

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาอันได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล จะต้องร่วมมือกันสร้างระบบการค้นหาความจริง (Inquisitorial System) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การอัยการ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ควรต้องมีบทบาทในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาล เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ส่วนตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์แบบนานาอารยประเทศ แต่การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเราในปัจจุบัน แม้จะใช้ระบบกล่าวหาที่ตามกลับแยกความรับผิดชอบการสอบสวนของตำรวจและการฟ้องร้องของอัยการออกจากกันค่อนข้างจะเด็ดขาด ซึ่งผิดระบบการดำเนินคดีอาญาสากลจึงทำให้อัยการของไทยไม่สามารถเข้ามาคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายได้ตั้งแต่เริ่มคดี การให้ความเป็นธรรมก็ไม่ได้ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวน ซึ่งบางครั้งอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอัยการจึงให้ความเป็นธรรมในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้อัยการมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประกอบกับการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมเป็นการใช้สิทธิที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนที่มีมาแต่ครั้งโบราณกาลสำนักงานอัยการสูงสุดจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือผู้มีความเกี่ยวข้องกับคดีอาญาได้ร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการ เพื่อมีส่วนช่วยอัยการสามารถค้นหาความจริงนำมาประกอบการพิจารณาสั่งคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมและเป็นการสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาให้แก่ประชาชน

ในปัจจุบันสังคมมองเห็นว่า การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นบริการสาธารณะที่ทุกคนในชาติต้องได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันและไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้รับบริการจากรัฐโดยเป็นไปอย่างยุติธรรมและเสมอภาคกัน

สถาบันอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในบรรดาองค์กรทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-Judicial) ถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงมี

อำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมของฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้นก่อนฟ้องคดีอาญาดังกล่าว สำหรับในประเทศไทยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง และห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน (มาตรา 120 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) จากผลข้อกฎหมายดังกล่าวทำให้อัยการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลไม่สามารถค้นหาความจริงอย่างถ่องแท้ตั้งแต่เริ่มต้นในคดีนอกจากพยานหลักฐานในสำนวนเฉพาะเท่าที่ผ่านการรวบรวมพยานหลักฐานจากพนักงานสอบสวนเป็นหลัก ในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในศาล

ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมว่าพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติอย่างไร อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา แต่ปรากฏว่าระเบียบดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขตามยุคตามกาลเวลาตลอดมา และการออกระเบียบบางครั้งไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการสั่งคดีของพนักงานอัยการว่าควรต้องปฏิบัติอย่างไร ผู้ศึกษาจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จำต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ ขั้นตอน เกณฑ์การพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรม เพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม และเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษานำมาใช้ประกอบเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นผลโดยตรงที่ประชาชนพึงได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการต่อไป

#### ตารางที่ 1.1

##### สถิติคดีร้องขอความเป็นธรรม

พ.ศ. (ม.ค.-ธ.ค.)	รับทั้งหมด/เรื่อง	เสร็จ	ค้างพิจารณา
2548	527	201	326
2549	488	163	325

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรม

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากเหตุผลในทางทฤษฎีและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดแนวคิดให้อัยการมีบทบาทในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น โดยสามารถรวบรวมพยานหลักฐานนอกเหนือจากพนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้วโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายหรือผู้มีความเกี่ยวข้องในคดีได้ร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการ เพื่อมีส่วนช่วยให้อัยการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

แต่ปัจจุบัน การร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้ง คงมีแต่ระเบียบการร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นระเบียบภายในสำนักงานที่มีการปรับปรุง แก้ไขกระบวนการพิจารณากลับไปกลับมาแล้วแต่กาลยุคสมัย จนมองดูว่าอาจทำให้การให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจใคร่ศึกษาติดตามดูถึงกระบวนการพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมในปัจจุบันว่า มีที่มาอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคขัดข้องและมีประสิทธิภาพต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใดโดยจะได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในคดีดังกล่าว ทั้งในด้านที่เป็นเนื้อหาเหตุแห่งการร้องขอความเป็นธรรม และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อจะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม เพื่อให้ภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุดบรรลุผลได้อย่างจริงจัง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบขั้นตอนรวมถึงเกณฑ์การพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม
3. เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาถึงบทบาทที่พึงประสงค์ทัศนคติของพนักงานอัยการที่ปฏิบัติราชการในเขตสำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมกรณีการร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยศึกษาถึงระเบียบปฏิบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาเรื่องราวการร้องขอความเป็นธรรม ตลอดจนศึกษาถึงสภาพปัญหาทั้งด้านนิติบัญญัติและทางด้านการบริหารที่มีผลกระทบต่อการศึกษาเรื่องร้องขอความเป็นธรรม ด้านปฏิบัติต่อพนักงานอัยการอันควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง

### นิยามศัพท์ในการศึกษา

“พนักงานอัยการ” หมายถึง ข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา

“สำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้” หมายถึง สำนักงานอัยการที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอาญากรุงเทพใต้

“ผู้ต้องหา” หมายถึง บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญา แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล

“การร้องขอความเป็นธรรม” หมายถึง การที่ผู้ต้องหาหรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีได้ร้องขอต่อพนักงานอัยการว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ตามจำนวนการสอบสวนที่ตนต้องหาในคดีอาญา

“การอำนวยความสะดวกยุติธรรม” หมายถึง การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงระดับความรู้ ความเข้าใจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอน รวมถึงเกณฑ์การพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ
2. ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการส่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม
3. ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการส่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม