การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล

นายเอกรินทร์ หนุนภักดี

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2543

ISBN 974-281-513-5

Screening Criminal Case of Pre – trial

MR. EKKARIN NOONPAKDEE

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2000

ISBN 974-281-513-5

เลขทะเบียน 0139046
วันลงทะเบียน 17 พ.ย. 2543
เลขเรียกหนังสือ วท
345.0134
ด841ก
ค.1

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านอาจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์นุชทิพย์ ป.บรรจงศิลป์ ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ในการสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์ รวมทั้งท่านอาจารย์เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ และท่านอาจารย์กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ที่ได้สละเวลาให้ความอนุเคราะห์ เป็นประธานกรรมการ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ นายเอก หนุนภักดี และนางนิตยา หนุนภักดี บิดา และมารดา ให้ความรัก ความห่วงใย ตลอดจนเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณทุกคนในครอบครัว ตลอดจนพี่ ๆ เพื่อน ๆ ทั้งหลาย ที่คอยช่วยเหลือให้การสนับสนุนในทุก ๆ เรื่อง จนสามารถทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

เอกรินทร์ หนุนภักดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ฉ

บทที่

1. บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาของปัญหา..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 2

1.3 ขอบเขตของการศึกษา..... 3

1.4 วิธีการศึกษา..... 3

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 3

2. ปัญหาในการกลั่นกรองคดีอาญา..... 4

2.1 หลักในการดำเนินคดีอาญา..... 4

2.1.1. ระบบสากล..... 4

2.1.2. ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย..... 6

2.2 ความสำคัญของการกลั่นกรองคดีอาญา..... 8

2.3 ปัญหาการกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทย..... 9

2.3.1 สาเหตุจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา..... 9

(1) การกำหนดความผิดทางอาญา..... 10

(2) การกำหนดรูปแบบของการลงโทษ..... 10

2.3.2 ปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทย..... 12

(1) การกลั่นกรองคดีที่เป็นทางการ..... 12

(2) การกลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นทางการ..... 14

2.4 ผลที่เกิดจากคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก..... 15

2.4.1. คดีค้างการพิจารณาของศาล..... 15

2.4.2. สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย..... 16

2.4.3 สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ..... 16

2.4.4. การตัดสินพิจารณาคดีผิดพลาด..... 16

2.4.5. ความแออัดในเรือนจำ..... 16

3. การกลั่นกรองคดีอาญาในต่างประเทศ 17
3.1 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา 17
3.1.1. การกลั่นกรองคดีอาญาโดยองค์กรตุลาการ 19
3.1.2. การกลั่นกรองคดีอาญาโดยอัยการ 25
3.2 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส 33
3.3 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น 38
3.3.1 การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการจับ และการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่น 41
3.3.2 การใช้ดุลยพินิจของอัยการในญี่ปุ่น 43
4. การกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทย 47
4.1 การกลั่นกรองคดีกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดี 47
4.2 การกลั่นกรองคดีกรณีองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดี 52
(1) ในชั้นพนักงานสอบสวน 52
(2) ในชั้นพนักงานอัยการ 66
(3) ในชั้นศาล (ไต่สวนมูลฟ้อง) 74
4.3 ระบบการตรวจสอบอำนาจ และดุลยพินิจ 77
(1) ชั้นพนักงานสอบสวน 78
(2) ชั้นพนักงานอัยการ 81
(3) ชั้นศาล 85
4.4 การเปรียบเทียบการกลั่นกรองคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ 86
(1) การออกหมายจับ 86
(2) การสอบสวน 89
(3) การใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี 91
(4) การไต่สวนมูลฟ้อง 91
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 93
5.1 บทสรุป 93
5.2 ข้อเสนอแนะ 95
บรรณานุกรม 102
ภาคผนวก ก. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 105
ภาคผนวก ข. ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท ชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 109
ประวัติผู้เขียน 112

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล
ชื่อนักศึกษา นายเอกรินทร์ หนุนภักดี
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์นุชทิพย์ ป.บรรจงศิลป์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2543

บทคัดย่อ

การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล ในทุกองค์กรของกระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญต่อการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ย่อมนำไปสู่ผลของการจัดการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมที่เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในทางกลับกัน ถ้าการกลั่นกรองคดีอาญาไม่สามารถที่จะกลั่นกรองคดีอาญาบางประเภทที่ไม่สำคัญ หรือกระบวนการกลั่นกรองคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพ คดีอาญาก็จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ต้องขังในเรือนจำก็จะเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันเกิดความแออัดในเรือนจำ องค์กรราชทัณฑ์ไม่สามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับสู่สังคมได้ ในที่สุดก็จะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก เกิดเป็นวัฏจักรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ขาดมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาก่อนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกฎหมายกำหนดทางเลือกในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดไว้อย่างจำกัด เน้นแต่การนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ รวมทั้งรัฐสมัยใหม่กำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดทางอาญาได้โดยง่าย ทำให้เกิดสภาพของกฎหมายอาญาเฟ้อ ส่งผลให้การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องประสบปัญหาคดีอาญาขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก และผู้ต้องขังก็เพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกัน

ปัญหาดังกล่าว ไม่ใช่ปัญหาขององค์กรตุลาการ หรือราชทัณฑ์แต่เป็นภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุง ระบบการบริหารในแนวทางของการปฏิบัติงานควบคู่ไปกับการนำมาตรการที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการเปรียบเทียบปรับ มาตรการประนอมข้อพิพาท หรือการให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง เพื่อทดแทนการฟ้องคดี ตลอดจนพัฒนามาตรการกลั่นกรองคดีอาญาอื่น เพื่อเป็นทางเลือกในการสนองตอบของสังคมต่อผู้กระทำผิดนอกเหนือจากการลงโทษจำคุก รวมทั้งการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นการกลั่นกรองที่ไม่เป็นทางการอันเป็นการแก้ปัญหาของการกลั่นกรองคดีอาญาโดยองค์กรของรัฐ ในเรื่องของการบริหารการจัดการประสิทธิภาพความซับซ้อนของระบบราชการ รวมถึงการไม่ให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลทำให้ลดจำนวนคดีอาญาที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อันนำไปสู่ประสิทธิภาพสูงสุดของการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมอาญาต่อไป

Thesis title	Screening Criminal Case of Pre-trial
Name	Mr. Ekkarin Noonpakdee
Thesis Advisor	Associate Prof. Dr. Surasak Likasitwatanakul
Co-Thesis Advisor	Assistant Prof. Nuchtip P. Banchongsilpa
Department	Law
Academic Year	2000

ABSTRACT

The efficient pre-trial screening criminal case is important for the efficient administration of justice. In the other hand, the unefficient pre – trial screening criminal will cause increasing too many prisoners which effects to too crowded curriculum and in the jail, and treatment of the prisoners. Finally the prisoners will be recidivist. This is the endless cycle of the failure for administration in the justice system.

All above problems has happened in Thai justice system. Especially the limitation of law which gives the less alternative prosecution for responsing to the sentenced person. There is only sentencing which lead to having the over criminal cases and increasing of the prisoners in the same time.

The most important point is that the authority has to realize that any problems are not the problems of the Judicial institution or the Penitentiary Department, but it's the mission of the Justice process – all system. They need to cooperate to improve the criminal case administration by decision to use the best measurement for each case.

For summary, there are several measurements which can be used such as: the fine measurement, the disputable compromise, the discretionary power of the authority, the alternative prosecution, the screening criminal cases, the participation of community and the informal screening cases. The consideration of these measurements will effect to the administration of the criminal Justice process efficiently.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ของประเทศไทยกำลังประสบปัญหา อันเป็นปัญหาในการบริหารงานยุติธรรม (Administration of Justice) จะเห็นได้จากสถิติ จำนวนคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นของกระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2536-2541 โดยในปี พ.ศ. 2536 มีคดีอาญาขึ้นสู่ศาลชั้นต้น จำนวน 418,331 คดี แต่ในปี พ.ศ. 2541 มีคดีอาญาอาญาขึ้นสู่ศาลชั้นต้น จำนวนถึง 568,045 คดี เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 150,000 คดี ในรอบ 4-5 ปี ที่ผ่านมา ส่งผลให้ผู้ต้องขังในเรือนจำในปัจจุบันมีมากถึง 200,000 คน เพิ่มขึ้นมากกว่าในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่แล้ว ซึ่งมีอยู่ประมาณ 120,000 คน ในขณะที่เรือนจำสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ไม่เกิน 90,000 คน จนเป็นภาระหนักแก่รัฐบาล โดยองค์กรของราชทัณฑ์ในเรื่องของงบประมาณ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด สิทธิมนุษยชนในเรือนจำ สภาพเรือนจำจะแออัดมาก ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำย่อมไม่สามารถทุ่มเทงบประมาณลงไปได้ รวมทั้งจำนวนบุคลากรในองค์กรของศาลและงานราชทัณฑ์ ก็มีจำนวนไม่เพียงพออีกด้วย

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดมาตรการกลั่นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล (Screening Case) หรือ การกลั่นกรองคดีไม่มีประสิทธิภาพ (Uneffective Screening) โดยเฉพาะกฎหมายกำหนดทางเลือกในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดไว้อย่างจำกัด เน้นแต่การนำโทษจำคุกมาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิด โดยรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจก็จะดำเนินการจับกุมและสอบสวนผู้กระทำผิดแล้วส่งสำนวนให้อัยการพิจารณาสั่งคดี เมื่ออัยการพิจารณาคดีสั่งฟ้องแล้ว ศาลก็จะพิจารณาพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำผิดในเรือนจำเป็นระยะเวลามาก หรือน้อย ตามแต่ความร้ายแรงของความผิด ถ้าหากกระบวนการเป็นเช่นนี้ นานวันขึ้นศาลก็จะต้องรับภาระกับจำนวนคดีที่มากขึ้น และเรือนจำก็จะต้องรับภาระกับจำนวนผู้ต้องขังที่มากขึ้นเช่นเดียวกัน ส่งผลให้เรือนจำไม่อาจแสดงบทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวมิให้กระทำความผิดซ้ำได้อีก เป็นผลทำให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วจำนวนไม่น้อยกลับเข้าสู่วงจรของอาชญากรรมซ้ำอีก (Recidivism) และย้อนกลับมาเป็นปัญหาในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดิม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่จะกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดอาญาก็ได้ ทำให้เกิดสภาพของกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over Criminalization) อันเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งอันทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องประสบปัญหา คดีอาญาขึ้นไปสู่ศาลจำนวนมาก และผู้ต้องขังก็เพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกัน

ปัญหาเหล่านี้ มิใช่ปัญหาขององค์กรตุลาการ หรือราชทัณฑ์เท่านั้น แต่เป็นภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Administration of Justice) ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ในสังคมด้วย จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาโดยพิจารณาจากแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ตลอดจนแสวงหามาตรการใหม่ที่เหมาะสมมาใช้ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา อาทิ มาตรการทดแทนการฟ้องคดีทางอาญา (Alternative Prosecutions) มาตรการอันเหมาะสมในการพิพากษาลงโทษ (Alternative Sentencing) ตลอดจนมาตรการอื่น ๆในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด (Treatment of Offender) รวมถึงการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยและบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Community Treatment)

มาตรการต่าง ๆ อาจดูเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ในต่างประเทศมีการปฏิบัติกันมาช้านานแล้ว โดยรู้จักกันในชื่อว่า “Diversion” (การกันผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติ) มาตรการเหล่านี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพปัจจุบัน โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ซึ่งแม้จะทำหน้าที่แตกต่างกันแต่ก็มีเป้าหมายร่วมกัน (Unity in Diversity) นอกจากนั้นจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติใหม่ว่าการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาไม่จำเป็นต้องกระทำโดยศาลเพียงองค์กรเดียว พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนก็จะต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นเอกภาพ รวมทั้งจะต้องพัฒนามาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญา (Screening Case) หรือนำมาตราในการกลั่นกรองคดีที่ปฏิบัติใช้กันอยู่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ทำให้คดีที่ขึ้นไปสู่ศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริง หรือมีพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ส่งผลให้สามารถลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้ และก็จะเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังที่จะเพิ่มขึ้นในเรือนจำได้ในขณะเดียวกัน โดยถือว่ามาตรการเหล่านี้เป็นรูปแบบใหม่ในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดที่นอกเหนือไปจากการลงโทษตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาให้ทราบถึงการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศไทย เพื่อนำไปปรับปรุงประยุกต์ ใช้และแก้ไขต่อไป

2. ศึกษาให้ทราบถึงการกลั่นกรองคดีอาญา เปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องการจับและการสอบสวน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

3. ศึกษาให้ทราบถึงระบบการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เพื่อที่จะพัฒนาและหาแนวทางมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาที่เหมาะสมกับสภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

4. ศึกษาให้ทราบถึงสาเหตุปัญหาที่คดีอาญาขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก เพื่อหามาตรการในการทำให้คดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล จะเป็นการศึกษาปัญหาว่าในภาพรวมมีข้อบกพร่อง หรือจุดอ่อนตรงไหน เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ โดยจะศึกษาสาเหตุของการที่คดีอาญาเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำนวนมากเพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุง และประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาวะสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันพร้อมทั้งหามาตรการทดแทนการฟ้องคดีอาญา หรือนำมาตรการที่มีอยู่มาพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

1.4 วิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยเป็นการวิจัยเอกสารโดยการค้นคว้า ศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลจากตำรากฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นของต่างประเทศ ประเทศไทย และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อนำมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาในการวิจัย หาข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คาดว่าการศึกษาวิจัยในเรื่อง การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล จะทำให้ทราบถึงสาเหตุความสำคัญของปัญหาการกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทยว่ามี จุดอ่อนที่ควรแก้ไขตรงไหน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ซึ่งจะนำไปสู่การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการเป็นหลักประกันต่อสังคมส่วนรวม ตัวผู้เสียหาย ตัวผู้ต้องหา และคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริง ประกอบกับการลดจำนวนคดีอาญาบางประเภทซึ่งไม่ควรนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลให้ออกไปจากระบบ อันเป็นการลดปริมาณคดีที่คั่งค้างในศาล เพื่อให้ผู้พิพากษามีเวลาให้กับคดีที่สำคัญได้อย่างเต็มที่ ท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำลดน้อยลง อันนำไปสู่ประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา

บทที่ 2

ปัญหาในการกลั่นกรองคดีอาญา

การกลั่นกรองคดีอาญาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความแตกต่างกันของแนวคิดและแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดีอาญาในศาล ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดในระบบของการดำเนินคดีอาญา ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองระบบใหญ่ที่สำคัญ คือ ระบบการดำเนินคดีอาญา ในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้นำข้อดีข้อเสียของการดำเนินคดีอาญาของทั้ง 2 ระบบมาปรับใช้ ทำให้เกิดเป็นระบบผสม (Mixed System)

2.1 หลักในการดำเนินคดีอาญา

2.1.1. ระบบสากล

แต่เดิมรูปแบบการดำเนินคดีอาญาจะมี 2 รูปแบบในระบบสากล คือ รูปแบบการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มภาคพื้นยุโรปที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย กับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหาย ทำให้การดำเนินคดีอาญามีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เมื่อรัฐเป็นผู้เสียหายรัฐเองจึงต้องลงไปค้นหาความจริง เกิดเป็นระบบของการไต่สวนขึ้น ส่วนในกรณีที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายจะให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีได้เอง เป็นการต่อสู้กันระหว่างโจทก์และจำเลย ซึ่งรัฐได้แก่ศาลจะวางตัวเป็นกลางจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบของการกล่าวหา ซึ่งในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่แต่ละประเทศจะนำทั้ง 2 ระบบมาปรับใช้ให้มากขึ้น เกิดเป็นการผสมผสานของระบบทั้ง 2 ขึ้น

ก. ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มภาคพื้นยุโรป โดยมีวิวัฒนาการจากศาสนาโรมันคาธอลิค โดยนำวิธีชำระความของศาสนามาใช้ เมื่อปรากฏการกระทำความผิดขึ้นเป็นระบบที่ให้อำนาจในการค้นหาความจริงโดยเห็นว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดหาพยานหลักฐานการนำพยานเข้าสืบ จึงเป็นอำนาจของรัฐโดยตรง ดังนั้นการค้นหาความจริงในคดีอาญาของระบบนี้พยานหลักฐานจะถูกเสนอเข้าสู่คดีในฐานะเป็นพยานของศาล ไม่ใช่พยานของฝ่ายโจทก์ หรือจำเลยการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จึงไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาคดีออกจากกัน โดยให้ผู้ไต่ส่วนซึ่งในปัจจุบันคือศาลเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น ผู้ถูกไต่สวนจึงมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอก หรือมีฐานะเป็นกรรมในคดี (Object) เท่านั้น จึง

เป็นต้นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกาย และทวีความรุนแรงขึ้นจนขนาดมีการล่าแม่มด และนับเป็นจุดจบของระบบการดำเนินคดีอาญาของระบบนี้[1]

ข. ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

เป็นระบบการดำเนินคดีที่ถือว่าคู่ความทั้ง 2 ฝ่ายมีอำนาจเท่าเทียมกัน โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คือผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหา ใช้สิทธิต่าง ๆ ในการแก้ข้อหาและต่อสู้ซึ่งกันและกัน ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น "ประธานในคดี" (Subject) โดยให้สิทธิ เสรีภาพแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะแก้ข้อหาและต่อสู้ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแนวความคิดนี้เห็นได้ชัดเจนในประเทศอังกฤษ มีลักษณะการต่อสู้ระหว่างโจทก์ และจำเลย ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลาง ทำให้โจทก์ผู้ฟ้องคดีอาญามีหน้าที่ต้องนำสืบ ให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด จึงมีหลักเกณฑ์ในการต่อสู้อย่างเคร่งครัดมาก และมีหลักเกณฑ์ค้นหาความจริงโดยการถามค้าน (Cross Examination) เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจ ที่จะแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง จึงเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่ต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

วิธีการค้นหาความจริงในระบบนี้ แต่เดิมให้คู่ความต่อสู้กัน (Trial By Battle) โดยให้พิสูจน์โดยวิธีการดำน้ำ ลุยไฟ หรือต่อสู้กันด้วยอาวุธ หรือให้พระเจ้าเข้ามาช่วยในการตัดสินต่อมาได้พัฒนาการโดยนำพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายมาพิสูจน์โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ให้คู่ความแต่ละฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด เพื่อมิให้พยานที่ต้องห้ามเข้าสู่สำนวนความ ในระหว่างการพิจารณาคดีศาลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีอำนาจในการซักถามจำเลย หรือพยานเว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น[2]

ค. ระบบผสม (Mixed System)

เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบผสมระหว่างระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาโดยนำข้อดีของแต่ระบบมาประยุกต์ใช้ ประเทศฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติใหญ่ เป็นประเทศแรกที่นำเอาข้อดีของทั้ง 2 ระบบมาผสมใช้เข้าด้วยกัน จากการนำทั้ง 2 ระบบมาผสมใช้ทำให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส แบ่งการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การสอบสวนคดีอาญา การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจำกัดอำนาจของผู้พิพากษาให้เหลือเพียงอำนาจพิจารณาคดีและพิพากษาคดี โดยจัดตั้งองค์กรในระบบอัยการขึ้นและการให้หลักประกันในการมีทนายช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญา

ปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะนำข้อดีของทั้ง 2 ระบบมาปรับใช้มากขึ้น ทำให้วิวัฒนาการของระบบกฎหมายนานาประเทศในปัจจุบันเห็นความ

---

[1] คณิต ณ นคร . **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

[2] เข็มชัย ชุติวงศ์. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2527, หน้า 4.

แตกต่างของทั้ง2 ระบบเริ่มน้อยลงและเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกในทางวิชาการว่า "Convergence" กล่าวคือ มีลักษณะที่ทั้ง 2 ระบบ จะบรรจบเข้าหากันและมีความคล้ายคลึงกันมากขึ้น

2.1.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ก่อนการใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษไช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของอำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน

จนกระทั่ง ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาที่เห็นได้ชัด เพราะนอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษไช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 แล้วยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาลอีกด้วย ซึ่งจากผลของการนี้อาจกล่าวได้โดยชัดแจ้งว่า นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาประเทศ

ระบบการพิจารณาความอาญาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความม์โทษไช้ไปพลางก่อนร.ศ. 115 นั้น ได้เอาแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ คือ มีลักษณะเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่มีคู่ความ และจากลักษณะอันนี้ได้ตกทอดมาจนถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน[3]

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันแล้วจะกล่าวได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้น มีลักษณะเป็นระบบผสม (Mixed System)กล่าวคือ ได้ใช้ทั้ง 2 ระบบ โดยเอาระบบหนึ่งมาใช้ในอีกเรื่องหนึ่ง และอีกระบบหนึ่งมาใช้ในอีกเรื่องหนึ่ง โดยแบ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล ตั้งแต่ชั้นสืบสวนสอบสวนถึงการสั่งฟ้อง ไต่สวนมูลฟ้อง และการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลตั้งแต่ชั้นของการ พิจารณาจนกระทั่งถึงการพิพากษาของศาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล (Pre-Trial)

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล หมายถึง กระบวนการที่เริ่มตั้งแต่มีการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และทำการสอบสวนจนกระทั่งนำตัวบุคคลไปฟ้องร้องยังศาล และมีการตรวจสอบมูลคดีเบื้องต้นคือการไต่สวนมูลฟ้องความสำคัญของการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลอยู่ที่ว่า เป็นขั้นตอนแรกที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

ดังนั้น ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตำรวจ พนักงานอัยการและศาล จะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง โดยไม่มุ่งหวังที่จะไปพิจารณาค้นหาความจริง ตั้งแต่ใน

---

[3] คณิต ณ นคร . "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" . **วารสารนิติศาสตร์** . 9 , 2 . 2520 , หน้า 133.

ชั้นของการพิจารณาของศาล เพราะถ้าในชั้นก่อนการพิจารณามีการดำเนินการมาอย่างบกพร่องแล้ว ในชั้นพิจารณาก็อาจแก้ไขอะไรไม่ได้มากนัก ผลที่ตามมาคือศาลซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจะต้องทำงานมากขึ้น คดีคั่งค้างในศาลมากขึ้น สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาจะถูกกระทบกระเทือนมาก ผู้กระทำผิดที่แท้จริงอาจหลุดรอดจากการลงโทษตามกฎหมาย ผลสุดท้ายคือ ความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเหตุนี้การดำเนินการในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลในการ กลั่นกรองคดีอาญา จะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบให้มากที่สุด

ปัจจุบันระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลได้ใช้ระบบผสม เพราะฉะนั้นการจะสรุปว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของการพิจารณาในศาลหรือในชั้นก่อนการพิจารณา เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาหรือไต่สวนในทุกเรื่องจึงอาจคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น จึงแยกพิจารณาเป็นเรื่องได้ดังนี้

(1) ในชั้นของการสืบสวน สอบสวน ซึ่งเป็นขั้นตอนการแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดเริ่มตั้งแต่มีการสอบสวนผู้กระทำความผิด ในส่วนนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยใช้ระบบผสมที่ค่อนข้างจะเน้นหนักไปในทางระบบกล่าวหา เพราะผู้สอบสวนจะสอบสวนในแง่ที่ว่า มีพยานหลักฐานพอแสดงว่า ผู้ต้องหามีความผิดหรือไม่ อันเป็นการสอบสวนเพื่อค้นหาความผิดมากกว่าค้นหาความจริง[4]

(2) ในชั้นของการฟ้องร้อง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้สิทธิผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ควบคู่กับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 คือ ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย อันมีลักษณะของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาควบคู่ไปกับระบบการฟ้องคดีอาญาของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน

ข. การดำเนินคดีอาญาในชั้นการพิจารณาคดีของศาล (Trial)

ในชั้นพิจารณาและพิพากษาของศาล การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 172 ถือหลักที่ว่า การพิจารณาคดีในศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่ความ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรม กล่าวคือ การพิจารณาคดีสืบพยาน ตลอดจนการพิพากษาหรือสั่งคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย อันมีลักษณะของระบบกล่าวหา คือ คู่ความจะมีฐานะเท่าเทียมกัน โดยศาลจะวางตัวเป็นกลาง เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนฝ่ายของตน แต่ในส่วนของการค้นหาความจริงนั้นมีการนำเอาหลักการของระบบไต่สวนมาใช้โดยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะจากพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำมาสืบ เช่น การให้ศาลมีอำนาจ

---

[4] รายงานการสัมมนาทางวิชาการ. "เรื่องการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน". โดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 25 สิงหาคม 2533.

เรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175 การให้ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมโดยพลการ ซึ่งเรียกกันว่า พยานศาลในระหว่างพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 228 การให้ศาลมีอำนาจถามโจทก์ จำเลย หรือพยานคนใดได้ในระหว่างพิจารณาเมื่อศาลเห็นสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235 อันเป็นหลักในการค้นหาความจริงในระบบการไต่สวน

ในทางปฏิบัติของศาลไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการสืบสวนพยานเพิ่มเติมในการให้อำนาจศาล ศาลไทยไม่ค่อยจะนำวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมาใช้ ดังนั้นหากมองกันในทางปฏิบัติจริง ๆ การสืบพยานในศาลอาจกล่าวได้ว่าใช้ระบบกล่าวหา เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าศาลเองกลัวว่าถ้าให้ลงไปสืบพยานเองอาจเป็นการเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนเกินไป

2.2 ความสำคัญของการกลั่นกรองคดีอาญา

ปัจจุบันต้องยอมรับว่าการกลั่นกรองคดีอาญามีความสำคัญต่อการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพในทุกองค์กร จะส่งผลให้การจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในทางกลับกันถ้าการกลั่นกรองคดีอาญา ไม่สามารถที่จะกลั่นกรองคดีอาญาบางประเภทที่ไม่สำคัญ หรือกระบวนการกลั่นกรองคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพ คดีอาญาก็จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ต้องขังในเรือนจำเพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกัน เกิดความแออัดในเรือนจำ ราชทัณฑ์ไม่สามารถที่จะแก้ไข ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคมได้ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก เกิดเป็นวัฏจักรไม่มีที่สิ้นสุด ท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการบริหารงานกระบวนยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การกลั่นกรองคดีอาญาจึงมีความสำคัญต่อระบบการบริหารงานยุติธรรมในทางอาญา โดยสามารถสรุปความสำคัญได้ดังนี้

1. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้คดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลลดน้อยลง เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ผู้พิพากษาก็จะมีเวลาให้กับคดีได้อย่างเต็มที่ปัญหาคดีอาญาคั่งค้างในการพิจารณาของศาลก็จะลดน้อยลงไปด้วย

2. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดงบประมาณของรัฐ ในการจ้างบุคลากรเป็นค่าใช้จ่ายในการฟ้อง และดำเนินคดี

3. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ทำให้คดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริง ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลย

4. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดภาระของผู้พิพากษาในการที่จะต้องทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี

5. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในด้านคดีความของผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ดำเนินคดีเอง หรือโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ผู้ต้องหาและจำเลย

6. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำให้ลดน้อยลง ส่งผลให้ราชทัณฑ์สามารถที่จะแก้ไข ฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคมได้โดยไม่ต้องกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

7. การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้ระบบการจัดการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ในทุกองค์กร

2.3 ปัญหาการกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทย

ปัญหาเรื่องการกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทย นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดูได้จากจำนวนสถิติคดีอาญาที่ขึ้นไปสู่ศาลจำนวนมาก ประกอบกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี เป็นปัญหาที่องค์กรทั้งระบบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย จะต้องร่วมมือช่วยกันแก้ไขหาสาเหตุว่าเพราะเหตุใดคดีจึงขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก โดยประการแรกจะต้องศึกษาสาเหตุจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ว่าเพราะเหตุใดคดีอาญาจึงเข้ามาสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำนวนมาก ก่อนที่จะเข้าไปสู่หลักในทางปฏิบัติว่ามาตราการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และการไต่สวนมูลฟ้องของศาลเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกลั่นกรองคดีอาญา ในการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนรวมในสังคมและคดีที่ขึ้นไปสู่ศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริง ส่งผลให้จำนวนคดีลดน้อยลง ประกอบกับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำก็จะลดน้อยลงไปด้วย หรือมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการทดแทนในการฟ้องคดีอาญา (Alternative Prosecution) อื่น ๆ ขึ้นมาทดแทนมาตรการที่ใช้อยู่ในทางปฏิบัติ

2.3.1 สาเหตุจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัจจุบันต้องยอมรับว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ของประเทศไทยกำลังประสบปัญหา ซึ่งเป็นปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา สาเหตุส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ใช้อำนาจอธิปไตยที่ได้รับ จากประชาชน ในการออกกฎหมาย เพื่อกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาได้โดยง่าย รวมถึงการกำหนดรูปแบบในเรื่องของการลงโทษที่รัฐจะกำหนดทางเลือกในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดไว้อย่างจำกัด เน้นแต่การนำโทษจำคุกมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด เป็นสาเหตุจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ส่งผลให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก โดยแบ่งออกได้เป็น 2 สาเหตุ

(1) การกำหนดความผิดทางอาญา (Criminalization)

(2) การกำหนดรูปแบบของการลงโทษ (Form of Punishment)

(1) การกำหนดความผิดทางอาญา (Criminalization)

เป็นสาเหตุประการแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันส่งผลให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก มาจากการที่รัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่จะกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดทางอาญาก็ได้ ทั้งที่การกระทำนั้น แม้จะไม่ใช่ความผิดในตัวเอง (Mala in se) แต่เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้าม (Mala prohibita) โดยบัญญัติขึ้นมาด้วยเหตุผลในทางเทคนิค (technical reason) อาทิเช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พระราชบัญญัติสาธารณสุข เป็นต้น

การที่รัฐสมัยใหม่ใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาออกมาใช้จำนวนมากเช่นนี้ทำให้สังคมเกิดปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ (Overcriminalization) อันเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องประสบปัญหากับการที่คดีอาญาต่าง ๆ แม้จะเป็นคดีที่เล็กน้อยไม่ร้ายแรงต่อสังคม จะต้องเข้าสู่ระบบในทางปฏิบัติของการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งความผิดนั้นอาจเป็นความผิดในตัวเองหรือแม้จะไม่ใช่ความผิดในตัวเอง ก็สามารถที่จะหามาตรการอื่นมาสนองตอบได้ โดยไม่ต้องใช้มาตรการในทางอาญา

การกำหนดให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดในทางอาญาน่าจะต้องพิจารณาถึงผู้กระทำความผิด และผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรง เช่น ความผิดฐานทำแท้ง โสเภณี ขอทาน ยาเสพติด หรือความผิดที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (Public order) ความผิดเหล่านี้ ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เสียหายเอง หรือเป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (Victimless Crime) รัฐสามารถที่จะกำหนดให้การกระทำนั้น ๆ ไม่ผิดกฎหมาย หรืออาจจะผิดกฎหมายแต่ไม่ผิดกฎหมายอาญา

ในบางประเทศจะกำหนดให้การกระทำความผิดเช่นนั้นไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่ผิดกฎหมายปกครอง ซึ่งวิธีดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนก็จะเป็นไปตามกฎหมายปกครอง ไม่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดรูปแบบในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดไม่ใช่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ฝ่ายบริหารหรือตุลาการ) หากแต่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organ)

(2) การกำหนดรูปแบบของการลงโทษ (Form of Punishment)

เป็นสาเหตุจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาประการที่สอง ที่ทำให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมากก็มาจากการที่รัฐสมัยใหม่ (Modern State) เน้นให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกสนองตอบต่อสังคมในรูปแบบของการลงโทษจำคุก ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวทำให้เป็นภาระต่อองค์กรตุลาการที่จะต้องหามาตรการเพื่อรองรับกับจำนวนคดีที่

จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก และราชทัณฑ์ก็ต้องหามาตรการในการที่จะรองรับกับผู้ต้องขังล้นเรือนจำ โดยเฉพาะปัญหายาเสพติดในกรณีของยาบ้าที่รัฐกำหนดให้ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นผู้เสพ หรือ ผู้จำหน่าย ต้องถูกสนองตอบต่อสังคม โดยที่รัฐกำหนดเน้นโทษจำคุกเป็นหลัก จากข้อมูลสถิติของศาลทั่วประเทศ พ.ศ. 2538 มีจำนวนถึง 35,950 คดี ปี 2539 มีจำนวน 53,423 คดี ปี 2540 มีจำนวน 96,189 คดี และในปี พ.ศ. 2541 ถึงเดือนมิถุนายน มีคดียาบ้าถึง 60,379 คดี เพิ่มสูงมากขึ้นทุก ๆ ปีคดีที่พิจารณาอยู่ในศาลอาญาปัจจุบันเกือบ 60% เป็นคดียาเสพติด และเป็นคดีอันดับต้นของศาลทั่วประเทศ

นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ในเรื่องการลงโทษที่มีมาแต่ในอดีต บุคคลใดที่กระทำความผิดกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ หากแต่รูปแบบของการลงโทษ จะโน้มเอียงแตกต่างไปในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับสังคมและผู้มีอำนาจในสังคมนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดขึ้น โดยสามารถจะแบ่งแยกแนวความคิดในการลงโทษที่มีพัฒนาการมาแต่ในอดีตได้ 2 แนวคิดคือ

(ก) การลงโทษเพื่อทดแทน (Retribution)

(ข) การลงโทษเพื่อป้องกัน (Prevention)

ก. การลงโทษเพื่อทดแทน (Retribution)

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเพื่อให้เอกชนแก้แค้นกันเอง จึงมุ่งที่การพิจารณาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดโทษ โดยหลักการเบื้องต้นจะพิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิดว่าเขาต้องถูกลงโทษก็เพราะเขาสมควรที่จะถูกลงโทษ จากหลักการข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า การลงโทษเพื่อทดแทนมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การทดแทนเป็นการกำหนดโทษให้มีจำนวนพอเหมาะกับความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้กระทำผิดก่อขึ้น (Quantitative retribution)

2. การทดแทนนั้นจะต้องกระทำต่อผู้กระทำผิดโดยตรง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นไม่รวมไปถึงญาติพี่น้องของผู้กระทำด้วย (distributive retribution)

3. จำนวนโทษที่ทดแทนต้องพอเหมาะกับการกระทำผิด เพื่อทำให้ผู้กระทำสามารถจำว่าความเจ็บปวดที่ได้รับจากการถูกลงโทษเป็นเพราะเขาได้กระทำผิด[๕] (Relatiatory retribution)

แนวคิดหลักของการลงโทษก็คือการลงโทษเป็นเป้าหมายที่จบสิ้นในตัวเอง ซึ่งรูปแบบของการลงโทษคือการแก้แค้น การต่อสู้ระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหายรวมไปถึงการชดใช้ค่าเสียหายหรือทรัพย์สิน หากผู้เสียหายได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งผู้กระทำผิดก็ต้องรับโทษเท่า ๆ กับความเสียหายนั้น

---

[๕] ณรงค์ ใจหาญ. **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษ และวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์ . 2534 , หน้า 8.

ข. การลงโทษเพื่อป้องกัน (Prevention)

แนวความคิดนี้มองว่าการลงโทษเป็นเพียงวิธีการ (Means) ไม่ใช่เป้าหมาย (Target) โดยเห็นว่าควรจะมีการปฏิบัติบางอย่างต่อผู้กระทำผิด เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดย้อนกลับมากระทำความผิดซ้ำ (Recidivism) อีกในอนาคต โดยวิธีการป้องกันในปัจจุบันก็มี 3 วิธีคือ การข่มขู่ยับยั้ง (deterrence) การตัดโอกาสมิให้กระทำความผิด (incapacitation) และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (rehabilitation)

ปัจจุบันแนวความคิดทั้ง 2 แนวคิดได้ถูกพัฒนานำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดโทษในทางอาญา โดยรูปแบบการลงโทษที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันคือโทษประหารชีวิต จำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน โดยโทษที่ใช้เป็นหลักมากที่สุดคือโทษจำคุก ซึ่งโทษจำคุกในแต่ละประเทศก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศก็เป็นการจำกัดเสรีภาพอย่างเดียว แต่บางประเทศได้กำหนดให้มีการใช้แรงงานผู้ต้องขังด้วย ในปัจจุบันมีแนวโน้มพัฒนารูปแบบการลงโทษเพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำผิดมากกว่าที่จะนำโทษจำคุกมาเพื่อที่จะจำกัดเสรีภาพแต่เพียงอย่างเดียว

2.3.2. ปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทย

เมื่อทราบสาเหตุและปัญหาของการกลั่นกรองคดีอาญาที่เป็นสาเหตุจากระบบกระบวนยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการที่รัฐเน้นให้ผู้กระทำผิด ต้องถูกสนองตอบต่อสังคมในรูปแบบของการลงโทษจำคุก และการที่รัฐสามารถที่จะกำหนดให้การกระทำความผิดใด ๆ เป็นความผิดในทางอาญา ส่งผลให้คดีอาญาเข้ามาสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมอาญาเป็นจำนวนมาก

ในทางปฏิบัติจึงเป็นภารกิจสำคัญ ที่องค์กรต่าง ๆ ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะต้องพัฒนามาตรการกลั่นกรองคดีอาญาที่ใช้อยู่แล้วในทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด หรือหามาตรการอื่น ๆ เพื่อจะรองรับต่อปัญหาคดีอาญาที่จะเข้ามาสู่ระบบจำนวนมาก โดยถือว่ามาตรการเหล่านั้นเป็นทางเลือกใหม่ ในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดที่นอกเหนือไปจากการลงโทษ โดยกระบวนการยุติธรรมปกติ ซึ่งแนวทางในการพิจารณาในการหามาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญา หรือนำมาตรการที่ใช้อยู่ในทางปฏิบัติมาพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด อาจจะกำหนดได้ 2 แนวทาง คือ การกลั่นกรองคดีที่เป็นทางการ (Formal Screening Case) และ การกลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นทางการ (Informal Screening Case)

(1) การกลั่นกรองคดีที่เป็นทางการ (Formal Screening Case)

การให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ เข้ามามีบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา เพื่อกำหนดมาตรการในการสนองตอบต่อการกระทำความผิดบางประเภท ซึ่งมีลักษณะอันสังคมเห็นว่าไม่ร้ายแรงเพียงพอจะต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อที่จะลงโทษ ทั้งนี้เนื่องมาจากการบริหารกระบวนยุติธรรมทางอาญา (Administration of Justice) ไม่ได้เป็นภารกิจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในกระบวนการยุติธรรม องค์

กรต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันช่วยแก้ไขปัญหาโดยการกลั่นกรองผู้กระทำความผิด ออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งโดยหลักในทางปฏิบัติของประเทศไทย แบ่งการกลั่นกรองคดีอาญาออกเป็น 3 ขั้นตอน

ก. การกลั่นกรองของพนักงานสอบสวน

ข. การกลั่นกรองของพนักงานอัยการ

ค. การกลั่นกรองของศาล (การไต่สวนมูลฟ้อง)

ก. การกลั่นกรองของพนักงานสอบสวน

เป็นมาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญา ชั้นแรกที่คดีอาญาจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทางปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่การจับของพนักงานตำรวจ ปัญหาในเรื่องการกลั่นกรองคดีอาญาในชั้นนี้ มีปัญหาที่ว่าการจับเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำอย่างไรให้การจับเป็นกระบวนการที่ยากที่สุด หมายความว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจจะจับกุมบุคคลใดจะต้องมีการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวนให้ได้อย่างแน่ชัดเสียก่อน ในการที่จะออกหมายจับหรือในกรณีที่จับ โดยไม่ต้องมีหมายจับ ซึ่งการจับโดยไม่มีหมายจับต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน หากให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการในการออกหมายจับตามขั้นตอนจะไม่ทันการณ์ส่งผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ เป็นการกลั่นกรองคดีอาญา เพื่อที่จะทำให้คดีอาญาออกไปตั้งแต่ต้น แต่เมื่อคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (Input) แล้ว เราจะต้องทำอย่างไร เพื่อให้คดีอาญาออกไปจากระบบให้มากที่สุด (Out Put)

ส่วนในเรื่องการสอบสวน เจ้าพนักงานตำรวจในทางปฏิบัติก็มักจะรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะฝ่ายเดียว คือรวบรวมพยานหลักฐานแต่ฝ่ายผู้เสียหาย โดยไม่สอบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ต้องหา ประกอบด้วยระยะเวลาในการสอบสวนที่เนิ่นนาน สิทธิต่าง ๆ ในการที่ตัวผู้ต้องหาจะได้รับในการสอบสวนไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการมีทนายความในระหว่างการสอบสวนและปัญหาในเรื่องระบบการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนจะสอบสวนโดยอิสระ ปราศจากการตรวจสอบหรือถ่วงดุลย์จากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม จะเห็นได้จากการที่องค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทนายความ อัยการ หรือศาล ไม่อาจมีส่วนรับรู้หรือตรวจสอบการปฏิบัติต่อตัวผู้ต้องหาในขั้นตอนสอบสวนได้

ดังนั้น รูปแบบการกลั่นกรองคดีอาญา ในขั้นตอนของพนักงานสอบสวนเพื่อที่จะกลั่นกรองคดีอาญาก่อนขึ้นสู่ศาล อาจจะอยู่ในรูปแบบของการใช้ดุลยพินิจที่จะไม่จับหรือตักเตือน แทนการจับ การเปรียบเทียบคดีอาญาบางประเภท การไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการประนีประนอมยอมความ รายละเอียดผู้เขียนจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

ข. การกลั่นกรองของพนักงานอัยการ

โดยที่อัยการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และมีภารกิจสำคัญในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำผิด อัยการจึงต้องมีดุลยพินิจในระดับหนึ่ง จึงจะสามารถกลั่นกรองคดีอาญาก่อนที่จะขึ้นสู่ศาลได้

ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลยพินิจของอัยการไทย ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างจำกัดมาก คดีจึงขึ้นไปสู่ศาลจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการทดแทนการฟ้องคดีอาญา ในฐานะที่เป็นรูปแบบใหม่ในการสนองตอบของสังคมต่อผู้กระทำผิดอันนอกเหนือจากการลงโทษ ในรูปแบบของการชะลอการฟ้อง เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม อาจจะเป็นเรื่องของการคุมประพฤติ การชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงมาตรการเดิมที่ใช้อยู่ในทางปฏิบัติ ในเรื่องของการเปรียบเทียบปรับและการประนอมข้อพิพาท รายละเอียดผู้เขียนจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

ค. การกลั่นกรองของศาล (การไต่สวนมูลฟ้อง)

การไต่สวนมูลฟ้อง เป็นกระบวนการที่เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องแล้วก่อนที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณา เพื่อที่จะทราบว่าคดีที่ฟ้องมีมูลความจริงที่จะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ถ้ามีมูลก็รับฟ้องไว้พิจารณา ถ้าไม่มีมูลก็จะสั่งยกฟ้องเป็นการกลั่นกรองคดีอาญาอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะถ้าไม่มีการกลั่นกรองในชั้นนี้จะทำให้คดีขึ้นสู่ศาลอย่างมากมาย ทั้งที่มีมูลความผิดและไม่มีมูลความผิด ก่อความเดือดร้อนต่อสังคมส่วนรวม ประชาชนต้องเสียเวลาไปขึ้นโรงขึ้นศาลเสียเงินจ้างทนายสู้คดี ประกันตัว จึงต้องมีกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลอีกชั้นหนึ่งก่อน

ปัญหาในชั้นนี้ มีปัญหาในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ศาลจะไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้อง เป็นเหตุให้คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเกือบทุกเรื่องอาจเกิดการผิดพลาดในคดีได้โดยง่าย เพราะพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ก็โดยดูจากพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนทำความเห็นมาเท่านั้น เมื่อนำคดีอาญาขึ้นสู่ศาลโดยไม่ผ่านขั้นตอนในการไต่สวนมูลฟ้องอีก จึงอาจผิดพลาดได้โดยง่าย และคดีจะขึ้นไปสู่ศาลจำนวนมากรวมถึงรูปแบบวิธีการในการไต่สวนมูลฟ้องที่ไม่ให้สิทธิผู้ต้องหาในการสืบพยานได้ รายละเอียดผู้เขียนจะขอกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

(2) การกลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นทางการ (Informal Screening Case)

เป็นการกลั่นกรองโดยใช้องค์กรอื่น ๆ ในสังคม นอกเหนือจากองค์กรของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ อันเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาหลายประการในการกลั่นกรองคดีอาญา โดยองค์กรของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารการจัดการ (managerial Crisis) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความซับซ้อนของระบบราชการ (bureaucratic) รวมถึงการไม่ให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหลักการกลั่นกรองคดีอาญาโดยไม่เป็นทางการนี้ ก็คือการให้ชุมชน (Community) เข้ามามีบทบาทแทนรัฐในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะใช้ระบบราชการ

การกระทำผิดความผิดส่วนใหญ่เกิดขึ้นในชุมชน ดังนั้น ชุมชนควรที่จะมีมาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญา หรือหาแนวทางที่จะระงับข้อพิพาท ที่เกิดขึ้นในชุมชนเอง อาจจะปรากฏในรูปของศาลชุมชน หรือศาลหมู่บ้าน (Community Court) หากพิจารณาอาจเห็น

ได้ว่า การให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทแทนรัฐนี้เป็นพัฒนาการใหม่ แต่ความจริงแล้วก็คือการนำแนวคิดในอดีตที่ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิด อันเป็นวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมของชุมชนมนุษย์กลับมาใช้นั่นเอง[6]

2.4 ผลที่เกิดจากคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

การที่คดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย อันจะส่งผลกระทบต่อการจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทุกองค์กร ในที่สุดก็จะส่งผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวมซึ่งนับวันคดีอาญาเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี (ดูจากสถิติคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร)[7]

สถิติคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร

ปี (พ.ศ.)	คดีที่ค้างมา (คดี)	คดีที่ศาลชั้นต้นรับมาใหม่ (คดี)	คดีเสร็จไป (คดี)
2536	22,100	418,331	413,819
2537	26,612	465,750	459,330
2538	33,032	494,614	491,574
2539	36,072	522,862	516,053
2540	42,881	542,139	527,700
2541	57,320	568,045	553,243
2542	72,122	538,990	527,856

จากการรายงานสถิติคดีอาญาของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2536 – 2542 กระทรวงยุติธรรม แสดงให้เห็นถึงสถิติคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร ซึ่งจะมีคดีอาญาที่ค้างเพิ่มมากขึ้นทุกปี ประกอบกับจำนวนคดีที่ศาลชั้นต้นรับเข้ามาใหม่ ก็จะมีจำนวนมากขึ้นทุก ๆ ปี เช่นเดียวกัน

จากปัญหาที่คดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

2.4.1 คดีค้างการพิจารณาของศาล

เมื่อระบบการจับและการสอบสวนขาดประสิทธิภาพ ย่อมนำไปสู่การกลั่นกรองคดีอาญาที่ไร้ประสิทธิภาพ ทำให้อัยการต้องสั่งฟ้องไปเกือบทุกเรื่อง ประกอบกับในเรื่องการได่

---

[6] Roger Matthews, "Reassessing informal Justice", **Informal Justice**, London: Sage Publication, 1998, P 4-6.

[7] รายงานสถิติคดีอาญาของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2536-2542. ศูนย์บริการข้อมูลตุลาการ. กระทรวงยุติธรรม.

สวนมูลฟ้องในกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ ศาลจะไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้อง ทำให้ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์กันในระหว่างองค์กร ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมากผู้พิพากษาก็ต้องใช้เวลาในการพิจารณาตัดสินคดีเป็นเวลานาน ทำให้มีคดีค้างการพิจารณาเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี

2.4.2 สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ในภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ถ้าคดีอาญาทุกคดีจะต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง หรือ เป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญา ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยไม่จำเป็น ถ้ามีระบบการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอจะส่งผลให้จำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็จะลดลงไปด้วย

2.4.3 สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ

เมื่อปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก รัฐต้องใช้งบประมาณในการจ้างบุคลากรไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นทนายของแผ่นดิน ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ตัดสินพิจารณาคดี และผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ทำให้งบประมาณของรัฐสิ้นเปลืองไปโดยใช่เหตุ

2.4.4 การตัดสินพิจารณาคดีผิดพลาด

เมื่อปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ประกอบกับผู้พิพากษามีจำนวนน้อยทำให้ผู้พิพากษา ต้องพิจารณาคดีหลายคดีในเวลาที่จำกัด อาจเกิดการตัดสินการพิจารณาคดีที่ผิดพลาดได้ง่าย หากคดีขึ้นสู่ศาลน้อย ผู้พิพากษาก็จะมีเวลาให้กับคดีได้อย่างเต็มที่ การตัดสินพิจารณาคดีก็จะผิดพลาดน้อยลงไปด้วย

2.4.5 ความแออัดในเรือนจำ

เมื่อปริมาณคดีอาญาขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ประกอบกับระบบการกลั่นกรองคดีไม่สามารถที่จะกลั่นกรองคดีอาญา หรือหามาตรการที่มีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีอาญาบางประเภทออกจากระบบได้ ส่งผลให้ผู้พิพากษาต้องใช้ดุลยพินิจในการลงโทษจำคุกมากกว่าที่จะใช้โทษปรับ เนื่องจากโทษปรับมีจำนวนโทษที่น้อยเกินไป ผู้ต้องขังในเรือนจำก็จะเพิ่มขึ้นมากด้วยเช่นเดียวกัน ในที่สุดเกิดความแออัดยัดเยียดในระบบเรือนจำ ทำให้เป็นปัญหาผู้ต้องขังหลบหนีออกจากเรือนจำ เรือนจำไม่สามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคม

ดังนั้น องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และชั้นศาล จะต้องสร้างระบบการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการแสวงหามาตรการทดแทนการฟ้องคดีอาญา ในการที่จะกลั่นกรองคดีอาญาไม่ให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ท้ายสุดสังคมส่วนรวมจะได้รับการคุ้มครองจากการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

การกลั่นกรองคดีอาญาในต่างประเทศ

ในต่างประเทศจะมีระบบการกลั่นกรองที่มีประสิทธิภาพ เหตุผลก็คือเพื่อตัดคดีบางประเภทที่ไม่สำคัญไม่ให้เข้าสู่การพิจารณาของศาล อันจะส่งผลก่อให้เกิดคดีล้นโรงล้นศาล สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ และการพิจารณาคดีอาจผิดพลาดได้ง่าย ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ในที่สุดก็จะส่งผลต่อระบบการจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมอาญา

ประเทศในระบบสากลไม่ค่อยเกิดปัญหาในการกลั่นกรองคดีอาญาเพื่อนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย เหตุผลมาจากประเทศในระบบสากลจะมีระบบในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยมีมาตรการซึ่งเป็นทางเลือกทดแทนการฟ้องคดีอาญา อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการในการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) มีองค์การตุลาการที่มีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการจับและการไต่สวนมูลฟ้อง ประเทศฝรั่งเศสมีการวางระบบการสอบสวนที่ดี มีองค์กรตำรวจสอบสวน และพนักงานอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวนในกระบวนการเดียวกัน นอกจากนั้นยังมีผู้พิพากษาสอบสวน และประเทศญี่ปุ่นมีระบบการให้อัยการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนที่จะศึกษาระบบการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา จำเป็นจะต้องเข้าใจในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น และเข้าใจในระบบการปกครองประกอบกันด้วย

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายอันได้แก่ ผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหามีความเท่าเทียมกันในการดำเนินคดี โดยถือหลักที่ว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นกระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหาตามหลัก Presumption of innocent

ส่วนในระบบการปกครองประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นหลักในการปกครอง การบริหารประเทศ และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเดินตามแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามแนวทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Criminal Procedure) โดยแต่ละมลรัฐมีการปกครองตนเอง มีอำนาจออกกฎหมายและกฎข้อบังคับขึ้นใช้ในมลรัฐนั้น ๆ ได้ โดยที่รัฐบาลกลางซึ่งเป็นรัฐบาลที่รวมผู้แทนของแต่ละมลรัฐก็สามารถที่จะออกกฎหมายใช้บังคับได้ทั่วประเทศ และมลรัฐ

ต่าง ๆ ก็จะต้องเคารพนับถือกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลาง ถ้ากฎหมายที่ออกโดยมลรัฐขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง กฎหมายนั้นก็จะใช้ในมลรัฐไม่ได้ ทั้งหมดจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รูปแบบการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนของการสอบสวน จะดำเนินการโดยยึดถือกฎหมายเป็นหลัก หรือมุ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ ตามหลักที่เรียกว่า The Due Process of Law กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาจะเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่ได้แยกหน้าที่สอบสวนออกจากหน้าที่ฟ้องร้องของพนักงานอัยการ มีการเน้นประสิทธิภาพการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่นอนชัดเจนก่อนที่จะมีการจับกุม หรือออกหมายในการจับกุม จะไม่ออกหมายจับ หมายค้นในลักษณะเป็นการเหวี่ยงแห ในกรณีปกติอำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจขององค์กรที่เป็นกลาง คือ ศาล Magistrate การควบคุมตัวมีระยะเวลาสั้น เพื่อจะนำตัวผู้ต้องหามาสู่อำนาจศาลต่อไปโดยเร็ว เพื่อให้เกิดการคุ้มครองอย่างเต็มที่

ศาลมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบมูลคดีเบื้องต้น คดีอุกฉกรรจ์จะมีการกลั่นกรองคดีโดยคณะลูกขุนใหญ่ หรือ Grand Jury การกลั่นกรองคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาคดีของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น องค์กรหรือบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในโครงสร้างประกอบด้วยหลายฝ่าย แต่องค์กรที่เป็นหลักที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งแต่ละองค์กรมีการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ต่อกันไว้อย่างเหมาะสม มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ

ขั้นตอนการกลั่นกรองในชั้นก่อนการพิจารณาพอสรุปได้ดังนี้ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายจะดำเนินการสืบสวน (Investigation) รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้น ต่อจากนั้นจะทำการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่สืบสวนมา โดยวิธีการจับกุมนั้นก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ หากเป็นกรณีปกติทั่วไป การจับจะต้องมีหมาย (Arrest Warrant) ที่ออกโดยผู้พิพากษาในศาล Magistrate หากเป็นกรณีฉุกเฉินหรือการกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก็อาจทำการจับกุมได้โดยไม่ต้องมีหมายเมื่อจับกุมผู้ต้องสงสัยแล้ว ก็นำสู่ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำการตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ทะเบียนประวัติอาชญากร การพิมพ์ลายนิ้วมือ และอื่น ๆ ซึ่งขั้นตอนนี้เรียกว่า “Booking” เมื่อได้มีการ “Booking” ผู้ต้องหาแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องรายงานการจับกุมและการกล่าวหาว่าผู้ต้องหากระทำผิดนั้นไปยังพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้อง การเข้ามายุ่งเกี่ยวข้องของพนักงานอัยการในขั้นตอนนี้เป็นเพียงการพิจารณาตั้งข้อหาที่ถูกต้องแก่ผู้ต้องหาเท่านั้น ยังไม่ถึงขั้นตอนที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อย่างไรก็ตาม มีคดีจำนวนไม่น้อยที่พนักงานอัยการสั่งปล่อยผู้ต้องหาไปจากขั้นตอนที่ถูกคุมขังอยู่ที่โรงพักได้เลย ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะเห็นว่าจะหาพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้องได้ลำบาก

เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีมูลที่จะตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหานั้น ก็จะต้องเตรียมทำคำร้องเพื่อยื่นต่อศาลเรียกว่า Complaint ในคำร้องดังกล่าวจะระบุชื่อผู้ต้องหาและข้อกล่าวหาที่ว่าเขากระทำผิดฐานใดบ้าง ขั้นตอนต่อไปก็คือ การนำตัวผู้ถูกจับไปสู่อำนาจศาลซึ่งเรียกขั้นตอนนี้ว่า "First Appearance" หรือ "Initial Appearance" เป็นการนำตัวผู้ต้องหามาปรากฏตัวต่อศาลครั้งแรก โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้ต้องหาไปสู่ศาลโดยไม่ชักช้า (Without Unnecessary Delay) ในชั้นนี้จะมีการไต่สวน แจ้งข้อกล่าวหา แจ้งสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ต้องหามีสิทธิ และพิจารณาให้ประกันตัว ขั้นตอนต่อมาจะเป็นการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) โดยพนักงานอัยการจะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่มีประกอบข้อหาตามที่ตัดสินใจฟ้องว่ามีพยานหลักฐานพอเพียงหรือไม่ ศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการว่าพอเพียงหรือไม่เพื่อพิจารณาถึงมูลคดีว่าคดีมีมูลหรือไม่ ในชั้นนี้ผู้ต้องหาสามารถซักค้านพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ หรือนำพยานของตนเข้าสืบได้ เพื่อหักล้างว่าคดีไม่มีมูล หากศาลเห็นว่าคดีมีมูลพยานหลักฐานของพนักงานอัยการเพียงพอก็จะกำหนดให้คดีไปสู่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาต่อไป พนักงานอัยการก็จะเสนอคำฟ้องเพื่อพิจารณาในชั้นพิจารณาต่อไป ในบางมลรัฐได้กำหนดให้มีการกลั่นกรองการฟ้องโดย Grand Jury หรือคณะลูกขุนใหญ่ ต่อจากนั้น ก็จะเป็นขั้นตอนของการพิจารณาและพิพากษาตัดสินคดีในที่สุด[1]

3.1.1 การกลั่นกรองคดีอาญาโดยองค์กรตุลาการ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนต่าง ๆ จะมีองค์กรที่เป็นกลางและอิสระในการเข้ามากลั่นกรอง องค์กรดังกล่าวก็คือ องค์กรตุลาการ ดังนั้นองค์กรตุลาการจึงมีบทบาทมากในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างเต็มที่ ในชั้นก่อนการพิจารณา เพื่อให้การคุ้มครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการอันเป็นบทบาทขององค์กรตุลาการของประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาได้ดังนี้

(1) การออกหมายจับ

การจับเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทันทีที่มีการจับเกิดขึ้น ตามความหมายของการจับนั้น เป็นการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมบุคคลเข้าสู่ที่คุมขัง และการจับดังกล่าวนั้นเพราะมีวัตถุประสงค์หรือแนวโน้มที่จะฟ้องบุคคลนั้นว่ากระทำความผิด ซึ่งในการดำเนินการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น หากมีการดำเนินการที่ไม่รอบคอบรัดกุม ทำการจับโดยปราศจากเหตุอันควร อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จำเป็นที่จะต้องมีการวางมาตรการเพื่อควบคุม กำกับตรวจสอบการจับ บทบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นสิ่งที่จะป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจอันเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

---

[1] พรเพชร วิชิตชลชัย. "การชี้สองสถานหรือการสอบคำให้การจำเลยในคดีอาญาตามหลักกฎหมายอเมริกัน" **ดุลพาห**. 40, 5. กันยายน-ตุลาคม 2533, หน้า 103-104.

ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4 (The Fourth Amendment) ได้วางบทบัญญัติไว้ว่า

> "สิทธิของประชาชนที่จะมีความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย เคหสถาน เอกสาร และ สิ่งของ จากการค้น จับ และยึด โดยไม่มีเหตุอันควรนั้น จะถูกล่วงละเมิดมิได้ และห้ามออกหมายเว้นแต่จะมีเหตุอันควร ซึ่งได้มาจากการสาบาน หรือปฏิญาณตน และหมายจะต้องระบุให้แน่ชัดถึงสถานที่ที่จะถูกค้น บุคคลที่จะถูกจับ หรือสิ่งของที่จะถูกยึด"

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล การจับซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย โดยหลักจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุอันสมควร (Probable Cause) อันเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้ การออกหมายจับก็ต้องปรากฏเหตุอันควร หมายต้องมีความแน่ชัด มีการปฏิญาณสาบานตน เมื่อมีการขอให้ออกหมาย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กว้าง ๆ มุ่งวางหลักคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ เมื่อวางหลักการไว้อย่าง กว้าง ๆ เช่นนี้แล้ว ในเรื่องของรายละเอียด วิธีการ เป็นเรื่องที่ตามมาภายหลัง และการออกกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ก็ยึดถือบทบัญญัติหรือหลักการดังกล่าวนี้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของตน

เมื่อบทบัญญัติในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4 ได้บัญญัติไว้เพียงระบุเงื่อนไขการจับและการออกหมายจับไว้โดยชัดเจนว่ากระทำมิได้ เว้นแต่จะมีเหตุอันควร (Probable Cause) แต่มิได้ระบุชัดเจนว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบออกหมาย แต่องค์กรตุลาการหรือศาลของสหรัฐอเมริกาก็วางเป็นหลักและถือตลอดมาว่า องค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกหมายคือองค์กรที่มีความเป็นกลาง หมายถึงองค์กรตุลาการหรือศาลนั่นเอง ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะต้องคอยสอดส่องดูแลว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารนั้นกระทำไปโดยมีเหตุผลสมควรหรือไม่ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลควรเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการฝ่ายบริหารจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและ รีบด่วนเท่านั้น

หมายจับนั้นโดยทั่วไปจะออกโดย Magistrate วิธีการก็โดยการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยื่นคำร้องต่อศาลและได้สาบานปฏิญาณตนกล่าวหาบุคคลใดว่ากระทำความผิด ตามการกระทำผิดเกิดขึ้น ในกรณีที่ได้รับทราบรายละเอียดมาโดยแจ้งข่าวก็ต้องบรรยายให้เห็นถึงแหล่งข่าวและความน่าเชื่อถือ เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุอันควรสำหรับการออกหมายจับ[๒]

Magistrate จะไม่ออกหมายจนกว่าจะได้พิจารณาตัดสินใจได้ว่ามีเหตุอันควร (Probable Cause) ที่น่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการที่ถูกหาว่ากระทำความผิด เชื่อว่ามี

---

[๒] Kerper, **Introduction to the Criminal Justice System**, P. 245.

การกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ข่าวสารรายละเอียดที่ยื่นมามีที่มาที่น่าเชื่อถือได้ ไม่ใช่ยอมรับความเชื่อตามคำร้องที่ยื่นเสนอมาว่ามีเหตุอันควร แต่ต้องพิจารณาทบทวนถึงรายละเอียดข่าวสารข้อมูลที่ บ่งระบุในการออกหมายด้วย ในบางแห่งอาจจะมีการตรวจสอบหรือสอบถามต่อหน้า Magistrate เพื่อประกอบคำร้องด้วย ถ้า Magistrate เชื่อว่ามีเหตุอันควรก็จะออกหมายต่อไป

ในทางปฏิบัติของการออกหมายจับ อัยการจะเข้ามามีบทบาทอยู่ด้วย เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องดำเนินการผ่านทางอัยการ โดยที่อัยการนั้นจะมีบทบาทในการตรวจสอบหรือไต่ตุลยพินิจเบื้องต้น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเหตุผลอันควรของการจับและการขอออกหมายจับเมื่อจะมีการขอออกหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะยื่นคำร้องผ่านอัยการ อัยการจะเป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่ออกหมายจับได้ อัยการจะเป็นผู้จัดเตรียมโดยการเขียนหรือพิมพ์หมายยื่นต่อศาลขอให้พิจารณาลงนาม[๑]

ในสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อศาลเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบออกหมายอันเป็นการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินต้องรีบจับกุมโดยไม่อาจขอออกหมายได้ทัน ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ไม่ใช่เป็นความผิดซึ่งหน้า เพราะกรณีความผิดซึ่งหน้าสามารถจับได้โดยไม่ต้องมีหมาย (Warrantees) อยู่แล้ว ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นอย่างยิ่งในการที่เจ้าพนักงานตำรวจได้กระทำการจับไปก่อน ศาลก็ต้องทำการคุ้มครอง โดยมาตรการหมายจับย้อนหลัง (Post-arrest Warrant) กล่าวคือ เมื่อมีการจับกุมแล้วจะต้องรีบมาขอหมายต่อศาล เป็นการออกหมายย้อนหลัง โดยวิธีดำเนินการตำรวจต้องดำเนินการผ่านทางอัยการเหมือนการขอออกหมายก่อน จับกุมนั่นเอง

สำหรับรายละเอียดของหมายจับของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นแบบพิมพ์ที่ปรากฏ ข้อความ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหมายว่าต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและออกในนามของมลรัฐหรือสหรัฐ ต้องระบุลักษณะของความผิดให้ชัดเจน ต้องสั่งให้จับกุมผู้ต้องหาและนำตัวมาสู่อำนาจศาลที่ออกหมาย ระบุนามของผู้ต้องหาหรือบอกตำหนิรูปพรรณให้รู้ตัวผู้จะถูกจับได้แน่นอน ระบุวันเวลาและสถานที่ออกหมาย และศาลผู้ออกหมายต้องลงนามกำกับพร้อมตำแหน่งหน้าที่ โดยศาลที่ทำการออกหมายไม่จำเป็นต้องเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ออกหมายนั้นก็ได้ ซึ่งปกติการออกหมายจะเป็นหน้าที่ของ Magistrate หรือผู้พิพากษาศาลแขวง ศาลระดับล่างเป็นส่วนใหญ่

การออกหมายจับเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการเป็นส่วนใหญ่ การให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นออกหมายจับได้เป็นกรณีของข้อยกเว้นเฉพาะกรณีหรือเฉพาะคดี โดยอาจจะมีกฎหมายเฉพาะของมลรัฐให้อำนาจเอาไว้ ผลของการให้องค์กรตุลาการหรือศาลทำหน้าที่ในการออกหมายจับหรือตรวจสอบการจับนั้น ทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

---

[๑] สุรินทร์ ถั่วทอง, "การจับ หมายจับ และเสรีภาพในร่างกายของบุคคล," วารสารอัยการ ๕, มกราคม ๒๕๒๕, หน้า 44.

(2) การไต่สวนมูลฟ้อง

การไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) เป็นมาตรการหนึ่งในการกลั่นกรองคดีอาญาของการฟ้องร้องโดยไม่มีมูล หรือไม่มีเหตุอันควรเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีความผิดประเภท Felony นอกจากนั้นยังเป็นการกลั่นกรองคดีออกจากการฟ้องร้องคดีที่ขาดพยานหลักฐานสนับสนุน และเป็นการตรวจสอบความรับร้อน เล่นเล่อของพนักงานอัยการด้วย

สิทธิที่จะได้รับการไต่สวนมูลฟ้องนั้น มีบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดา มิได้กล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ใช้ก็ได้โดยแสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยาย การกลั่นกรองโดย Grand Jury ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 (The Fifth Amendment) ได้บัญญัติไว้ว่า

> "บุคคลใดจะถูกพิจารณาในคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือคดีอาญาร้ายแรงเสียชื่อเสียงอื่นใดไม่ได้นอกจากคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) จะได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรให้พิจารณาคดีนั้นแล้ว ทั้งนี้ ยกเว้นคดีที่เกิดขึ้นในกองทัพบก หรือกองทัพเรือ หรือมีความไม่สงบเกิดขึ้น..."

วิธีการพิจารณาของ Grand Jury นั้น เริ่มด้วยอัยการเสนอข้อหารายละเอียดการพิจารณาต่อ Grand Jury กล่าวคือ อัยการจะเป็นผู้เขียน Indictment ยื่นให้ Grand Jury เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานประกอบ Indictment เมื่อเห็นว่าคดีมีมูลแน่นหนา พยานหลักฐานน่าเชื่อถือว่าเป็นไปได้ก็จะอนุญาตให้ฟ้องได้ หากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอัยการ เห็นว่าคดีไม่มีมูลพอฟ้องต้องปล่อยตัวจำเลยไป

ความมุ่งหมายของการไต่สวนมูลฟ้อง ก็เพื่อป้องกันมิให้จำเลยหรือผู้ต้องหาต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ในเมื่อไม่มีเหตุผลสมควรที่จะเชื่อว่าเขาได้ทำผิดตามข้อกล่าวหา ปรากฏจากสถิติว่า ได้มีการจับกุมกันมากมาย โดยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาตัวผู้ถูกจับขึ้นศาลได้ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องของ Grand Jury ย่อมสามารถที่จะกลั่นกรองคดีมิให้มีการกล่าวหาซึ่งไม่มีเหตุผลพอขึ้นไปสู่ขั้นพิจารณาโดยศาลได้ เป็นขั้นตอนที่มุ่งให้อัยการแสดงพยานหลักฐานเท่าที่จำเป็น ในการที่จะอ้างถึงความเชื่ออันมีเหตุสมควรว่าคดีมีมูล ทำให้ผู้ต้องหาที่บริสุทธิ์มีโอกาสได้พบอิสระภาพโดยเร็ว ดังนั้น อาจสรุปความมุ่งหมายหรือเหตุผลของการไต่สวนมูลฟ้องได้ 3 ประการ คือ[4]

1. เพื่อพิจารณาว่ามีเหตุอันควรที่จะนำคดีสู่การพิจารณาหรือไม่

---

[4] Howard C. Daudistel, William B. Sanders and David F. Luckenbill, **Criminal Justice : Situation and Decisions.** (New York : Holt Rinechart and Winston, 1979). P. 125.

2. เพื่อเปิดโอกาสให้จำเลยมีโอกาสได้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดการฟ้องร้องกล่าวหา

3. เพื่อให้รัฐสามารถรักษาไว้ซึ่งคำพยาน ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงคัดค้านโต้แย้งได้ภายหลัง

Grand Jury เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายศาล เป็นหลักประกันหรือเครื่องมือในการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและประชาชน จากการกระทำอันไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออำนาจรัฐ

บทบาทหน้าที่ของ Grand Jury นั้น ทำหน้าที่คล้ายกับศาล คือ เป็นองค์กรกลั่นกรองการเสนอข้อหา หรือคำฟ้องของอัยการในคดีความผิดร้ายแรง เป็นการตรวจสอบการตัดสินใจที่จะฟ้องของอัยการอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ ภายใต้บทบัญญัติของ The Fifth Amendment คำสั่งของพนักงานอัยการให้ฟ้องคดีอาญาอุกฉกรรจ์ (ความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีระวางโทษจำคุกเกินกว่า 1 ปี ขึ้นไป) จะไม่มีผลเว้นแต่คณะลูกขุนใหญ่ หรือ Grand Jury จะเห็นด้วยกับอัยการและชี้ขาดให้พิจารณาได้ (Indictment) ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ในคดี Wood V. Georgia (1962)[5] ว่า หน้าที่สำคัญของคณะลูกขุนก็คือ "ยืนอยู่ระหว่างผู้กล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อชี้ขาดว่า คำฟ้องได้มาโดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยการข่มขู่หรือบังคับขืนใจประการอื่น"

วิธีการพิจารณาของ Grand Jury นั้น เริ่มด้วยการที่อัยการเสนอข้อหารายละเอียดต่อ Grand Jury เพื่อพิจารณา หากพิจารณาเห็นสมควรก็จะอนุญาตให้ฟ้องได้ เรียกว่าอนุญาตให้ฟ้อง หรือ True Bill กล่าวคือ เห็นว่า คดีมีมูลแน่นหนา พยานหลักฐานน่าเชื่อถือว่าเป็นไปได้ก็จะมีการออก Indictment โดยที่อัยการจะเตรียมไว้อยู่แล้ว โดยให้หัวหน้าคณะลูกขุนใหญ่ หรือ Grand Jury ลงนาม เพื่อฟ้องร้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาต่อไป หากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอัยการ Grand Jury ก็จะลงความเห็น Not True Bill ต้องปล่อยตัวจำเลยไป

เนื่องจากการพิจารณาของ Grand Jury เป็นการพิจารณาลับ จำเลยไม่มีสิทธินำพยานหลักฐานเสนอ เว้นแต่จะได้รับอนุญาติ ไม่มีสิทธิให้ทนายช่วยเหลือ เพราะมิได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือไม่ผิด แต่วินิจฉัยว่า พยานหลักฐานพอเพียงจะฟ้องลงโทษหรือไม่เท่านั้น อัยการต้องให้คำแนะนำชี้แจงแก่ Grand Jury ในทางปฏิบัติของกระบวนการ พยานจะถูกหมายเรียกมาให้ถ้อยคำและซักถามโดยอัยการหรือคณะลูกขุน พยานวัตถุก็จะนำมาแสดงเพื่อความถูกต้องแท้จริง และตรวจสอบได้โดยลูกขุนเหมือนกับแสดงในศาล

พนักงานอัยการมักต้องการที่จะเสนอคดีผ่าน Grand Juryเพื่อทำการกลั่นกรองมูลคดีก่อน ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลดังนี้

---

[5] วิสาร พันธุนะ. "วิธีพิจารณาความอาญาในสหรัฐอเมริกา" **ดุลพาห**. 25 กันยายน-ตุลาคม 2521, หน้า 52.

1. กรณีผู้ต้องหายังไม่ถูกจับ พนักงานอัยการต้องการให้ไต่สวนเป็นการลับ

2. พนักงานอัยการต้องการหลีกเลี่ยงการถูกซักค้านพยานที่ไม่เต็มใจโลเล โดยยังไม่ถึงเวลาอันควร เพราะการพิจารณาของ Grand Jury กระทำฝ่ายเดียว (Expert) ไม่มีการซักค้าน ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ พยานที่เป็นเด็กชายหรือเด็กหญิง ไม่ต้องการที่จะให้ปากคำในที่เปิดเผย และได้รับรู้จากสาธารณชนทั่วไป

3. พนักงานอัยการปรารถนาที่จะให้ Grand Jury ร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจที่จะฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องร้องร่วมกันในบางคดี เช่น คดีที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของสาธารณะ คดีเกี่ยวกับการเมืองในท้องถิ่น

4. พนักงานอัยการต้องการที่จะใช้อำนาจการสอบสวนของ Grand Jury ในคดีที่สับสน ซับซ้อน หรือคดีเกี่ยวกับการคอรัปชั่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. เมื่อกระบวนการพิจารณาของ Grand Jury เร็วกว่า เช่น กรณีคดีเกี่ยวกับจำเลยทั่ว ๆ ไป ที่มีการกระทำที่เปิดเผย แจ้งชัด ปรากฏอยู่แล้ว

6. เมื่อพยานสำคัญอยู่ในคุก เช่นกรณีความผิดที่ก่อโดยผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดร่วมและถูกฟ้องหลังจากได้ฟ้องร้องพิจารณาตัดสินผู้ร่วมกระทำผิดไปแล้ว

นอกจากรูปแบบคำฟ้อง หรือการแสดงคดีของอัยการต่อศาล ภายใต้ Common Law นั้น ในคดีความผิดประเภท Felony นั้น อัยการต้องเสนอคำฟ้องแบบ "Indictment" ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในความผิดประเภท Misdemeanor อัยการจะเสนอคำฟ้องแบบ "Information" กล่าวคือ เป็นคำฟ้องคำกล่าวหาที่อัยการทำขึ้นได้เอง

การฟ้องแบบ (Information) ให้อำนาจอัยการใช้ดุลยพินิจได้เต็มที่ในการ สั่งฟ้อง ไม่ต้องการให้ Grand Jury ช่วยตรวจมูลฟ้อง โดยให้อัยการเปรียบเสมือน Grand Jury ซึ่งมีองค์คณะเป็นคนเดียวจำนวนเต็มที่ขององค์คณะ Grand Jury และยอมให้คน ๆ เดียวมีอำนาจเรียกพยานมาซักถามแล้วกล่าวหาตามการที่ได้รู้เห็นมานั้น ในบางมลรัฐอัยการจะยื่นคำฟ้องไม่ได้จนกว่าจะได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary hearing) เสียก่อน แล้วผู้พิพากษาไต่สวน (The Hearing Magistrate) จึงสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้คดีสั่งเรียกประกันหรือให้เอาตัวขังระหว่างพิจารณา (Trial) ได้ ความมุ่งหมายที่ว่าจำกัดอำนาจอัยการไว้เช่นนี้ก็เพื่อจะป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องโดยปราศจากมูล และเป็นการให้ความคุ้มกันแทน Grand Jury แต่บางอย่างก็ยอมให้อัยการยื่นคำฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง วิธีพิจารณานี้ก็จำกัดเฉพาะกรณีผู้ต้องหาถูกจับตามหมายจับ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากศาลถึงเหตุอันควรเชื่อในขณะถูกจับแล้ว[6]

---

[6] อมร อินทรกำแหง. "การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา" **ดุลพาห**, ปีที่ 19, 2500, หน้า 18.

3.1.2. การกลั่นกรองคดีอาญาโดยอัยการ

สหรัฐอเมริกาถือว่าอัยการเป็นกลไกที่สำคัญและมีอำนาจมากที่สุดในบรรดาองค์กรทั้ง 4 ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอำนาจตั้งแต่การจับกุมผู้กระทำความผิด สอบสวน ฟ้องร้อง ถอนฟ้อง และเมื่อศาลพิพากษาแล้วก็ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอภัยโทษอีกด้วย ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้เป็นการใช้อย่างกว้างขวาง เด็ดขาด และเป็นการภายใน ไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลต่อผู้ใด เว้นแต่ในบางกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ แต่ทั่วไปแล้วอัยการจะมีอำนาจเป็นอิสระมาก

อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการ สอบสวนแม้ว่าโดยปกติทั่วไปแล้ว การสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการจับตัวผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าควบคุมได้ตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและสั่งงานอยู่ในสำนักงานของตน นอกจากจะมีอำนาจควบคุมการสอบสวนร่วมกับตำรวจดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังอาจเริ่มอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลยพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไปยังศาล นับเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดในการกลั่นกรองคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อการสอบสวนคดีอาญาเสร็จสิ้นไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนโดยตำรวจ โดยอัยการหรือทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันสอบสวนก็ตาม จะต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดรวบรวมสำเนาการสอบสวนแล้วเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นว่า สมควรฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ในกรณีเช่นนี้ อัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ทันที

ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการ จึงเป็นอำนาจที่กว้างขวาง และอิสระมาก เช่น หากอัยการเห็นว่าตามรูปคดีมีหลักฐานอ่อน หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอในการกระทำความผิดเหล่านี้ อาจเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลที่อัยการหยิบยกขึ้นมาประกอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ นอกจากนี้ อัยการยังอาจต่อรองคำรับสารภาพในการตั้งข้อหากับผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ ในคดีที่จะฟ้องคดีอุกฉกรรจ์ (Felony) อัยการอาจต่อรองคำรับสารภาพกับผู้ต้องหา โดยให้ผู้ต้องหารับสารภาพในความผิดสถานเบา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผลประกอบเหตุที่จะใช้ดุลยพินิจดังกล่าวด้วย เหตุผลอันหนึ่งในการที่อัยการของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง เพราะไม่มีเครื่องมือ สถานที่ และกำลังคนเพียงพอที่จะใช้บังคับกฎหมายอาญาได้ทั้งหมด อัยการจึงต้องมีดุลยพินิจในการที่จะนำเฉพาะบางคนเท่านั้นเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม โดยวิธีการฟ้องร้องต่อศาล ถ้าอัยการไม่มีดุลยพินิจ และจะต้องฟ้องคดีที่เกิดขึ้นแทบทุกคดีแล้ว ก็จะเป็นภาระแก่องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างมากมาย จนอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมนั้นหมดสมรรถภาพที่จะดำเนินงานต่อไปได้

อำนาจอัยการในสหรัฐอเมริกา ในการกลั่นกรองคดีอาญา อาจสรุปได้ดังนี้

(1) อำนาจที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนนั้น แม้ว่าโดยปกติแล้วการสอบสวนเสาะหาพยาน การรวบรวมพยานหลักฐานและการจับตัวผู้กระทำความผิดเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าควบคุมได้ตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและสั่งการอยู่ในสำนักงานของตน โดยมีตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการสอบสวน หรือป้องกันอาชญากรรมหน่วยอื่น ๆ อยู่ด้วย เช่น สำนักงานอัยการ County of New York ในนครนิวยอร์กมีหน่วยฆาตกรรม ซึ่งมีอัยการผู้ช่วยประจำอยู่ตลอดเวลา เมื่อเกิดมีการฆาตกรรมขึ้น อัยการผู้ช่วยจากหน่วยนี้ต้องไปทำการสืบสวนร่วมกับตำรวจในที่เกิดเหตุ ได่สวนปากคำพยานควบคุมการสอบสวนและการดำเนินคดีจนถึงขั้นพิจารณา

นอกจากจะมีอำนาจควบคุมการสอบสวนร่วมกับตำรวจดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังอาจเริ่มดำเนินการสอบสวนเสียเอง โดยไม่ต้องรอรับแจ้งจากตำรวจก็ได้ และเพื่อการนี้ สำนักงานอัยการบางแห่งจึงขอแบ่งกำลังตำรวจประเภทนักสืบ (Detective) จากองค์กรตำรวจมาประจำและขึ้นอยู่กับสำนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการบางแห่งก็จะจัดตั้งกองนักสืบของตนเองทีเดียว เมื่อได้ทราบหรือสงสัยว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น ทั้งนี้ จะโดยการสืบสวนของหน่วยนักสืบดังกล่าวหรือได้รับแจ้งจากเอกชนก็ตาม (สำนักงานอัยการในเมืองใหญ่ ๆ มักจะมีแผนกรับคำร้องทุกข์ที่เรียกว่า (Homicide Bureau) ไว้ แม้ตำรวจจะยังไม่มีการดำเนินการหรือแจ้งให้อัยการทราบ เมื่ออัยการได้สืบสวนและทราบเรื่องเองแล้วก็อาจแจ้งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนในเรื่องนั้น ๆ ได้ หรืออัยการดำเนินการสอบสวนต่อไปด้วยตนเองก็ได้ เพราะมีทั้งเครื่องมือและอำนาจอยู่พร้อมแล้ว

ในการขอหมายจับผู้ต้องหาว่ากระทำผิดอาญาจากผู้พิพากษาใน Justice of the Peace นั้น ในบางมลรัฐมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการเสียก่อน โดยถือว่าการขอหมายจับเป็นการแสดงความตั้งใจว่าจะฟ้องร้อง นอกจากนั้น บางที Justice of the Peace ก็จะไม่ยอมออกหมายจับให้จนกว่าจะปรากฏว่าคำขอนั้นได้รับความเห็นชอบจากอัยการแล้ว แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับไว้เช่นนั้นก็ตาม[7]

เมื่อกล่าวถึง Justice of the Peace หรือเรียกย่อ ๆ ว่า J.P. แล้วก็สมควรที่จะเข้าใจถึงอำนาจและหน้าที่ของ J.P. เสียก่อน เพราะมีความเกี่ยวพันกับอำนาจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาควบคู่กันไปด้วย

J.P. เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและตัดสินการกระทำความผิดอาญา กล่าวคือ

1. เป็นผู้พิจารณาและตัดสินความอาญาที่เกี่ยวกับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในหมู่บ้าน เมื่อผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดมายังที่ทำการและ J.P. ฟังข้อกล่าวหา ข้อ

---

[7] อุทิศ แสนโกศิก. "อัยการบ้านนอก." (จัดพิมพ์โดย กรมอัยการ แจกในงานกฐินพระราชทาน ณ. วัดสังเวชวิศยาราม. 17 ตุลาคม 2503), หน้า 1-4.

แก้ตัวแล้วก็จะตัดสินคดีไปทันที แต่ให้สิทธิคู่ความไว้ว่า ถ้าไม่พอใจวิธีการพิจารณาตัดสินคดีของ J.P. ก็มีสิทธิที่จะแถลงขอนำคดีนั้นไปฟ้องร้องยัง County Court เพื่อที่จะให้มีการพิจารณาคดีใหม่ และไม่ถือเป็นการฟ้องซ้ำ เพราะในชั้นพิจารณาโดย J.P. นี้เป็นการวินิจฉัยการกล่าวหาไม่ใช่เรื่องฟ้องการกล่าวหาผู้ต้องหา ในชั้นนี้จึงไม่ใช่การฟ้องร้องเมื่อคดีไปถึง County Court จึงจะถือเป็นการฟ้องคดีและพิจารณาคดีในศาลอย่างแท้จริง และใน County Court จะพิจารณาโดยมีลูกขุน

1. ทำหน้าที่ไต่สวนมูลคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วตำรวจจะนำตัวผู้ต้องหาคดีอาญาดังกล่าวมายังที่ทำการของ J.P. แล้ว ตำรวจจะกล่าวหาผู้ต้องหานั้นต่อ J.P. ด้วยวิธี “Inform” คือวิธีเล่าเรื่องและพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิด ไม่มีการซักถามพยานในชั้นนี้ แล้วจะเป็นหน้าที่ J.P. ที่จะชี้แจงและอธิบายข้อกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดให้ทราบ รวมทั้งแจ้งถึงสิทธิของผู้ต้องหาให้ทราบ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับประกันตัว สิทธิที่จะมีทนายและพบทนาย สิทธิที่จะได้รับการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Examination) ถ้าผู้ต้องหาสละสิทธิไม่ขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง จะส่งตัวผู้ต้องหาไปยัง (District Court) เพื่อดำเนินการ ต่อไป แต่ในกรณีที่ผู้ต้องหาขอใช้สิทธิในการไต่สวนมูลฟ้อง J.P. ก็จะให้ผู้กล่าวหานำพยานหลักฐานเข้าแสดงในการไต่สวนมูลฟ้อง ในกรณีนี้ผู้ต้องหาอาจถามค้านพยานของผู้กล่าวหา และนำพยานของตนเข้าสืบหักล้างได้ J.P. จะฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายพอสมควร ถ้าเห็นว่าคดีมีมูลก็จะส่งตัวผู้กระทำผิดพร้อมกับหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้จากการไต่สวนไปยัง District Court แต่ถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็จะสั่งปล่อยผู้กระทำผิดไปทันที

อำนาจและหน้าที่ของ J.P. ในการพิจารณาตัดสินคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ดี หรือไต่สวนมูลฟ้องคดีอุกฉกรรจ์ก็ดี เกี่ยวพันกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด โดยเหตุที่ J.P. เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ใช่นักกฎหมาย ที่ทำการ J.P. จึงมีอัยการผู้ช่วยที่ส่งมาจากสำนักงานอัยการมาประจำ และเป็นที่ปรึกษากฎหมายของ J.P. ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อ J.P. จะพิจารณาตัดสินคดีหรือไต่สวนมูลฟ้อง ก็จะได้รับคำแนะนำจากอัยการผู้ช่วย และมักจะปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นอยู่เสมอ จึงกล่าวได้ว่าอัยการมีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาตัดสินคดีของ J.P. ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมการไต่สวนมูลฟ้องของ J.P. ด้วย ยิ่งถ้าเป็นคดีที่อัยการได้เข้าร่วมมือมาตั้งแต่ชั้นสอบสวนด้วยแล้ว J.P. มักจะเชื่อว่าคดีมีมูลตามความเห็นของอัยการเสมอ

แม้ว่า J.P. จะทำการไต่สวนมูลฟ้องโดยเห็นว่าคดีมีมูลเพื่อจะส่งมาฟ้องยัง District Court ก็ยังไม่อาจฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีในศาลได้เลย จะต้องผ่านการพิจารณาของอัยการอีกว่า ควรจะฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อไปหรือไม่ ถ้าอัยการเห็นว่าควรจะฟ้องร้องต่อไป คำฟ้องของอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะลูกขุนใหญ่ เสียก่อน สาเหตุที่จะต้องให้คณะลูกขุนใหญ่ ให้ความเห็นชอบคำฟ้องของอัยการ ก็เพราะสมัยโบราณเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของกษัตริย์มักจะแกล้งฟ้องโดยไม่มีหลักฐานเพียงพอ เพื่อป้องกันการแกล้งฟ้องดังกล่าวจึงมีคณะลูก

ขุนใหญ่ ซึ่งเป็นประชาชนธรรมดา พิจารณาการฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะลูกขุนนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกจากผู้ที่ไม่เคยต้องโทษทางอาญา และไม่เคยค้างภาษีแก่สหรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย จำนวนไม่น้อยกว่า 16 คน และไม่เกิน 23 คน สำหรับอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของคณะลูกขุนใหญ่นั้น จะกล่าวต่อไปในตอนที่กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินการฟ้องคดี หรือดำเนินการฟ้องคดีภายหลังจากการสอบสวนคดีเสร็จสิ้น

(2) อำนาจในการใช้ดุลยพินิจที่จะดำเนินคดี หรือไม่ดำเนินคดีต่อไปยังศาล

เป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของสหรัฐ กล่าวคือ เมื่อสอบสวนคดีอาญาเสร็จสิ้นไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวนโดยตำรวจ โดยอัยการหรือทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันสืบสวนสอบสวนก็ตาม จะต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดมารวบรวมเป็นสำนวนการสอบสวนและเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นว่า สมควรจะส่งฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสมควรฟ้อง ก็จะดำเนินการอย่างหนึ่งดังกล่าวต่อไปนี้

ก. กรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรฟ้อง จะต้องแยกพิจารณาการกระทำความผิดอาญา และดำเนินการแตกต่างกันดังนี้

1. ถ้าเป็นการกระทำความผิดอุกฉกรรจ์ อันได้แก่ การกระทำผิดที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป อัยการจะนำตัวผู้ต้องหาไปยัง J.P. ถ้าเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือต้องทำงานหนัก จำเลยอาจขอให้ J.P. พิจารณาและตัดสินคดีไปได้เลย อันเป็นการฟ้องแบบ “Information” ดังจะกล่าวต่อไป แต่ถ้าจำเลยไม่ขอหรือเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษถึงประหารชีวิต J.P. จะทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องก่อน เมื่อเห็นว่าคดีมีมูล ก็จะส่งสำนวนมายัง District Counrt เพื่อให้ District Count พิจารณาเลือกคณะลูกขุนใหญ่ โดยความเห็นชอบจากฝ่ายอัยการผู้เป็นโจทก์และฝ่ายจำเลย และเมื่อได้คณะลูกขุนใหญ่แล้ว อัยการจะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าแสดงเพื่อให้คณะลูกขุนใหญ่พิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดควรถูกฟ้องหรือไม่ โดยที่ฝ่ายจำเลยจะไม่มีส่วนรู้เห็นหรือนำพยานหลักฐานเข้ามาแสดงต่อคณะลูกขุนใหญ่เลย และในทางปฏิบัติแล้ว Grand Jury หรือคณะลูกขุนใหญ่นี้ไม่ใช่นักกฎหมาย เมื่ออัยการนำหลักฐานเข้าแสดงก็จะแนะนำลูกขุนใหญ่ไปด้วย ซึ่งคณะลูกขุนใหญ่ก็มักจะสั่งไปในทางที่อัยการแนะนำเสนอ ด้วยเหตุนี้คนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า ควรเลิกระบบพิจารณาโดยคณะลูกขุนใหญ่ได้แล้ว เพราะเขาเห็นว่าในทางปฏิบัติมีหน้าที่คล้ายกับคอยทำตามคำสั่งที่พนักงานอัยการต้องการเท่านั้น และในสมัยปัจจุบันระบบอัยการเป็นที่ไว้วางใจว่าจะไม่แกล้งฟ้องเหมือนเช่นในสมัยโบราณ

เมื่อคณะลูกขุนใหญ่พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าคดีนั้นควรฟ้อง Foreman ซึ่งศาลตั้งจาก Jury คนหนึ่งในคณะ Grand Jury ให้เป็นหัวหน้า จะเป็นผู้ทำรายงานให้ศาลทราบ แล้วทำคำฟ้องที่เรียกว่า Indictment ต่อไป

Indictment นี้ ปกติพนักงานอัยการจะเป็นผู้ร่างและเตรียมให้เสร็จ แล้วคณะลูกขุนใหญ่สลักหลังแล้วประทับตราลงลายมือชื่อเสนอศาลต่อไป

มีข้อสังเกต การอ้างตัวบทกฎหมายใน Indictmentแม้จะมีข้อผิดพลาดไปบ้าง ก็ไม่ถือเป็นความผิดในข้อสารสำคัญมากมาย เว้นแต่จำเลยจะคัดค้านและแสดงให้เห็นว่า ตนเสียเปรียบจากการอ้างบทกฎหมายผิด ๆ เช่นนั้น ฉะนั้น ศาลส่วนมากจึงต้องพิจารณา Indictment ด้วยความรอบคอบ ส่วนมากเห็นว่า Indictment เป็นคำฟ้องที่กล่าวหาจำเลยว่า ทำผิดกฎหมายบทใดบทหนึ่งแล้ว ก็ถือว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ แม้ว่าอัยการประสงค์จะให้ลงโทษในบทอื่นก็ตามและแม้ที่สุดจะไม่มีการอ้างตัวบทกฎหมายไว้เลยใน Indictment ศาลก็ยังไม่ถือเป็นคำฟ้องบกพร่องจนถือเป็นเหตุยกฟ้อง ถ้าไม่ทำให้จำเลยหลงผิด ความสำคัญอยู่ที่ว่า Indictment นั้นได้แสดงให้เห็นชัดถึงการกระทำของจำเลยที่ถือว่าเป็นความผิด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยแล้ว การฟ้องแบบ Indictment นั้นเป็นคำฟ้องที่เคร่งครัดน้อยกว่าของเรามาก

2. ถ้าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช่ความผิดอุกฉกรรจ์

หรือเป็นความผิดอุกฉกรรจ์แต่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป หรือต้องทำงานหนักที่จำเลยสละสิทธิการฟ้องคดีแบบ Indictment แล้ว หากคดีนั้น ๆ ไม่ใช่คดีที่อาจยุติได้ อัยการนี้มีอำนาจที่จะดำเนินการฟ้องแบบ Indictment ซึ่งการฟ้องวิธีนี้ไม่ต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากคณะลูกขุนใหญ่ก่อน และเป็นอำนาจเต็มที่ของอัยการแต่ผู้เดียว โดยเตรียมคดีร่างฟ้อง และยื่นฟ้องต่อศาลได้เลย

ก. กรณีพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล โดยกรณีเช่นนี้อัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ทันที เพราะถือว่าอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดของรัฐ ฉะนั้น การใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องหรือการสั่งฟ้องคดีของอัยการ เป็นอำนาจที่กว้างขวางและเป็นอิสระมาก เช่น หากอัยการเห็นว่าตามรูปคดีหลักฐานอ่อน หรือพยานหลักฐานที่เบิกความหรือแสดงต่อศาลสูญหาย หรือเจ้าทุกข์มีส่วนร่วมในการกระทำผิด หรือเห็นว่าการดำเนินคดีอาจสิ้นเปลืองทรัพย์หรือเสียเวลามากเกินไป เหล่านี้อาจเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลที่อัยการหยิบยกขึ้นมาประกอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ อัยการยังอาจต่อรองในการตั้งข้อหากับผู้กระทำผิดได้ กล่าวคือ ในคดีที่ฟ้องคดีอุกฉกรรจ์ (Felony) อัยการอาจต่อรองกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดโดยให้ผู้กระทำผิดรับสารภาพในความผิดสถานเบา ทั้งนี้ โดยอัยการจะต้องคำนึงถึงเหตุผลประกอบเหตุที่จะให้ดุลยพินิจดังกล่าว ซึ่งหากเป็นที่ตกลงกันได้ อัยการอาจ ฟ้องร้องผู้ต้องหาตามข้อตกลงนั้น ๆ

เหตุผลประกอบดุลยพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ดี การต่อรองให้ผู้ต้องหารับโทษตามในข้อหาที่เบาก็ดี หากพิจารณาทางทฤษฎีของกฎหมายที่ว่าผู้กระทำผิดควรต้องรับโทษตามความผิดที่ได้กระทำลงไปแล้ว อำนาจการใช้ดุลยพินิจหรือการต่อรองของอัยการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทีเดียวนัก อย่างไรก็ตาม เหตุที่เขาให้อำนาจแก่อัยการของสหรัฐอเมริกามาก

เพราะเห็นว่าอัยการเป็นคนของประชาชน อัยการต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่และป้องกันส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนอย่างเต็มความสามารถและต้องไม่ฝืนมติของประชาชน[8]

อนึ่ง เป็นที่ควรสังเกตว่าในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองอย่างประเทศไทย ต้องให้อัยการดำเนินคดีให้ และคดีอาญานั้นถ้าศาลยกฟ้องไม่ว่ากรณีใด อัยการไม่มีสิทธิอุทธรณ์ แต่ถ้าศาลลงโทษจำเลย อุทธรณ์ฎีกาได้เสมอ[9]

(3) อำนาจในการถอนฟ้อง

เมื่อฟ้องไปแล้ว อัยการก็อาจจะยอมรับคำสารภาพของจำเลยในความผิดอันมีโทษเบากว่าความผิดที่ฟ้องได้ หรืออัยการอาจขอถอนฟ้องก็ได้ และศาลของบางรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่าอัยการจะขอถอนฟ้องได้แม้ว่าลูกขุน (ลูกขุนในที่นี้หมายถึง Grand Jury ซึ่งมีหน้าที่ชี้ขาดในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่า จำเลยกระทำผิดหรือไม่ ซึ่งต่างกับ Grand Jury ผู้มีหน้าที่ ไต่สวนมูลฟ้องเท่านั้น) จะชี้ขาดว่า จำเลยกระทำผิดแล้ว ถ้าศาลยังไม่ได้พิพากษาลงโทษ บางมลรัฐคำร้องขอถอนฟ้องของอัยการต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะไม่อนุญาตตามเสมอ แต่สำหรับในมลรัฐทั่ว ๆ ไปนั้น อัยการขอถอนฟ้องได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากศาล เพราะถือว่าเรื่องนี้การตัดสินใจของอัยการเป็นเรื่องสำคัญและแม้ศาลจะไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องดำเนินคดีต่อไปก็คงจะไม่เป็นผล ในระหว่างการสอบสวน อัยการจะกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งไว้เป็นพยาน โดยไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องเสีย สำหรับผู้ต้องหานั้น ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่ออัยการได้ให้คำมั่นสัญญากับผู้ต้องหาที่เป็นพยานโจทก์ว่าจะไม่ฟ้องอีกแล้ว ก็มักจะรักษาคำมั่นสัญญาไม่มีการนำตัวมาฟ้องอีก เพราะมิฉะนั้น ต่อไปภายหน้าจะไม่มีทางกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานสำเร็จ แม้โดยทางทฤษฎีแล้วอัยการอาจฟ้องผู้ต้องหาที่กันไว้เป็นพยานก็ได้ แต่ศาลของบางมลรัฐถือหลักว่าคำมั่นสัญญาของอัยการในเรื่องนี้เป็นข้อแก้ตัวให้จำเลยพ้นโทษได้

เมื่อมีการพิจารณาตัดสินว่า จำเลยกระทำความผิดจริงดังฟ้อง เมื่อศาลจะพิจารณาวางบทกำหนดโทษจำเลยเพื่อพิพากษา อัยการอาจแถลงขอให้ศาลลงโทษจำเลยหนักหรือเบาตามสมควร และคำแถลงนี้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจวางโทษของศาลมาก

(4) อำนาจอัยการในการต่อรองคำรับสารภาพ

การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) หมายถึง กระบวนการทางอาญาที่เกิดจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในคดี โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้เสนอการทำความตกลงเจรจากับจำเลย หรือทนายจำเลย เพื่อให้จำเลยรับสารภาพโดยแลกเปลี่ยนกับการลดข้อหาหรือการได้รับความกรุณาจากศาลเพื่อให้ศาลลงโทษสถานเบา เช่น จำเลยให้การรับสารภาพในข้อ

---

[8] อมร อินทรกำแหง. "อำนาจใช้ดุลพินิจของอัยการอเมริกัน." **อัยการนิเทศ**. เล่ม 22. ฉบับที่ 2, หน้า 412.

[9] ประเทือง กีรติบุตร. "ความเป็นธรรมในการฟ้องคดีอาญา". **เอกสารวิจัยส่วนบุคคล**. (นักศึกษา วปอ. รุ่น 15, 2516), หน้า 63.

หาใหม่ เพื่อลดข้อหาจากความผิดอันมีลักษณะฉกรรจ์เป็นความผิดธรรมดา เช่น บุกรุกในเวลากลางคืน เป็นบุกรุกธรรมดา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาความแออัดของคดีในศาลประกอบกับจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอกับจำนวนคดีที่เข้ามาสู่ศาล ทำให้คดีคั่งค้างอยู่ในศาลเป็นจำนวนมากจึงได้มีการนำระบบการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้

จากสถิติการเปิดเผยของคณะกรรมการตำรวจของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่า ตำรวจได้จับกุมผู้กระทำความผิดประเภท Felony จำนวน 94,000 คดีต่อปี แต่คดีมาสู่ศาลการพิจารณาของศาลเพียง 550 คดีเท่านั้น นอกนั้นได้มีการเจรจาโดยใช้วิธีการต่อรองคำรับสารภาพคดีในสหรัฐอเมริกาประมาณ 90% จะเสร็จสิ้นในการต่อรองคำรับสารภาพ[10]

การต่อรองคำรับสารภาพ ในสหรัฐอเมริกาเกิดมีขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดข้องในกระบวนการยุติธรรมหลายประการ โดยอาจสรุปได้อย่างน้อยที่สุดก็เกิดจากสมมุติฐานดังต่อไปนี้

1. เนื่องมาจากจำนวนคดีในศาลมีจำนวนมากเกินไปกว่าจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอได้ ประกอบกับคดีอาญาได้มีการรับสารภาพมากขึ้น จึงก่อให้เกิดกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพขึ้น

2. เป็นเวลานานมาแล้วที่กระบวนการยุติธรรมไม่อาจจะยินยอมให้จำเลยทุกคนใช้สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีได้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการบางอย่างมาชักชวนให้จำเลยสละสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากศาลบ้าง การต่อรองคำรับสารภาพจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นการชักชวนดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีกระบวนต่อรองคำรับสารภาพแล้ว ก็คงจะต้องหามาตรการอย่างอื่น ๆ มาใช้อยู่นั่นเอง

3. จากสถิติอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ในรอบ 30 ปีมานี้ แสดงให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำผิดให้การรับสารภาพถึง 80-90% ของคดีทั้งหมด แสดงว่าถ้าไม่นำเอากระบวนการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ ก็คงจะต้องมีการนำกระบวนการอย่างอื่น ๆ มาใช้

4. การต่อรองคำรับสารภาพ จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อันเป็นการลดภาระความทุกข์ทรมานของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด ในการที่จะต้องได้รับความทุกข์ทรมานระหว่างดำเนินคดีอาญา และการพิจารณาของศาล เช่น ในกรณีที่จำเลยไม่ได้รับการประกันตัว เพราะเป็นคนยากจนหรือเหตุอื่น ๆ

5. การต่อรองคำรับสารภาพ เป็นกระบวนการที่มิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ถูกนำมาใช้เพื่อลดความแออัดจำนวนคดีในศาล

---

[10] George L. Kirkhan and Laurin A Woolan, **Introduction to Law Enforcement"** (New York : Haper and Raw Publishers, 1980). P. 141.

6. การต่อรองคำรับสารภาพ เป็นการลดภาระของศาลที่จะต้องเพิ่มจำนวนบุคลากร กล่าวคือ หากศาลต้องการนำคดีที่เกิดขึ้นทั้งหมดมาทำการพิจารณาอย่างเต็มรูปแบบในศาลแล้ว ศาลก็จะต้องเพิ่มจำนวนบุคลากร และสถานที่พิจารณา และสิ่งที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

จากสถิติของ California ในปี 1969 ปรากฏว่า ความผิดที่ผู้กระทำผิดถูกจับกุม และถูกพิพากษาลงโทษมีจำนวน 28% ของคดีทั้งหมดทุกประเภท แต่ 21% ของคดีทั้งหมดทุกประเภทในคดีประเภทอุกฉกรรจ์นี้จะเสร็จสิ้นไปโดยการต่อรองคำรับสารภาพ และเพียง 7% ของคดีทั้งหมดทุกประเภทในคดีประเภทอุกฉกรรจ์ที่คดีเสร็จสิ้นโดยการพิจารณาคดี[11]

จากสถิติของมลรัฐ Detroil ในปี 1975 ปรากฏว่าจำนวนคดีประมาณ 99% ของคดีทั้งหมดจะเสร็จสิ้นไปโดยการต่อรองคำรับสารภาพ

ตามสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าใน New York City เมื่อปี 1973 คดีอุกฉกรรจ์จำนวนทั้งหมด 91,043 คดี จะมีการต่อรองคำรับสารภาพเพื่อขอลดโทษโดยจำเลยยอมรับสารภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่จะได้รับการลดโทษเป็นจำนวน 66,710 คดี หรือเท่ากับ 73% ของคดีทั้งหมด ในปี 1974 ก็ทำนองเดียวกัน โดยมีการต่อรองคำรับสารภาพเพื่อขอแลกเปลี่ยนกับการได้รับลดโทษเป็นจำนวนถึง 81,351 คดี หรือเท่ากับ 80% ของคดีทั้งหมด

ดังนั้น จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การกลั่นกรองคดีอาญา โดยการต่อรองคำรับสารภาพก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาอย่างมาก กล่าวคือ ช่วยลดคดีจำนวนมากที่จะมาคั่งค้างอยู่ในศาล ภาระในการพิสูจน์คดีของรัฐในฐานะเป็นผู้กล่าวหาก็หมดไป และไม่ต้องมีการพิจารณาคดีในศาล อันทำให้สามารถประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย เครื่องมือ เครื่องใช้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง บุคลากรต่าง ๆ เช่น ผู้พิพากษา อัยการ เป็นต้น และที่สำคัญคือ การต่อรองคำรับสารภาพจะช่วยลดอัตราการยกฟ้องของศาลให้น้อยลง และช่วยแก้ไขความเคร่งครัดที่ศาลจะต้องพิพากษายกฟ้องในกรณีที่ตามข้อเท็จจริง จำเลยกระทำผิดจริงแต่เนื่องจากวิธีปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้น การจับ การยึด หรือลืมยื่นบัญชีพยาน เป็นต้น[12]

---

[11] George T. Felkeness. **Constitutional Law for Criminal Justice** (New Jersey : Prentice - Hall Series in Criminal Justice., 1978), P. 273.

[12] Weston and Wells. **The Adminstration of Justice**, P.86.

3.2 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งที่เริ่มใช้ระบบประมวลกฎหมายอาญามาตั้งแต่สมัยนโปเลียน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสฉบับเดิม ใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1808 เพิ่งจะยกเลิกใช้ฉบับใหม่แทนเมื่อ ค.ศ. 1959 นี้เอง แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังคงเหมือนกับฉบับเดิม และหลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสนี้เป็นแบบฉบับของกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน เบลเยี่ยม สวิส อิตาลี สเปน และกรีซ อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น[13]

ประเทศฝรั่งเศสถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองไม่ได้ แต่เมื่ออัยการยื่นฟ้องแล้วผู้เสียหายจะเป็นผู้ร้องสอดขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้[14]

ในประเทศฝรั่งเศสได้แยกกระบวนวิธีพิจารณาความอาญาออกเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 2 ขั้นตอน เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ โดยเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดีอาญา และขั้นตอนหลังการฟ้องคดีอาญา ในขั้นตอนก่อนฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 3 องค์กร หรือ ตำรวจสอบสวน (Police Judiciaire) พนักงานอัยการ (ministère public) และผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' Instruction) ทั้งนี้ เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การสอบสวนเบื้องต้น (Enquête Préliminaire)
2. การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า (Enquête de Flagrant Délit)
3. การสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน (Instruction)

1. การสอบสวนเบื้องต้น (Enquête Preliminaire)

การสอบสวนเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของตำรวจสอบสวน ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อที่จะทราบว่าได้มีความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ และถ้ามีก็จะได้หาตัวผู้กระทำความผิดต่อไป การสอบสวนเบื้องต้นนี้ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ถูกสอบสวน แต่จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ถูกสอบสวนเองว่าจะให้ความร่วมมือในการสอบสวนเบื้องต้นหรือไม่ ดังนั้น ความสำเร็จของการสอบสวนประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับความสามารถของตำรวจสอบสวนเป็นสำคัญ

ผลการสอบสวนเบื้องต้นมีผลอย่างยิ่งในการดำเนินคดีอาญา เพราะจะทำให้พนักงานอัยการพิจารณาว่า สมควรจะดำเนินคดีอาญาต่อไปหรือไม่ โดยพนักงานอัยการอาจจะยุติเรื่องไว้ หากเห็นว่าการกระทำไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่เป็นความจริง หรืออาจส่งฟ้องต่อศาล

---

[13] โกเมน ภัทรภิรมย์. "การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส". **อัยการนิเทศ**. เล่ม 32 ฉบับที่ 2, หน้า 165.

[14] วงษ์ วีระพงษ์. "การไต่สวนมูลฟ้อง" **ดุลพาห**. 3, 1 มิถุนายน 2497, หน้า 21.

ศูนย์สนเทศและหอสมุด
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

โดยตรงก็ได้ หากมีพยานหลักฐาน หรือผู้กระทำความผิดรับสารภาพ และหากเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน ก็อาจทำคำร้องให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนได้[15]

การสอบสวนเบื้องต้นของตำรวจสอบสวน จึงเป็นการกลั่นกรองคดีในเบื้องต้น ทำให้คดีที่จะขึ้นสู่ศาล หรือผู้พิพากษาสอบสวนน้อยลงไปด้วย จากสถิติตามรายงานของกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1963 ในจำนวนคดีที่ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้น 1,360,998 เรื่อง อัยการได้สั่งยุติเรื่อง 1,055,231 เรื่อง ได้ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรง 213,116 เรื่อง และส่งต่อให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนเพียง 92,601 เรื่อง แสดงให้เห็นได้ว่าคดีที่ตำรวจทำการสอบสวนเบื้องต้นมาแล้ว 12 หรือ 13 เรื่อง ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำการสอบสวนเพียง 1 เรื่องเท่านั้น

เมื่อตำรวจทำการสอบสวนเบื้องต้นเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ ถ้าไม่การควบคุมผู้ต้องหาอัยการจะขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนออกหมายขังไว้

อำนาจที่จะสอบสวนเบื้องต้นจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน และตำรวจสอบสวนมีอำนาจหน้าที่เพียงในฐานะทำการแทนผู้พิพากษาสอบสวน ตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

2. **การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า (Enquête de Flagrant Délit)**

การสอบสวนในความผิดซึ่งหน้า มีวิธีการรวบรัดเป็นพิเศษเพื่อรวบรวมร่องรอยหลักฐานซึ่งยังใหม่ ๆ สด ๆ และสามารถพิสูจน์ความจริงได้ โดยมีความผิดพลาดน้อย กฎหมายจึงได้ให้อำนาจผู้สอบสวนและอัยการมากขึ้น

การสอบสวนในกรณีความผิดซึ่งหน้านี้ใช้เฉพาะในความผิดอุกฉกรรจ์ (ความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หรือหนักกว่า) และความผิดปานกลาง (จำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับ 2,000 ฟรังค์) ที่มีโทษจำคุกแต่ไม่ใช้กับความผิดลหุโทษ ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดทางการเมือง ความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และไม่ใช้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้เยาว์ อายุไม่เกิน 18 ปี หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดอาจถูกฟ้องให้กักกันได้[16]

เมื่อพบการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น นายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบแจ้งให้อัยการ (Procureur de la République) ทราบทันที ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองก็ได้ พร้อมทั้งออกคำสั่งต่าง ๆ ตามสมควรและนายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบไปยังที่เกิดเหตุโดยไม่ชักช้า และกระทำการตามที่จำเป็นเพื่อรักษาพยานหลักฐานที่จะสามารถแสดงข้อเท็จจริง ยึดอาวุธและเครื่องมือที่ได้ใช้หรือตั้งใจ

---

[15] รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง "สิทธิ ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา" โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 หน้า 60.

[16] โกเมน ภัทรภิรมย์. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 339.

ใช้ในการกระทำผิด และที่เป็นผลจากการกระทำผิด รักษาร่องรอยต่าง ๆ ไว้ นายตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจห้ามมิให้บุคคลทุกคนออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะทำการเสร็จ มีอำนาจตรวจสอบชื่อที่อยู่ของบุคคลทุกคนในที่นั้น อาจถ่ายภาพหรือพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ได้ อาจทำการตรวจค้นเอกสารต่าง ๆ และยึดสิ่งที่ค้นพบโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของสถานที่และยังมีอำนาจไปยังบ้านเรือนของผู้ต้องสงสัย หรือผู้ที่มีวัตถุหรือเอกสารที่เกี่ยวกับการกระทำผิด และทำการตรวจค้น

ในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้านี้ หากอัยการไปยังที่เกิดเหตุ อำนาจในการสอบสวนของตำรวจก็สิ้นสุดลง และเป็นอำนาจของอัยการที่จะทำการสอบสวนต่อไป แต่อัยการอาจมอบหมายให้ตำรวจดำเนินการต่อไป ซึ่งโดยปกติอัยการมักจะมอบหมายให้ตำรวจเสมอ นอกจากนี้อัยการยังมีอำนาจต่างออกไปจากตำรวจฝ่ายคดีคือ

1. อัยการอาจออกไปทำการสอบสวนในเขตที่อยู่ติดต่อกับเขตซึ่งตนมีอำนาจหน้าที่อยู่ก็ได้ ถ้าเห็นว่าจำเป็น (อำนาจเช่นนี้นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่และนายตำรวจภูธรก็มีเช่นเดียวกัน แต่นายตำรวจฝ่ายคดีอื่น ๆ ไม่มีอำนาจนี้)

2. อัยการมีอำนาจออกหมายให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังอัยการได้ หมายนี้ใช้จับผู้ต้องหาได้ทั่วประเทศและนำตัวผู้ต้องหาไปให้อัยการ อัยการมีอำนาจสอบถามปากคำผู้ที่ถูกนำตัวมาเพื่อทราบว่าผู้นั้นเป็นใคร ตลอดจนการกระทำของผู้นั้นด้วย ต่อจากนั้น อัยการจะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยังศาลทันที หรืออย่างช้าภายใน 24 ชั่วโมง อัยการมีอำนาจออกหมายขังผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง ถ้าหากจะขังต่อไป ต้องขอให้ศาลสั่ง

ถ้าหากผู้พิพากษาสอบสวนไปยังที่เกิดเหตุ อำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง และเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนที่จะทำการต่อไป อาจทำเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีทำการต่อไปก็ได้

ถ้าหากทั้งอัยการและผู้พิพากษาสอบสวนไปยังที่เกิดเหตุ อัยการอาจขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเปิดการสอบสวนได้ทันที ซึ่งถ้าอัยการขอดังนั้น การสอบสวนของตำรวจก็ยุติและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนต่อไป

แต่ถ้าอัยการมิได้ขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเปิดการสอบสวน ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำการสอบสวนต่อไป ณ ที่เกิดเหตุ แต่เพียงในกิจการที่เป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น

ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนต่อไป แต่ไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการสอบสวนในกรณีเช่นนั้น เมื่อผู้พิพากษาสอบสวนเสร็จแล้วจะต้องมอบเอกสารต่าง ๆ ในการสอบสวนให้แก่อัยการเพื่อสั่งต่อไป อัยการอาจสั่งยุติเรื่องหรือฟ้องคดีนั้นโดยไม่ต้องขอให้ผู้พิพากษาทำการสอบสวน หรือขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเปิดการสอบสวนไปตามปกติแต่อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้พิพากษาสอบสวน ซึ่งมิได้เป็นนายตำรวจฝ่ายคดีเข้ามาทำหน้าที่นายตำรวจฝ่ายคดี ในกรณีความผิดซึ่งหน้าเช่นนี้ ก็เพราะความจำเป็นในทางปฏิบัติ

ซึ่งในเมืองที่มีอัยการเพียงคนเดียวไม่มีผู้ช่วย ผู้พิพากษาสอบสวนจะได้เข้าทำหน้าที่แทนอัยการได้ ในกรณีอัยการไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ดังนั้น จะเป็นได้ว่าสำนวนที่กระทำโดยตำรวจร่วมกับอัยการอยู่ภายใต้การสอบสวนของศาลยุติธรรมอีกชั้นหนึ่ง[17]

3. **สอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน (Instruction)** ผู้พิพากษาสอบสวน เป็นผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น (Tribunal de Grand Instance)

ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีอาญา คือ ศาลแขวง และศาล Correctionnels มี 384 ศาล คือ เท่ากับจำนวนศาล Tribunal d' Instance และ Tribunal de Grand Instance ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งของประธานาธิบดีตามคำเสนอของรัฐมนตรียุติธรรม ให้มีหน้าที่ทำการสอบสวน

เป็นเวลาคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งซ้ำได้ในศาลที่มีคดีมาก ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำหน้าที่สอบสวนแต่อย่างเดียวเท่านั้น และบางศาลก็มีผู้พิพากษาสอบสวนหลายคน เช่น ที่ปารีส มีผู้พิพากษาสอบสวนถึง 70 คน ในศาลที่มีคดีไม่มากนักผู้พิพากษาสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้พิพากษาผู้หนึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาคดีด้วย แต่จะต้องไม่ใช่คดีที่ผู้พิพากษาผู้นั้นได้เป็นผู้ทำการสอบสวนมาแล้ว ในกรณีจำเป็นผู้พิพากษาอื่นอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาสอบสวนชั่วคราวได้ และในกรณีที่ผู้พิพากษาสอบสวนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ไม่อยู่หรือเจ็บป่วย ศาลอาจตั้งผู้พิพากษาอื่นในศาลนั้นทำหน้าที่แทนได้[18]

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสฉบับเดิมที่เพิ่งเลิกใช้ไป ค.ศ. 1958 นั้น ผู้พิพากษาสอบสวนมีฐานะเป็นนายตำรวจฝ่ายคดีด้วย โดยจะต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ และอัยการเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ผู้พิพากษาสอบสวนคนใดสอบสวนเรื่องใด ซึ่งอัยการอาจถอนเรื่องไปให้ผู้พิพากษาสอบสวนคนอื่นได้ทุกขณะ ทำให้ผู้พิพากษาสอบสวนตกอยู่ภายใต้อำนาจของอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1959 จึงได้เลิกวิธีการดังกล่าวเสีย โดยให้ผู้พิพากษาสอบสวนพ้นจากฐานะตำรวจฝ่ายคดี และให้อยู่ภายใต้ความดูแลของอธิบดีศาลอุทธรณ์แผนกสอบสวน (Chambre d' Accusation) และให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ผู้พิพากษาสอบสวนคนใดสอบสวนเรื่องใด ผู้พิพากษาสอบสวนจึงไม่ขึ้นอยู่กับอัยการอีกต่อไป

คดีที่กฎหมายบังคับให้ผู้พิพากษาสอบสวนต้องทำการสอบสวนก่อนฟ้อง คือ

ก. คดีอุกฉกรรจ์ทุกเรื่อง

---

[17] อมร จันทรสมบูรณ์. "อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย". **บทบัณฑิตย์**, เล่มที่ 30,2516, หน้า 627

[18] โกเมน ภัทรภิรมย์. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 63.

ข. คดีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ต้องสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน เช่นคดีความผิดค้ากำไรเกินควร ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการค้าทางทะเล คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ

ค. คดีที่ผู้เยาว์เป็นผู้กระทำผิด

ง. คดีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด

จ. คดีที่ผู้ต้องหาอยู่ในฐานะต้องถูกฟ้องให้กักกัน

นอกจากนี้ จะขอให้มีการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ดุลยพินิจของอัยการ[19] เช่น ในคดีที่มีโทษปานกลาง (จำคุกกว่า 2 เดือน แต่ไม่ถึง 5 ปี ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังค์ หรือทั้งจำทั้งปรับ) และคดีลหุโทษ (จำคุก 1 วัน ถึง 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 ฟรังค์) ถ้าหากอัยการเห็นสมควรและขอให้ผู้พิพากษาทำการสอบสวน ผู้พิพากษาก็จะทำการ สอบสวนด้วย

ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำการสอบสวนเองโดยลำพังไม่ได้ แม้จะเป็นกรณีความผิดซึ่งหน้าก็ตาม ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำการสอบสวนได้ก็ต่อเมื่ออัยการขอให้สอบสวนเท่านั้น

อัยการจะขอให้ทำการสอบสวนเมื่อได้พิจารณาผลการสอบสวนเบื้องต้นแล้ว หรือในกรณีความผิดซึ่งหน้า เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องให้มีการสอบสวนหรือเมื่อพิจารณาเห็นว่าควรให้มีการสอบสวน

ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจกว้างขวางมาก คือ อาจทำการทุกอย่างที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในด้านการค้นหาความจริงทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิด และในส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิด ทั้งในด้านที่เป็นผลร้ายและในด้านที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหา ซึ่งเห็นได้ว่าผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจทุกอย่างของพนักงานสอบสวน และมีมากกว่าที่อาจออกหมายจับได้ แต่จะทำการสอบสวนเฉพาะคดีที่มีโทษสูง

ดังนั้น สามารถสรุปหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวน ในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงโดยมีอำนาจ ดังนี้

1. สอบสวนพยานบุคคล
2. ตรวจสถานที่เกิดเหตุร่วมกับพนักงานสอบสวน
3. ยึดทรัพย์ของกลางที่ใช้ในการกระทำผิด และวัตถุพยาน
4. ขอให้พนักงานสอบสวน สืบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม
5. นำบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมาเผชิญหน้ากัน
6. ทำรายงานสรุปสำนวนการสอบสวน และเสนอความเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดี หรือไม่ส่งไปยังศาลตัดสิน

เมื่อเสร็จการสอบสวนแล้ว ผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องส่งสำนวนให้อัยการ อัยการจะต้องทำคำแถลง (Réquisitoire de Finitif) พร้อมกับส่งสำนวนคืนภายใน 3 วัน คำแถลงอาจขอ

---

[19] ประเทือง กีรติบุตร. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 38-39.

ให้เปิดการสอบสวนหรือให้สอบสวนต่อไปก็ได้ ผู้พิพากษาไม่ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำแถลงของอัยการ

เมื่อผู้พิพากษาสอบสวนได้รับสำนวนและคำแถลงของอัยการแล้ว ก็วินิจฉัยว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ถ้าหากทำการสอบสวนต่อไป เมื่อเสร็จแล้วจะต้องส่งสำนวนให้อัยการทำคำแถลงอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วก็จะออกคำสั่งปิดการสอบสวน ซึ่งอาจเป็นคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้

คำสั่งปิดการสอบสวนอาจเป็นคำสั่งไม่ฟ้องโดยเหตุผลทางกฎหมาย เช่น เมื่อการกระทำนั้นไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดทางกฎหมายใดเลย หรือมีเหตุที่ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษขาดอายุความ ฯลฯ หรือโดยเหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น สอบสวนแล้วไม่สามารถจะทราบได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด หรือพยานหลักฐานไม่พอที่จะฟ้อง เป็นต้น

การสั่งไม่ฟ้องจะเป็นผลให้การดำเนินคดีนั้นยุติลง ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมจะถูกปล่อย เมื่อครบกำหนดที่อัยการอาจอุทธรณ์ได้แล้ว (24 ชั่วโมง) เว้นแต่อัยการจะเห็นชอบด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องนั้นทันที ถ้าอัยการอุทธรณ์ ผู้ต้องหาจะถูกขังต่อไปจนกว่าศาลอุทธรณ์จะสั่ง แต่ถ้าเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยข้อเท็จจริง การดำเนินคดีนั้นไม่ยุติเด็ดขาดอาจมีการดำเนินคดีนั้นอีกโดยการ สอบสวนใหม่เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่

ถ้าผู้พิพากษาสอบสวนได้ว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ก็จะออกคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป โดยส่งตัวไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คือ ถ้าเป็นความผิดลหุโทษ จะสั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลแขวง แล้วส่งสำนวนไปให้หัวหน้าอัยการศาลชั้นต้น ซึ่งจะส่งให้ผู้ว่าคดีดำเนินการต่อไป[20]

3.3 การกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาของการดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นในสมัยราชวงศ์ Meiji (เมจิ) ค.ศ. 1869 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายประเทศภาคพื้นยุโรป ที่ได้นำแบบอย่างมาจากกฎหมายของเยอรมัน และฝรั่งเศส โดยเฉพาะการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 ที่ได้รับมาจากประเทศเยอรมัน จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้แพ้สงครามและตกอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมาย Anglo-American โดยได้กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดแจ้ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจับกุม การสอบสวน ควบคุมตัว การฟ้อง พิจารณาและพิพากษาคดีได้วางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิผู้ต้องหา

---

[20] โกเมน ภัทรภิรมย์. "การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน" **วารสารมหาดไทย**, ปีที่ 1 . ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2519, หน้า 12.

หรือจำเลยในคดีอาญาไว้หลายประการ ในหมวดที่ 3 ซึ่งเรียกกันว่า กฎบัตรแห่งสิทธิของญี่ปุ่น (Japanese Bill of Right) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. บุคคลจะไม่สูญเสียชีวิตหรือเสรีภาพหรือถูกลงโทษทางอาญาใด ๆ เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 31)

2. บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม (มาตรา 32)

3. บุคคลจะไม่ถูกจับกุมโดยปราศจากหมายจับ ซึ่งออกโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจเท่านั้น และหมายจับจะต้องระบุความผิดซึ่งบุคคลนั้นถูกกล่าวหา เว้นแต่บุคคลนั้นจะถูกจับในขณะทำความผิด (มาตรา 33) และบุคคลจะไม่ถูกจับหรือถูกคุมขังโดยปราศจากการแจ้งข้อหาให้เขาทราบ หรือโดยปราศจากสิทธิในการพบทนายความในทันทีหรือถูกคุมขังโดยไม่มีเหตุผลอันควร และเหตุแห่งการถูกคุมขังต้องแสดงทันทีโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้ถูกคุมขังและทนายความของเขา (มาตรา 34)

4. บุคคลมีสิทธิที่จะอยู่อย่างปลอดภัยในเคหสถานของเขา เอกสารและสิ่งของใด ๆ ของเขาจะต้องไม่ถูกค้นหรือยึด เว้นแต่จะมีหมายอาญาที่ออกโดยมีเหตุอันสมควร และระบุสถานที่ และสิ่งของที่จะค้นหรือยึด หรือตามที่ได้บัญญัติยกเว้นในมาตรา 33 รวมทั้งการค้นหรือยึดแต่ละครั้งจะต้องมีหมายที่ออกโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจในแต่ละครั้ง (มาตรา 35)

5. การทรมานหรือการลงโทษด้วยความทารุณโหดร้ายจะกระทำมิได้ (มาตรา 36)

6. บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพ คำรับสารภาพโดยการบังคับ ทรมาน หรือข่มขู่ หรือคำรับสารภาพภายหลังจากการถูกจับหรือคุมขังโดยการหน่วงเหนี่ยว ถ่วงเวลาให้ล่าช้ามิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐาน นอกจากนั้นบุคคลจะไม่ถูกพิพากษาลงโทษในกรณีที่มีข้อพิสูจน์เพียงคำรับสารภาพของเขาเท่านั้น (มาตรา 38)

จากการที่กฎหมายของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำให้โครงสร้างในการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สำคัญดังนี้คือ

1) โครงสร้างของกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหา โจทก์ และจำเลยมีฐานะเท่าเทียมกัน ศาลจะพิจารณาคดีโดยไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด อัยการเป็นองค์กรอิสระจากศาลโดยพื้นฐานของกฎหมายระบบของญี่ปุ่นเป็นระบบกล่าวหา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 256 การฟ้องคดีอาญาจะต้องทำเป็นคำฟ้องต่อศาล พยานเอกสาร หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งจะทำให้ศาลคาดคะเนได้ล่วงหน้าจะนำมาผนวกหรืออ้างถึงในคำฟ้องมิได้

2) การใช้มาตรการบังคับใด ๆ จะต้องทำกระทำโดยหมายของศาลเท่านั้น

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาของญี่ปุ่นก็คือ พนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่มีการใช้ระบบลูกขุน (Grand Jury) หรือ การไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) กฎหมายญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้เอง (มาตรา 247) นอกจากนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งชะลอการฟ้อง

คดี แม้ว่าคดีจะมีหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษได้ (มาตรา 248) เกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญานั้น ทั้งตำรวจและพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานหลักในการสอบสวน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาก็ตาม พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะเริ่มและควบคุมการสอบสวนคดีอาญาได้เช่นกัน (มาตรา 189,191) โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการสอบสวนคดีอาญาและเสนอสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการ จากนั้นพนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวน อาจจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป (มาตรา 193) หรืออาจจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้จนกว่าจะได้รับข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 197 (1) ได้วางหลักไว้ว่า การสอบสวนคดีอาญาจะต้องกระทำโดยความสมัครใจ และบุคคลจะไม่ถูกจับกุมโดยปราศจากหมายจับ ผู้พิพากษาเป็นผู้ออกหมายจับในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้เชื่อว่าผู้ต้องสงสัยกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการหรือตำรวจชั้นอาวุโสอาจจะยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 33 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 199)

เกี่ยวกับการจับกุมฉุกเฉิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 210 เมื่อตำรวจจับกุมตัวผู้ต้องหาได้หรือได้รับตัวผู้ต้องหาไว้แล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นอาวุโสต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบทันทีถึงสาระสำคัญของข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาถูกจับ และสิทธิของผู้ต้องหาในการมีทนายความ และตำรวจ ต้องให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาในการที่จะให้คำชี้แจงในกรณีที่ผู้ต้องหาต้องการ[21]

ตำรวจต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาที่ถูกจับหรือส่งตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการภายในเวลา 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาถูกจับ ถ้าตำรวจเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาอีกต่อไป ตำรวจจะปล่อยตัวผู้ต้องหาไปก็ได้ แต่ตำรวจต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการเมื่อตำรวจได้ส่งตัวผู้ต้องหาที่ถูกจับไปยังพนักงานอัยการตำรวจก็ต้องส่งพยานหลักฐานทั้งปวงในคดีไปยังพนักงานอัยการด้วยโดยถือว่า สำนวนได้ส่งไปยังพนักงานอัยการแล้ว (มาตรา 203)

เมื่อพนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาจากตำรวจไว้แล้ว ต้องให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาที่จะให้ คำชี้แจง พนักงานอัยการต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา หรือร้องขอต่อศาลเพื่อควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ ต่อไป และมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาภายในเวลา 24 ชั่วโมง นับแต่ได้รับตัวผู้ต้องหาไว้ (มาตรา 205) ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการจับกุมผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบถึงสิทธิในการที่จะมีทนายความและให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะให้คำชี้แจง และพนักงานอัยการต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วภายในเวลา 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุมตัว (มาตรา 204)

---

[21] รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง. "สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา". เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-102.

เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ต้องหา ศาลจะอ่านสำนวนคดี ซึ่งอัยการเป็นผู้ยื่นในห้องพิจารณาและจะสอบถามผู้ต้องหาโดยพิจารณาลับ จะต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบถึงข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเหตุให้มีการร้องขอให้ควบคุมและต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะให้คำชี้แจง (มาตรา 207, 61)

หากมีเหตุอันสมควรเพียงพอที่จะเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาและเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ระยะเวลาควบคุมตัวอาจจะขยายไปได้อีก 10 วัน

1. ผู้ต้องหาไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน
2. เมื่อมีเหตุอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าอาจขัดขวางการดำเนินคดีด้วยความยุติธรรม
3. เมื่อมีเหตุอันสมควรที่จะเชื่อว่าผู้ต้องหาอาจจะหลบหนี

ศาลก็จะสั่งควบคุมผู้ต้องหาเป็นเวลาอีก 10 วัน จากวันที่ยื่นคำร้องขอ (มาตรา 207, 60 และ 208 (1) ถ้าไม่เช่นนั้นศาลต้องสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาทันที

ทนายความหรือญาติของผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมตัวอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลเปิดเผยถึงเหตุผลในการควบคุมผู้ต้องหาในห้องพิจารณาโดยเปิดเผยในศาล (มาตรา 207, 82-86) การอุทธรณ์คำสั่งของศาลที่ให้ควบคุมตัวเป็นอุทธรณ์ที่สั้นและรวบรัด (Junkokoku Appeal) (มาตรา 429 (1) (ii))

หากพนักงานอัยการไม่ได้ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมตัวไว้ภายในระยะเวลาที่ต้องควบคุมตัวพนักงานอัยการ ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาภายในเวลาดังกล่าว

ผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมตัวและทนายความ มีสิทธิที่จะพบปะกันส่วนตัว มีสิทธิที่จะรับหรือส่งเอกสารหรือสิ่งของอื่นเช่นเดียวกัน (มาตรา 39 (1))

ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิได้ประกันตัว แต่อาจจะได้ประกันตัวหลังจากการฟ้องคดีแล้ว (มาตรา 88-89)

3.3.1 การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการจับและการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่น

การกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นในขั้นตอนของการจับและการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 189 และ 191 ได้บัญญัติให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา และคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และในขณะเดียวกันกฎหมายก็ให้อำนาจอัยการมีหน้าที่โดยอิสระที่จะสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ซึ่งอัยการของญี่ปุ่นจะดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเองก็แต่คดีที่สำคัญ เช่น คดีคอรัปชั่นของนักการเมือง คดีอาญาทางเศรษฐกิจ และคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน ฯลฯ ส่วนคดีที่ไม่สำคัญหรือ คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ กว่าร้อยละ 90 ตำรวจของญี่ปุ่นจะเป็นผู้กระทำการสอบสวน ซึ่งโดยหลักการแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 197 เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการจะต้องทำการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองก่อนที่จะใช้วิธีบังคับโดย

การจับกุมผู้ต้องหา และการจับผู้ต้องหาจะต้องใช้เมื่ออยู่ภายใต้พฤติการณ์พิเศษ เช่น ฉุกเฉิน หรือรีบเร่งในกรณีที่ไม่สามารถจะสอบสวนและออกหมายจับได้ทันเท่านั้น

แม้ว่าโดยพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดแล้วนำตัวมาควบคุมได้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไม่ใช้วิธีบังคับโดยการจับกุม ตราบใดที่การสอบสวนคดีอาญาสามารถที่จะกระทำได้ โดยไม่ต้องจับผู้ต้องหามาควบคุมตัวไว้โดยไม่จำเป็น และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 199 ผู้ถูกจับจะถูกจับเมื่อมีหมายจับซึ่งออกโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจเท่านั้น และผู้พิพากษาจะออกหมายจับก็ต่อเมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าบุคคลต้องสงสัยเป็นผู้กระทำความผิดจริง โดยผู้มีอำนาจในการขอให้ออกหมายจับได้ก็จะต้องเป็นพนักงานอัยการ ผู้ช่วยอัยการ หรือตำรวจที่มีชั้นยศสูงกว่าสารวัตรตำรวจ และในกรณีความผิดซึ่งหน้า บุคคลใดก็สามารถที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 213) ในกรณีที่ผู้จับไม่ใช่เจ้าพนักงาน จะต้องมอบตัวผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการทันที

นอกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นจะควบคุมตำรวจผู้อาจยื่นขอหมายจับจากผู้พิพากษาที่มีอำนาจโดยการกำหนดชั้นยศและตำแหน่งไว้สูงแล้ว กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดของการจับไว้อีก กล่าวคือ ความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จับไม่ได้ โดยหมายจับจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ คือผู้ต้องหาจะต้องไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกของเจ้าพนักงานสอบสวนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และการจับผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า จะจับได้ก็ต่อเมื่อไม่ทราบที่อยู่หรือชื่อของผู้กระทำความผิด หรือมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าผู้กระทำความผิดมาแล้วจะหลบหนี

ข้อที่น่าสังเกต การขอออกหมายจับในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นไม่ใช่เป็นคำสั่ง แต่เป็นการขออนุญาตทำการจับกุมผู้ต้องหา ดังนั้น แม้มีหมายจับ พนักงานสอบสวนก็อาจใช้ดุลยพินิจจับหรือไม่จับผู้ต้องหาก็ได้ ก่อนจะทำการจับกุมผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายและพฤติการณ์แวดล้อมในคดีโดยคำนึงถึง อายุ สิ่งแวดล้อม ลักษณะความผิดและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

ปี ค.ศ. 1991 เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมผู้ต้องหาทั้งสิ้นร้อยละ 21.4 ของจำนวนคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งทั้งสิ้น 296,158 ราย[22] แสดงให้เห็นว่าแม้แต่ในขั้นตอนของการจับกุมของประเทศญี่ปุ่นก็มีการกลั่นกรองคดีอาญาออกไปส่วนหนึ่งก่อนที่จะนำคดีผ่านขั้นตอนต่อไป เพื่อจะนำคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ผู้ต้องหาในคดีอาญาในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น จะไม่มีสิทธิขอประกันตัวในชั้นของพนักงานสอบสวนและอัยการ โดยที่กระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นจะมีกลไกในการกลั่นกรองคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะทำการจับกุม หรือควบคุมตัวไว้ จึงไม่ให้สิทธิในการที่ผู้ต้องหาจะขอประกันตัวได้ ซึ่งกระบวนการ

---

[22] Seiji Kurata. "Criminal Justice at work : Outline of Crime Trends, Criminal Procedure and Juvenile System". Criminal Affairs Bureau, Ministry of Justice, Japan, 1991.

ทุกขั้นตอนจะต้องผ่านการพิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์การของศาล แต่ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวได้ เมื่ออัยการได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

3.3.2 การใช้ดุลยพินิจของอัยการในญี่ปุ่น

การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีส่วนทำให้คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริงและคดีจะขึ้นสู่ศาลน้อยลง เพราะอัยการของญี่ปุ่นมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดีที่มีมูลความผิดได้อย่างกว้างขวาง โดยมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการรับรองอำนาจในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 "อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็นเมื่อได้คำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อม ผู้กระทำความผิด สภาพของความผิด และความร้ายแรงของความผิด หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว" โดยให้ดุลยพินิจของอัยการในการที่จะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องได้โดยอิสระ โดยไม่ต้องคำนึงถึงเลยว่าการจำหน่ายคดีนั้นจะกระทำไปเพราะเหตุที่ว่าคดีนั้นไม่เข้าองค์ประกอบอันเป็นความผิดทางอาญา พยานหลักฐานไม่พอฟังว่าผู้กระทำได้กระทำความผิด อายุความกำลังจะขาด อัยการไม่มีอำนาจฟ้อง หรือเพราะเหตุที่ว่าความผิดนั้นเป็นกรณีเล็ก ๆ น้อย ๆ เพราะฉะนั้น จึงให้อำนาจใช้ดุลยพินิจว่าจะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ หากพิจารณาถึงความหนัก เบา ของความผิดนั้น ๆ แล้ว โดยมีความเห็นว่าในคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้น ผู้กระทำความผิดควรได้รับการปล่อยตัวไป หลังจากที่ถูกเตือนแล้ว ว่าจะไม่กระทำความผิดอีกในอนาคต ดีกว่าที่จะฟ้องร้องและลงโทษ

คดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องจะต่างจากคดีที่อัยการมีอำนาจ "ชะลอการฟ้อง" เพราะในประเภทแรก อาจจำกัดอยู่เฉพาะคดีที่มีโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น แต่ "ชะลอการฟ้อง" มิได้จำกัดอยู่เฉพาะคดีที่มีโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่มีโทษร้ายแรงด้วย หากกรณีเข้าเงื่อนไขที่ว่า ชะลอการฟ้องนั้นถูกต้องตามนโยบายของกฎหมายอาญา

ส่วนอีกประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดในการที่อัยการของประเทศญี่ปุ่นมีดุลยพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็คือ กฎหมายอนุญาตให้อัยการญี่ปุ่นถอนฟ้องได้เสมอก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา (มาตรา 257 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)[23] จากการที่อัยการของญี่ปุ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระ ทำให้สถิติในการสั่งฟ้องคดีอาญาน้อยมากในปี 1990 มีการพิจารณา 283 เรื่อง สั่งฟ้องเพียง 1 เรื่อง ปี 1991 พิจารณา 257 เรื่อง ฟ้อง 1 เรื่อง ปี 1992 พิจารณา 109 เรื่อง ไม่มีการสั่งฟ้องเลย[24]

---

[23] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. "ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น". **วารสารนิติศาสตร์**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 2 ปีที่ 10, พ.ศ. 2521.

[24] สถาบันกฎหมายอาญา. "เอกสารทางวิชาการเรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ". หน้า 4.

ในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 1880 และมาตรการชะลอการฟ้องเริ่มแพร่หลายอย่างชัดเจนในราวปี ค.ศ. 1900 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ลดงบประมาณของประเทศ เพราะหากต้องฟ้องทุกคดีจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่จะเป็นเงินเดือนของบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและดำเนินคดี ซึ่งหากศาลพิพากษาลงโทษยังต้องมีค่าใช้จ่ายในเรือนจำอีกด้วย

2. ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

3. ลดภาระของผู้พิพากษาและอัยการ ทำให้ไม่ต้องเพิ่มบุคลากร

4. ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ

5. หลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดเรียนรู้สิ่งชั่วร้ายในเรือนจำ และเวลาที่สั้นเกินไปก็ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟู

6. หลีกเลี่ยงการมีมลทินติดตัว (Stigma) เพราะในสังคมญี่ปุ่นเห็นว่าการถูกฟ้องนั้นเท่ากับผู้นั้นได้กระทำผิดจริง

7. ผู้กระทำผิดไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านคดีความ

8. ผู้กระทำผิดไม่ต้องมีประวัติอาชญากร จึงสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เหมือนประชาชนทั่วไป

9. การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในรูปแบบของการชะลอการฟ้องโดยสภาพเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเอง เพราะหากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำความผิดขึ้นอีก อัยการสามารถเพิกถอนการชะลอการฟ้องและฟ้องคดีนั้นพร้อมกับความผิดหลังได้[25]

ต่อมาในปี ค.ศ. 1914 ประชาชนในญี่ปุ่นเริ่มตระหนักในมาตราการชะลอการฟ้องมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับมาตราการดังกล่าวในทางที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยได้เกิดมีคดี "โออุระ" (Oura) โดยมีข้อเท็จจริงว่า นายคาเนะทาเกะ โออุระ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีโอคุมา ได้ติดสินบนต่อสมาชิกสภาไดเอ็ต หลายนาย โดยมีวัตถุประสงค์จะให้สภาผ่านร่างกฎหมายการสะสมอาวุธ ในระหว่างที่มีการสอบสวนคดีอาญาฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน นาย โออุระได้ลาออกจากตำแหน่งทั้งหมด และประกาศอำลาชีวิตทางการเมือง ต่อมาอัยการได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดได้มีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องนายโออุระไว้ และมีคำสั่งฟ้องผู้อื่นที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จากคดีดังกล่าวทำให้มีประชาชนเริ่มที่จะไม่เห็นด้วยกับมาตรการชะลอการฟ้อง ส่งผลให้มีมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลยพินิจของอัยการมาก

---

[25] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, ศิระ บุญภินนท์, Prof. Tomoki Akamo and Prof. Terutoshi Yamashita. "โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น". **บทบัณฑิตย์** เล่ม 54 ตอน 2 มิถุนายน 2541, หน้า 159-160.

ขึ้น แต่อย่างไรมาตราการชะลอการฟ้องก็ยังเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นอยู่จนถึงปัจจุบันนี้

จากการที่อัยการของประเทศญี่ปุ่นมีดุลยพินิจมาก และอาจใช้ดุลยพินิจไปในทางที่มิชอบ จึงกำหนดให้มีการควบคุมดุลยพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่น 2 วิธี คือ

(1) การไต่สวนการฟ้องคดี (Inquest of Prosecution)

ตามบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนการฟ้องร้อง ค.ศ. 1948 บัญญัติว่าระบบการไต่สวน การฟ้องร้องมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรม ของการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยการสะท้อนให้เห็นถึงมติมหาชนในเรื่องนี้ โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้องโดยการคัดเลือกจากคณะบุคคลต่าง ๆ อันประกอบด้วยกรรมการ 11 คน ที่ได้คัดเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการจับสลาก คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ เมื่อมีผู้เสียหายมายื่นคำร้องขอให้มีการฟ้องคดี คณะกรรมการจะดำเนินการไต่สวน หรือไม่คณะกรรมการอาจจะพิจารณาทำการไต่สวนเรื่องนั้นด้วยตนเองได้ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วลงมติโดยเสียงข้างมากให้ดำเนินการสอบสวน โดยเห็นว่าไม่เหมาะสม คณะกรรมการก็จะส่งผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าสำนักงานอัยการในเขตท้องที่นั้นเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่มติของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ผูกพันอัยการ แต่จะเป็นการควบคุมทางอ้อม ซึ่งหัวหน้าอัยการในเขตท้องที่นั้นอาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องคดีได้หากเห็นว่าสมควรยื่นฟ้อง ซึ่งสถิติการไต่สวนการไม่ฟ้องคดีของอัยการในญี่ปุ่นมีจำนวนน้อยมาก หรือประมาณร้อยละ 0.3 เท่านั้น

(2) การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ (Analogical Institution of Prosecution)

มาตรการการป้องกันการไม่ฟ้องคดีของอัยการอีกวิธีหนึ่ง คือการให้สถาบันที่เทียบเท่าเป็นผู้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภท เช่น คดีที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายกระทำการด้วยความทารุณโหดร้ายหรือใช้กำลังรุนแรงต่อผู้เสียหาย ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในคดีความผิดดังกล่าว ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการผู้เสียหายอาจร้องต่อศาล (District Court) ซึ่งมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นให้พิจารณาคดีซึ่งอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องไปแล้วนั้นได้ ศาลซึ่งรับคำร้องจะพิจารณาและมีคำสั่งดังนี้

1) คำร้องนั้นชอบด้วยระเบียบแบบแผนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือสิทธิในการยื่นคำร้องขาดอายุความหรือมีเหตุตามกฎหมายหรือไม่

2) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มีมูล ศาลจะสั่งยกคำร้องนั้นเสีย ถ้าคดีมีมูล ศาลจะส่งเรื่องไปให้ศาลที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาต่อไป

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266 มาตรา 267 แล้วศาลจะแต่งตั้งให้ทนายความดำเนินคดีนั้นแทนอัยการต่อไป อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีอาญาด้วยวิธีนี้ มีจำนวนไม่มากนัก ในระหว่างปี ค.ศ.1984 รวม 5 ปี มีผู้ขอให้ศาลพิจารณา ทั้งสิ้น 3,000 ราย ในจำนวนนี้ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินคดีเพียง 3 ราย เท่านั้น

DPU

บทที่ 4

การกลั่นกรองคดีอาญาในประเทศไทย

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ในชั้นฟ้องคดีอาญา เป็นระบบที่ให้ผู้เสียหายที่เป็นราษฎร เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้เอง ควบคู่ไปกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจฟ้องคดีอาญาของบุคคลทั้ง 2 ประเภท เป็นอิสระต่อกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ดังนั้น การศึกษาในเรื่องมาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญาของประเทศไทย ในการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลให้น้อยที่สุด สามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การกลั่นกรองคดีกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดี และ
2. การกลั่นกรองคดีกรณีองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดี

4.1 การกลั่นกรองคดีกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดี

การกลั่นกรองคดีอาญา ก่อนที่คดีอาญาจะเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เริ่มตั้งแต่ผู้เสียหายมีอำนาจที่จะยื่นฟ้องผู้กระทำผิดในฐานะเป็นโจทก์ได้ด้วยตนเอง ทั้งคดีอาญาแผ่นดินและคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ เพราะถือว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรง จึงควรมีส่วนร่วมในการที่จะกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อศาล และเป็นการควบคุมการฟ้องคดีโดยรัฐ กล่าวคือ ถ้าพนักงานอัยการไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องคดีนั้นเองได้ การดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย ถือว่าไม่ผ่านการกลั่นกรองคดีโดยองค์กรรัฐมาก่อน ศาลจึงมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องก่อนรับการฟ้องคดี ดังนั้นการกลั่นกรองคดีโดยการไต่สวนมูลฟ้อง จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเอง

โดยเหตุนี้ ในการที่กฎหมายให้อำนาจผู้เสียหายที่เป็นราษฎร สามารถฟ้องคดีอาญาได้เองนี้ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้คดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล โดยเฉพาะคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวอันเป็นความผิดอันยอมความได้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค เจ้าหนี้ (ผู้ทรง) จะใช้มาตรการทางอาญา เพื่อที่จะบังคับให้ลูกหนี้ (ผู้สั่งจ่าย) ในการชำระหนี้ ความผิดฐานฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์ เป็นต้น

ในการนี้ จึงมีความจำเป็นต้องหาแนวทางในการที่จะทำให้คดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลให้น้อยที่สุด หรือพัฒนามาตรการที่ใช้อยู่แล้วในทางปฏิบัติ ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในการกลั่นกรองคดีอาญาที่เล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นผลร้ายต่อสังคมไม่ให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยแบ่งแนวทางในการกลั่นกรองคดีอาญาในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาออกได้ 2 แนวทาง

1. การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท
2. การไต่สวนมูลฟ้อง

1. การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยเป็นผู้กระตุ้น แนะนำ โน้มน้าว เสนอแนะ แปลความหรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้แก่คู่ความทราบ

ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความแต่อย่างใด การตกลงหรือไม่เป็นการตัดสินใจของคู่ความ ไม่มีอำนาจตัดสินพิพาทเหมือนดังอนุญาโตตุลาการ หรือผู้พิพากษา

วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ย คือ เพื่อชี้แนะข้อตกลงให้คู่ความ เข้าไปช่วยให้คู่ความทำการเจรจาต่อรองง่ายเข้า และทำความสะดวกให้แก่การติดต่อเจรจาระหว่างคู่ความ สร้างบรรยากาศแห่งความเป็นมิตรในการเจรจา กระทั่งคู่ความสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันหรือเห็นทางออกของปัญหาเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย

การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ดำเนินคดีอาญาเองนี้ เป็นการไกล่เกลี่ยนอกศาล โดยที่คู่กรณีพิพาทจะต้องสมัครใจ ยินยอมให้บุคคลภายนอกหรือองค์กรบุคคลภายนอกทำการไกล่เกลี่ย โดยศาลจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องรับรู้ถึงการไกล่เกลี่ยด้วยและไม่จำกัดเฉพาะระงับข้อพิพาททางแพ่งเท่านั้น รวมถึงการระงับข้อพิพาททางอาญาอันเป็นความผิดที่สามารถยอมความกันได้ ซึ่งต่างกับการไกล่เกลี่ยในศาลจะมีข้อจำกัดเฉพาะมุ่งระงับข้อพิพาททางแพ่ง แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยมากกว่า การไกล่เกลี่ยนอกศาลที่มุ่งหวังให้เกิดสมประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นหลักมากที่สุด[1]

ปัจจุบัน องค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา เพื่อระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนอกศาล ก่อนที่คดีอาญาจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม คือ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท โดยองค์กรของชุมชน (Community) อาจจะเป็นในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่บัญญัติให้ในหมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งให้เป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองคน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวมีหน้าที่คอยเสนอแนะ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติลักษณะ

---

[1] กระทรวงยุติธรรม. **การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย** เล่ม 1. ธันวาคม 2542, หน้า 10.

ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457[2] ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนมีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ให้เกิดความสงบและความผาสุก ช่วยป้องกันทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ แม้พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่จะไม่ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทได้ก็ตาม แต่ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจที่จะกระทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความผาสุกแก่ราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าว ผู้บ้านใหญ่จึงสามารถที่จะดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ ให้ยุติลงได้โดยไม่ต้องไปดำเนินคดีกันในชั้นศาลอันจะทำให้เสียเวลา และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทจะมีคณะกรรมการหมู่บ้านคอยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว นอกจากนั้นการที่คู่กรณีตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมข้อพิพาทความผิดทางอาญาอันยอมความได้ คณะกรรมการหมู่บ้านก็สามารถทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาทได้ ทั้งนี้เพราะหลักในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทขึ้นอยู่กับความตกลงยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มารองรับมาตรการการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทโดยสรุปหลักการที่สำคัญได้ดังนี้

1. เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่ง หรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้
2. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมยอมความ
3. ข้อพิพาทอันเกิดในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

หากคู่กรณีต้องการที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ให้ปฏิบัติดังนี้

1. คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายที่จะประสงค์จะให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงในระดับหมู่บ้านให้แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านทราบ

---

[2]พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 บัญญัติว่า "ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 หน้าที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้าน ตามสมควร และที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือ และช่วยกันกับเพื่อน ผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์ และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้..."

2. ผู้ใหญ่บ้านแจ้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาตกลงทำบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทตามแบบที่ระเบียบกำหนด

3. ผู้ใหญ่บ้านนัดหมายคณะกรรมการหมู่บ้านโดยไม่ชักช้า

4. คณะกรรมการหมู่บ้านจะมอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่าสองคนดำเนินการทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาทแทนก็ได้ หากมีปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายคณะกรรมการหมู่บ้านอาจเชิญผู้มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวให้มาเข้าร่วมในการประนอมข้อพิพาทได้

5. คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจในการดำเนินการประนอมข้อพิพาท ดังนี้

(1) สอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและบุคคลอื่นที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

(2) เชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่จำเป็น

(3) ตรวจสอบเอกสารหรือวัตถุสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

6. การประนอมข้อพิพาทให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะเห็นสมควร

7. การประนอมข้อพิพาทให้กระทำโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

8. ในกรณีมีปัญหาในการประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการหมู่บ้านจะเชิญนายอำเภอ ปลัดอำเภอข้าราชการตำรวจยศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมายในเขตอำเภอ และหรือพนักงานอัยการมาให้คำปรึกษาก็ได้

การไกล่เกลี่ยที่ประสพผลสำเร็จจนคู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้เป็นประโยชน์ดังนี้

1) คู่ความหันหน้าเข้าหากันอย่างเป็นมิตร

2) ในบางกรณีคู่ความสามารถดำเนินธุรกิจต่อกันได้อีก

3) คู่ความได้รับความพึงพอใจ

4) ประหยัดค่าใช้จ่ายหากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำหรับคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว หากการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จจะทำให้ค่าใช้จ่ายในคดีของคู่ความถูกลง

5) คู่ความไม่ต้องประสบกับการบังคับคดีที่ยุ่งยากในศาล

6) ช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลทำให้คดีอื่น ๆ สามารถย่นระยะเวลาพิจารณาได้เร็วขึ้น

7) ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลชั้นต้น

8) รัฐประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจ้างผู้พิพากษา และผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น

9) เป็นการก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม

เป็นที่สังเกตได้ว่าการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท โดยใช้องค์กรของชุมชนในสังคมเป็นมาตรการที่ไม่ค่อยนำมาใช้เท่าที่ควร ทั้งที่ความผิดส่วนใหญ่เกิดขึ้นในสังคมชุมชน โดยมีทิศทางจะให้ระบบราชการ ภาครัฐเข้าไปจัดการกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เป็นปัญหาประการหนึ่งในการทำให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

2. การไต่สวนมูลฟ้อง

กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเอง มีมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาที่สำคัญก่อนที่คดีจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยการไต่สวนมูลฟ้อง เนื่องจากกรณีที่ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาเอง ไม่จำเป็นต้องผ่านการสอบสวน หรือพิจารณาสั่งคดีมาก่อนดังเช่น คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หรือบางกรณีมีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนมาแล้ว แต่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายจึงได้นำคดีมาฟ้องด้วยตนเอง ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไว้ แม้ฟ้องจะถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายก็ยังต้องกำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีดังกล่าวทุกคดีเพื่อให้แน่ใจว่าคดีนั้น มีมูลพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่

ดังนั้น การไต่สวนมูลฟ้องจึงมีความสำคัญ และเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการวินิจฉัยคดีเบื้องต้นว่าคดีจะมีมูลเพื่อสู่การพิจารณาชี้ขาดตัดสินต่อไปหรือไม่ (ในกรณีที่ผู้เสียหายดำเนินคดีเอง) โดยที่กระบวนการในการไต่สวนมูลฟ้องของศาลยังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกระทำในลักษณะเป็นแบบพิธี หรือรับว่าคดีมีมูลอย่างง่าย เพราะเช่นใดศาลนั้นก็เป็นผู้ตัดสินพิจารณาคดีอยู่แล้ว จึงสั่งว่าคดีมีมูลไว้ก่อน ประกอบกับไม่ให้จำเลยหรือผู้ต้องหามีโอกาสนำพยานเข้าสืบได้ ถ้าหากให้จำเลยหรือผู้ต้องหามีโอกาสนำพยานเข้าสืบได้ จะเป็นสิ่งที่พิสูจน์ให้ได้อย่างแน่ชัดถึงมูลคดีที่กล่าวหาว่ามีหรือไม่ พยานหลักฐานพอเพียงหรือไม่ สำหรับปัญหาที่คิดว่าจะมีตามมา ในการสืบพยานที่มีความยุ่งยากในการสืบพยานทั้งในชั้น ไต่สวนมูลฟ้อง และชั้นพิจารณานั้น น่าจะแก้ไขโดยถือคำพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ไปรับฟังหรือสืบประกอบในชั้นพิจารณาได้ด้วย อันส่งผลให้ในชั้นของการไต่สวนมูลฟ้องของศาลเกิด ประสิทธิภาพมากขึ้นได้ในการกลั่นกรองคดีอาญาอย่างแท้จริง (รายละเอียดเพิ่มเติมผู้เขียนจะขอกล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป)

4.2 การกลั่นกรองคดีกรณีองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดี

ปัญหาในเรื่องการกลั่นกรองคดี โดยองค์กรของรัฐในกระบวนยุติธรรมทางอาญา เริ่มตั้งแต่เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น ตำรวจก็จะดำเนินการจับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิดส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง เมื่อสั่งฟ้อง ศาลก็จะทำหน้าที่ในการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีปัญหาในทางปฏิบัติของการกลั่นกรองคดีที่เป็นสาเหตุให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ในชั้นพนักงานสอบสวน

1.1 การกลั่นกรองเรื่องการจับ

องค์กรตำรวจเป็นองค์กรแรกที่พบเห็นและดำเนินการ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เราต้องยอมรับว่า ตำรวจเป็นด่านแรกของกระบวนการยุติธรรม หากตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตยุติธรรม ก็ย่อมผดุงความเป็นธรรมตามกฎหมายไว้ได้ หากตำรวจไม่สุจริตต่อหน้าที่ก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบอย่างแน่ชัด

การกลั่นกรองในขั้นตอนนี้ จะต้องให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เพราะตำรวจซึ่งเป็นด่านแรกในการจับตัวผู้กระทำความผิด ต้องไม่จับโดยไม่มีการกลั่นกรองที่ดี หรือใช้ดุลยพินิจในภาวะการณ์ที่รีบเร่งภายใต้ความกดดัน และทราบข้อมูลเพียงเล็กน้อย มิฉะนั้น คดีจะขึ้นสู่ศาลจำนวนมากมาย และจะกลายเป็นว่าศาลเป็นด่านแรกแทนองค์กรตำรวจในการกลั่นกรองคดีอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้วางหลักในการจับไว้ 2 ประการ คือ

1. การจับในกรณีปกติต้องมีหมาย
2. ถ้าจับโดยไม่ต้องมีหมาย ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น กรณีฉุกเฉินเป็นความผิดซึ่งหน้า หรือไม่มีความสามารถที่จะไปขอออกหมายได้

แต่ในทางปฏิบัติของประเทศไทย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้วิธีจับก่อนสอบสวนทีหลัง ซึ่งเป็นภาระอย่างมากในการกลั่นกรองหรือแยกแยะผู้บริสุทธิ์ออกจากผู้กระทำความผิดและเมื่อกระบวนการแรกไม่สามารถที่จะกลั่นกรองคดีมาก่อน ทำให้คดีขึ้นสู่อัยการและศาลเป็นจำนวนมาก

กฎหมายในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ตำรวจใช้อำนาจในการจับกุมผู้ถูกกล่าวหาได้โดยง่ายดูได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 ที่กำหนดเหตุแห่งการจับโดยไม่ต้องมีหมายไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้จับได้โดยไม่ต้องมีหมาย เพราะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจออกหมายได้เองอยู่แล้ว จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศไทย สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยได้โดยง่าย และ

นิยมใช้วิธีจับผู้ต้องหามาควบคุมไว้โดยไม่จำเป็น เพื่อความสะดวกในการสอบสวน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก[3]

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยฉบับปัจจุบันมาตรา 58(1) , (2) กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจในการออกหมายจับ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่อยู่ในอำนาจศาล ส่วนในกรณีที่อยู่ในอำนาจศาล การออกหมายจับจำเลยหรือผู้ต้องหาก็เป็นอำนาจของศาล จากประเด็นดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าระบบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกองค์กรในการพิจารณาออกหมายเป็นสององค์กร คือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายตุลาการ ซึ่งกรณีส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาไม่อยู่ในอำนาจศาลทำให้การตรวจสอบดุลยพินิจ หรือกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกระทำโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายด้วยกันเอง โดยองค์กรตุลาการไม่สามารถเข้าไปร่วมตรวจสอบได้ เพราะเป็นคนละขั้นตอนว่าผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจศาลหรือไม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจในลักษณะกว้างขวาง ล่อแหลมต่อการกระทบกระเทือน สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตั้งแต่การตั้งข้อสงสัย ออกหมายจับ ทำการจับกุมตรวจค้น และการควบคุมได้ด้วยตนเองภายในองค์กรเดียวกัน ไม่มีองค์กรอื่นได้มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบ ถ่วงดุล แต่อย่างใด โดยถือว่าองค์กรตุลาการมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่กลับไม่มีอำนาจเข้าไปร่วมทำการตรวจสอบอย่างแท้จริง ในการที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพได้เท่าที่ควร

แม้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดเดิม จะตระหนักถึงช่องว่างกฎหมายตรงนี้อย่างดี จึงได้มีความพยายามที่จะจำกัดอำนาจของตำรวจ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจับ โดยได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ให้มีการตรวจสอบ ดุลยพินิจตำรวจในการจับกุม โดยในกรุงเทพมหานคร ให้เสนอขออนุมัติจับกุมต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย และในต่างจังหวัด ให้ขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด[4] แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงข้อบังคับ มิใช่กฎหมาย และผู้ที่เข้ามากลั่นกรองก็มิใช่องค์กรที่เป็นกลาง คือ ศาลจึงมิได้มีการปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะข้อบังคับดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ไปในลักษณะที่ว่า ทำให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติ ขาดความคล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ถ้ามองในแง่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าได้รับการคุ้มครองมากขึ้นกว่าเดิม แต่ยังไม่ถึงขั้นที่จะให้องค์กรศาลเป็นผู้ตรวจสอบดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้รับรองหลักการดังกล่าว ตามมาตรา 237

---

[3] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. "การแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก้าวสู่สำเนียงของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย," **วารสารกฎหมาย**. ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม, 2534), หน้า 37 - 48.

[4] ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2533. ข้อ 1.

"ในคดีอาญาการจับและการคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายเตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรกและผู้ถูกจับซึ่งยังคงถูกควบคุมอยู่ ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกได้ต่อเมื่อ

(1) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามกฎหมายบัญญัติ หรือ

(2) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะ หลบหนี หรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นด้วย"

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรานี้ส่งผลให้ในคดีอาญาการจะจับกุมคุมขังบุคคลใดจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ประการหนึ่งและจะต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลอีกประการหนึ่ง เพราะฉะนั้น กรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักแห่งการจับกุม คือการจะจับกุมบุคคลใดกฎหมายจะต้องให้อำนาจไว้ และจะต้องขอหมายจากศาลเพื่อให้ศาลได้ใต่สวนเสียก่อนว่ามีเหตุแห่งการจับหรือไม่ และหมายศาลที่จะออกให้ก็ต้องมีหลักฐานตามสมควร ว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษจำคุกตามที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ส่งผลให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะต้องแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การที่จะให้ศาลออกหมายจับ ก็จะต้องมีพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลตามสมควรว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญานอกเหนือจากนั้น ยังจะต้องมีเหตุอันควรเชื่อด้วยว่าผู้ต้องหาจะหลบหนี หรือจะเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือว่าจะก่อเหตุอันตรายอื่นอีกด้วย ในอดีตเมื่อมีผู้มาแจ้งให้ตำรวจจับกุม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะจับได้ทันที ไม่มีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือแสวงหาพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการจับกุม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการเช่นนั้นได้อีกต่อไป หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดจริง แต่ผู้กระทำความผิดไม่คิดที่จะหลบหนี หรือไม่ได้เข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานอย่างกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือองค์กร ฯลฯ กรณีเช่นนี้ก็ออกหมายจับไม่ได้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางข้อยกเว้นที่จะให้จับได้โดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งศาล หรือหมายของศาล คือในกรณีความผิดซึ่งหน้า อันเป็นหลักข้อยกเว้นการจับกุมตามหลักของประเทศสากลทั่วโลกเกือบทุกประเทศ หรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อจับมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ก็ยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดแห่งการจับกุม รวมทั้งจะต้องให้โอกาสกับผู้ถูกจับแจ้งให้ญาติ หรือคนที่ผู้ถูกจับไว้ใจทราบในโอกาสแรก นอกจากนี้ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่วันที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อที่ศาลจะได้วินิจฉัยว่ามีมูลเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าไม่มีเหตุก็จะปล่อยผู้ถูกจับไป

จากบทบัญญัติมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งผลให้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย จะต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันดังนี้

1. ผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ

แต่เดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 58 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานและศาลมีอำนาจออกหมายอาญาได้ภายในเขตอำนาจดังนี้

(1) ถ้าเป็นหมายจับผู้ต้องหาที่มิได้อยู่ในอำนาจศาล ได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่

(2) ถ้าเป็นหมายจับจำเลยหรือผู้ต้องหาที่อยู่ในอำนาจศาล ได้แก่ศาล

(3) .....

(4) .....”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ 2 องค์กร คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และองค์กรศาล ในทางปฏิบัติจริงในปัจจุบันผู้มีอำนาจในการออกหมายจับก็จะได้แก่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ในส่วนกรณีขององค์กรศาลที่จะเป็นผู้ออกหมายจับได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาล คือเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองโดยไม่ผ่านการดำเนินการของพนักงานสอบสวน เมื่อศาลได้สวนมูลฟ้องเห็นว่าคดีมีมูลก็จะพิจารณาประทับรับฟ้อง เมื่อรับฟ้องแล้วต้องจัดการให้ได้ตัวจำเลยมาซึ่งอาจเป็นกรณีที่ศาลออกหมายจับได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 169) หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวน ตามมาตรา 87 กรณีเหล่านี้ถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่ในอำนาจศาล ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี ศาลมีอำนาจในการออกหมายจับได้

ประเด็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ ตามมาตรา 58 ยกเลิกไปโดยปริยายตามมติของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ให้ถือว่าองค์กรศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ

2. เหตุในการออกหมายจับ

แต่เดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 บัญญัติว่า

"เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อผู้ต้องหาซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควร หรือจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(2) เมื่อความผิดที่ผู้ต้องหาถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควรหรือที่จำเลยถูกฟ้องนั้น มีอัตราโทษอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป

(3) เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งไม่ได้ถูกควบคุม หรือขังอยู่ไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรก็ดี ได้หนีไปก็ดี มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี

(4) เมื่อผู้ต้องหา หรือจำเลย ซึ่งถูกปล่อยชั่วคราวมิสามารถทำสัญญาประกันให้จำนวนเงินสูงกว่าเดิมหรือหาหลักประกันมาเพิ่มหรือให้ดีกว่าเดิมตามมาตรา 115"

ดังนั้นสามารถสรุปเหตุในการออกหมายจับตามมาตรา 66 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ 4 ประการดังนี้ คือ[5]

1. เหตุที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง
2. เหตุกระทำความผิดโทษหนัก
3. เหตุเกรงว่าจะหลบหนีหรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
4. เหตุไม่สามารถหาประกันเพิ่ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเหตุที่จะให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการออกหมายจับได้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องสืบสวน สอบสวนให้ได้พยานหลักฐานพอสมควรว่าผู้ต้องสงสัยนั้นได้กระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษร้ายแรงตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อนำพยานหลักฐานไปแสดงต่อศาลในการที่จะให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการที่จะออกหมายจับ เมื่อเทียบเคียงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 ก็จะตรงกับเหตุกระทำความผิดโทษหนัก (มาตรา 66(2)) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้แต่เพียงความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามกฎหมายบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้กำหนดว่าความผิดเช่นใดเป็นความผิดที่มีอัตราโทษร้ายแรงจากความเห็นของผู้เขียน ก็ยังมีความเห็นว่าอัตราโทษอย่างสูงตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปเป็นอัตราโทษที่ร้ายแรงที่เหมาะสม เนื่องมาจากความผิดในลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของลักทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ ยังคงใช้ระดับอัตราโทษ 3 ปี เป็นเกณฑ์ ถ้าหากแก้ไขอัตราโทษให้สูงขึ้นกว่านั้น

ในฐานความผิดดังกล่าวก็จะไม่สามารถที่จะออกหมายจับได้โดยที่ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับได้อยู่แล้วระดับอัตราโทษ 3 ปีก็น่า

---

[5] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2540.

จะเหมาะสม ซึ่งแต่เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้ระดับอัตราโทษ 3 ปี แต่โดยให้นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถใช้เหตุในการออกหมายจับได้โดยตรงโดยไม่มีองค์กรอื่นถ่วงดุลย์

3. ข้อยกเว้นหลักการจับต้องมีหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78 ที่กำหนดเหตุแห่งการจับโดยไม่มีหมายจับไว้อย่างกว้างขวางซึ่งโดยทั่วไปการที่เจ้าพนักงานของรัฐจะจับผู้ใดจะต้องมีหมายจับเสมอ และจะต้องมีเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะให้ออกหมายจับได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 66 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะให้มีการจับกุมแต่ในกรณีที่จำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล อย่างไรก็ตามถ้าตามพฤติการณ์ต้องรอให้ออกหมายจับแล้วอาจจะไม่ทันการณ์ ผู้กระทำความผิดอาจจะหลบหนีไปได้ ดังนั้นจึงต้องมีข้อยกเว้นให้มีการจับกุมได้โดยไม่มีหมายจับซึ่งล้วนจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็น ฉุกเฉิน และเร่งด่วน จริง ๆ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับนั้นไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 80

(2) เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(3) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี

(4) เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด และแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเองไม่ต้องหมาย แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายจับได้ หรือจับได้ตามประมวลกฎหมายนี้"

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยบัญญัติไว้แต่เพียงว่า "ในคดีอาญาการจับและการควบคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ.." ผู้เขียนจะวิเคราะห์โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78 ซึ่งจากบทบัญญัติควรจะเพิ่มเติม หรือแก้ไขเพียงใด โดยแยกออกเป็น 4 กรณี

ก. กรณีการกระทำความผิดซึ่งหน้า

ความผิดซึ่งหน้า หมายถึง ความผิดซึ่งเห็นกำลังกระทำ หรือพบในอาการใดซึ่งแทบจะไม่มีความสงสัยเลยว่าเขาได้กระทำมาแล้วสด ๆ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 80 วรรคแรก)

ความผิดอาญาดั่งระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ให้ถือว่าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งหน้า ในกรณีดังนี้

(1) เมื่อบุคคลหนึ่งถูกไล่จับดั่งผู้กระทำโดยมีเสียงร้องเอะอะ

(2) เมื่อพบบุคคลหนึ่งแทบจะทันทีทันใด หลังจากการกระทำผิดในถิ่นแถวใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุนั้น และมีสิ่งของที่ได้มาจากการกระทำผิดหรือมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสันนิษฐานได้ว่าได้ใช้ในการกระทำผิด หรือมีร่องรอยพิรุธเห็นประจักษ์ที่เสื้อผ้าหรือเนื้อตัวของผู้นั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 80 วรรคสอง)

การจับในกรณีการกระทำความผิดซึ่งหน้านี้ ประเทศต่าง ๆ ในระบบสากลได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้จับได้โดยไม่มีหมายจับในทุกประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ฉุกเฉิน และเร่งด่วนจริง ๆ ที่จะออกหมายจับได้ทัน

ข. กรณีเมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมืออาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถใช้ในการกระทำความผิด

ในกรณีที่พบบุคคลนั้น กำลังพยายามกระทำความผิด เจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ต้องการที่จะคุ้มครองผู้เสียหาย โดยให้เจ้าพนักงานตำรวจสามารถที่จะดำเนินการจับกุมได้โดยไม่ต้องไปขอหมายจับ เพราะถ้ารอให้ไปขอหมายจับจะไม่ทันการณ์ การพยายามกระทำความผิดดังกล่าว อาจเป็นความผิดสำเร็จแล้ว ผู้เสียหายอาจเสียหายถึงแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สิน จึงบัญญัติให้ในกรณีที่พบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด เป็นกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วนในการที่จะขอหมายจับได้ทัน

ส่วนกรณีที่พบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิด เป็นกรณีที่ให้เจ้าพนักงานตำรวจได้ใช้ดุลยพินิจ ในการพิจารณาว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดโดยจะต้องมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุที่สามารถใช้ในการกระทำความผิดเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา แม้จะยังไม่มีการกระทำความผิด แต่เป็นมาตรการป้องปราม เพื่อที่จะป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะให้เจ้าพนักงานตำรวจที่ดำเนินการจับกุมได้ใช้ดุลยพินิจประกอบเกณฑ์ในการพิจารณาได้ โดยถ้าหากได้มีการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจอย่างเคร่งครัดในการนำตัวผู้ต้องหาไปสู่อำนาจศาลโดยเร็ว ปัญหาในเรื่องของการที่เจ้าพนักงานตำรวจจะใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ก็จะลดลงได้

ค. กรณีเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี

การจับโดยไม่มีหมายจับในกรณีนี้ ผู้จับจะมีอำนาจจับจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการ คือ ประการแรก มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำ

ความผิดมาแล้ว ประการที่สอง คือ จะหลบหนี หากเพียงแต่สงสัยว่าผู้นั้นกระทำความผิดมาแล้ว ยังจับไม่ได้ต้องมีเหตุว่าผู้นั้นจะหลบหนีด้วย

จากบทบัญญัติในกรณีดังกล่าว มีข้อโต้แย้งว่าเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลยพินิจในการจับกุม โดยไม่มีหมายจับ ในความเห็นของผู้เขียน ในกรณีดังกล่าวแม้จะเป็นการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการจับกุม อันอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกจับกุม แต่ถ้ามองในแง่ความสงบสุขของสังคมส่วนรวม และความมั่นคงของรัฐ บุคคลที่ถูกจับกุมก็จำเป็นต้องสูญเสียสิทธิเสรีภาพบ้างเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และในกรณีดังกล่าว หากรัฐได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบเบื้องต้น ในทันทีหลังการจับกุมว่าพนักงานตำรวจได้ดำเนินการจับกุมโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของเจ้าพนักงานตำรวจก็จะหมดไป

ง. กรณีเมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดและแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

การจับโดยไม่มีหมายจับในกรณีนี้ เจ้าพนักงานผู้ทำการจับกุมจะใช้ดุลยพินิจไม่จับกุมไม่ได้ เมื่อมีผู้แจ้งให้จับโดยได้แจ้งว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องดำเนินการจับกุม ถ้าไม่ดำเนินการอาจถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติต่อหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในกรณีดังกล่าวยังไม่เป็นกรณีที่เร่งด่วน หรือจำเป็นที่ไม่สามารถที่จะออกหมายจับได้ทัน เพราะในการร้องทุกข์ไม่ได้มีความสัมพันธ์อะไรกับการที่บุคคลนั้นจะต้องถูกจับโดยไม่มีหมายจับ เนื่องจากดำเนินการออกหมายจับได้ตามปกติ ในกรณีดังกล่าวเจ้าพนักงานตำรวจผู้ทำการจับกุมอาจตกเป็นเครื่องมือของบุคคลที่ต้องการใช้มาตรการในทางอาญาบังคับ หรือกลั่นแกล้งผู้อื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่เจ้าหนี้แจ้งจับลูกหนี้เพื่อบังคับให้ชำระหนี้ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเครื่องมือ เป็นต้น

ดังนั้น การกลั่นกรองคดีอาญาในเรื่องการจับ จะเกิดประสิทธิภาพที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการนำคดีขึ้นสู่ศาลให้น้อยที่สุด จะต้องมีระบบของการตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจผู้ดำเนินการจับกุม โดยมีการคานอำนาจ คือจะต้องให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งได้เข้ามาตรวจสอบอีกองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไน พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดรองรับในเรื่องนี้ไว้แล้วที่ให้องค์กรศาลเข้ามามีอำนาจในการเป็นผู้ออกหมายจับ

เมื่อระบบในเรื่องการตรวจสอบของเจ้าพนักงานตำรวจมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้ตัวบุคคลต้องถูกบีบให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น โดยเฉพาะการให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับอาจจะต้องจัดองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดทั้งระบบและตัวบุคคล มิฉะนั้นในทางปฏิบัติเมื่อ

ตำรวจนำพยานหลักฐานมาขอออกหมายในการจับกุม ศาลก็จะให้ทุกกรณีไปโดยใช้หลักถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน

ในที่สุดก็จะกลายเป็นระบบ “ตรายาง” เหมือนเช่น กรณีขอฝากขัง ดังนั้นศาลจะต้องปรับทัศนคติในทางปฏิบัติให้มีความเป็นภาวะวิสัยให้มากที่สุด เพื่อให้การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการออกหมายจับ เกิดประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อระบบการจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยต่อไป

1.2 การกลั่นกรองในชั้นสอบสวน

ปัญหาในชั้นนี้ จะมีคำถามอยู่เสมอว่ากระบวนการในชั้นนี้สามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงแน่นอนได้แค่ไหน เพียงใด การกลั่นกรองคดีอาญาที่ผิดพลาดเกิดจากระบบของการสอบสวนหรือตัวบุคคล

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 2(11) ได้ให้ความหมายของการสอบสวนไว้ว่า หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามกฎหมายซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวนจึงต่างกับการสืบสวนตรงที่ว่า การสืบสวนนั้นดำเนินการอยู่ตลอดเวลาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย จึงเป็นการกระทำที่มุ่งการป้องกัน ส่วนการสอบสวนมุ่งในด้านการปราบปรามสภาพปัญหาชั้นของสอบสวนนั้นเริ่มแต่ความหมายของการสอบสวนที่มุ่งหมายให้กระทำทั้งในทางที่เป็นทั้งคุณและโทษแก่ผู้ต้องหา แต่ในทางปฏิบัติอาจจะมุ่งเน้นหนักไปที่การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อเอาตัวผู้ต้องหามาฟ้องร้องลงโทษเสียมากกว่า นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการสอบสวนก็มีปัญหาข้อร้องเรียนถึงการสอบสวนไม่เป็นธรรม กระทำทรมานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ความจริง

ก. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นองค์กรเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาและสามารถดำเนินคดีได้อย่างอิสระจนกระทั่งมีความเห็นว่าควรฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น โดยไม่มีองค์กรใดเข้ามาคานและดุลย์อำนาจของพนักงานสอบสวน จึงมีผลทำให้เสรีภาพของผู้ที่ต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อน อันเกิดจากขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้องได้แบ่งแยกออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด โดยที่พนักงานสอบสวนหรือตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา ส่วนอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี แม้กฎหมายในบางมาตราจะกำหนดให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาซักถามก็ได้ แต่ทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างอัยการกับตำรวจ ในระบบอัยการที่สมบูรณ์จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้องนั้น อัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือของอัยการในการสอบสวนเท่านั้น

เมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดอาญาเกิดขึ้นกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ซึ่งนับแต่ใช้ประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันปรากฏว่าได้มีการโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญากันระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสอบสวนมีความถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้นเนื่องจากราษฎรผู้ตกเป็นผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อน

การโอนอำนาจสอบสวนกลับไปกลับมาระหว่างตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือทั้งสองฝ่ายร่วมกันสอบสวนคดีอาญาหรือการเสนอให้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนขึ้นเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นเจ้าพนักงานประเภทเดียวกันนั่นเอง[6] ทั้ง ๆ ที่การดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลได้ง่าย จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจาก องค์กรภายนอก กล่าวคือ การดุลย์และคานอำนาจกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม[7] แต่การดำเนินคดีอาญาขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยเราตำรวจเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้รับผิดชอบปราศจากการควบคุมขององค์กรอื่น จึงทำให้ประชาชนผู้ตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนโดยมีผู้พยายามอธิบายว่า การแยกอำนาจสอบสวนคดีอาญาออกจากอำนาจการฟ้องคดีของอัยการดังเช่นที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ดีสำหรับประเทศไทย เนื่องจากจะได้มีการคานและดุลกันระหว่างอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดี แต่ก็มีผู้โต้แย้งว่า เห็นพ้องด้วยกับหลักการคานและดุลกันระหว่างอำนาจทั้งสอง เพราะอำนาจใดก็ตามที่ปราศจากการตรวจสอบดังกล่าวย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจในทางมิชอบ แต่เท่าที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมิได้มีการคานและดุลย์ระหว่างอำนาจทั้งสอง เนื่องจากอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างจำกัดอยู่มาก[8]

จากการที่แยกอำนาจทั้งสองออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานในส่วนที่จะเอาผิดกับผู้ต้องหาเป็นสำคัญ โดยขาดการตรวจสอบหรือถ่วงดุลย์จากองค์กรอื่น ๆ

การที่พนักงานสอบสวนจะทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพียงเพื่อใช้ยันผู้ต้องหาอย่างเดียวไม่ได้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วย เนื่องจากคดีอาญาตัดสินด้วยความจริงและการที่จะวินิจฉัยว่าสิ่งใดจริงหรือไม่ ต้องฟังความทุกฝ่าย ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ได้กำหนดว่า "ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด

---

[6] คณิต ณ นคร. "ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม." **รพี 31** (2531), หน้า 71.

[7] **เรื่องเดียวกัน.**

[8] สุรินทร์ ถั่วทอง. "ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ กฎหมายปริทรรศน์," **วารสารอัยการ.** 4 (ตุลาคม 2534), หน้า 55.

เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิด" การสอบสวนจึงเป็นการค้นหาความจริงที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ต้องหา และการกระทำของผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น การค้นหาพยานหลักฐานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับผู้ต้องหามีอยู่ 3 ประการ คือ

1.1 พยานหลักฐานที่ใช้ยันผู้ต้องหา

1.2 พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหา

1.3 พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษ

นอกจากนี้การสอบสวนผู้ต้องหากฎหมายบังคับว่าพนักงานสอบสวนจะกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ต้องหาเพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหานั้นไม่ได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาผู้ต้องหาเป็นประธานในคดี มีความอิสระในการตัดสินใจ และเมื่อพนักงานสอบสวนถามปัญหาส่วนตัวของผู้ต้องหาแล้วต้องแจ้งข้อหาให้ทราบ พร้อมกับบอกกล่าวให้ทราบด้วยว่า ถ้อยคำที่เขากล่าวนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันได้ในการพิจารณา ถ้าผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างใดก็ให้จดคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การเลยก็บันทึกไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีทั้งในทางกระทำและอยู่เฉย

ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายตลอดจนเหตุบรรเทาโทษเกี่ยวกับการกระทำและตัวของผู้ต้องหาด้วยเพราะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเรา เป็นการดำเนินคดีโดยรัฐที่ทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงเช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป ด้วยเหตุนี้องค์กรของรัฐทุกฝ่ายไม่ว่าศาล อัยการ และตำรวจ ต้องร่วมมือกันและมีความเชื่อมโยงของฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติและในฐานะที่ตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่รักษากฎหมายและเป็นองค์กรแรกที่เข้าไปเกี่ยวกับความผิดอาญาที่เกิดขึ้น จึงต้องวางตัวเป็นกลางด้วย มิใช่แต่เพียงสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อใช้ยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดแต่เพียงประการเดียวไม่ เนื่องจากตำรวจก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ควรจะมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจอันจะก่อให้เกิดความร่วมมือของประชาชนต่อองค์กรของรัฐในการร่วมกันปราบปรามอาชญากรรม แต่ในทางปฏิบัติตำรวจมักจะกระทำตนเป็นคู่ความกับผู้ต้องหาเสียเอง เพราะว่าเป็นองค์กรแรกที่เข้ามาสัมผัสกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหา จึงมีความรู้สึกโน้มเอียงอยู่ตลอดเวลาว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ฉะนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จึงมุ่งเพื่อพิสูจน์ให้ได้ว่าคือผู้กระทำผิดซึ่งส่งผลสำคัญมาถึงอัยการและศาลทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้โดยง่าย

ข. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลในการดำเนินการสอบสวน

ตัวบุคคลที่ทำการสอบสวน นับเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปในทางที่ชอบหรือมิชอบ หากตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้มีความสามารถ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง มีความเป็นภาวะวิสัย มีความรับผิดชอบสูง ก็จะทำให้การสอบสวนเป็นไปด้วยดีในแง่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหา และในแง่การนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตามสภาพความเป็นจริง ตัวบุคคลที่ดำเนินการย่อมมีทั้งดีและไม่ดีปะปนกันไป การสอบสวนจึงอาจมีการกระทำที่ไม่ชอบเกิดขึ้นได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นตัวบุคคลผู้ทำการสอบสวนนั้น อาจกระทำการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผลความจำเป็นหลายประการ เช่น พนักงานสอบสวนอาจได้รับการอบรมวิธีการสอบสวนไม่พอเพียง เพราะการสอบสวนเป็นศิลปะ เป็นวิชาการที่ต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างจริงจัง ใช้เวลานานพอสมควร มีการคัดเลือกตัวบุคคลอย่างเข้มงวด ต้องมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับบุคคลทั่วไป มีทัศนคติในทางที่ถูกต้อง และมีความพร้อมในเรื่องของเครื่องมือเครื่องใช้ที่ช่วยในการเสาะหารวบรวมพยานหลักฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ในเรื่องของการกดขันจากผู้บังคับบัญชา แรงกดดันจากสื่อมวลชน ก็มีผลทำให้พนักงานสอบสวนกระทำการสอบสวนที่ไม่ชอบ เช่น บังคับให้สารภาพหรือสร้างพยานหลักฐานขึ้นมา

จากสาเหตุทั้งหลายดังกล่าวมาแล้ว ทำให้การสอบสวนเป็นไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสรีภาพผู้ต้องหาก็ถูกระทบกระเทือน บทบาทขององค์กรตุลาการหรือศาลในชั้นการสอบสวนนั้น ศาลไม่มีบทบาทมากนัก เพราะถือเป็นชั้นก่อนการพิจารณา ซึ่งอยู่ในอำนาจกระทำการของฝ่ายตำรวจเสียเป็นส่วนใหญ่ พนักงานอัยการเข้ามาเกี่ยวข้องตรวจสอบได้บ้าง ตามบทบาทในเรื่องการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ในชั้นการไต่สวนมูลฟ้องก็เป็นการตรวจสอบที่ไม่เด่นชัดนักและมักไม่ให้ความสำคัญในทางปฏิบัติ เพราะถือว่าการสอบสวนเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และการใช้ดุลยพินิจศาลในการที่จะไต่สวนมูลฟ้องคดีของพนักงานอัยการหรือไม่ก็ได้ การควบคุมตรวจสอบการสอบสวนจึงเป็นเรื่องการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดปัญหาทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ตัวพนักงานสอบสวนเองมีข้อจำกัดในการสอบสวน ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการกลั่นกรอง ก็คือ พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่า ปริมาณงานไม่สมดุลย์กับงาน ทำให้เกินขีดความสามารถที่จะทำให้งานมีประสิทธิภาพ เมื่อมีประมาณงานมากพนักงานสอบสวนก็จะต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้งานผ่านไป อาจทำการสอบสวนโดยรีบเร่ง ส่งผลให้องค์กรอื่น ๆ ต้องรับภาระต่อไป ประกอบกับพนักงานสอบสวนยังขาดความรู้ ขาดจรรยาบรรณ และขาดการพัฒนา ไม่ทันกับความเจริญของสังคม บางครั้งพนักงานสอบสวนยังขาดอิสระในการวินิจฉัยรูปคดี หรือขาดดุลยพินิจในการสั่งคดี เพราะมีอิทธิพลภายนอกและภายในเข้าแทรกแซง เช่น ผู้ต้องหามีอิทธิพลนักการเมือง หรือผู้บังคับบัญชาร้องขอให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติในทางที่มิชอบ เป็นเหตุผลหนึ่งทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรอัน

นำไปสู่ปัญหาในปัจจุบันที่เรียกว่า การค้าสำนวน หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำสำนวนการสอบสวน

จากปัญหาในการกลั่นกรองคดีอาญา ในประเด็นเรื่องการสอบสวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้มาตรา 241 ดังนี้

> "ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาด้วยความรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรมในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติในลักษณะให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นการให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังการสอบสวน เป็นการให้อำนาจบุคคลภายนอกเข้ามาตรวจสอบในตัวบุคคลที่จะดำเนินการสอบสวน หรือการให้ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาในการใช้สิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็เพื่อให้ผู้เสียหายหรือจำเลยได้ตรวจสอบความถูกต้องคำให้การของตนเอง เพื่อจะได้ต่อสู้ในชั้นศาลต่อไป

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐธรรมนูญวางหลักให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานซึ่งเป็นตัวบุคคลแต่ในระบบของการสอบสวนก็ยังให้อำนาจตำรวจในการสอบสวนอยู่เหมือนเช่นเดิม แสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของระบบการสอบสวน เป็นการตรวจสอบในตัวบุคคลของผู้ที่ทำการสอบสวน โดยใช้บุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นทนายความหรือญาติที่ผู้ต้องหาไว้วางใจ แม้กระทั่งตัวผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเองตรวจสอบการใช้อำนาจในการสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนโดยตรงนั้นเอง

จากปัญหาในเรื่องการจับและการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ตำรวจใช้อำนาจในการจับกุมได้โดยง่าย หรือการสอบสวนที่ไม่มีองค์กรใดเข้ามาถ่วงดุลย์รวมทั้งตัวบุคคลที่ทำการสอบสวน เป็นปัญหาที่จะต้องหาทางแก้ไขซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องจัดการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในการสร้างกระบวนการในการกลั่นกรองคดีออกจากระบบให้มากขึ้น โดยเฉพาะในขั้นตอนของพนักงานสอบสวน จะต้องพัฒนาทางเลือกให้ตำรวจมีทางเลือกมากขึ้น โดยไม่ต้องใช้การจับกุมเป็นหลัก เช่น วิธีการเตือนก่อนดำเนินการจับกุม หรือจับกุมมาแล้วก็ต้องมีทางเลือกที่จะให้ตำรวจในการเปรียบเทียบปรับ ส่วน

ในกรณีความผิดอันเป็นความผิดที่ยอมความกันได้ ควรใช้วิธีของชุมชนให้มากที่สุด คือการให้สังคมในชุมชนนั้น ๆ ตกลงกันเอง ถ้าตกลงกันได้ ภาครัฐหรือราชการไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ในกรณีที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องก็ต้องยอมให้มีการใช้วิธีการประนีประนอมยอมความให้มากที่สุด เพื่อที่จะไม่ต้องให้คดีขึ้นไปสู่อัยการและศาลต่อไป

ส่วนในคดีอาญาแผ่นดิน ที่รัฐเป็นผู้เสียหาย โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ปัญหาการพนัน เป็นคดีส่วนใหญ่ของการจับกุม ดูจากสถิติการจับกุมทั่วราชอาณาจักร ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ[๑]

สถิติการจับกุมทั่วราชอาณาจักร

ประเภทความผิด	พ.ศ. 2540		พ.ศ. 2541	
	จับ / ราย	จับ / คน	จับ / ราย	จับ / คน
1. การพนัน	107,483	326,646	102,722	316,111
2. ยาเสพติด	176,307	189,122	225,252	243,666

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะต้องมีมาตรการในการกลั่นกรองคดีประเภทนี้ไม่ให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยต้องเสนอทางเลือกให้ตำรวจทำการเปรียบเทียบปรับคดีอาญาได้ ในคดีการพนัน ซึ่งบางครั้งในคดีดังกล่าวจำนวนเงินของกลางมีจำนวนน้อยมาก และเป็นคดีขึ้นสู่ศาลอาญา เป็นคดีอันดับต้นรองจากคดียาเสพติด ส่วนในคดียาเสพติด ในกรณีที่เป็นผู้เสพเมื่อดำเนินการจับกุมมาแล้วควรที่จะส่งผู้กระทำผิดไปตรวจพิสูจน์ และนำไปบำบัดฟื้นฟูมากกว่าที่จะใช้มาตรการทางอาญาในการลงโทษจำคุก เพราะผู้เสพยาเสพติดก็คือผู้ป่วยที่เกิดจากปัญหาของสังคมนั่นเอง

มาตรการกลั่นกรองคดีอาญา ที่พนักงานสอบสวนใช้ในทางปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ เพื่อที่จะกลั่นกรองคดีอาญาบางประเภทที่ไม่สำคัญ หรือรุนแรงอันเป็นอันตรายต่อสังคมออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือมาตรการเปรียบเทียบปรับ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดประเภทของคดีอาญาที่จะเปรียบเทียบได้ดังนี้

1. ความผิดลหุโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102 ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิด ตามมาตรา 367 ถึง 398 นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาประเภทอื่น ๆ ที่กำหนดโทษเช่นเดียวกันนี้ ก็ถือว่าเป็นความผิดลหุโทษด้วย

---

[๑] รายงานสถิติการจับกุมทั่วราชอาณาจักร. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

2. คดีที่มีโทษปรับสถานเดียว อย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท คดีประเภทนี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษ เพราะปรับเกินถึง 10,000 บาท แต่โดยที่มีโทษปรับสถานเดียวและอัตราค่าปรับก็ไม่สูงจนเกินไป จึงไม่ใช่เรื่องร้ายแรงจึงให้เจ้าหน้าที่เปรียบเทียบได้

3. ความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ความผิดตามประมวลรัษฎากร กฎหมายศุลกากร และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ซึ่งมีอัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีโทษจำคุกหรือไม่ ก็สามารถเปรียบเทียบได้

4. คดีอาญาตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเปรียบเทียบไว้

ในกรณีที่มีกฎหมายพิเศษอื่นใดให้อำนาจเปรียบเทียบไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจเปรียบเทียบได้ ซึ่งอาจเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แล้วแต่กรณีเช่น ความผิดตามกฎหมายจราจร กฎหมายสุรา มาตรา 31 ระบุว่า "ผู้ที่ขายหรือนำออกแสดงเพื่อขายซึ่งสุรา ที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืน มาตรา 5 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท แม้ความผิดดังกล่าวไม่ใช่ความผิดลหุโทษ แต่ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบได้[1]

5. คดีที่มีโทษปรับสถานเดียว

ในคดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง สำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนศาลพิจารณาคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (1) กำหนดให้คดีอาญาเลิกกัน เป็นการชำระค่าปรับโดยใช้วิธีสมัครใจ แต่มีข้อสังเกตว่า การชำระค่าปรับโดยใจสมัครนี้ แม้เมื่อศาลเริ่มพิจารณาคดีไปแล้วแต่ก่อนที่ ศาลเริ่มต้นสืบพยาน หากเป็นคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว และจำเลยชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูง สำหรับความผิดนั้น มาชำระคดีอาญา ก็เป็นอันระงับไปได้ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 79

ในปัจจุบันมีการใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับค่อนข้างมาก ในการกลั่นกรองคดีอาญามิให้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2530 มีการลงโทษปรับ อย่างเดียว คือ 272,285 คน และเปรียบเทียบปรับ 775,690 เรื่อง ซึ่งอัยการเห็นชอบ 775,638 เรื่อง (รายงานประจำปี 2530 ของกรมอัยการ) จึงกล่าวได้ว่า มาตรการในการเปรียบเทียบปรับสามารถนำมาใช้ได้ในการกลั่นกรองคดีอาญา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในการจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(2) ในชั้นพนักงานอัยการ

การกลั่นกรองการฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่มีประสิทธิภาพและพนักงานอัยการในปัจจุบัน ไม่มีโอกาสเข้าไปควบคุมหรือตรวจดูสำนวน และมักจะฟ้องตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนสรุปพยานหลักฐานมาให้ ฉะนั้น คดีจึงขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

---

[1] มาตรา 44 ทวิ ระบุว่า "อธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้

จากประเด็นดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย มีการแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดีอย่างเด็ดขาด โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121) และห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120) จากข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้อำนาจในการเริ่มกระบวนการทางอาญาของรัฐอยู่ภายใต้ อำนาจของตำรวจโดยเด็ดขาด

ทั้งนี้ การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ได้มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดีกันอย่างเด็ดขาด โดยพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพียงลำพังองค์กรเดียวจนกระทั่งทำความเห็นเสนออัยการ ฐานะของอัยการจึงเปรียบเสมือนเป็น "บุรุษไปรษณีย์" ที่พนักงานสอบสวนจะเสนอสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผ่านมา และอัยการก็จะสั่งฟ้องเพื่อให้องค์กรตุลาการตัดสินพิจารณาเสียเป็นส่วนใหญ่โดยอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเสียเอง แม้ว่าอัยการจะเห็นว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวไม่สมบูรณ์ หรือมีความบกพร่องควรจะมีการสอบสวนเพิ่มเติม แต่การสอบสวนเพิ่มเติมก็ต้องผ่านพนักงานสอบสวนอยู่ดี ซึ่งคงไม่มีอำนาจจะไปบังคับบัญชาได้ เพราะองค์กรทั้งสองต่างคนต่างทำหน้าที่ของตน หากพนักงานสอบสวนละเลยไม่สอบสวน หรือสอบสวนแต่ไม่ค้นหาความจริงเพิ่มเติม อัยการก็คงจะทำอะไรไม่ได้ ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ปัญหาในการแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องอย่างเด็ดขาด

ในทางปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมของไทยเรานั้น มีการแยกอำนาจสอบสวนออกจากฟ้องร้องคดีอย่างเด็ดขาดทำให้มีปัญหาในการเริ่มคดีของอัยการ เนื่องจากอัยการไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในคดีได้ ถ้าพนักงานสอบสวนยังไม่ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการในขณะเดียวกันกฎหมายก็ให้ความสำคัญกับการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเป็นหลักจนทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจการฟ้องร้องคดีออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด โดยพนักงานสอบสวน มีอำนาจตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งสรุปสำนวนทำคดีความเห็นเสนออัยการ ซึ่งเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของพนักงานสอบสวนปราศจากการคานดุลกันจากองค์กรภายนอก โอกาสที่พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจโดยมิชอบจึงมีมากและมีผลทำให้ดุลยพินิจของอัยการในการสั่งคดีต้องขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมา ในความเป็นจริงอัยการจึงนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยปฏิเสธความรับผิดชอบได้เนื่องจากอัยการไม่มีส่วนรู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้น

จากบทบาทของอัยการที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสำนวนและฟ้องคดีจึงทำให้อัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือเริ่มให้มีการสอบสวนคดีเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนรายงานผลการสอบสวนคดีที่สำคัญ ๆ หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากทางกฎหมาย หรือคดีที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานกระทำผิด ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ฯลฯ แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีมาตรการให้อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและเรียกพยานมาเพื่อซักถามได้ แต่เป็นเพียงมาตรการที่

เกิดขึ้นภายหลัง จึงทำให้ในคดีที่มีความสลับซับซ้อนบางคดี พนักงานสอบสวนอาจวางรูปคดีผิดทางและพยานหลักฐานบางชิ้นอาจสูญหาย เนื่องจากพนักงานสอบสวนละเลยไม่ได้รวบรวมเข้ามาแต่แรกโดยเฉพาะในคดีอาชญากรรมบางประเภทซึ่งมีลักษณะหรือความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น ปัญหาคอรัปชั่น ปัญหายาเสพติด รัฐบาลมักใช้วิธีตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนเฉพาะปัญหา ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วก็คือ การสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั่นเอง แต่โดยนโยบายของกฎหมายยังไม่ถือว่าเป็นการสอบสวนจนกระทั่งคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านั้น ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน ถ้าต่อไปในนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เจริญเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาอาชญากรรมโดยเฉพาะกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจต้องทวีความยุ่งยากมากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งการดำเนินงานของผู้มีอิทธิพลมักอ้างอำนาจของเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย โดยอาศัยจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งไม่มีอิสระในการดำเนินคดีอาญา จึงอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้ง่าย มีผลทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

ในประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่าอำนาจการฟ้องคดีของอัยการครอบคลุมถึงอำนาจในการควบคุมการสอบสวนด้วย โดยอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยปกติเริ่มตั้งแต่การจับ การพิจารณาออกหมายจับ ฝากขังและฟ้องร้องคดีแต่ส่วนใหญ่อัยการไม่ดำเนินการสอบสวนคดีเอง เว้นแต่มีความจำเป็นหรือคดีที่มีความสำคัญ อัยการจึงเข้าไปดำเนินการหรือร่วมดำเนินการสอบสวน เช่น คดีที่เกี่ยวกับคอรัปชั่นในระบบราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจดำเนินการสอบสวนคดีได้ทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อใดก็ได้ทุกขณะหรืออาจมีคำสั่งเป็นการทั่วไปหรือเจาะจงวิธีการและขอบเขตของการสอบสวนใดให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ[11]

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรให้อัยการเข้ามาควบคุมการสอบสวนคดีหรือดำเนินคดีเองได้โดยที่อัยการไม่จำเป็นต้องทำการสอบสวนคดีเองทุกเรื่อง อัยการจะเริ่มสอบสวนหรือเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนเฉพาะคดีที่สำคัญ ๆ หรือคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะเมื่ออัยการเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนคดีเช่นนี้เองแล้ว การวางรูปคดีหรือการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ก็อาจทำได้ดีขึ้นกว่าที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินคดีและไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลทางการเมืองหรือหน่วยงานอื่น เนื่องจากกฎหมายได้ให้หลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการ ซึ่งการให้อัยการเข้ามาควบคุมหรือเข้าดำเนินคดีเองตั้งแต่ต้น จะทำให้สำนวนที่อัยการเป็นผู้รับผิดชอบมีความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยระเบียบ ความละเอียดรอบคอบและความเชื่อถือได้ของสำนวนฟ้องร้องเกิดการคานและดุลย์กันอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา

---

[11] คณิต ณ นคร. "ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน", วารสารอัยการ 3 (ธันวาคม 2523), หน้า 48 - 54.

2.2 ปัญหาในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า "..... พนักงานอัยการมีอำนาจ (ก) สั่งตามที่เห็นสมควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป...."

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปัจจุบัน เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการแล้ว ถ้าอัยการเห็นว่า สำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์ในข้อเท็จจริงบางประการ หรือพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ต้องการได้ และพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม เพราะอัยการต้องรับผิดชอบในความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน อัยการจึงจะสามารถวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างถูกต้องว่า ควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดี อัยการจะสั่งคดีโดยใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ที่ว่า "เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย" มาสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากยังไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้ครบไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เมื่ออัยการสงสัยว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาในสำนวนยังไม่บริบูรณ์ ก็ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ถึงแม้ว่าการรวบรวมพยานหลักฐานกระทำโดยพนักงานสอบสวน แต่ถึงกระนั้นอัยการก็มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 วรรคสอง (ก)) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีของอัยการเป็นไปได้อย่างละเอียดรอบคอบ รวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เป็นผลดีและใช้ยันผู้ต้องหา

ในทางปฏิบัติ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จสิ้นลงก็จะเสนอสำนวนพร้อมความเห็นมายังอัยการ โดยเข้าใจว่าเมื่อส่งสำนวนให้แก่อัยการแล้ว หน้าที่การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นอันยุติลงด้วย ครั้นอัยการส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้นดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนจะให้ความสำคัญกับคดีนั้นเป็นอันดับรองลงไปจากคดีอื่นที่ทำการสอบสวนยังไม่เสร็จและบางครั้งการที่พนักงานสอบสวนเดิมย้ายไปประจำที่อื่น มีผลทำให้ผู้รับผิดชอบสำนวนคนใหม่ไม่รู้เรื่องเดิมมาแต่ต้น ก่อให้เกิดความยากลำบากในการสอบสวนเพิ่มเติมบางประเด็นที่อัยการต้องการ เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี ซึ่งเคยปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่าอัยการต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำแล้วซ้ำอีก เนื่องจากผลของการสอบสวนเพิ่มเติมยังไม่ครบถ้วนตามทัศนะของอัยการ และอัยการก็มีอำนาจเพียงการใช้ดุลยพินิจว่าพยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่เท่านั้น อัยการจะสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเองไม่ได้ ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ จึงเกิดการล่าช้าในการดำเนินคดีต่อไปของอัยการ

นอกจากนี้ เมื่ออัยการตรวจสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วเห็นว่ามีผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิดในสำนวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมา

นั้นอีก อัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อหากับบุคคลนั้นได้ อัยการทำได้เพียงแนะนำเท่านั้น เนื่องจากอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน อัยการจึงสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เฉพาะผู้ต้องหาในคดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนมาแล้วแต่ไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์เท่านั้น ทำให้อัยการในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยไม่อาจกระทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะส่งความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนมายังอัยการ โดยอัยการอาจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ในบางกรณีอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการสอบสวนและฟ้องร้องว่า เป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ โดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในชั้นก่อนฟ้อง และการที่กฎหมายได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน ก็เป็นการแสดงให้เห็นชัดแจ้งถึงการเป็นกระบวนการเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องแยกอำนาจจากการสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ทำให้อัยการมีอำนาจเพียงฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือเริ่มให้มีการสอบสวนคดีอาญาเองหรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีสำคัญ ๆ ได้ ซึ่งการมีความและการปฏิบัติเช่นนี้ ทำให้อัยการไม่สามารถเข้ามาควบคุมหรือสอบสวนคดี อันเป็นส่วนสำคัญในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไปของอัยการในศาล เนื่องจากดุลยพินิจของอัยการต้องขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมา และอัยการไม่มีส่วนรู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหา โดยอัยการไม่อาจเข้าไปเยียวยาได้ทันท่วงทีเพราะขาดความเชื่อมโยงของกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดปัญหาในการ กลั่นกรองคดีอาญา ทำให้อัยการต้องสั่งฟ้องไปเกือบทุกคดีทำให้เป็นภาระต่อองค์กรตุลาการที่จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่สอบสวนมาเกือบทุกคดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง โดยที่ตัวอัยการเองมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานดังได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้สิทธิของผู้ต้องหาไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควรและเป็นภาระให้องค์กรตุลาการต้องพิจารณาตัดสินคดีจำนวนมาก อันก่อให้เกิดปัญหาตามมาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.3 ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการสั่งฟ้องคดี

หลักในการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันของอัยการ สามารถจำแนกหลักการใหญ่ ๆ ได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1. หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งยึดถือหลักว่า เมื่ออัยการมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมาย อัยการต้องยื่นฟ้องผู้นั้นต่อศาลเสมอ หลักนี้ใช้กันอยู่ในประเทศทางภาคพื้นยุโรป เช่น เยอรมันตะวันตก กรีซ ยูโกสลาเวีย โป-

แลนด์ เป็นต้น แต่มิได้หมายความว่าจะใช้กันอย่างเคร่งครัดโดยปราศจากข้อยกเว้นบางประการ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

2. หลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งยึดถือหลักว่า ตามกฎหมายมิได้บังคับว่า เมื่ออัยการมีเหตุผลควรเชื่อว่าเมื่อผู้ต้องหากระทำผิดกฎหมายแล้ว อัยการต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อศาลเสมอไป แต่บทบัญญัติในกฎหมายกลับเปิดโอกาสให้อัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เมื่อมีเหตุผลสมควร หลักนี้ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อิสราเอล เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาโดยหลักใช้ดุลยพินิจนั้น จะเปิดทางให้อัยการมีโอกาสใช้ดุลยพินิจเลือกปฏิบัติในการฟ้องหรือไม่ฟ้องเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมในแต่ละคดี แม้จะปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิด และรู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้ว อัยการอาจใช้ดุลยพินิจไม่ดำเนินคดีโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของผู้ต้องหา สิ่งแวดล้อม ส่วนได้ส่วนเสียของสังคม ตลอดจนคำนึงถึงนโยบายของสังคมที่เรียกว่า รัฐประศาสโนบาย (Public Policy) ได้[12]

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการฟ้องคดีอาญานั้น ได้ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจมาช้านานแล้ว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งนำหลักการมาจากอังกฤษ และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 หมวดที่ 9 ว่าด้วยอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 บัญญัติว่า "พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลใต่สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่พนักงานอัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ" และต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ใช้หลักการฟ้องตามดุลยพินิจเช่นเดิม แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการใช้ดุลยพินิจเพราะมีระเบียบ กฎข้อบังคับภายในหน่วยงานของพนักงานอัยการที่จำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ หรือถ้าหากจะมีการใช้ดุลยพินิจก็มีน้อยมากเท่าที่ปรากฏ ได้แก่ การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งได้กันไว้เป็นพยาน การสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนซึ่งบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และการสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจน กรณีห้างโลตัสฟ้อง 2 แม่ลูกขายซาลาเปา โดยถือตามนโยบายของรัฐ เป็นต้น

ดังนั้น ในการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงอยู่ในวงแคบและจำกัดลักษณะการใช้อยู่มาก ทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพราะพนักงานอัยการไทยใช้ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีจำกัดมาก กล่าวคือ จะพิจารณาว่า พยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่ และพิจารณาเหตุตามกฎหมาย เช่น คดีขาดอายุความ การกระทำไม่เข้าองค์ประกอบความผิด เป็นต้น แต่เหตุอื่น ๆ ในทางปฏิบัติ เช่น การสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การฟ้องคดีจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ขึ้น แม้เหตุเหล่านี้อัยการไทยสามารถใช้

---

[12] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ . "Prosecutorial Discretion on Decision not to Prosecute : A Proposal for Thailand." **บทบัณฑิตย์** . เนติบัณฑิตยสภา เล่มที่ 47 . พ.ศ. 2534 .

ดุลยพินิจไม่ฟ้องได้ แต่ในทางปฏิบัติอัยการของไทยแทบไม่เคยใช้ดุลยพินิจดังกล่าวเลย อาจเนื่องจากไม่แน่ใจว่า ตนมีอำนาจเช่นนั้น หรือกลัวเกิดข้อครหา จึงยึดหลักฟ้องไว้ก่อนปลอดภัยกว่า ประกอบกับ อัยการไทยไม่มีอำนาจสอบสวน คงมีเพียงอำนาจการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวน สั่งสอบสวนเพิ่มเติมและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น หากจะนำระบบการตรวจสอบดุลยพินิจอัยการโดยศาลเข้ามาใช้จะมีผลใกล้เคียงกับตำรวจ ส่งสำนวนการสอบสวนผ่านมืออัยการ แล้วอัยการส่งต่อศาล เพื่อทำการพิจารณาพิพากษา อันทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีระบบอัยการอีกต่อไป[๑๖]

ในปัจจุบันชั้นพนักงานอัยการ มาตรการการกลั่นกรองคดีอาญาที่ใช้กันอยู่ในทางปฏิบัติเพื่อที่จะกลั่นกรองคดีอาญา ออกจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการทำให้คดีขึ้นสู่ศาลน้อยที่สุด มีอยู่ 3 มาตรการ

1. มาตรการในการเปรียบเทียบ
2. มาตรการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท
3. มาตรการในการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้อง

1. มาตรการในการเปรียบเทียบ

การเปรียบเทียบคดีอาญานั้น ส่วนใหญ่จะทำตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน หากเข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 37(2) (3) (4) และมาตรา 38 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากสำนวนมาถึงพนักงานอัยการ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ (มาตรา 144 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ก็ให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบไว้ก่อน ทั้งนี้พนักงานอัยการจะต้องตรวจพิจารณาและสั่งคดีให้เสร็จก่อนกำหนดหนึ่งเดือน (ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 59 – 62)

มาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบ เป็นมาตรการที่จะช่วยทำให้คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ไม่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล จากสถิติ รายงานประจำปีของกรมอัยการ ประจำปี พ.ศ. 2538 พนักงานอัยการจะรับสำนวนมาดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2535 เป็นจำนวน 2,544,977 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2536 เป็นจำนวน 2,238,006 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2537 เป็นจำนวน 2,397,139 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2538 เป็นจำนวน 2,439,973 เรื่อง แต่มีคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นเพียง ในปี พ.ศ. 2535 เป็นจำนวน 370,711 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2536 เป็นจำนวน 388,759 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2537 เป็นจำนวน 435,592 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2538 เป็นจำนวน 465,588 เรื่อง แสดงให้เห็นว่ามีมาตรการในการกลั่นกรองก่อนที่คดีจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ที่เห็นได้ชัดเจน

---

[๑๖] ศิระ บุญภินนท์. "การควบคุมดุลยพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลยพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย" **เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.** สถาบันกฎหมายอาญา , หน้า 17 .

ก็คือ มาตรการในการเปรียบเทียบ ซึ่งในปี พ.ศ. 2535 มีการเปรียบเทียบถึง 2,055,799 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2536 มีการเปรียบเทียบถึง 1,728,844 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2537 มีการเปรียบเทียบถึง 1,832,604 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2538 มีการเปรียบเทียบถึง 1,837,919 เรื่องจากสถิตินี้ ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าในการกลั่นกรองคดีอาญามาตรการเปรียบเทียบยังเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สำคัญ ควรจะต้องนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลมากที่สุด เพื่อกลั่นกรองคดีบางประเภทออกไปจากการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้ศาลมีเวลาในการพิจารณาคดีที่สำคัญในการส่งผลต่อระบบการบริหารงาน ยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ

2. มาตรการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท

การประนอมข้อพิพาท จะเป็นมาตรการที่มีอยู่ในเกือบทุกขั้นตอนและเป็นมาตรการหนึ่งในการที่ลดปัญหาที่คดีจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คดีอาญาโดยเฉพาะคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ไม่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการประนอมข้อพิพาทไม่ค่อยจะได้นำมาใช้เท่าที่ควร และในชั้นพนักงานอัยการมาตรการประนอมข้อพิพาท ก็ยังเป็นมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้ในทางปฏิบัติในชั้นนี้ คือการให้เจ้าพนักงานอัยการ ประนอมข้อพิพาทซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ โดยความสมัครใจตกลงของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประนอมข้อพิพาทเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 เป็นเหตุผลที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ดำเนินการวางระเบียบ และวิธีปฏิบัติในชั้นของพนักงานอัยการ แต่ในทางปฏิบัติจริง มาตรการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ ยังเป็นมาตรการที่ไม่ค่อยจะได้นำมาใช้ สาเหตุมาจากระเบียบดังกล่าว ต้องให้คู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องเองต่อเจ้าพนักงานอัยการ (ข้อ 4 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ) ซึ่งทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ทราบแนวทางและวิธีปฏิบัติ หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ทำการประนอมข้อพิพาท ก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบทำหนังสือเชิญคู่กรณี หากคู่กรณีสมัครใจยินยอมทั้งสองฝ่าย ก็ให้พนักงานอัยการทำการประนอมข้อพิพาทในทางปฏิบัติพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีมักจะไม่ทำหนังสือเชิญคู่กรณี เพราะเห็นว่าเป็นการเสียเวลา และยุ่งยากโดยเห็นว่าถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็ให้ไปทำยอมในชั้นศาลเป็นกรณีที่ง่ายกว่าส่งผลทำให้เป็นภาระต่อองค์กรตุลาการโดยไม่จำเป็น

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ในกรณีที่ระเบียบของกรมอัยการไม่ได้กำหนดไว้ ให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาบังคับใช้โดยอนุโลม (ข้อ 8 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 รายละเอียดดูใน ภาคผนวก ข.)

3. มาตรการในการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้อง

เป็นมาตรการหนึ่งในการกลั่นกรองคดีอาญา โดยที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา หากได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำความผิดและการกระทำความผิดแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51) ซึ่งการใช้ดุลยพินิจในกรณีดังกล่าวในทางปฏิบัติพนักงานอัยการของประเทศไทยไม่ค่อยได้ใช้ดุลยพินิจดังกล่าว อาจเนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจหรือกลัวเกิดข้อครหา จึงยึดหลักฟ้องไว้ก่อนปลอดภัยกว่า มีตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นเมื่อกลางปี พ.ศ. 2542 คือคดีที่เด็กชายวัย 16 ปี กับแม่ของเขาถูกห้างโลตัสซุปเปอร์เซ็นเตอร์ แจ้งความดำเนินคดีในข้อหาลักทรัพย์นายจ้าง ทรัพย์สินที่ขโมยคือ ชาลาเปา 1 ลูก ราคา 10 บาท โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีนี้ เนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน รวมถึงคดีที่หญิงท้องแก่เข้าไปลักทรัพย์ในธนาคารแต่ถูกตำรวจจับได้ก่อน ซึ่งอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ทางกระทรวงยุติธรรม มีความเห็นว่าพนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องในคดีที่ครบองค์ประกอบความผิดแล้ว เป็นประเด็นหนึ่งที่ยังเป็นข้อถกเถียง อันเป็นสาเหตุให้พนักงานอัยการไม่กล้าที่จะใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง

ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะหามาตรการทดแทนการฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการในรูปแบบของการชะลอการฟ้อง ซึ่งหมายถึงการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยที่อัยการยังสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา หลังจากพิจารณาพยานหลักฐานและปัจจัยอื่น ๆ แล้ว หากเห็นว่าผู้ต้องหาสามารถแก้ไขฟื้นฟูได้นอกระบบเรือนจำ ก็ชะลอการฟ้องไว้ระยะเวลาหนึ่ง แล้วกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตาม หากปฏิบัติตามเงื่อนไข อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องแต่หากทำผิดเงื่อนไขอัยการก็จะฟ้องคดีเดิมรวมกับคดีใหม่

มาตรการชะลอการฟ้อง เป็นมาตรการที่สามารถลดปัญหาการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยช่วยลดจำนวนคดีที่จะขึ้นไปสู่ศาล และช่วยลดความแออัดยัดเยียดในเรือนจำ นอกจากนี้ยังช่วยลดการสูญเสียค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินคดีได้ด้วย

(3) ในชั้นศาล

การกลั่นกรองคดีในชั้นศาล ก็คือการไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา 2(12) หมายความถึง กระบวนการไต่สวนของศาล เพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีเบื้องต้นที่จำเลยถูกกล่าวหา

การไต่สวนมูลฟ้อง เป็นการกระทำโดยศาลภายหลังที่โจทก์ยื่นฟ้องแล้วก่อนที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณา เพื่อจะทราบว่า คดีที่ฟ้องนั้นมีมูลเค้าที่จะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ถ้ามีมูลก็รับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป ถ้าไม่มีมูลก็ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพราะตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเองได้ ถ้าศาลรับฟ้องไว้พิจารณาทุกเรื่องก็จะมีคดีไปสู่ศาลมากมายทั้งที่เป็นความผิดและไม่เป็นความผิดทางอาญา ราษฎรที่ถูกฟ้องจะได้รับความเดือดร้อนต้องเสียเวลาไปศาล เสียเงินจ้างทนายสู้คดี ต้องประกันตัว ถ้าไม่มีประกันก็จะต้องถูกคุมขัง จึงต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องในการกลั่นกรองคดีที่จะไปสู่การพิจารณาคดีของศาลเสียชั้นหนึ่งก่อน

มาตรา 162 บัญญัติว่า “ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้วให้ศาลจัดการสั่ง ต่อไปนี้

(1) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยในข้อหาอย่างเดียวกันแล้วให้จัดการตามอนุมาตรา (2)

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก็ได้

“ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าว ถ้าจำเลยรับสารภาพให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณา”

ตามมาตรา 162 ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์มีหลักการไต่สวนมูลฟ้องดังต่อไปนี้

(1) คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์เมื่อยื่นฟ้องจะต้องมีตัวจำเลยไปศาลด้วย ถ้าไม่ส่งตัวจำเลยไปศาลพร้อมกับคำฟ้อง ศาลจะไม่ประทับฟ้อง ทั้งนี้เว้นแต่ตัวจำเลยจะอยู่ในอำนาจศาลแล้วหรือถูกขังอยู่ในคดีอื่นหรือถูกจำคุกอยู่

(2) การไต่สวนมูลฟ้องจะต้องทำต่อหน้าจำเลย

(3) ศาลจะต้องส่งสำนวนฟ้องแก่จำเลยทุกคนเป็นรายตัว เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง

(4) ศาลจะถามว่าจำเลยได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นนี้ก็ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธ ศาลก็ดำเนินการต่อไป คือ ฟังพยานที่โจทก์นำมาสืบแล้ววินิจฉัยว่า จะประทับฟ้องหรือไม่ จำเลยจะไม่ให้การก็ได้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจดรายงานไว้และดำเนินการต่อไป

จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่จำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายมาช่วยเหลือในการซักค้านพยานโจทก์ได้

สภาพของปัญหาในชั้นการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ก็คือการไต่สวนมูลฟ้องของศาลในทางปฏิบัติบางครั้งมีลักษณะกระทำในลักษณะเป็นเพียงแบบพิธีและสั่งว่าคดีมีมูลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ดำเนินคดีเอง การสั่งว่าคดีมีมูลนั้นก็จะกระทำโดยง่ายและมีมากจนเกือบทุกคดี เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็น เพราะการที่ศาลพิจารณาคดีมีมูลหรือไต่สวนมูลฟ้องกับศาลที่จะพิจารณาเป็นศาลเดียวนั่นเอง ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งมุ่งจะกลั่นกรองเบื้องต้นเพื่อให้ผู้บริสุทธิ์ได้สู่อิสรภาพโดยเร็วที่สุด เมื่อเป็น

ศาลเดียวกันทำให้รับว่ามีมูลไว้ก่อน เพราะจะพิจารณาอยู่แล้ว นอกจากนี้การไต่สวนมูลฟ้องของไทยจำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง กรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลยได้ ซึ่งผิดกับหลักการของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญต่อการกลั่นกรองมูลคดีเบื้องต้นมาก สามารถนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างกันในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาและคดีจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ถึงการสืบพยานบุคคลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องแล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่องนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าในแต่ละคดีจำเป็นต้องนำสืบพยานบุคคล และผลของการไม่นำสืบพยานบุคคลจะมีผลเช่นไรก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง มีแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 บัญญัติไว้ดังนี้ “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจดรายงานไว้ และดำเนินการต่อไป

จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิในการที่จำเลยจะมีทนายมาช่วยเหลือ

ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลยให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป กับแจ้งวันนัดไต่สวนให้จำเลยทราบ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาแต่ตั้งทนายมาซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลประทับฟ้องมิได้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น”

การไต่สวนมูลฟ้องนี้เป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ ดังนั้น จำเลยจึงไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่จำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายมาช่วยเหลือ ในการซักค้านพยานโจทก์ได้กล่าวคือ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายมาให้ซักค้านพยานโจทก์ก็ได้แต่จำเลยไม่มีสิทธินำพยานมาสืบ ทางแก้ก็คือ ในการซักค้านจำเลยอาจส่งเอกสารเข้าประกอบคำพยานโจทก์ได้ในกณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการนำพยานเข้าสืบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 993/2499, 759/2508) แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้ว จำเลยมักไม่ค่อยทำเช่นนี้เพราะไม่ต้องการให้ฝ่ายโจทก์ทราบถึงพยานหลักฐานของตนมากนักในชั้นนี้ เนื่องจากมีในบางคดีที่ศาลไม่ค่อยให้ความสนใจประกอบดุลยพินิจในการยกฟ้องเพราะถือหลักรับฟ้องไว้ก่อนจะมีมูลหรือไม่ค่อยไปพิจารณาในชั้นพิจารณาของศาล ทำให้ส่งผลไปยังคดีอื่นเกรงจะเป็นดังเช่นคดีนี้ จำเลยจึงเห็นว่าค่อยไปอ้างในชั้นพิจารณาก็ได้ จึงเป็นเหตุข้อหนึ่งในหลายประการที่ทำให้การกลั่นกรองคดีของศาลถูกมองว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วัตถุประสงค์ในการไต่สวนมูลฟ้องของศาล อาจสรุปได้ 2 ประการใหญ่ด้วยกัน ดังนี้

(1) เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเลยผู้ถูกฟ้องว่าเขาจะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาและได้รับความเดือดร้อน ในการตกอยู่ในฐานะจำเลยในคดีอาญา เช่น ต้องถูกขังอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือมิฉะนั้นก็ต้องหาทรัพย์สิน หรือบุคคลมาเป็นหลักประกันต่อศาลในการที่ศาลจะอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างพิจารณา ต้องมาศาลในทุกนัดที่มีการพิจารณาคดีที่ตนถูกฟ้องเป็นจำเลย ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง เป็นต้น โดยปราศจากพยานหลักฐานเบื้องต้นที่เพียงพอ ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีอาญาของราษฎรผู้เสียหายตามกฎหมายไทยนั้นกว้างมาก กล่าวคือ อาจเป็นโจทก์ฟ้องได้ทั้งในคดีความผิดต่อส่วนตัวและความผิดอาญาแผ่นดิน โดยไม่จำต้องจัดหาหลักประกันหรือค่าธรรมเนียมหรือวางเงินประกันเพื่อเป็นการป้องกันผู้บริสุทธิ์ไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดีอาญาดังเช่นที่กระทำกันในการฟ้องคดีอาญาโดยราษฎรในประเทศต่าง ๆ เช่น อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนั้นในคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดีเอง อาจเป็นคดีที่ยังไม่เคยผ่านการสอบสวนมาก่อนเลย หรืออาจเป็นคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องแล้วก็ได้ เพราะฉะนั้น ก่อนที่ผู้ใดจะตกมาเป็นจำเลยของศาล จึงต้องได้รับการกลั่นกรองจากพยานโจทก์โดยการวินิจฉัยของศาลถึงมูลคดีเสียชั้นหนึ่งก่อน

(2) เพื่อป้องกันมิให้คดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันปรากฏว่ามีการกระทำผิดอาญาในสังคมมากขึ้น มีคดีที่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลมากจนเป็นภาระหนักที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษา การไต่สวนมูลฟ้องจึงมีส่วนช่วยป้องกันมิให้คดีขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น อันเป็นผลให้ศาลมีเวลาที่จะเร่งรัดพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปโดยรวดเร็วอีกด้วย

ปัญหาในเรื่องการไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อกลั่นกรองคดีอาญาในทางปฏิบัติจริง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลส่วนใหญ่เกือบ 100 % จะไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้อง ส่งผลให้กระทบกระเทือนต่อตัวผู้ต้องหาในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ อันนำไปสู่คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

4.3 ระบบการตรวจสอบอำนาจ และ ดุลยพินิจ

การใช้อำนาจ และดุลยพินิจที่ไร้ขอบเขต ย่อมนำไปสู่ความผิดพลาด และความไม่ยุติธรรมได้ แต่อย่างไรก็ยังต้องให้ผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้ใช้อำนาจ และดุลยพินิจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม เพื่อที่จะอำนวยความยุติธรรม ให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารการจัดการ กระบวนการยุติธรรม

ฉะนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจ และดุลยพินิจ เป็นไปอย่างรอบคอบเหมาะสม เป็นธรรม และถูกต้องที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ และดุลยพินิจ โดย

กฎหมายจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาควบคุม หรือ กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ตามหลักการ คานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance) โดยผู้เขียนจะศึกษารายละเอียด เริ่มตั้งแต่การจับ ในชั้นพนักงานสอบสวน การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของอัยการ และการไต่สวนมูลฟ้องของศาลตามรายละเอียด ดังนี้

(1) ชั้นพนักงานสอบสวน

กลไกในการตรวจสอบ และควบคุมอำนาจในชั้นพนักงานสอบสวน เริ่มตั้งแต่การตรวจสอบ และ ควบคุมอำนาจ และดุลยพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับ รวมถึงการตรวจสอบและควบคุมอำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาโดยมีรายละเอียดที่ได้ศึกษา ดังนี้

1.1 เรื่องการจับ

กลไกในการตรวจสอบ และควบคุมอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับกุม แต่เดิม จะใช้หลักการตรวจสอบภายใน โดยอาศัยอำนาจการบังคับบัญชา ที่ให้อำนาจแก่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือศาลต่างมีอำนาจในการออกหมายจับได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58) ซึ่งในทางปฏิบัติจริง การออกหมายจับมักจะไม่ได้ขออนุญาติต่อศาล หากแต่จะขอกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เพราะอยู่ใกล้ชิดกว่า ส่งผลให้การตรวจสอบและควบคุม โดยเฉพาะเหตุในการที่จะออกหมายจับ กระทำโดยองค์กรภายในโดยอาศัยอำนาจการบังคับบัญชาด้วยกันเอง แม้กระทรวงมหาดไทย จะได้ เล็งเห็นในปัญหาดังกล่าวโดยได้ออกระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2533 และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปัจจุบัน รวม 4 ฉบับ เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับให้สามารถที่จะตรวจสอบและควบคุมได้ โดยมีรายละเอียดของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ดังนี้

> "ข้อ 1 ในกรณีที่จะออกหมายจับตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาเว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงานจะต้องรวบรวม พยานหลักฐานให้เพียงพอที่เชื่อได้ว่าผู้ ต้องหาได้กระทำผิด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อนดังนี้
>
> ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย
>
> ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหมายตามความ ในมาตรา 78 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นการจับโดยอาศัยเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนเช่นเดียวกับการออกหมายจับตามวรรคหนึ่ง

การมอบหมายตาม ก. และ ข. ให้ทำเป็นหนังสือ โดยคำนึงถึงระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ"

ดังนั้น กลไกในการควบคุมและตรวจสอบ โดยอาศัยอำนาจข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เนื่องจากเป็นการตรวจสอบอำนาจและดุลยพินิจ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายด้วยกันเอง และหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็เป็นเพียงข้อบังคับกระทรวง มหาดไทย มิใช่กฎหมายหลัก ประกอบกับผู้ที่เข้ามาตรวจสอบ หรือควบคุมก็มิใช่องค์กรที่เป็นกลาง จึงมิได้มีการถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบัน จึงได้เปลี่ยนแปลง องค์กรผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ โดยให้องค์กรศาลเท่านั้น เป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ ตาม มาตรา 237 ที่บัญญัติว่า "ในคดีอาญา การจับ และการคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล ...."

การให้องค์กรศาล เข้ามาตรวจสอบ และควบคุม อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับ จะทำให้กลไกในการควบคุม และตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรศาลเป็นองค์กรภายนอกที่เป็นกลางในการที่จะใช้อำนาจตรวจสอบก่อนที่จะดำเนินการจับกุมในการออกหมายจับ รวมถึงการตรวจสอบภายหลังการจับกุม ซึ่งก็คือมาตรการในการตรวจสอบดุลยพินิจ ของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับกุม ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นที่จะออกหมายจับได้ทัน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78) โดยการนำตัวผู้ถูกจับมาสู่อำนาจ ศาลโดยเร็ว การยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยผู้ถูกควบคุมโดยผิดกฎหมาย และการที่ศาลจะไม่รับฟังพยานหลัก ฐานที่ได้มาจากการจับกุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นมาตรการตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจโดยอ้อม

และในปัจจุบัน สาธารณชนมีส่วนสำคัญในการตรวจสอบ โดยการแสดงความคิดเห็นวิพากวิจารณ์ โดยในทางปฏิบัติ ก็มักพบว่าสื่อมวลชน ได้วิพากวิจารณ์ การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจ ในการดำเนินการจับกุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ตลอดมา ไม่ว่าจะเป็น คดีของนางไกร แม่ค้าผักที่ถูกจับ ในข้อหาค้าประเวณี และพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เป็นต้น

1.2 เรื่องการสอบสวน

กลไกในการตรวจสอบ และควบคุมอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบัน แทบจะไม่มีการตรวจสอบ และควบคุมอำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวน โดยหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะของการ คานอำนาจ (Check and balance) ซึ่งกันและกัน ถ้าจะมีก็มาจาก การใช้อำนาจในสายบังคับบัญชาด้วยกันเองเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบในตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เหตุผลมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มีลักษณะการแบ่งแยกอำนาจสอบสวน และการฟ้องร้องคดีออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งตามความเป็นจริง ขั้นตอนทั้งสองเป็นกระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ เป็นกระบวนการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องคดี (Pre – trial stages) อันมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดผู้ต้องหาในศาลเช่นเดียวกัน จึงเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถจะแบ่งแยกออกจากกันได้ การแบ่งแยกระหว่างการสอบสวน และการฟ้องคดี มีผลทำให้องค์กรอัยการ ที่มีความรับผิดชอบในการฟ้องคดี ไม่สามารถเข้าไปควบคุม หรือ ตรวจสอบการสอบสวนคดีได้ตั้งแต่ต้น ทำให้การสอบสวนคดีอาญาขาดประสิทธิภาพ[14]

แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 241 วรรคสอง และ วรรคสาม ในการที่จะควบคุม อำนาจของพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความ หรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำ รวมถึงการตรวจ หรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวน ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็เป็นเพียงการใช้อำนาจในการตรวจสอบ หรือควบคุมในตัวบุคคลที่ทำการสอบสวนเท่านั้น โดยที่ระบบการสอบสวนก็ยังให้องค์กรตำรวจแต่ผู้เดียวเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวน

แม้พนักงานอัยการ จะสามารถที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบโดยการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ก็เป็นขั้นตอนที่เจ้าพนักงานสอบสวน ได้สอบสวนเสร็จแล้ว และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังเป็นองค์กรตำรวจอยู่เช่นเดิม ทำให้กลไกในการตรวจสอบและควบคุมอำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบัน ที่เรียกว่าการค้าสำนวน หรือการแสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริตจากการทำสำนวนการสอบสวน

นอกเหนือจากนั้น สำนักอัยการสูงสุด ยังได้ออกระเบียบ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่3) พ.ศ. 2538 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2538 กำหนดว่า เมื่อความปรากฏต่ออัยการ หรือจากการร้องขอว่าบุคคลใดถูกเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐโดยมิชอบก็ดี โดยไม่มีความจำเป็น และสมควรก็ดี พนักงานอัยการต้องรับดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เมื่อปรากฏว่าไม่จำเป็นต้องขังผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวน หรือ บุคคลใดถูกควบคุมตัวโดยผิดกฎหมาย ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

---

[14] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 40.

ความอาญา มาตรา 72 (2) หรือ 90 ก็ตาม พนักงานอัยการสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเชิญบุคคลที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมาพบ และสอบปากคำไว้หรือถ้าจำเป็นก็ให้ออกหมายเรียกให้มาให้ถ้อยคำต่อพนักงานอัยการตาม พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498มาตรา 13 และ 14 หากได้ความว่า เป็นกรณีที่มีการควบคุมตัวโดยมิชอบหรือ ไม่จำเป็นก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยตัวได้ ทั้งนี้ไม่ว่าอัยการจะได้รับสำนวน การสอบสวนจากตำรวจ หรือไม่ก็ตาม[15]

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระเบียบของสำนักอัยการสูงสุด ดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นกลไกในการควบคุม หรือตรวจสอบอำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนโดยตรง เป็นเพียงมาตราการหนึ่ง ในการที่ผู้ต้องหา หรือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการสอบสวน จะใช้ช่องทางดังกล่าวเพื่อให้ตนพ้นจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติจริงมาตรการนี้ไม่ค่อยได้นำมาใช้เนื่องจากผู้ร้องขอไม่ทราบขั้นตอนปฏิบัติ ประกอบกับพนักงานอัยการ เห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและอำนาจในการตรวจสอบ ก็ยังเป็นอำนาจที่ต้องให้องค์กรศาลเป็นผู้พิจารณาเช่นเดิมคงอยู่ต่อ

การที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบ และ ควบคุม อำนาจของพนักงานสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ควรที่จะให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบและควบคุม เพราะเมื่อระบบการสอบสวนถูกตรวจสอบและควบคุมได้ ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลที่ทำหน้าที่สอบสวน ในการแสวงหาช่องทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดจากระบบของการสอบสวน ก็จะลดน้อยลงไปเช่นเดียวกัน

(2) ชั้นพนักงานอัยการ

กลไกในการตรวจสอบอำนาจ และดุลยพินิจของพนักงานอัยการในปัจจุบัน แยกได้เป็น 2 ประเภทคือ

2.1 การตรวจสอบภายใน

2.2 การตรวจสอบภายนอก

2.1 การตรวจสอบภายใน

ได้แก่ การตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาและการตรวจสอบมาตรา 145 เนื่องจากอัยการของไทยเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารดังนั้นจะต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน โดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดคืออัยการสูงสุดและในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการ ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ฉบับ เพื่อให้อัยการทั้งหมดปฏิบัติตาม ในทางทฤษฎีนั้นอัยการสูงสุดสามารถสั่งคดีได้ทั่วราชอาณาจักร แต่เมื่อไม่อาจทำเช่นนั้นได้ก็สามารถมอบอำนาจในการสั่งคดีให้อัยการอื่น ๆ ได้ ซึ่งเมื่อเป็นผู้มอบ

---

[15] ชาติ ชัยเดชสุริยะ . "ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมในทำนองเดียวกับคดีฆ่านางสาวซีแอน". **มติชนรายวัน** . ฉบับวันที่ 3 พฤศจิกายน 2538 , หน้า 32 .

อำนาจอัยการสูงสุด จึงถอนคืนอำนาจในการสั่งคดีนี้เสียเมื่อใดก็ได้[16] (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524) อย่างไรก็ดี อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีแม้จะมีหลักฐานเพียงพอจะพิสูจน์ว่าเป็นผู้กระทำผิด (สั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลว่าไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ) นั้นปัจจุบันอัยการสูงสุดมิได้มอบหมายให้อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ (ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการฉบับที่ 2 พ.ศ. 2528 ข้อ 51) ซึ่งอัยการสูงสุดก็ได้วางระเบียบเพื่อตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเอาไว้ด้วย โดยกำหนดให้อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา และอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาต้องรายงานบัญชีคำสั่งไม่ฟ้องให้อัยการสูงสุดทราบทุกเดือน (ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของสำนักงานอัยการฉบับที่ 5 พ.ศ. 2539 ข้อ 20 ทวิ)[17]

ในกรณีการสั่งไม่ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติข้อความไนเรื่องนี้ไว้โดยระบุกว้าง ๆ ว่า "พนักงานอัยการ" ดังนั้น พนักงานอัยการทุกคนไม่ว่าจะเป็นอัยการผู้ช่วย อัยการประจำกอง อัยการจังหวัดผู้ช่วย อัยการประจำกรม อัยการจังหวัดตลอดจนถึงอัยการสังกัดย่อมมีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องได้เสมอ

แต่เนื่องจากอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในลำดับสูงสุด ของการปกครองตามลำดับชั้นและเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในรัฐได้รับมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ว่า

> "ในการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้"

อธิบดีกรมอัยการจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ดังกล่าว ออกคำสั่งในเรื่องการสั่งไม่ฟ้องว่า พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามสายงานก่อน กล่าวคือมีคำสั่งกรมอัยการที่ 48/2498 ลงวันที่ 2 กันยายน 2498 ซึ่งอธิบดีกรมอัยการสั่งโดยอาศัยอำนาจมาตรา 15 ดังกล่าวกำหนดให้อัยการผู้ช่วย หรืออัยการจังหวัดผู้ช่วย ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อนไม่ว่าเป็นกรณีสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ตาม

กรณีการสั่งไม่ฟ้องในกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งกรมอัยการที่ 163/2522 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2522 เรื่องกำหนดระเบียบปฏิบัติในกองคดี กรมอัยการ ข้อ 4 กำหนดว่า

---

[16] อายุธ สมานเดชา. อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2534,หน้า 63.

[17] ณรงค์ ใจหาญ. "การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ", **บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม**, หน้า 212.

"ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ผู้ช่วยอัยการพิเศษฝ่ายคดีเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แล้วให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145....."

ส่วนกรณีสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด มีคำสั่งกรมอัยการที่48/2525 ลงวันที่10 มีนาคม 2525 เรื่องระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคและของที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัดมีนบุรี พ.ศ. 2525 ข้อ 5.2 กำหนดว่า

"(ก) คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือรองอัยการจังหวัดจะมีความเห็นพ้องด้วยกับพนักงานสอบสวนหรือมีความเห็นควรสั่งฟ้องก็ตาม

(ข) คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้รองอัยการจังหวัดเสนอความเห็นต่ออัยการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่ง"

ดังนั้น หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคนใดจะทำคำสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งอธิบดีกรมอัยการได้กำหนดไว้แล้ว มิฉะนั้นอาจมีความผิดต้องได้รับโทษทางวินัย ในกรณีขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชากระทำการข้ามขั้นผู้บังคับบัญชา และอาจมีความผิดทางอาญาด้วย

จากผลของมาตรา15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และคำสั่งของอธิบดีกรมอัยการทั้งสามฉบับดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชาคนใดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญ ก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ เช่น อัยการผู้ช่วยเสนอความเห็นสั่งฟ้อง แต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้องก็อาจจะสั่งไม่ฟ้องได้ หรืออัยการจังหวัดสั่งฟ้องแต่ยังไม่ยื่นฟ้อง อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้เสมออันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ในคดีบางเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น คดีความผิดตามกฎหมายป่าไม้ฐานทำหรือมีไม้หวงห้ามไว้ในความครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือความผิดตามกฎหมายศุลกากรฐานนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าหลบหนีภาษีรายใหญ่มีของกลางเป็นจำนวนมากคดีความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ คดีที่ผู้ต้องหามีอิทธิพลและคดีที่ประชาชนสนใจ อธิบดีกรมอัยการได้มีคำสั่งที่ 163/2522 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2522 เรื่องกำหนดระเบียบปฏิบัติในกองคดีกรมอัยการ ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปให้อธิบดีกรมอัยการพิจารณาก่อน เมื่ออธิบดีกรมอัยการพิจารณาแล้วอาจจะแสดงตามความเห็นไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือสั่งคดีเป็นอย่างอื่นก็ได้

ส่วนการควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นมีบัญญัติในมาตรา145ว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งไม่ฟ้องไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ในกรุงเทพฯ ให้

ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ในจังหวัดอื่นให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดี ฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด การตรวจสอบตามมาตรานี้ถือเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารซึ่งใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งมีข้อจำกัดในแง่ที่ว่ากรณีที่ให้ตำรวจตรวจสอบนั้นต้องมีการกลั่นกรองโดยกองบังคับการกองคดีก่อนจะส่งไปยังผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจเพื่อพิจารณา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่มีผู้ช่วยกลั่นกรอง ประกอบกับภารกิจอื่นก็มีมาก จึงไม่ได้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยละเอียดถี่ถ้วน[18]

2.2 การตรวจสอบภายนอก

ได้แก่ การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ เช่น การตรวจสอบโดยผู้เสียหายการตรวจสอบโดยรัฐสภา และการตรวจสอบโดยสาธารณชน เป็นต้น

(ก) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติรับรองอำนาจฟ้องของผู้เสียหายไว้เคียงคู่กับอำนาจฟ้องของอัยการ นอกจากนั้นมาตรา 34 ยังบัญญัติว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของอัยการไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง โดยมาตรา 146 กำหนดว่าเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ (ผู้เสียหาย) ทราบด้วย ซึ่งการให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เองก็เป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ดีมีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 28 และมาตรา 34 นั้นไม่ได้แสดงให้เห็นว่าในประเทศไทยมีหลักการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยผู้เสียหาย แต่เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการฟ้องคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) เท่านั้น เนื่องจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยผู้เสียหายในต่างประเทศนั้น หมายความว่า โดยหลักแล้วอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่เมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายจึงจะฟ้องคดีได้เอง[19]

อัยการสูงสุด ได้วางระเบียบ สำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2539 ข้อ 20 ตรี กำหนดให้อัยการต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งไม่ฟ้อง และผู้เสียหายหรือผู้เกี่ยวข้องก็สามารถขอทราบเหตุผลต่าง ๆ ได้ด้วย[20] ซึ่งจะช่วยให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบอัยการได้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา 241 วรรคสี่ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว

---

[18] เพิ่งอ้าง, หน้า 218.

[19] กุลพล พลวัน. "การวิเคราะห์บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", **วารสารอัยการ** ปีที่ 18 ฉบับที่ 210 (สิงหาคม 2538), หน้า 189.

[20] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. "การสั่งคดีของพนักงานอัยการศึกษาจากกรณี บีบีซี". **บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม**, หน้า 202.

(ข) การตรวจสอบโดยรัฐสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานอัยการสูงสุดเรื่องคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการในบางเรื่องก็ได้ แต่นายกรัฐมนตรีอาจจะไม่ตอบก็ได้ นอกจากนั้นอัยการหรืออัยการสูงสุดอาจได้รับเชิญให้ไปชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมธิการของสภา ฯ ก็ได้[21] นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 303 หากปรากฏว่าอัยการสูงสุดทุจริตต่อหน้าที่ วุฒิสภาก็มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

(ค) การตรวจสอบโดยสาธารณชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดหรืออัยการนั้นในระบอบประชาธิปไตยย่อมถือว่าสาธารณชนสามารถแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ได้[21] เพราะไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกับเรื่องละเมิดอำนาจศาล และในทางปฏิบัติก็พบว่าสื่อมวลชนได้วิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินบทบาทขององค์กรอัยการ อยู่ตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นคดีลอบสังหารนายแสงชัย สุนทรวัฒน์ คดีบีบีซี และคดีซื้อเสียง 11 ล้าน ที่จังหวัดบุรีรัมย์

(3) ชั้นศาล

กลไกในการตรวจสอบ อำนาจและดุลยพินิจของศาลในการไต่สวนมูลฟ้อง ส่วนใหญ่เป็นระบบในสายการบังคับบัญชา โดยแยกได้เป็น 2 กรณี

3.1 คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

3.2 คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์

3.1 คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่จะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนประทับรับฟ้องไว้พิจารณา หรือ จะประทับรับฟ้องไว้พิจารณาเลยก็ได้ตามแต่ศาลจะเห็นสมควร (มาตรา 162 (2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) โดยในทางปฏิบัติแล้ว ปกติศาลจะประทับรับฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไว้พิจารณาเลยโดยไม่สั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้เพราะคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 กำหนดให้ต้องมีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน หลังจากนั้น พนักงานอัยการจึงทำการพิจารณาสำนวนแล้ววินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จึงให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้ในการที่จะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติของศาลไทยจะไม่ใช้ดุลยพินิจในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์เพื่อที่จะไต่สวนมูลฟ้อง จะประทับรับฟ้องคดีไว้พิจารณาเลยโดยเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดให้มีการตรวจสอบ และกลั่นกรองคดีมาแล้วในชั้นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องอีกในความเห็นของผู้เขียน หากการสอบสวนในชั้นสอบสวนบกพร่อง หรือสอบสวนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำนวนคดีส่งถึงพนักงานอัยการ พนักงาน

---

[21] ณรงค์ ใจหาญ. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 216-217.

อัยการพิจารณาตามรูปคดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนมา ถ้าหากศาลไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์อีกก็จะส่งผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีอาญาโดยนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้โดยง่าย ดังเช่น คดีเชอรี แอน เป็นต้น

3.2 คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์

เนื่องจากคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนมาก่อน ดังเช่นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ โดยในบางกรณีได้มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแล้ว แต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเห็นสมควรสั่งไม่ฟ้อง ราษฎรที่เป็นผู้เสียหายจึงได้นำคดีมาเป็นโจทก์ฟ้องด้วยตนเอง ดังนั้น แม้ฟ้องจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายก็ต้องกำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าคดีโจทก์พอมีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากมีมูลศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป แต่หากคดีไม่มีมูล ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง

กลไกในการตรวจสอบ อำนาจของศาลในเรื่องการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ใช้ระบบในสายบังคับบัญชา คือให้ศาลชั้นสูงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลชั้นต้น ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น หากศาลสั่งว่าคดีมีมูลไม่ว่าจะเป็นข้อหาใดก็ตาม คำสั่งศาลนั้นเป็นอันเด็ดขาดในข้อหานั้น จะอุทธรณ์หรือฎีกาอีกไม่ได้ แต่ถ้าศาลสั่งว่าคดีไม่มีมูล โจทก์มีอำนาจอุทธรณ์ฎีกาได้ตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 170)

การที่จะควบคุมหรือตรวจสอบ อำนาจของศาลในการไต่สวนมูลฟ้องผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการไต่สวนมูลฟ้องของศาลเป็นเพียงการทำหน้าที่ตรวจสอบ หรือการกลั่นกรองมูลคดีโดยเฉพาะคดีอาญาในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์เป็นผู้ดำเนินคดีเองว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล เพื่อป้องกันมิให้คดีขึ้นไปสู่ศาลโดยไม่จำเป็น และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เท่านั้น สิ่งสำคัญกว่า คือจะต้องทำอย่างไรให้รูปแบบของการดำเนินกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ในการที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นศาล โจทก์ และผู้ต้องหา ได้มีส่วนร่วมกันเพื่อค้นหาความจริงในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีที่ศาลจะนำมาวินิจฉัยมูลคดีเพื่อสั่งว่าคดีมีมูลฟ้องหรือไม่มีมูล ในการที่จะให้ศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้อง

4.4 เปรียบเทียบการกลั่นกรองคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ

การกลั่นกรองคดีอาญาในต่างประเทศจะมีระบบการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทย รวมถึงมีมาตรการในการเป็นทางเลือกทดแทน การฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าเป็นมาตรการชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ อันจะส่งผลให้ลดปัญหาในการที่คดีจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ท้ายที่สุดการจัดการบริหาร

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็จะเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด โดยผู้เขียนได้แยกออกเป็นกรณีเพื่อที่จะเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัดเจน ดังนี้

(1) การออกหมายจับ

การจับเป็นมาตรการในการสอบสวนคดีอาญาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งตามหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของไทยนั้น กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจในการออกหมายจับในกรณีมีผู้ต้องหาไม่อยู่ในอำนาจศาล ซึ่งถือเป็นกรณีส่วนใหญ่ของการออกหมายจับ ศาลจะออกหมายจับได้เฉพาะกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้วเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวเป็นการออกหมายที่ไม่มีองค์กรอื่นใดควบคุมตรวจสอบหรือกำกับอย่างใกล้ชิด เพราะการตรวจสอบถ่วงดุลดังกล่าว กระทำโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายด้วยกันเอง โดยมุ่งผลที่จะให้เกิดประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก โดยวางโครงสร้างให้เกิดความรวดเร็วคล่องตัวและเด็ดขาด ทำให้กระบวนการในการออกหมายจับไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่ควร

ในปัจจุบัน กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนองค์กรผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ โดยให้ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกหมายจับ (มาตรา 237) แต่ในระยะเริ่มแรกใช้รัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลได้กำหนดไว้ว่า หมายจับที่ออกโดยศาลจะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำภายใน 5 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญครบกำหนด 5 ปี ในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ดังนั้นในปัจจุบันหมายจับจึงยังคงออกโดยพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจขั้นผู้ใหญ่และศาล

จากลักษณะดังกล่าวทำให้มีการใช้อำนาจจับอย่างกว้างขวาง เพราะขาดองค์กรอื่นในการตรวจสอบถ่วงดุลจึงแตกต่างนานาอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้องค์กรศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบอำนาจในการจับกุมได้อย่างกว้างขวาง โดยมีกระบวนการในการออกหมายจับและจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผ่านทางพนักงานอัยการชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงต่างๆ แก่ศาลเพื่อประกอบการพิจารณาในการออกหมาย ศาลจะออกหมายจับกุมบุคคลใดนั้นต้องพิจารณาถึงเหตุอันควรแน่นอนก่อน หากเป็นที่แน่ชัดจึงออกหมาย การที่องค์กรศาลเป็นผู้ออกหมายตรงกับหลักการที่ว่า อำนาจในการจับกุมฝ่ายตุลาการเท่านั้นควรเป็นผู้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายบริหารควรกระทำในกรณีที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น ซึ่งในกรณีฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจับกุมได้แล้วจึงมาขอออกหมายในภายหลัง โดยต้องนำผู้ถูกจับกุมมาสู่อำนาจศาลโดยไม่ชักช้า ส่วนในกรณีความผิดซึ่งหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับได้โดยไม่ต้องมีหมาย ผลของการให้องค์การตุลาการมีอำนาจถ่วงดุลในการออกหมายนั้น ทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเน้นหนักไปที่การสืบสวนรายละเอียดให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างแน่ชัดเสียก่อนจึงมีการขอหมายจับกุม ทำให้การจับกุมแต่ละครั้งมี

ความแน่นอนไม่ผิดตัว การกลั่นกรองเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งจะส่งผลให้การสอบสวนหลังการจับกุมกระทำได้อย่างรวดเร็วแตกต่างกับของประเทศไทย ที่ใช้หลักการจับก่อนสอบสวนทีหลัง และอัยการก็ใช้หลักฟ้องไว้ก่อนทำให้คดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอย่างมากมาย

แม้ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาออกมา เพื่อให้ตรวจสอบดุลยพินิจของตำรวจในการจับกุม โดยกรุงเทพมหานครให้เสนอขออนุมัติจับกุมต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย และในต่างจังหวัดให้ขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523) แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมิได้มีการปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดประกอบกับเป็นการตรวจสอบหรือถ่วงดุลโดยเป็นระบบบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการตรวจสอบของฝ่ายบริหารด้วยกันเองมิใช่การตรวจสอบโดยองค์กรที่เป็นกลาง เช่น องค์กรตุลาการ

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นการจับกุมผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการจะต้องทำการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองก่อนที่จะใช้วิธีการจับกุม และการจับกุมผู้กระทำความผิดจะใช้เมื่ออยู่ภายใต้พฤติการณ์พิเศษ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 197) และการขอออกหมายจับมิใช่เป็นคำสั่งแต่เป็นการขออนุญาตทำการจับกุมผู้ต้องหา ดังนั้นแม้จะมีการออกหมายจับ พนักงานสอบสวนก็อาจใช้ดุลยพินิจจับหรือไม่จับผู้ต้องหาก็ได้ก่อนทำการจับกุมผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายและพฤติการณ์แวดล้อมในคดีโดยคำนึงถึงอายุ สิ่งแวดล้อมในคดี และปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย ในปี ค.ศ. 1991 เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมผู้ต้องหาทั้งสิ้นร้อยละ 21.4 ของจำนวนคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งทั้งสิ้นตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา 296,158 ราย

ในปี 1995 จำนวนผู้ถูกจับกุมและควบคุมตัวในชั้นสอบสวน ซึ่งเป็นคดีที่อัยการใช้ดุลยพินิจสั่งคดีทั้งสิ้น 335,554 ราย ตำรวจจับผู้ต้องหาส่งตัวให้อัยการ 95,310 ราย อัยการจับผู้ต้องหา 350 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.5 ของจำนวนคดีที่อัยการสั่ง ตำรวจจับและปล่อยตัว 5,978 ราย ไม่จับผู้ต้องหาจำนวน 233,916 ราย ในจำนวนผู้ที่ถูกจับอัยการยื่นคำขอให้ศาลไต่สวนเพื่อฝากขังและได้รับอนุญาต 87,058 ราย ไม่ได้รับอนุญาต 98 ราย เป็นที่สังเกตได้ว่าตำรวจและอัยการใช้มาตรการจับและควบคุมตัวค่อนข้างน้อยในคดีที่ขอให้ศาลสั่งขังเกือบทั้งหมดได้รับอนุญาต[22] จะแตกต่างกับเจ้าพนักงานตำรวจของไทยที่จะใช้หลักจับไว้ก่อนสอบสวนทีหลัง เน้นผลของการปฏิบัติงานโดยดูจากเป้าหมายของการปราบปรามในแง่ของการจับกุมต่อการรับแจ้งคดีเป็นหลัก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมาก

---

[22] Seiji Kurata. **Ibid**, P.38.

มายประกอบกับพนักงานตำรวจของไทยไม่มีมาตรการที่เป็นทางเลือกอื่น นอกเหนือจากการใช้การจับกุมเป็นหลักโดยดูจากตารางสถิติการจับกุมคดีอาญาทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สถิติการจับกุมทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2540 – 2541[23]

ประเภทความผิด	พ.ศ. 2540		พ.ศ. 2541		ผลการปราบปราม		หมายเหตุ
	รับแจ้ง	จับ	รับแจ้ง	จับ	เป้าหมาย%	ผลปฏิบัติงาน	
1.คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ เช่น ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ปล้นทรัพย์ ฯลฯ	8,400	3,743	9,403	4,039	49	42.95	ไม่บรรลุผล บรรลุผล
2.คดีชีวิตร่างกายและเพศ	29,418	19,147	32,436	20,717	60	63.87	ไม่บรรลุผล
3.คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์	55,652	19,147	68,569	37,762	58	55.02	-
4.คดีที่น่าสนใจ เช่น โจรกรรมรถยนต์ ปล้น ชิงรถยนต์ ฉ้อโกง ยักยอก ฯลฯ	35,597	10,983	39,870	12,069	-	-	-
	จับ/ราย	จับ/คน	จับ/ราย	จับ/คน			
5.คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย เช่น ยาเสพติด การพนัน อาวุธปืน และปราบปรามการค้าประเวณี ฯลฯ	311,804	544,597	359,255	592,379	-	-	

(2) การสอบสวน

การสอบสวนของพนักงานสอบสวนของไทยคือ การตรวจสอบว่าความจริงในเรื่องนั้นเป็นอย่างไร เหตุนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 จึงบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด” และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเพื่อทราบถึงความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจินของ

---

[23] รายงานสถิติการจับกุมทั่วราชอาณาจักร. **อ้างแล้ว.**

ผู้ต้องหาซึ่งแสดงว่า พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมหลักฐานทั้งที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหา รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีต่อไปของพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงที่พนักงานอัยการสามารถอาจใช้แถลงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการที่จะลงโทษจำเลยได้อย่างเหมาะสมกับความผิดที่จำเลยกระทำ แต่ในทางปฏิบัติของไทย พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อใช้ยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดแต่เพียงประการเดียว ประกอบกับการแยกอำนาจในการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแต่เพียงองค์กรเดียว โดยปราศจากการควบคุมจากองค์กรอื่นส่งผลให้คดีอาญาจะขึ้นไปสู่ชั้นอัยการและศาลจำนวนมาก

แตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสที่จะมีการสอบสวนในขั้นตอนเบื้องต้นก่อนนำคดีมาสู่ศาลสอบสวน ทำให้ลดจำนวนคดีที่จะไปสู่ผู้พิพากษาสอบสวนและไปสู่การพิจารณาของศาลได้อย่างมากมาย ตามรายงานของกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1963 ในจำนวนคดีที่ได้ทำการสืบสวนเบื้องต้น 1,360,998 เรื่อง อัยการได้สั่งยุติเรื่อง 1,055,231 เรื่อง ได้ฟ้องต่อผู้ต้องหาโดยตรง 213,116 เรื่อง และส่งต่อไปให้ผู้พิพากษาสอบสวนเพียง 92,601 เรื่อง ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าคดีที่ตำรวจทำการสอบสวนเบื้องต้นมาแล้ว 12 หรือ 13 เรื่อง ผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนเพียง 1 เรื่องเท่านั้น[24] และในประเทศฝรั่งเศสตำรวจและอัยการถือว่าเป็นพนักงานสอบสวน โดยตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน ทำสำนวนการสอบสวน แล้วพนักงานอัยการมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนได้ตั้งแต่ลงมือสอบสวนไปจนกว่าจะเสร็จสิ้น แตกต่างกับกฎหมายไทย เพราะพนักงานอัยการของไทยโดยปกติไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน และก่อนหน้าที่พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนที่เสร็จเรียบร้อยแล้วมาให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะสอดเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้ทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาด้อยประสิทธิภาพลงไป เป็นผลให้พนักงานอัยการต้องส่งฟ้องไปก่อนเป็นเหตุให้คดีขึ้นไปสู่ศาลเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้อัยการในประเทศฝรั่งเศสยังสามารถที่จะเริ่มคดีอาญาได้เอง โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากตำรวจหรือผู้เสียหายก่อนเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นที่บัญญัติให้อัยการมีอำนาจหน้าที่โดยอิสระในการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง โดยคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ (มาตรา 189,191)

เมื่อตำรวจสอบสวนคดีอาญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตำรวจส่งสำนวนให้อัยการทันทีพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานทั้งปวง (มาตรา 246, 203, 211, 216) อัยการผู้รับผิดชอบในคดีจะทำการพิจารณาอย่างละเอียดอีกครั้ง และอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือถ้าจำเป็นอัยการอาจทำการสอบสวนด้วยตนเองจนกว่าจะได้พยานหลักฐานเพียงพอในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องดคีนั้น

---

[24] โกเมน ภัทรภิรมย์. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 339.

ในระหว่างทำการสอบสวน ถ้ามีความจำเป็นอัยการอาจสอบปากคำผู้ต้องหาและพยานก็ได้ก่อนการสั่งคดีอาญาทุกครั้ง อัยการญี่ปุ่นมักจะสอบปากคำพยานและผู้ต้องหาด้วยตนเองเสมอทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส และญี่ปุ่นเกิดประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีอาญาดีกว่าพนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวในการหาพยานหลักฐานเพื่อที่จะค้นหาว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดเพียงประการเดียว และส่งผลให้คดีอาญาที่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริง ประกอบกับลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลด้วย

(3) การใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการไทยใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างจำกัดมาก กล่าวคือจะพิจารณาว่าพยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่และพิจารณาเหตุตามกฎหมาย เช่น การกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิด คดีขาดอายุความ ฯลฯ แต่เหตุอื่นๆ ทางปฏิบัติแม้จะเป็นคดีที่ครบองค์ประกอบความผิด แต่ถ้าผู้ประกอบความผิดกระทำผิดด้วยเหตุบางประการ เช่น ประมาทการกระทำผิดอันมีสาเหตุมาจากบุคคลอื่น ป้องกันเกินสมควรกว่าเหตุ บันดาลโทสะ เป็นต้น หรือกระทำความผิดที่สภาพแวดล้อมบังคับ เช่น ยากจน หรือผู้กระทำผิดมิได้มีเจตนาชั่วร้าย หรือตามประวัติการศึกษา ความประพฤติ ตำแหน่งหน้าที่การงานแสดงว่าเป็นคนดี พนักงานอัยการของไทยไม่สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ที่กระทำความผิดที่ไม่มีจิตใจชั่วร้ายได้ ซึ่งแตกต่างกับของประเทศญี่ปุ่นที่อัยการของญี่ปุ่นสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการกลั่นกรองคดี ที่พิจารณาเห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ได้มีเจตนาหรือจิตใจที่ชั่วร้าย โดยใช้มาตรการในการชะลอการฟ้องเพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม ซึ่งเงื่อนไขอาจแตกต่างกันไป เช่น การคุมประพฤติ การชดใช้ค่าเสียหาย การบริจาคเงิน การทำงานบริการสาธารณะ เป็นต้น

ส่วนอัยการในสหรัฐอเมริกามีมาตรการในการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ซึ่งเป็นกระบวนการที่อัยการทำการเจรจากับจำเลย หรือทนายจำเลย เพื่อแลกเปลี่ยนกับคำสารภาพของจำเลยกับการลดข้อหาจากหนักเป็นเบา หรือให้ได้รับโทษน้อยลงตามที่อัยการเสนอให้จำเลยเป็นกระบวนการที่เสร็จสิ้นไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาพิพากษาอย่างเต็มรูปแบบของศาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้อัยการสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาถึงผลดี ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและสังคมได้อย่างเต็มที่ อันเป็นประโยชน์ในการลดภาระของศาลและประหยัดค่าใช้จ่ายที่ต้องสิ้นเปลือง หากมีการดำเนินคดีอย่างเต็มรูปแบบโดยมาตรการทั้งสองนี้เป็นมาตรการที่จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกเปิดเผยต่อ สาธารณชนและไม่ถูกสังคมตำหนิว่าเป็นคนขี้คุก ขี้ตาราง ไม่เป็นที่รังเกียจของสังคม อันจะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับเข้ามาอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้อย่างปกติ[25]

---

[25] นิจรินทร์ องค์พิสุทธิ์. "การต่อรองคำรับสารภาพ" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2527), หน้า 13 – 14.

(4) การไต่สวนมูลฟ้อง

การไต่สวนมูลฟ้องนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดบังคับให้มีการไต่สวนมูลฟ้องในกรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้อง ส่วนในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องให้ศาลใช้ดุลยพินิจจะทำการไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ วัตถุประสงค์ของการไต่สวนมูลฟ้องของไทยนั้นคล้ายกับของสหรัฐอเมริกาคือ มุ่งที่จะตรวจสอบดูเค้าเงื่อนมูลคดีว่า คดีมีมูลสมควรที่จะทำการพิจารณาต่อไปหรือไม่ แต่ในส่วนสาระสำคัญอื่นๆ นั้นมีความแตกต่างกัน เช่น ในเรื่องของศาลที่ทำการไต่สวน สหรัฐอเมริกามีศาลทำหน้าที่ไต่สวนซึ่งเป็นศาลในระดับล่างแยกออกต่างหากจากศาลที่ทำหน้าที่พิจารณา ส่วนของไทยศาลที่ทำการไต่สวนกับศาลที่จะพิจารณาคือศาลเดียวกัน ในกระบวนการไต่สวนกรณีของไทย ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิเพียงซักค้านพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ หรือพนักงานอัยการที่เสนอต่อศาลเท่านั้นแต่ไม่มีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสืบหักล้างข้อกล่าวหา หรือการกล่าวอ้างว่าคดีมีมูลเหมือนกรณีของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะราษฎรเป็นโจทก์ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลยได้ด้วย ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกายินยอมให้จำเลยมีการสละสิทธิการไต่สวนมูลฟ้องได้ แต่กรณีของไทยเป็นเรื่องของการที่กฎหมายกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เอาไว้ นอกจากนี้ในเรื่องของการกลั่นกรองการฟ้องคดีหรือข้อหาโดย Grand Jury ของสหรัฐอเมริกาก็มิได้ใช้บังคับกับมลรัฐโดยทั่วไป บางมลรัฐพนักงานอัยการจึงฟ้องคดีได้โดยไม่ผ่าน Grand Jury แต่กฎหมายของหลายมลรัฐก็ระบุต้องให้ผ่านการไต่สวนมูลฟ้องของศาลก่อน

เมื่อกล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาเปรียบเทียบจะเห็นว่า สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อการกลั่นกรองมูลคดีเบื้องต้นเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนที่เป็นการกลั่นกรองมูลคดีอย่างเหมาะสม ผู้ต้องหาที่เป็นบริสุทธิ์มีโอกาสได้รับความคุ้มครอง มีโอกาสสู่อิสรภาพโดยเร็ว มีศาลทำหน้าที่ไต่สวนแยกออกต่างหากจากศาลที่พิจารณาและทำการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาร้ายแรง (Felony) ทุกคดีจำเลยมีโอกาสซักค้าน นำพยานมาสืบหักล้างได้เต็มที่ แต่กรณีของไทยนั้นเท่าที่ปรากฏในทางปฏิบัติการไต่สวนมูลฟ้องเป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น ส่วนใหญ่ศาลจะฟังว่าคดีมีมูลแล้วรอพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีต่อไป และศาลที่ทำหน้าที่ไต่สวนกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาก็คือศาลเดียวกันไม่ได้แยกออกจากกันแต่อย่างใด การไต่สวนมูลฟ้องจึงมีการให้ความสำคัญน้อยมาก ทั้งๆ ที่เป็นมาตรการหนึ่งในการกลั่นกรองคดีอาญาไม่ให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในชั้นก่อนการพิจารณาโดยองค์กรตุลาการ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การกลั่นกรองคดีอาญา ในกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอนเป็นสิ่งที่สำคัญ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะการกลั่นกรองคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมจะส่งผลให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลน้อยลงไปตามลำดับ ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรอบคอบ เกิดการตรวจสอบ ไม่ต้องเร่งรีบทำคดีเหมือนเช่นในปัจจุบันนี้ และส่งผลให้ผู้บริสุทธิ์ไม่ต้องถูกฟ้องดำเนินคดี ในขณะเดียวกัน ผู้ที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่ากระทำผิด จะถูกฟ้องเพื่อให้ศาลลงโทษ ท้ายที่สุดก็จะสามารถลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำ ในปัจจุบันนี้ ผลการกลั่นกรองคดีอาญายังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากมีผู้บริสุทธิ์ถูกฟ้อง และบางคนถูกศาลพิพากษาลงโทษ และมีจำนวนไม่น้อยที่ความบกพร่องของการกลั่นกรองส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกฟ้องหรือหลุดพ้นจากการถูกลงโทษ เช่น คดีเชอรี่แอน ที่ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกฟ้องตกเป็นจำเลย ได้รับความทุกข์ทรมานอย่างแสนสาหัสในขณะที่อยู่ในเรือนจำ ส่งผลให้จำเลยบางคนเสียชีวิตหรือพิการ ทั้งนี้ เนื่องจากการกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนของพนักงานสอบสวน ที่รวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาเท่านั้น หรือในขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ให้สั่งฟ้องไว้ก่อนเกือบทุกคดี และศาลก็รับฟ้องไว้ก่อนเช่นเดียวกัน โดยไม่ใช้ดุลยพินิจหรือวิจารณญาณให้รอบคอบอย่างเพียงพอ

การกลั่นกรองคดีอาญาของไทย จะเกิดประสิทธิภาพได้ดีเพียงใด ย่อมสัมพันธ์หรือขึ้นอยู่กับรูปแบบกระบวนการทางอาญาที่แต่ละประเทศยึดถือ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาเกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ จากการศึกษาประเทศไทยจะยึดหลัก The Crime Control Model หรือรูปแบบที่มุ่งเน้นการควบคุมอาชญากรรม เน้นหนักไปที่ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานตำรวจเกิดดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การกลั่นกรองด้อยประสิทธิภาพลงไป เพราะการใช้ดุลยพินิจกว้างขวางทำให้กระทบกระเทือนต่อประสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยึดถือรูปแบบกระบวนการทางอาญาเช่นนี้ องค์กรต่าง ๆ จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมได้น้อย ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งคือ The Due Process Model เป็นรูปแบบที่ยึดถือกฎหมายเป็นสำคัญ หรือมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมีลักษณะมุ่งหมายให้การดำเนินการกระบวนยุติธรรมในแต่ละขั้นตอนเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จะยึดถือรูปแบบนี้ การที่องค์กรตำรวจจะจับหรือค้นบุคคลใด ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกลั่นกรองคดีอาญาในขั้นตอนนี้จะต้องกลั่นกรองทันทีว่าจะจับหรือไม่จับ โดยจะมีการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างแน่นอน ชัดเจน ก่อนทำการจับกุม ส่วนอัยการก็จะเข้ามาทันทีในการกลั่นกรองคดีในสำนวนอย่างรวดเร็ว เพื่อส่งให้ Grand

Jury และ Grand Jury จะต้องตัดสินเลยว่าจะรับฟ้องหรือไม่รับฟ้อง ต่างกับของประเทศไทยที่ต้องรอถึง 87 วัน ในการที่จะทราบว่าคดีนั้นจะถูกสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ทำให้การกลั่นกรอง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยที่รูปแบบในการวางโครงสร้างตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะให้องค์กรต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการทำงานหรือประสานในการทำงานได้ เช่น อำนาจการออกหมายในชั้นก่อนพิจารณา การนำมาสู่อำนาจศาลโดยเร็ว การสอบสวน เป็นต้น แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติโดยวางโครงสร้างให้องค์กรตุลาการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้นในกรณีของการจับกุม โดยให้องค์การศาลเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติออกหมายจับกุม ส่วนในเรื่องการสอบสวนให้ทนายความเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเข้ารับฟังการสอบปากคำของผู้ต้องหา แต่ในการปฏิบัติจริง ๆ ก็ยังมีข้อขัดข้องหลายประการที่เกี่ยวกับตัวองค์กรเอง หรือเงื่อนไขปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ทำให้การกลั่นกรองยังไม่เกิดประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอ ซึ่งแต่ละปัญหาก็จะมีลักษณะสภาพ และสาเหตุที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. มาตรการจับ ตรวจค้น ยังขาดการกำกับและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เป็นการใช้อำนาจในสายบังคับบัญชาเดียวกัน มีการใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตให้จับกุมอย่างกว้างขวาง

2. การสอบสวนซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญ และอำนาจการสอบสวนมีลักษณะกว้างขวางลอยตัว ไม่มีองค์กรอื่นเข้ามาถ่วงดุลย์ ทำให้มีการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

3. การกลั่นกรองมูลคดีในชั้นของอัยการ ยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร โดยพนักงานอัยการ สามารถใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ แต่ก็ไม่ค่อยได้ใช้ดุลยพินิจดังกล่าว อาจจะมาจากความไม่รู้หรือความไม่กล้าที่จะใช้ดุลยพินิจดังกล่าว เพราะการสั่งไม่ฟ้องจะต้องถูกตรวจสอบจึงผลักภาระดังกล่าวให้องค์กรศาลนำไปพิจารณาเพื่อตัดสินคดี รวมทั้งการใช้มาตรการในการประนอมข้อพิพาทก็ไม่ค่อยได้นำมาใช้เท่าที่ควร เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการออกมาเพื่อให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลน้อยที่สุด จากการศึกษา ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็ได้เสนอแนะให้มีการใช้มาตรการในการเปรียบเทียบปรับในคดีอาญาอย่างกว้างขวาง และมาตรการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการในความผิดอันยอมความได้ เพื่อเป็นการลดจำนวนคดีที่ไปสู่ศาล และมาตรการที่สำคัญคือ การให้อัยการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง เพราะในปัจจุบันพนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องจำกัดมาก อาจเป็นที่ระบบ หรือตัวของพนักงานอัยการเอง เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การกลั่นกรองคดีอาญาเกิดประสิทธิภาพได้ ส่งผลให้คดีขึ้นสู่ศาลเป็นคดีที่สำคัญเพียงพอต่อจำนวน ผู้พิพากษาในการพิจารณาตัดสินคดี ในการนำไปสู่ประสิทธิภาพของการจัดการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

4. การไต่สวนมูลฟ้อง ควรนำการไต่สวนมูลฟ้องมาใช้อย่างเคร่งครัด แม้ในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับมูลคดีที่กล่าวหาและสำหรับในการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเอง ควรมีการแก้ไขประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยให้ศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้ด้วย

ส่วนสาเหตุอื่น ๆ ที่มีผลต่อการกลั่นกรองคดีอาญา ก็มาจากแนวความคิดที่รัฐเน้นให้ผู้กระทำผิด ต้องถูกสนองตอบจากสังคม โดยใช้มาตรการในการลงโทษจำคุกเป็นหลัก และรัฐสามารถที่จะกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดอาญา ประกอบกับระบบการวางโครงสร้างในกระบวนยุติธรรมทางอาญาของไทยยังไม่มีเอกภาพ แต่ละองค์กรต่างทำหน้าที่ของตน ไม่มีมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ในการกลั่นกรองคดีอาญา ออกจากระบบกระบวนยุติธรรมเป็นผลให้คดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก และท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้เรือนจำไม่สามารถรองรับผู้ต้องขัง เกิดความแออัดยัดเยียด ราชทัณฑ์ไม่สามารถที่จะปรับปรุง แก้ไขฟื้นฟู ผู้ต้องโทษให้กลับเข้าสู่สังคมได้ ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังกว่า 200,000 คน ในขณะที่เรือนจำสามารถที่จะรองรับผู้ต้องขังได้ไม่เกิน 90,000 คน จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นปีละกว่า 35,000 คน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถ้าระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังไม่หาทางแก้ไข หรือหามาตรการกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ก็จะเกิดปัญหาอย่างแน่ชัด ในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในที่สุดก็จะส่งผลเป็นปัญหาต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นวัฏจักรอย่างไม่สิ้นสุดต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การกลั่นกรองคดีอาญา ที่มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด จะส่งผลให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลลดน้อยลง อันนำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องคดีค้างการพิจารณา ประสิทธิภาพของการตัดสินคดี งบประมาณของรัฐ และจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ เป็นต้น ท้ายที่สุด การกลั่นกรองคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลให้การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานในทุกองค์กร

ปัจจุบันการกลั่นกรองคดีอาญา ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสาเหตุมาจากการที่รัฐกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดอาญาก็ได้ และการที่รัฐกำหนดรูปแบบของการลงโทษโดยเน้นโทษจำคุกเป็นหลัก ประกอบกับในทางปฏิบัติของแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในเรื่องของการจับ การสอบสวน การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ และการไต่สวนมูลฟ้อง ยังมีข้อจำกัดและข้อบกพร่อง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้กำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาในเรื่องการจับ และการสอบสวน แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้การกลั่นกรองคดีอาญาเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางโดยแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. แนวทางที่มีตามรัฐธรรมนูญ
2. แนวทางที่ไม่มีตามรัฐธรรมนูญ

(1) แนวทางที่มีตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้เป็นข้อกำหนด ในเรื่องการจับ (มาตรา 237) และการสอบสวน (มาตรา 241) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองคดีอาญา ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

1.1 ให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบอำนาจ ในการออกหมายจับ

อำนาจในการจับกุมเป็นอำนาจที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันต่อการใช้อำนาจดังกล่าว ควรมีองค์กรมาถ่วงดุลย์ หรือตรวจสอบเพื่อไม่ให้องค์กรตำรวจใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางที่มิชอบได้ง่าย จึงเห็นว่า ควรมีองค์กรที่เป็นกลางและอิสระเข้ามาตรวจสอบ ก็คือ องค์กรตุลาการนั่นเอง ไม่ใช่เป็นการใช้ดุลยพินิจในสายการบังคับบัญชาด้วยกันเอง ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ถ้าองค์กรตำรวจยังใช้หลักจับก่อนสอบสวนทีหลัง การกลั่นกรองก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างแน่นอน ส่งผลให้คดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก เป็นภาระต่อการพิจารณาในองค์กรตุลาการ ส่วนในกรณีที่จะต้องจับในกรณีฉุกเฉิน หรือความผิดซึ่งหน้า เป็นเรื่องที่องค์กรตำรวจยังใช้ดุลยพินิจในการจับได้เอง เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติการเพื่อปราบอาชญากรรม ในขณะเดียวกันก็ต้องนำตัวผู้กระทำผิดมาสู่อำนาจของตุลาการโดยเร็วที่สุด เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักของ Due Process of Law ดังนั้น การหาจุดสมดุลของสิทธิเสรีภาพ และการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามอาชญากรรม จึงต้องให้เกิดความสมดุลย์ที่สุดตามหลักของการป้องกันอาชญากรรม และการคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ควบคู่กันไปด้วย โดยที่ข้อเสนอแนะในกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบันในมาตรา 237 ได้กำหนดให้การจับกุมในคดีอาญา จะกระทำไม่ได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายศาล เป็นประเด็นที่นำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในมาตรา 58 ให้ศาลแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ที่เห็นว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความไว้วางใจ ประกอบกับเป็นองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นไปตามหลักสากลที่ทั่วโลกยอมรับกันทั่วไป แต่มีประเด็นข้อโต้แย้งในทางปฏิบัติโดยเกรงว่าองค์กรตุลาการจะใช้อำนาจในการออกหมายจับโดยเป็นระบบ “ตรายาง” เหมือนเช่นกรณีของการฝากขัง คือเมื่อตำรวจนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาเพื่อขออนุมัติในการขอออกหมายจับกุมแล้ว ศาลก็จะให้เสมอไปโดยไม่ได้มีการตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ในกรณีดังกล่าว ในความเห็นของผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อโครงสร้างในการตรวจสอบถูกกำหนดให้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ มาดำเนินการตรวจสอบในการขอออกหมายจับ แสดงให้เห็นได้ว่าระบบของโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเรื่องของการจับพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แม้ในทางปฏิบัติยังไม่มีบรรทัดฐานเป็นประเด็นที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไป โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ในการขอออกหมายจับ จะออกได้ก็ต่อเมื่อต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นได้กระทำผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้

นั้นน่าจะได้กระทำผิดอาญาและมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ๆ ด้วย เป็นการวางกรอบให้องค์กรตุลาการใช้เป็นเงื่อนไขในการที่จะอนุมัติออกหมายจับโดยไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจที่จะออกหมายจับ แสดงให้เห็นว่าองค์กรตุลาการจะต้องสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาตาม กรอบหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้เป็นข้อครหาได้ว่าการปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นระบบ “ตรายาง” ไปในที่สุด

1.2 แก้ไขบทบัญญัติในการจับโดยไม่มีหมายจับโดยการตัดอนุมาตรา 4 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78

ในเรื่องการจับโดยไม่มีหมายจับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักไว้แต่เพียงว่าให้จับได้ในกรณีความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของมาตรา 78 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้ว (บทที่ 4 การกลั่นกรองเรื่องการจับ) เห็นควรตัดบทบัญญัติในอนุมาตรา 4 ของมาตรา 78 ที่ให้จับได้โดยไม่มีหมายจับในกรณีที่มีผู้ขอให้จับ โดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดอาญา และแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้วในกรณีดังกล่าวเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องดำเนินการจับกุม ถ้าไม่ดำเนินการอาจถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าการร้องทุกข์ไม่ได้มีความสัมพันธ์อะไรกับการที่บุคคลนั้นจะต้องถูกจับโดยไม่มีหมายจับ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นข้อยกเว้นควรจะบัญญัติให้มีข้อจำกัด หรือน้อยที่สุดเฉพาะแต่กรณีจำเป็นจริง ๆ ที่ไม่สามารถขอให้มีการออกหมายจับได้ทันที การตัดบทบัญญัติในอนุมาตรา 4 ของมาตรา 78 จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีอาญา คดีที่ขึ้นไปสู่ศาลจะเป็นคดีที่ต้องการได้รับการพิจารณาคดีจากองค์กรตุลาการอย่างแท้จริง ไม่ตกเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้ในคดีเช็คที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการกลั่นแกล้งหรือแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง ส่งผลให้รัฐต้องเสียประโยชน์และเวลากับการพิจารณาคดีที่ไม่จำเป็น

(2) แนวทางที่ไม่มีตามรัฐธรรมนูญ

การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด จำเป็นที่จะต้องหามาตราในการทดแทนการฟ้องคดีอาญา ประกอบกับต้องมีแนวทางที่จะกลั่นกรองคดีอาญาออกจากระบบกระบวนการยุติธรรมให้มากที่สุด โดยการกลั่นกรองคดีอาญาออกจากระบบให้มากที่สุด ก็จะต้องคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษควบคู่กันไปด้วย โดยที่แนวทางดังกล่าวนี้ไม่ได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของระบบการสอบสวน

เรื่องการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของระบบการสอบสวน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ ถ้าดูจากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 จะบัญญัติให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี ด้วย

ความรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม และยังกำหนดให้ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำของตนเองได้ รวมทั้งการให้ผู้เสียหายหรือจำเลยมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนได้เป็นการบัญญัติให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในตัวบุคคลของพนักงานสอบสวน โดยให้บุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นทนายความหรือญาติพี่น้องที่ผู้ต้องหาไว้วางใจเข้ารับฟังการสอบสวนได้แต่ในเรื่องของระบบการสอบสวนก็ยังให้อำนาจองค์กรตำรวจในการสอบสวนเช่นเดิม

อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรงและอำนาจสอบสวนไม่สามารถมีความสมบูรณ์ในตัวเองได้ ด้วยความสำคัญของอำนาจสอบสวนนี้จึงไม่สมควรให้อำนาจดังกล่าวอยู่กับองค์กรใด องค์กรหนึ่ง โดยเฉพาะในปัจจุบันโครงสร้างระบบการสอบสวน ในประเทศไทยยังเป็นโครงสร้างที่ให้องค์กรใด องค์กรหนึ่ง มีอำนาจในการสอบสวนแต่เพียงผู้เดียวโดยองค์กรภายนอกอื่น ๆ สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ยาก หรือไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้เลย เหตุผลก็คือ ระบบของประเทศไทยได้แยกอำนาจสอบสวนออกจากการฟ้องคดี ทำให้พนักงานสอบสวนหรือตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ ในการสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้เรียกพยานมาซักถาม (มาตรา 143) แต่ในทางปฏิบัติมักจะให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่แน่ชัดยิ่งขึ้น ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือถ่วงดุลย์ได้ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนจะสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะเอาผิดกับผู้ต้องหาฝ่ายเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงพยานหลักฐานที่เป็นผลดีของผู้ต้องหา ในที่สุดก็จะเกิดปัญหาในปัจจุบันที่เรียกว่า การค้าสำนวนหรือการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำสำนวนสอบสวน

ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้องค์กรอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน เพราะอำนาจสอบสวนควรจะต้องถูกตรวจสอบได้ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ไม่ใช่ว่าผลักภาระให้องค์กรศาลเป็นผู้ตัดสินพิจารณาทั้งหมด แต่อาจไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบในทุก ๆ เรื่อง คดีอาญาทั่วไปก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามเดิม ส่วนในคดีอาญาที่สำคัญหรือมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนได้ด้วยเพื่อช่วยในการค้นหาความจริง อันนำไปสู่ประสิทธิภาพของการกลั่นกรองคดีอาญา ที่จะสามารถกลั่นกรองคดีอาญาก่อนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

2.2 พนักงานอัยการต้องใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องอย่างจริงจัง

หน้าที่ของอัยการอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาสำนวนที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวนว่าสำนวนนั้นสมควรที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายดูว่า ครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอ ก็จะสั่งฟ้องในกรณีกลับกันถ้าไม่มีพยานหลักฐาน ก็จะสั่งไม่ฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติจริง พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องคดีเกือบทุก

คดี เพื่อให้ศาลทำการไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาพิพากษาคดี โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่ง่ายกว่าจะไม่สั่งฟ้องที่ต้องมีเหตุและต้องถูกตรวจสอบ ทำให้พนักงานอัยการไม่กล้าที่จะใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องอย่างจริงจัง ส่งผลให้คดีอาญาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก

ส่วนการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลความผิดแน่นอน ก็เป็นการใช้ดุลยพินิจอีกกรณีหนึ่ง การใช้ดุลยพินิจดังกล่าว พนักงานอัยการแทบจะไม่ได้ใช้เลย แม้จะมีระเบียบของกรมอัยการ ให้สั่งไม่ฟ้องได้ ในกรณีที่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน (ข้อ 51) แต่ในทางปฏิบัติอัยการของไทยแทบไม่เคยใช้ดุลยพินิจดังกล่าว อาจเนื่องมาจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจหรือกลัวเกิดข้อครหาประกอบกับอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด จึงจะยึดหลักฟ้องไว้ก่อนปลอดภัยกว่า จึงเห็นว่าควรให้นำหลักในเรื่องการชะลอการฟ้องมาใช้ เพื่อให้อัยการแน่ใจในการใช้ดุลยพินิจของตนเองประกอบกับเป็นแนวคิดที่ตรงกับทฤษฎีในการลงโทษเพื่อฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง

2.3 นำหลักการไต่สวนมูลฟ้องมาใช้อย่างจริงจัง และการออกกฎหมายให้สิทธิผู้ต้องหาในการมีสิทธิสืบพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้

วัตถุประสงค์ของการไต่สวนมูลฟ้อง ก็คือมุ่งที่จะกลั่นกรองคดีก่อนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาที่เป็นผู้บริสุทธิ์ แม้ว่าพนักงานอัยการจะรับฟ้องคดี แต่องค์กรศาลก็สามารถที่จะกลั่นกรองคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(2) ก็เปิดโอกาสให้ศาลทำการไต่สวนมูลฟ้องถึงแม้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ซึ่งหากมีการไต่สวนมูลฟ้องจริงอาจเป็นกรณีที่เป็นไปได้ว่าศาลอาจจะสั่งไม่ประทับรับฟ้องในบางกรณีได้ โดยแต่เดิมการไต่สวนมูลฟ้องของศาลไทยอยู่อำนาจของศาลแขวงหรือศาลโปริสภา โดยศาลนั้นจะทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่เกินอำนาจเมื่อเห็นว่าคดีมีมูลจึงส่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณา ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง ทำให้ศาลแขวงไม่มีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่เกินอำนาจอีกต่อไป พนักงานสอบสวนต้องทำสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาโดยตรง และศาลที่ทำการพิจารณานี้เองจะทำการไต่สวนมูลฟ้อง ในปัจจุบันนี้การไต่สวนมูลฟ้องจะกระทำเฉพาะในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเท่านั้น ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์จะทำการไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งในการไต่สวนมูลฟ้องผู้ต้องหาไม่มีอำนาจนำพยานหลักฐานมาสืบ เพียงแต่มีสิทธิที่จะมีทนายความไว้คอยช่วยเหลือประกอบกับรูปแบบวิธีดำเนินการในขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องจะกระทำในลักษณะเป็นแบบพิธี ลักษณะดังกล่าวทำให้การไต่สวนมูลฟ้องของไทยลดความสำคัญลงไปมาก การสั่งว่าคดีมีมูลมากเสียจนเกือบทุกคดี ศาลจะสั่งว่าคดีมีมูลไว้ก่อนเพราะอย่างไรเสียศาลนั้นก็ต้องเป็นผู้พิจารณาอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่าศาลควรทำการไต่สวนมูลฟ้องทุกคดีที่เป็นคดีอาญาร้ายแรง และกระบวนการในการไต่สวนมูลฟ้องควรให้ความสำคัญอย่างจริงจัง มิใช่กระทำในลักษณะเป็นแบบพิธีหรือตรายาง เพื่อจะได้ให้การกลั่นกรองข้อเท็จจริง

เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและควรมีการออกกฎหมายรับรองให้ผู้ต้องหามีสิทธิในการนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ามูลคดีที่กล่าวหามีหรือไม่ พยานหลักฐานพอเพียงหรือไม่

2.4 พัฒนามาตรการกลั่นกรองคดีอาญา

เนื่องจากการใช้มาตรการกลั่นกรองคดีอาญา ที่มีอยู่ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย อาจยังไม่เพียงพอที่จะกลั่นกรองคดีอาญาให้ออกจากระบบได้ จึงมีความจำเป็นต้องหาทางเลือกอื่น ในการสนองตอบของสังคม ต่อผู้กระทำความผิดนอกเหนือการลงโทษจำคุก หรือพัฒนามาตรการกลั่นกรองคดีอาญาอื่น ๆ ในการทดแทนการฟ้องคดีอาญา เพื่อให้คดีอาญาเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมของศาลให้น้อยที่สุด อันนำไปสู่การจัดการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพในทุกองค์กร โดยแยกออกได้ 3 แนวทาง

ก. ชุมชน การกระทำความผิดส่วนใหญ่มักจะเกิดในชุมชน ในกรณีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ฉ้อโกง ยักยอกทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น ควรให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการตกลงกันได้เอง ซึ่งในอดีต ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ก็ได้ให้อำนาจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน หมู่บ้านที่ตนเองปกครองดูแลอยู่ แต่ในปัจจุบัน กำนันและผู้ใหญ่บ้านมักจะละเลยการใช้อำนาจดังกล่าว โดยมีความรู้สึกที่ว่าอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นของทางราชการเมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น ราชการจะต้องเข้ามาดำเนินการทุกอย่าง จึงเป็นความจำเป็นต้องสร้างศักยภาพของชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น โดยพัฒนาไปในทิศทางที่ให้สังคมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนให้มากที่สุด

ข. ตำรวจ เมื่อสังคมชุมชน ไม่สามารถที่จะกลั่นกรองคดีอาญาโดยเฉพาะคดีอาญาแผ่นดินออกได้ เป็นหน้าที่ของระบบราชการองค์กรแรก คือ ตำรวจ ต้องเข้าไปดำเนินการ จะต้องทำให้องค์กรตำรวจมีทางเลือกมากขึ้น นอกจากการจับกุม เช่น ให้ตำรวจใช้ดุลยพินิจในการเตือน หรือ ในคดียาเสพติด โดยเฉพาะผู้เสพเมื่อจับผู้กระทำความผิดได้ควรให้อำนาจตำรวจในการส่งตัวผู้กระทำความผิดไปตรวจพิสูจน์และให้มีอำนาจที่จะบำบัด ฟื้นฟู ได้โดยตรง สร้างระบบคุมประพฤติ ในชั้นก่อนฟ้องเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยตรง ไม่ต้องส่งให้องค์กรตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแล้วค่อยทำการคุมประพฤติ

ค. อัยการ สร้างกระบวนการให้พนักงานอัยการสามารถใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ ในการสนองตอบของผู้กระทำผิด นอกเหนือจากการลงโทษ เป็นการคุมประพฤติในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล โดยการชะลอการฟ้องเพื่อเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟู หรือเพื่อชดเชยความเสียหาย เป็นมาตรการหนึ่งที่จะกลั่นกรองคดีอาญาออกจากระบบ ไม่ต้องเป็นภาระต่อองค์กรตุลาการและราชทัณฑ์ สามารถแก้ปัญหาที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยกำลังประสบอยู่ได้ โดยเฉพาะปัญหาคดีล้นศาล และนักโทษล้นเรือนจำ

นอกเหนือจากนั้นการกลั่นกรองคดีอาญา ในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งการใช้มาตรการกลั่นกรองคดีอาญา จะเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดไม่ได้ ถ้าองค์กรทั้งระบบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ยังไม่สามารถที่จะสร้างศักยภาพขององค์กรให้เกิดความเป็นเอกภาพได้ ความเป็นเอกภาพในที่นี้หมายถึง องค์กรทุกองค์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะต้องร่วมมือกันในการประสานงานวางแผนกำหนดนโยบายร่วมกันในการจัดการบริหารกระบวน ยุติธรรมทางอาญา สร้างองค์กรที่จะมารองรับมาตรการกลั่นกรองคดีอาญาต่าง ๆ

รวมทั้งต้องผลักดันให้สังคมได้รับรู้ เข้าใจในแนวคิดของมาตรการทางอาญาในการลงโทษ เพราะในปัจจุบันสังคมจะรับรู้แต่แนวคิดที่ว่า การที่จะสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดให้ได้ผล จะต้องใช้มาตรการทางอาญาในการเพิ่มโทษให้รุนแรงมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการลงโทษจำคุกระยะยาวหรือประหารชีวิต จึงเป็นภาระหน้าที่ของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกองค์กร จะต้องสร้างความเข้าใจให้สังคมได้รับรู้ในแนวคิดของการลงโทษที่ถูกต้องในการส่งผลผลักดันให้พลังมวลชน (Social Control) ของสังคมได้รับรู้แนวคิดของการลงโทษ ไม่ใช่แค่การแก้กฎหมาย เพื่อที่จะเพิ่มโทษอย่างกรณีของปัญหายาเสพติด ในเรื่องของยาบ้า โดยเฉพาะกรณีของผู้เสพ เมื่อสังคมรับรู้ก็จะนำไปสู่การผลักดันให้รัฐผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายได้ตระหนักในเรื่องดังกล่าว ท้ายที่สุดการกลั่นกรองคดีอาญาก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาของการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันส่งผลให้ระบบการบริหารงานกระบวนยุติธรรมทางอาญาเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เข็มชัย ชุติวงศ์. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณนาการ,2529

คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,2538.

คนึง ฦาไชย. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มิตรนครการพิมพ์, 2530.

ณรงค์ ไจหาญ. **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษ และวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2534.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **ศาลกับพยานบุคคล**. กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์ , 2541

ประมูล สุวรรณศร. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์ , 2526.

ยิ่งศักดิ์ กฤษณจินดา. **กฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, , 2528.

นพนิธิ สุริยะ. **สิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญชน , 2537.

สมพร ดวงพร และคณะ. **การสืบสวนและสอบสวน**. กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **คำอธิบายย่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญชน , 2540.

สุเมธ ลิขิตธนานนท์. **เหตุในการจับกุม**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528.

สัตยา อรุณธารี. **อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบคดีอาญา**. กรุงเทพฯ : สำนักวิญญชน , 2540.

วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2530.

โอสถ โกศิน. **กฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเกษม , 2517.

อนุมัติ ไจสมุทร. **คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยหลักทั่วไปตลอดถึงการไต่สวนมูลฟ้อง**. พิมพ์ครั้งที่ 3,กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พี่น้องการพิมพ์ , 2542.

อุทิศ วีรวัฒน์. **ระบบอัยการสากล**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด , 2520.

วารสาร

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน” **วารสารนิติศาสตร์.** ฉบับที่ 4 ปีที่ 9, 2540.

กุลพล พลวัน. “ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” **วารสารอัยการ.** ปีที่ 4 ฉบับที่ 39,40,41,42,2524.

โกเมน ภัทรภิรมย์. “การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส” **อัยการนิเทศ.** เล่ม 31 ฉบับที่ 3,2521.

_____. “อำนาจผู้วาราชการจังหวัดในคดีอาญา” **อัยการนิเทศ.** เล่มที่ 32,2513.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “การแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก้าวสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของอาญาของไทย.” **วารสารกฎหมาย.** ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 ตุลาคม , 2524.

จิตติ ดิงศภัทย์. “ผู้ใดควรสอบสวนคดีอาญา” **บทบัณฑิตย์.** เล่มที่ 39 ตอน 2 , 2525.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ. “ปัญหากระบวนการยุติธรรมในทำนองเดียวกับคดีฆ่านางสาวเชอรี่แอน” **หนังสือพิมพ์มติชน.** ฉบับที่ 28 เล่ม 6 , 2524.

บุญชู เย็นสบาย. “สิทธิผู้ต้องหา” **วารสารอัยการ.** ปีที่ 5 ฉบับที่ 56 , 2525 หน้า 88-89.

ปรีชา สุมาวงศ์. “ไต่สวนมูลฟ้องและปล่อยตัวชั่วคราวในอเมริกา” **ดุลพาห.** เล่ม 11 ปีที่ 5. พฤศจิกายน , 2501.

พัฒนนาถ พ่วงลาภ. “ทำไมกระบวนการยุติธรรมจึงล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่า” **วารสารอัยการ.** ปีที่ 4 เล่มที่ 42 มิถุนายน , 2497.

วิสาร พันธุนะ. “วิธีพิจารณาความอาญาในสหรัฐอเมริกา” **ดุลพาห.** 25 กันยายน , 2521.

สุรินทร์ ถั่วทอง. “การจับ หมายจับ และเสรีภาพในร่างกายของบุคคล” **วารสารอัยการ.** ปีที่ 5. มกราคม , 2525.

หยุด แสงอุทัย. “ใครควรมีอำนาจสอบสวน” **วารสารนิติศาสตร์.** เล่ม 1 ตอน 1 กรกฎาคม , 2521.หน้า 20-41.

อมร จันทรสมบูรณ์. “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย” **บทบัณฑิตย์.** เล่มที่ 30 ตอน 4 , 2526. หน้า 618-637.

อุทัย ศุภนิตย์. “พนักงานสอบสวนกับศาล” **บทบัณฑิตย์.** เล่มที่ 30 ตอน 4 , 2516.

เอกสารอื่น

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2538.

รายงานการสัมมนา เรื่อง การปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน และคณะศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ วันที่ 25 สิงหาคม 2533.

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง "สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , 2538.

รายงานประจำปีกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2536-2539.

รายงานประจำปีกรมอัยการ พ.ศ. 2535-2538.

รายงานประจำปีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2538-2542

ภาษาอังกฤษ

Books

Black Henry C. **Black's Law Dictionary.** M.A. Fifth edition by The Publisher's editorial Staff. West Fub., 1979.

George L. Kirkham and laurin A. Wollan , **Introduction to Law Enforcement.** New York: Haper Law Publishers, 1980.

Kerper. Hazel B. **Introduction to the Criminal Justice System.** 2d. Ed. St. Paul, Minnesota : West Pub. Co., 1979.

Kittipong Kittayarak, David Johnson. 'Prosecution system in Seven Countries : A comparative Analysis'. **วารสารนิติศาสตร์.** ปีที่ 25. ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2538.

Roger Matthews, 'Reassessing informal Justice' **Informal Justice.** London : Sage Publication , 1998

Seiji Kurata. 'Criminal Justice at Work : Outline of Crime Trends, Criminal Procedure and Juvenile System'. Criminal Affairs Buleav , Ministry of Justice, Japan, 1991.

Shigemitsu Dando. **Japanese Criminal Procedure.** South Hackensack, N.J : Fred B. Rothman $ Co., 1985.

United Nations. The United Nations and Crime Prevention. New York, 1991.

Vorenberg. James. **Criminal Law and Procedure Cases and Materials.** American casebook series : West Pubishing Co., 1975.

Weston and Wells, **The Administration of Justice.** New Jersey : Prentice-hall, Inc., 1981

ภาคผนวก ก.

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย
การปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน
พ.ศ. 2530

DPU

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วย การปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน
พ.ศ. 2530

เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทปฏิบัติหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านให้เป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกข้อบังคับไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า "ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530"

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในข้อบังคับนี้

"นายอำเภอ" หมายความรวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

"คณะกรรมการหมู่บ้าน" หมายความถึง คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมข้อพิพาทได้เมื่อ

(1) เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

(2) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท และ

(3) ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

ข้อ 5 เมื่อมีข้อพิพาทตามข้อ 4 เกิดขึ้น และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายประสงค์จะให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงในระดับหมู่บ้าน ก็ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านทราบและให้ผู้ใหญ่บ้านแจ้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาตกลงทำบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทตามแบบท้ายข้อบังคับนี้

ข้อ 6 เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการตามข้อ 5 แล้ว ให้นัดหมายคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งอยู่ในหมู่บ้านขณะที่นัดหมาย ทำการประนีประนอมข้อพิพาทโดยไม่ชักช้า

ในการทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการหมู่บ้านจะมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่าสองคนดำเนินการแทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการประนีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคู่กรณีจะเชิญบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้ามาร่วมทำการประนีประนอมข้อพิพาทด้วยก็ได้

ข้อ 7 ในการประนีประนอมข้อพิพาทให้คณะกรรมการหมู่บ้านดำเนินการดังนี้

(1) สอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและบุคคลอื่นที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

(2) เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงในกรณีที่จำเป็น

(3) ตรวจสอบเอกสาร หรือวัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

การประนีประนอมข้อพิพาทให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี

กระประนีประนอมข้อพิพาทให้กระทำ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือสถานที่อื่นตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะเห็นสมควร

ข้อ 8 เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือพยานบุคคล พยานเอกสาร วัตถุพยาน หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ประนีประนอมข้อพิพาทโดยอาศัยหลักกฎหมาย หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งไม่ข้อต่อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

ถ้ามีปัญหาในการประนีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการหมู่บ้านจะเชิญบุคคลตามข้อ 12 มาให้คำปรึกษาก็ได้

ข้อ 9 ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ให้ยุติการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้คู่กรณีทราบ แล้วรายงานให้นายอำเภอท้องที่ทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ถ้าคู่กรณีตกลงประนีประนอมกันได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นสี่ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน อ่านและอธิบายข้อความให้คู่กรณีเข้าใจ และให้ลงลายมือชื่อไว้ในสัญญานั้น โดยให้กรรมการหมู่บ้านอย่างน้อยสองคนลงนามเป็นพยานในสัญญามอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ คณะกรรมการหมู่บ้านเก็บไว้กับบันทึกยินยอมให้ประนีประนอมข้อพิพาทหนึ่งฉบับ ให้ผู้ใหญ่บ้านส่งอำเภอหนึ่งฉบับพร้อมกับแบบรายงานตามข้อ 11

ข้อ 10 เมื่อดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทเสร็จเรียบร้อยแล้ว ไม่ว่าคู่กรณีจะตกลงหรือไม่ตกลงตามที่ประนีประนอมข้อพิพาทก็ตาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านบันทึกผลการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้ท้ายบันทึกยินยอมให้ประนีประนอมข้อพิพาท และมอบให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บรักษาไว้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้มีการส่งมอบเอกสารการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นแก่ผู้ดำรงตำแหน่งใหม่

ข้อ 11 ให้ผู้ใหญ่บ้านรายงานผลการประนีประนอมข้อพิพาทแก่นายอำเภอท้องที่ตามแบบท้ายข้อบังคับนี้ทุกเดือนในวันประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 12 ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจยศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปภายในเขตอำเภอ และพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนร่วมกันช่วยเหลือสนับสนุน

ในการฝึกอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตท้องที่ เมื่อให้คำแนะนำปรึกษาแล้ว ให้บันทึกไว้ในสมุดตรวจการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ปค.2 ก)

ข้อ 13 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามข้อบังคับฉบับนี้

ประกาศ ณ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2532

(ลงชื่อ) พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร

(ประจวบ สุนทรางกูร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

DPU

ภาคผนวก ข.

ระเบียบกรมอัยการ
ว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ
พ.ศ. 2532

DPU

ระเบียบกรมอัยการ
ว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ
พ.ศ. 2532

โดยที่เป็นการสมควรวางระเบียบและวิธีปฏิบัติในการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการขึ้น เพื่อให้การประนอมข้อพิพาทดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุมมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 อธิบดีกรมอัยการจึงวางระเบียบดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532"

ข้อ 2 ให้ยกเลิกระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้และให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"ข้อพิพาท" หมายถึง ข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้

ข้อ 4 เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้พนักงานอัยการทำการประนอมข้อพิพาทในส่วนกลาง ให้ผู้นั้นจัดทำเป็นคำร้องยื่นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ในส่วนภูมิภาคให้ยื่นต่ออัยการจังหวัด และให้จัดลงในสารบบประนอมข้อพิพาท (สคช.3) ไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ 5 หากหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เห็นสมควรทำการประนอมข้อพิพาทให้ ก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบทำหนังสือเชิญคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาเพื่อสอบถามความประสงค์ว่าจะยินยอมให้พนักงานอัยการทำการประนอมข้อพิพาทหรือไม่

ในกรณีที่คู่กรณีไม่ยินยอมให้ทำการประนอมข้อพิพาท หรือหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เห็นว่าไม่สมควรทำการประนอมข้อพิพาทให้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ให้จดแจ้งเหตุผลลงในสารบบประนอมข้อพิพาท แล้วแจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือ และหากสามารถกระทำได้ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย

ข้อ 6 เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมให้พนักงานอัยการทำการประนอมข้อพิพาทให้พนักงานอัยการแจ้งสิทธิหน้าที่และพันธะทางกฎหมายอันเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบโดยละเอียดแจ้งชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้

ข้อ 7 เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ตามที่พนักงานอัยการได้ทำการประนอมข้อพิพาทให้พนักงานอัยการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นหนังสือในกรณีที่เป็นความแพ่ง หรือจัดทำบันทึกการยอมความในกรณีที่เป็นความอาญาในความผิดอันยอมความได้ แล้วอ่านข้อความให้คู่กรณีฟังจากนั้นให้คู่กรณีลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานต่อหน้าพยานสองคน และให้

พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบลงชื่อในฐานะผู้ทำการประนอมข้อพิพาท แล้วนำเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

สัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกการยอมความในวรรคแรก ให้จัดทำขึ้นเป็น 3 ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกันมอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ และเก็บไว้ที่ทำการอัยการ 1 ฉบับ

ข้อ 8 กรณีที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้ ให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 9 ให้ใช้ระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2532

โกเมน ภัทรภิรมย์
(นายโกเมน ภัทรภิรมย์)
อธิบดีกรมอัยการ

DPU

ประวัติผู้เขียน

นายเอกรินทร์ หนุนภักดี เกิดเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2513 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2536

ประวัติการทำงาน ได้เข้าทำงานเป็นพนักงานฝ่ายบัตรเครดิต ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มหาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้โอนย้ายเป็นนิติกร ฝ่ายกฎหมาย ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด มหาชน และเข้าศึกษาในระดับปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาควิชากฎหมายอาญา เมื่อปี พ.ศ. 2539 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 4 (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ตำบลคลองใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

DPU