพินิจแล้ว

5. การเปิดเผยด้วยเหตุผลทางวิจัย (Open reasons) กล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้ดุลพินิจนั้น ได้ผ่านการใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผล สามารถตรวจสอบและควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาได้ อันจะทำให้การใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปด้วยความระมัดระวัง

⁴ สุกนกวรรณ อธิธิวิภาต. (2552). ศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง (ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย) วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5.

6. เปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ (Open precedent) กล่าวคือ เพื่อกำหนดให้แนวทางการใช้ดุลพินิจเป็นไปทำนองเดียวกันกับบรรทัดฐานเดิมสามารถตรวจสอบได้ แต่มีข้อควรระวังอยู่ว่าในบางกรณีการยึดถือบรรทัดฐานเดิมอย่างเคร่งครัดอาจเกิดปัญหาได้ เพราะทำให้ไม่สามารถใช้ให้เหมาะสมกับบางกรณีโดยเฉพาะได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจต้องผ่านการยึดหยุ่นตามสมควรด้วย

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

2.1.3 การทบทวนดุลพินิจ (Checking)

แบ่งตามวิธีในการทบทวนการใช้ดุลพินิจแล้วมี 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Check Discretion) ดุลพินิจที่มีการทบทวนนี้จะมีลักษณะที่สำคัญ คือศาลหรือองค์กรที่ผู้ใช้อดุลพินิจในการพิจารณาอรรถคดีหรือข้อเท็จจริงตามอำนาจตน แต่เมื่อมีการใช้ดุลพินิจแล้วจะมีองค์กรหนึ่งคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการอุทธรณ์ (Appeal) การตรวจทาน (Supervision) หรือการควบคุมมิให้ใช้กฎหมายที่ขัดกันกับหลักเกณฑ์ (Judicial Review)⁵

ประการที่ 2 ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute Discretion) เป็นดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดอยู่ในตัวเองสมบูรณ์ไม่มีการทบทวน แม้จากภายในองค์กรเดียวกันหรือองค์กรอื่นภายนอกองค์กรของตนได้ ซึ่งองค์กรที่ใช้อดุลพินิจเด็ดขาดนี้จะต้องเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในลักษณะที่มีความ “สูงสุด” เช่นอำนาจของประมุขในการพิจารณาอภัยโทษ เป็นต้น⁶

2.2 ทฤษฎีหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ

2.2.1 หลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขและสงบสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรี และมีความเป็นธรรม มานับเป็นพัน ๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้ลองผิดลองถูกลองทฤษฎี แนวคิดต่าง ๆ มากมาย⁷ ในที่สุดข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law)

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 47 – 48.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 48.

⁷ Brian Z. Tamahana, "The History and Elements of Rule of Law," Singapore Journal of Legal Studies (2012): 233-247.

เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม⁸

อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชนย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีข้อผิดพลาด มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้าง ฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเองหรืออื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม (The Rule of Law)⁹

2.2.2 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็น คำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำว่าที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำๆ นี้ทับศัพท์ ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล¹⁰

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันและบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆตามมาจากกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น¹¹

⁸ Tom Bingham. *The Rule of Law*. New York: Penguin Classics Press, 2011. pp.37-129.

⁹ รวินท์ สีละพัฒนะ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ*. หน้า 30.

¹⁰ 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.

¹¹ Karl Doehring: *Allgemeine Staatslehre*, S. 172.

3. การสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยและต่างประเทศ

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) อย่างเช่นประเทศไทย ปัจจุบันระบบตำรวจของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นแบบผสม (Integrated systems) เป็นการผสมผสานระหว่างแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized systems) กับแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralized systems) เนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงาน มีการกานอำนาจ และใช้อำนาจร่วมกันระหว่างอำนาจของรัฐบาลกับอำนาจของท้องถิ่น รวมทั้งมีคณะกรรมการที่เป็นหลักประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่พนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวน คือ ตำรวจและพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้ต้องทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น และเมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดได้แล้วต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตรวจสำนวนและสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในระยะเวลาอันสมควร โดยถือว่าอำนาจในการฟ้องคดีเป็นของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ¹² แม้คดีจะมีพยานหลักฐานว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง โดยพิจารณาจากเพศ อายุ พฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมต่างๆ แล้ว อาจไม่ฟ้อง (Prosecution dropped) หรืออาจยับยั้งโดยการสั่งให้ชะลอการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution suspended) ภายใต้อำนาจดุลพินิจของพนักงานคุมประพฤติ¹³

3.2 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ที่ยึดถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมานับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การสอบสวนคดีอาญาตามปกติจึงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจตำแหน่งพนักงานสอบสวนในสังกัดองค์กรตำรวจ ในปัจจุบันตำรวจของประเทศสหราชอาณาจักรมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลตำรวจนครบาล แต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฟ้องปฏิบัติงานของตำรวจในอังกฤษและเวลส์ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการตำรวจระดับชาติ

หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนทุกคนสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายจาก

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248.

การกระทำความผิดดังกล่าวหรือไม่ หลักการนี้สืบเนื่องจากแนวคิดทาง Common Law ที่ว่า “ใครก็สามารถฟ้องคดีได้” (anyone may prosecute) เพราะพลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง และมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ โดยถือหลักเสมอภาคกันของประชาชนหรือเรียกระบบการรักษากฎหมายเรียบร้อยโดยประชาชน (popular prosecution) ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพลเมืองทุกคนจะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองแม้การดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษจะให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องคดีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่การฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนในประเทศอังกฤษมิได้ให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะดำเนินคดีอย่างเป็นทางการอิสระและเป็นหน้าที่ของอัยการในการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ถูกฟ้องร้องว่ากระทำความผิดได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา¹⁴

หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในประเทศสหราชอาณาจักรการใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของประเทศอังกฤษนั้นด้วยเหตุที่มีคดีเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ตำรวจอังกฤษต้องใช้ดุลพินิจที่จะเลือกรับคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการกับคดีที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดและศาลก็จะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาคดีได้หมดเช่นกันตำรวจอังกฤษจึงสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการบางอย่างได้แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น โดยทั่วไปนโยบายแนวทางในการปฏิบัติงาน ตำรวจสามารถตัดสินใจไม่ดำเนินคดีได้สำหรับความผิดฐานลักทรัพย์ไม่เกิน 100 ปอนด์ แต่ก็ต้องตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานปัจจัยแวดล้อมอย่างอื่นด้วย หรือกรณีรถยนต์ไม่เปิดไฟในเวลากลางคืน ตำรวจสามารถที่จะใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้ โดยอาจใช้การตักเตือนให้ไปซ่อมไฟที่เสียนั้นแทน การดำเนินคดี เป็นต้น

3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

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

หลักการสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ผู้ต้องหาและจำเลย และหลักการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวมีระบบการตรวจสอบโดยประชาชนผ่านทางคณะลูกขุนใหญ่ (Grand jury) และศาล โดยเฉพาะบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

¹⁴ Emsley, C. (2018). *Crime and society in England, 1750-1900*. Abingdon, Oxon: Routledge. p.16 .

มาตรา 1-10 ที่รู้จักกันในนาม The bill of Rights การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Federal Contitution) สามารถเข้าไปมีบทบาทและเป็นหลักประกันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา¹⁵ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมนั้น เนื่องจากศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (บ.ร. Supreme court) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ได้เน้นถึงความสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจเรียกว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแนวรัฐธรรมนูญ (Contitutional Criminal Procedure) ได้กำหนดแนวทางขยายความให้คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันได้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ในการสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ การค้น และการยึด การจับและหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในระหว่างการดำเนินการสอบสวน เช่น หลักประกันที่จะได้รับการ แจ่งสิทธิ สิทธิที่จะพบศาลโดยเร็วหลังจากถูกจับกุม สิทธิที่ได้รับการประกันตัว สิทธิในการมีทนายความเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง¹⁶

3.4 ประเทศไทย

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นกระบวนการยุติธรรมจะเริ่มจากการรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้รู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ดังนั้น หน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามมาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ”

เมื่อพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ตามมาตรา 131 พนักงานสอบสวนต้องใช้ดุลพินิจในการสังคดีภายใต้หลักกฎหมายและความรู้ความสามารถที่มีอยู่

กรณีแรก ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน ตามมาตรา 140 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อ

¹⁵ วิสาร พันธนะ, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสหรัฐอเมริกา คู่มือพ.ท. 25, 5 กันยายน - ตุลาคม 2521, หน้า 39 - 41.

¹⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541).กระบวนการยุติธรรมเส้นทางการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.หน้า 129 – 131.

พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่ง
อย่างไร ดังต่อไปนี้

1. ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่าง
สูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึก
พร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ...”

กรณีที่สอง ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ทำความเห็นควรให้งดการ
สอบสวน ตามมาตรา 140 (1) วรรคสอง บัญญัติว่า“ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้
พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน”

หลักเกณฑ์และวิธีการสรุปสำนวนก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาที่มีความเห็นทางคดีเมื่อพนักงาน
สอบสวนเจ้าของสำนวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ต้องทำการสรุปสำนวนเสนอต่อ
ผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 18 วรรคท้าย เพื่อมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 โดยพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีที่ได้ทำการสอบสวน
จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการทำความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนี้

ก) คดีไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 140 (1) กรณีผลการสรุปสำนวน
ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดพนักงานสอบสวนมีอำนาจงดการสอบสวนหรือทำความเห็น
งดการสอบสวน แล้วส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา โดยขึ้นอยู่กับ
อัตราโทษของความผิดในคดีที่ทำการสอบสวน ดังนี้

(1) ความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการ
สอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

(2) ความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปีให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไป
ยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ทั้งสองกรณีดังกล่าว ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้
พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

ข) คดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 140 (2) กรณีผลการสรุปสำนวนของพนักงาน
สอบสวน ปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงาน
อัยการใช้บทบัญญัติในมาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 และมาตรา 144 เป็นแนวปฏิบัติ

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

4.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งงดการสอบสวนตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พนักงานสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานซึ่งตามกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ซึ่งได้แก่การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดี ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน 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 หรือหากรู้ตัวผู้กระทำผิดให้ทำความเห็นทางสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน ยังพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142 หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานบุคคลใดมาให้ซักถามเพิ่มเติมเพื่อส่งต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

จากการศึกษาพบว่า การงดการสอบสวนหรือทำความเห็นควรให้งดการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในกรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาทั่วไปหรือความผิดอุกฉกรรจ์ ก่อนจะเสนอไปยังพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางการทำสำนวนการสอบสวนของพนักงาน

สอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ใน บทที่ 3 เรื่อง การทำสำนวนการสอบสวน การจัดทำเอกสารทางคดี ซึ่งบางชนิดขาดสาระสำคัญ ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ขาดพยานหลักฐานสำคัญ ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงแห่ง คดีให้เป็นที่ยุติได้ และอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนเอกสารบางชนิดไม่มี ความจำเป็นต้องรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

แต่สำหรับ “คดีอุกฉกรรจ์” ซึ่งตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี กำหนดไว้ว่า ได้แก่ คดีประเภทฆ่าผู้อื่น ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ วางเพลิงและลักพาคนไปเรียกค่าไถ่ โดยคำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 4 ข้อที่ 3 กำหนดว่าคดี ประเภทดังกล่าวเมื่อได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน โดยมีการรวบรวม พยานหลักฐานภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หากไม่ ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดให้มีความเห็นงดการสอบสวน หรือเห็นควรให้งดการสอบสวน แล้วเสนอ สำนวนพร้อมความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับ หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า กองบัญชาการ เพื่อพิจารณาและมีความเห็นทางคดี แล้วส่งสำนวน ไปยังพนักงานอัยการเพื่อ พิจารณาส่งต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 (1) โดยกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลในการใช้ดุลพินิจของ พนักงานสอบสวนในคดีที่ไม่ ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เพียงหลังจากที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนจนล่วงพ้นระยะเวลาที่ กำหนด และการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบทราบหาตัวผู้กระทำความผิด มีแต่เพียง การตรวจสอบการทำสำนวน โดยตำรวจด้วยกันเท่านั้น ซึ่งบางครั้งคดีประเภทนี้เป็นคดีที่มีความ สำคัญและประชาชนให้ความสนใจ ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับความบริสุทธิ์ของการใช้อำนาจรัฐ และ มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ จนอาจจะทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

4.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

การสั่งคดีของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานถือว่ามีความสำคัญ เพราะหากการรวบรวมพยานหลักฐานกระทำขึ้น โดยมีขอบด้วย กระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในเบื้องต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและศาล ความ ยุติธรรมในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนชั้นพนักงาน สอบสวนในการสั่งคดี การรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีให้อำนาจพนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจ ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด พยานหลักฐานที่จะนำเข้าสู่สำนวนการสอบสวนมาจากสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องมีความชำนาญพิเศษ ในการตรวจและเก็บร่องรอยหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ ทำการถ่ายภาพ จัดทำแผนที่สังเขปของสถานที่เกิดเหตุ แต่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากแต่ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนแต่ละคน

การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานคดีซึ่งกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือบุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับ การปฏิบัติที่ได้รับอย่างเหมาะสม ในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสิทธิ ในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องเวลา สถานที่และบุคคลที่จะถูกสอบสวน กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยมิชักช้า แต่มิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่า ต้องดำเนินการในกำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆในการพิสูจน์ความผิดจึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจน หากกระทำล่าช้าพยานหลักฐานต่าง อาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวขัดกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงหลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้าพนักงานสอบสวนซึ่งก็คือ 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 อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่าย กลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ขาดเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรม ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

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

ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2543 โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขณะนั้นคือ พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในตำแหน่งอื่นๆ เป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจทั้งหมด เพื่อให้ระบบการบริหารงานตำรวจมีความอิสระ เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวถ่วงการดำเนินกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างการสอบสวนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ในฐานะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรแห่งต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม หากมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีระบบบริหารที่เหมาะสมและชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้เสียหายและผู้ต้องหา หมายความว่า รูปแบบการดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความตั้งใจ มีความรู้ความสามารถ และสามารถสร้างเสริมทักษะ ความรู้ความชำนาญด้านงานสอบสวนได้อย่างต่อเนื่อง โดยยึดหลักคุณธรรม อาศัยความรู้ ความสามารถ ประกอบกับ กรณีที่มีการยุบตำแหน่งพนักงานสอบสวนและมีได้กำหนดรูปแบบหรือทิศทางที่ชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อตำแหน่งบุคคลผู้ที่ทำหน้าที่งานสอบสวน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ทักษะความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจ ขยันหมั่นเพียร ซึ่งหากได้บุคคลที่ขาดทักษะความเข้าใจด้านการสอบสวน จะส่งผลให้การทำหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานด้อยประสิทธิภาพ และส่งผลต่อไปถึงกระบวนการยุติธรรมในช่วงขั้นต่อไป

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว กล่าวคือ ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยให้มีอำนาจการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี หรือทำความเห็นควรให้จัดการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี โดยส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป พนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด หากยังไม่สามารถที่จะสืบหาตัวผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 จะบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามำหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” แต่กลับมีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนแต่ละคนมี “ดุลพินิจ” ในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาสั่งสำนวนอาจไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามความเหมาะสมแต่ละคดี ซึ่งอาจมาจากเหตุปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวน กำหนดระยะเวลาในการทำสำนวนการสอบสวน ขั้นตอนการเสนอสำนวน ตลอดจนปัญหาการแทรกแซง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

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

5.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งคดีของหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้ให้อำนาจหัวหน้าพนักงานสอบสวนซึ่งก็คือ หัวหน้าสถานีตำรวจสอบสวนที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดในชั้นของสถานีตำรวจ 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 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 จึงอาจเกิดการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้

5.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรด้านงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. 2547 ที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมต่อประชาชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะตำรวจสอบสวน ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน สรุปลงความเห็นในสำนวนการสอบสวนเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ตำรวจจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานปราศจากการถูกแทรกแซงจากระบบสายบังคับบัญชาและผู้มี

อิทธิพล แต่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับมาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 53 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องให้ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาชอบ ก่อน ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลำดับรองๆ ลงมาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 54

จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง 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 มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและบริหารงานบุคคล โดยคนในองค์กรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ จึงเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่า ซึ่งแตกต่างกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้นำองค์กร

หากต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมืองอย่างแท้จริง ควรจะตัดตัวแทนของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานกรรมการออกไปจาก คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) หรือรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคงออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมาย จากนายกรัฐมนตรี ด้วย โดยให้นำรูปแบบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งไม่มีตัวแทนของฝ่ายการเมืองอยู่ในคณะกรรมการมาปรับใช้ จะทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ปราศจากตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ตำรวจจะได้ทำหน้าที่ของตนเอง และเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง