

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาอุปสรรคการสังคดี กรณีร้องขอความเป็นธรรมของพนักงานอัยการในเขตสำนักคดีอาญากรุงเทพใต้” ผู้ศึกษาได้ทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- สำนักคิดกลุ่มอาชญาวิทยา แนวสันติวิธี (Peacemaking Criminology)
- แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)
- แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)
- แนวคิดกระบวนการยุติธรรม (Due Process)
- แนวคิดประวัติความเป็นมาของการร้องขอความเป็นธรรม และพัฒนาการเกี่ยวกับ

การร้องขอความเป็นธรรม

#### 2. พนักงานอัยการกับการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสังคดีกรณีผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม

- ระบบการดำเนินคดีอาญา
- โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ สำนักคดีอาญากรุงเทพใต้
- กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- หลักเกณฑ์ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการ กรณีผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม

#### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### สำนักคิดกลุ่มอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี (Peacemaking Criminology)

กลุ่มอาชญาวิทยา แนวคิดสันติวิธี (Peacemaking Criminology) (สุดสงวน สุธีธร, 2547, น. 57-58) กลุ่มนี้มองว่าวัตถุประสงค์ของหลักอาชญาวิทยาคือการส่งเสริมความสงบสุข สังคมที่ยุติธรรมดังนั้นแนวคิดสันติวิธีพยายามนำเรื่องของศาสนา และหลักปรัชญามาประยุกต์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด มีมุมมองว่า การที่รัฐใช้วิธีลงโทษและควบคุมอาชญากรรม กลับเป็นการกระตุ้นและสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดมากขึ้น ลาร์รี ทิฟต์ (Larry Tifft) และ เดนนิส ชัลลิแวน

(Dennis Sullicvan) ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Mask of Love สรุปได้ว่าการลงโทษที่รุนแรงของรัฐเปรียบได้เช่นเดียวกับพฤติกรรมของอาชญากรรมที่ผู้กระทำผิดได้ทำไป หรือแปลว่า การถูกควบคุมโดยรัฐมีลักษณะคล้ายกับการที่ผู้กระทำผิดได้ละเมิดผู้อื่น มันจึงไม่ต่างกัน ไม่มีการแก้ไขปรับปรุง แต่รัฐต้องการมีอำนาจในการจัดการคนที่ทำผิดโดยลำพัง กลุ่มสันติวิธีวิเสณวิธีการไม่ใช่ความรุนแรง (non-violent methods) รู้จักกันในนามของ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) แนวคิดเชิงสมานฉันท์ปฏิเสธยุทธวิธีการลงโทษ เห็นว่าการลงโทษที่เป็นทางการไม่สามารถป้องกันและควบคุมอาชญากรรมได้ ควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขและปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำผิดแทน รัฐควรจะออกห่างให้มากที่สุด การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ผู้กระทำผิดถูกตีตราและไม่สามารถกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ แม้ว่าตัวเองต้องการแก้ไขเพียงใด แต่เพราะถูกสังคมตีตรา แต่ถ้าชุมชนเข้ามาดูแลผู้กระทำผิดแทน สังคมจะยกโทษและยอมรับการแก้ไขตัวเองและยอมรับเขากลับคืนสู่สังคม ผู้กระทำผิดสามารถกลับมาเป็นคนดีของสังคมได้ในที่สุด

#### แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

คำว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) เป็นคำที่สหประชาชาติกำหนดให้ใช้สำหรับกิจกรรมและโครงการในลักษณะนี้ และกำหนดความหมายว่า หมายถึง “การอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิมอันเป็นการสร้าง ความสมานฉันท์ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้าย” ในทัศนะของ Susan Sharpe (1998) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นแนวคิดที่มีรากฐานแตกต่างจากการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับ สิ่งที่จะต้องได้รับการเยียวยา (สำหรับเหยื่ออาชญากรรม) สิ่งซึ่งควรแก้ไขปรับปรุง (สำหรับผู้กระทำผิด) และสิ่งซึ่งควรเรียนรู้เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม (สำหรับชุมชน) แนวคิดนี้ทำให้ “เหยื่ออาชญากรรม” เป็นศูนย์กลางของกระบวนการให้คำนิยามเกี่ยวข้องกับอันตรายและการชดใช้เยียวยา กล่าวคือเหยื่ออาชญากรรมเป็นผู้กำหนดว่าอันตรายที่ตนได้รับคืออะไรและการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสมสำหรับตนจะมีขนาดเท่าใด ขณะที่ “ชุมชน” สามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้กระทำผิดให้การสนับสนุนเหยื่ออาชญากรรม และประกันโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูตนเองของผู้กระทำผิด

นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้สะท้อนความเชื่อที่ว่า “ความยุติธรรม” เป็นสิ่งที่เข้าถึงได้และบรรลุได้มากที่สุดหากสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ว่า

1. มีการเห็นพ้องกันขึ้นระหว่าง “เหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำผิด-ชุมชน” ในเวทีที่จัดให้ทุกฝ่ายได้แสดงการมีส่วนร่วมกันต่อ “อาชญากรรม” ที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง
2. สิ่งที่แตกร้าง สะเทือนใจได้รับการเยียวยา
3. ได้บรรลุถึงการแสดงความรับผิดชอบ และสำนึกผิดต่อการกระทำผิดที่เกิดขึ้น
4. โยงยึดความผูกพันสิ่งที่แตกแยกให้กลับคืนสมานฉันท์กันอีกครั้งและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นครั้งต่อ ๆ ไป

John Braithwaite (1998, pp. 323-344) อธิบายว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมให้กลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม ทำให้เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำผิด และสังคมเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงประการแรกคือ การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม ซึ่งหมายถึงการที่เหยื่ออาชญากรรมได้รับการชดเช้ทดแทนมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหายรวมทั้งความเสียหายส่วนบุคคลอื่น ๆ กลับคืน (ดูตารางที่ 2.1) ซึ่งโดยรวมแล้วหมายถึง การเยียวยาสมานฉันท์ที่ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยให้กลับคืนมาอีกครั้ง ได้แก่ความรู้สึกของเหยื่ออาชญากรรมที่ถูกโจรกรรมบ้านเรือนทรัพย์สินจะต้องทุกข์ทรมานเมื่อความเป็นส่วนตัวถูกละเมิดและรู้สึกไม่ปลอดภัย และเมื่อครั้งหนึ่งของผู้คนถูกทิ้งให้รู้สึกว่าคุณตาดีสรภาพพื้นฐานไป (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2547, น. 4-5)

## ตารางที่ 2.1

การแสดงความหมายของการบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม

---

การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม หมายถึง

---

- การบรรเทาความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่สูญหายไป
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยการเยียวยาอาการบาดเจ็บ
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำให้รู้สึกปลอดภัย
  - การบรรเทาความเสียหายแก่เกียรติยศศักดิ์ศรี
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำให้เกิดรู้สึกมีพลังอำนาจกลับคืนมา
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยวิธีการแบบประชาธิปไตยที่รอบคอบ (deliberative democracy)
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำรู้สึกว่าได้บรรลุความยุติธรรมแล้ว
  - การบรรเทาความเสียหายด้วยแรงส่งเสริมสนับสนุนจากสังคม
- 

Braithwaite อธิบายต่อไปว่า วิธีการที่ระบบกฎหมายตะวันตกรับมือกับอาชญากรรมนั้นประกอบด้วยวิธีที่ทำให้เหยื่ออาชญากรรมมีความรู้สึกสูญเสียอำนาจ ครั้งแรกก็เสียอำนาจให้กับผู้กระทำผิด และต่อมาก็เสียอำนาจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมโดยพวกเหยื่ออาชญากรรมต้องพยายามอดกลั้นความรู้สึกต่ำต้อยเหล่านี้ไว้ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงเป็นการยังให้เกิดความยุติธรรมที่รอบคอบ (deliberative justice) เป็นวิธีการที่ให้ผู้คนใช้ความสุ่มนวลที่เหนือกว่าจัดการกับผลที่เกิดตามมาจากอาชญากรรม และป้องกันตนเองจากอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้า

อย่างไรก็ตาม ในทฤษฎีของผู้ศึกษามองว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) มีลักษณะที่เป็นทั้งปรัชญาแนวคิดและกระบวนการปฏิบัติต่อความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และอาชญากรรม ด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลาง โดยกระบวนการเชิงสมานฉันท์จะสร้างความตระหนักต่อความขัดแย้งหรือความเสียหาย เยียวยาความเสียหายทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สินและความสัมพันธ์ รวมทั้งสร้างความรับผิดชอบ หรือข้อตกลงเชิงป้องกันที่เป็นไปได้อันนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสมานฉันท์ของสังคม ให้เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้หลายระดับ รวมทั้งระดับที่มีการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นขั้นที่มีระดับความขัดแย้งสูงสุดในสังคม

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี (Peacemaking Criminology)

Pepinsky & Quinney (1991) และ John R.Fuller (1998, p. 41) เป็นนักอาชญาวิทยาที่สนใจแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ได้สร้างอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี (Peacemaking Criminology) ขึ้น อาชญาวิทยาแนวสันติวิธี เป็นแนวคิด “ทางเลือก” แทนการมองปัญหาอาชญากรรมแบบ “คู่สงครามและความขัดแย้ง” โดยเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาคือการแก้ไขพื้นที่ฟูและการร่วมมือกันของสถาบันต่าง ๆ จะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความหมายและความสันติของชุมชน ซึ่งต้องกระทำร่วมกันหลายระดับคือ

1. ระดับนานาชาติ/ระดับโลก (international/global level) ซึ่งมีสัญญาณทัศนคติเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายระหว่างสรรพชีวิตทั้งหลาย อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและร่วมต่อต้านสงคราม

2. ระดับสถาบัน/สังคม (institutional/societal level) แนวทางสันติวิธีสนใจระบบของรัฐบาล (ทั้งประชาธิปไตยและเผด็จการ) ระบบเศรษฐกิจ (ทั้งทุนนิยมและคอมมิวนิสต์) และระบบศาสนา (คริสต์ อิสลาม ฯลฯ) โดยสนใจว่าสถาบันทั้งหลายของเราจะสามารถพัฒนาและสร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองและบรรทัดฐานซึ่งเป็นโครงสร้างปฏิสัมพันธ์ท่ามกลางบรรดาพลเมืองทั้งหลายได้อย่างไร

3. ระดับระหว่างบุคคล (interpersonal level) แนวทางสันติวิธีสนใจว่าในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลนั้น แต่ละคนปฏิบัติต่อกัน ให้อำนาจแก่กัน และยกย่องให้เกียรติกันอย่างไร

4. ระดับภายในตัวตน (interpersonal level) สนใจว่าเราปฏิบัติต่อตนเองอย่างไร แนวทางสันติวิธีได้ส่งเสริมให้เราอ่อนโยนต่อตัวเอง ให้อภัยต่อการกระทำผิดของตนเอง และเรียนรู้ที่จะสร้างความสันติสุขแก่จิตใจเราอย่างไร

แม้ว่าอาชญาวิทยาแนวสันติวิธีจะดูเหมือนเข้าใจได้ยาก และดูนุ่มนวลอ่อนโยนเกินไปสำหรับอาชญากรรมก็ตาม แต่ Fuller แย้งว่าวิธีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและจิตใจอาชญากรแต่ละคนและเปลี่ยนแปลงสถาบันที่ผลิตซ้ำผู้ที่มีลักษณะเช่นนี้ไปพร้อมกัน เพราะปัญหาส่วนใหญ่ของสังคมเกิดจากสถาบันทางสังคมของเรา รวมทั้งระบบงานยุติธรรมในฐานะสถาบันหนึ่งที่เน้นชายเป็นใหญ่ เหยียดผิว และมีอคติทางชนชั้นเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังที่ปรากฏว่าอาชญากรรมประเภท Street Crime ถูกลงโทษมากกว่า White-Collar Crime เนื่องจากอาชญากรรมประเภทหลังสามารถจ่ายค่าความส่วนตัวที่ช่วยให้ตนเองได้รับโทษน้อยที่สุดซึ่งคนยากจนไม่สามารถกระทำได้ขณะที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามอาชญากรรมและลงโทษด้วยการจำคุกและประหารชีวิตอาชญากรเหล่านี้ตลอดมาแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหา

อาชญากรรมได้ ดังนั้นอาชญาวิทยาแนวสันติวิธีจึงตั้งคำถามต่อผู้คนในสังคมว่า “เหตุใดเราจึงฆ่าคนตายเพื่อสอนคนอื่น ๆ ว่าการฆ่าคนตายนั้นเป็นความผิด” (Fuller, 1998, p. 202)

### ประเภทคดีที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ (2545, น. 15-16) ระบุว่าอันที่จริงแล้วไม่ได้มีกฎเกณฑ์กติกากว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ใช้ได้กับความผิดเล็กน้อยเท่านั้น ดังเช่น ในราวันดา Bishop RimondnTuTu ให้สัมภาษณ์ว่าได้นำเรื่อง Restorative Justice ไปใช้เพื่อสร้างสมานฉันท์ในระหว่างเผ่าพันธุ์ราวันดา ในแคนาดาได้มีการใช้กรณีการประทุมิชชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ในเทศัสได้ใช้ในคดีฆาตกรรมเพื่อให้เหยื่อที่มีชีวิตหลงเหลืออยู่หรือผู้เป็นญาติได้มีโอกาสพบผู้กระทำความผิดเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามในสังคมโลกส่วนใหญ่่นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับความผิดประเภทที่ชัดเจนได้แก่

### ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำ (Juvenile Delinquents)

ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับคดีเด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำผิดโดยระบบกฎหมายกำหนดไว้ ในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป เช่นในอังกฤษ เยอรมัน ออสเตรีย ฯลฯ รวมทั้งแคนาดา และสหรัฐอเมริกาที่ใช้วิธีนี้เป็นหลักเพิ่มขึ้น ส่วนรูปแบบที่ใช้จะมีลักษณะเช่นเดียวคือใช้รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferences หรือ FGCs) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของรูปแบบต่าง ๆ ในช่วงต่อไป

### ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence)

กรณีความรุนแรงในครอบครัวนี้เป็น “ปัญหาอาชญากรรม” ที่ต้องใช้ช่องทางพิเศษของกระบวนการยุติธรรม หรือใช้กระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้ความสำคัญกับ “เหยื่อหรือผู้เสียหาย” ในฐานะประธานของปัญหามากยิ่งกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้เสียหาย และวิธีการที่จะให้ผู้กระทำผิดเยียวยาชดใช้และปรับปรุงนิสัยความประพฤติอย่างเป็นรูปแบบนิสัยความประพฤติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นซึ่ง “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” เป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถนำมาใช้กับเรื่องนี้ได้

### ความผิดทางอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดทางอาญาที่ยอมความกันได้

คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เป็นความผิดยอมความกันได้ ซึ่งโดยปกติจะมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลมิได้กระทบกระเทือนสาธารณะ กฎหมายจึงยินยอมให้ถอนคำร้องทุกข์ หรือยอมความกันได้และเมื่อยอมความกันแล้วผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องอีกไม่ได้ คดีอาญาประเภทความผิดที่ยอมความกันได้ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้แก่ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (มาตรา 276 วรรค 1) ความผิด

ฐานอนาจาร (มาตรา 278 และมาตรา 284) ความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ (มาตรา 309  
วรรค 1) ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น (มาตรา 310 วรรค 1 และมาตรา 311 วรรค 1)  
ความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326-328) ความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 341-342, 344-346  
และมาตรา 348-350) ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ (มาตรา 352-355) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์  
(มาตรา 358-359) ความผิดฐานบุกรุก (มาตรา 362-364) ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีความที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้นอกเหนือจาก  
ที่กล่าวมาแล้ว เมื่อเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดเป็นญาติกันตามมาตรา 71 ได้แก่ความผิด  
ฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334-335) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ (มาตรา 366 วรรค 1) ความผิดฐานฉ้อโกง  
ประชาชน (มาตรา 357) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์เสียหาย (มาตรา  
360)

#### ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา

การกระทำผิดบางอย่างผู้กระทำความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการ  
กระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาในขณะเดียวกันก็ยังทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย  
ด้วย ลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องกับทางอาญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง  
คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานั้น ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายคดีอาญาและยังต้องชดใช้ค่า  
เสียหาย เพราะฉะนั้นข้อพิพาทในลักษณะนี้จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกัน  
ทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งด้วย

#### ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ อื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้น

คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดประเภทที่แม้จะมีโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่  
กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความกันได้ เพราะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ทำให้  
ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปตามลำดับขั้นตอน แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม  
แต่ละลำดับ ได้แก่ตำรวจ อัยการ และศาลอาจใช้ดุลยพินิจเพื่อเบี่ยงเบนคดีประเภทนี้ออกจาก  
กระบวนการตามอำนาจที่กฎหมายระบุไว้ให้ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกกระยะสั้น  
อันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่า รวมทั้งลดความแออัดในเรือนจำได้อีก  
ทางหนึ่ง ความผิดทางอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ ประเภทนี้ได้แก่ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

#### ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นมาตรการที่สามารถใช้ได้ทุกขั้นตอนทั้งก่อน  
พิจารณาคดี ระหว่างการพิจารณา และภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

### ขั้นตอนก่อนคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์โดยชุมชนสำหรับคดีความอาญาบางประเภทที่ไม่ร้ายแรง ก่อนมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวนเช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้รูปแบบที่เรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards) เป็นจำนวนมาก

### ขั้นตอนเมื่อคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและก่อนพิพากษาคดี

มีการใช้วิธีเชิงสมานฉันท์ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ กรณีที่มีความเห็นสมควรสั่งฟ้อง (อาจจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การชะลอการฟ้อง ฯลฯ) และชั้นพิจารณาคดี ของศาลก่อนที่จะมีคำพิพากษาลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใด โดยในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ใช้ “พนักงานคุมประพฤติ” หรือ “นักสังคมสงเคราะห์” ดำเนินกระบวนการวิธีการสมานฉันท์ โดยใช้รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) สำหรับกรณีผู้กระทำผิดเป็นชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดา และสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ และใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิด (Victim-Offender Mediation หรือ VOM) อย่างกว้างขวางสำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ทั้งในยุโรปและอเมริกา

### ขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี

ในยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ และทวีปออสเตรเลียมีการใช้วิธีเชิงสมานฉันท์ในชั้นราชทัณฑ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยใช้เมื่อมีการจำคุกผู้กระทำผิดไประยะหนึ่งแล้ว เมื่อผู้กระทำผิดได้รับการพักการลงโทษ และในช่วงก่อนที่ผู้กระทำผิดจะสิ้นสุดการรับโทษจำคุกกลับคืนสู่ชุมชน โดยใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิด (Victim-Offender Mediation หรือ VOM) เช่นกัน

### แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School) ซึ่งเชื่อในเรื่องเกี่ยวข้องกับเจตจำนงกำหนด (Determinism) กล่าวคือการกระทำของมนุษย์ถูกกำหนดจากปัจจัยต่าง ๆ มนุษย์ไม่สามารถเลือกกระทำได้อย่างอิสระ ใช้เหตุผลในการเลือก แต่มนุษย์ถูกกดดันหล่อหลอมจากสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ จนมีบุคลิกภาพที่บกพร่องและหันไปสู่การกระทำผิด ดังนั้น การกระทำของมนุษย์เป็นผลมาจากปัจจัยหลายอย่างรวมกัน ได้แก่ ปัจจัยทางจิตวิทยา ปัจจัยทางชีวภาค และปัจจัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางสังคม ปัจจัยเหล่านี้อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ ดังนั้น การกระทำผิดจึงเกิดจากปัจจัยหลายอย่างรวมกันด้วย ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล การลงโทษจึงไม่ควรมุ่งเน้นที่การกระทำผิดเป็นหลัก แต่ควรพิจารณาจากสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำผิดและแก้ไขที่สาเหตุนั้น

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจึงเน้นตัวผู้กระทำผิดมากกว่าการกระทำผิด โดยเน้นการศึกษาผู้กระทำผิดและแนวทางแก้ไข ทั้งนี้เพราะสังคมจัดให้มีการลงโทษขึ้นก็เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมได้แก้ไขผู้กระทำผิด ดังนั้นระยะเวลาของการลงโทษจำคุกขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขตัวเอง เช่น ผู้ต้องขังคดีฆ่า อาจจะได้รับการปล่อยตัวก่อนผู้ต้องหาคดีลักทรัพย์ที่กระทำผิดซ้ำซาก ถ้าผู้ต้องหาคดีฆ่าสามารถสำนึกผิดและมีพฤติกรรมตามที่สังคมต้องการและมีแนวโน้มว่าจะไม่กระทำผิดอีก

แนวคิดในการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจึงเป็นแนวคิดที่ให้โอกาสคนกลับตัว ให้โอกาสแก้ไขปรับปรุงตัวโดยการทำให้คนที่ทำผิดไม่ให้อำนาจกลับไปสู่การกระทำผิดอีก ทั้งนี้โดยพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษในลักษณะที่เป็นการทำลายคุณลักษณะหรือศักยภาพในการกลับเข้าสู่สังคมของเขา โดยการใช้มาตรการลงโทษที่ไม่ทำให้เกิดรอยมลทินและได้รับการขัดเกลาจากผู้กระทำผิดอื่น ๆ วิธีการดังกล่าวได้แก่ การใช้มาตรการเลี้ยงโทษจำคุก เช่น การรอลงอาญาโดยมีการคุมประพฤติ การใช้โทษปรับและการใช้มาตรการในชุมชนอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้กระทำผิดได้รับผลกระทบทางลบจากในเรือนจำ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการเลี้ยงโทษจำคุกในกรณีที่ได้ออกไปปรับทำในเรือนจำมาระดับหนึ่งแล้วก็ให้อยู่ในเรือนจำให้น้อยที่สุดเพื่อให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเช่นกัน โดยใช้วิธีการพักการลงโทษ การลดวันลงโทษ หรือการทำงานสาธารณะและควบคุม ในขณะที่พวกที่ใช้วิธีการจำคุกในเรือนจำก็ให้อบรมแก้ไขโดยการฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษา การอบรมทางศีลธรรมและศาสนา การจัดสวัสดิการ การให้การบำบัดแก้ไขเป็นกลุ่มและรายบุคคล ทั้งนี้เพื่อมุ่งแก้ไขสาเหตุที่ทำให้ผู้กระทำผิดมีความบกพร่องและเป็นเหตุให้กระทำผิด

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขผู้กระทำผิดในปัจจุบัน แม้จะเป็นแนวทางที่ยอมรับกันในวงการราชทัณฑ์โดยทั่วไป แต่ก็ยังเป็นที่ยสงสัยว่าได้รับผลตามประสงค์เพียงไร เพราะการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจะมีอุปสรรคหลากหลายประการ กล่าวคือ

1. ผู้กระทำผิดได้สูญเสียบุคลิกภาพไปแล้ว โดยถูกหล่อหลอมและขัดเกลาให้มีบุคลิกลักษณะนี้เป็นเวลานาน แต่ใช้เวลาในเรือนจำไม่นาน ในการที่จะไขฟื้นฟูให้ฟื้นกลับมา และปรับตัวเข้ากับคนอื่นในสังคมได้ยาก

2. การลงโทษเพื่อแก้ไขขัดกับความรู้สึกของคนในสังคมว่าผู้กระทำผิดไม่ควรได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าคนทั่วไปตามหลักของเบนเทม (Bentham) ที่เรียกว่า “หลักการได้รับประโยชน์ที่น้อยกว่า” (Principle of Less Eligibility) ทั้งนี้เพราะคนโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นการไม่เป็นธรรมที่ผู้กระทำผิดจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนโดยทั่วไป เช่น ผู้กระทำผิดได้รับการอบรมแก้ไขฝึกวิชาชีพ สวัสดิการอาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการจัดการศึกษา การหางาน ในขณะที่คนทั่วไปในสังคมจำนวนมากไม่ได้รับการบริการดังกล่าวความรู้สึกของคนทั่วไปดังกล่าวเห็นได้ว่าขัดกับหลักของการแก้ไขฟื้นฟู

3. การแก้ไขฟื้นฟูเหมาะสมสำหรับกับผู้กระทำผิดบางประเภทเท่านั้น เช่นผู้กระทำผิดครั้งแรก ซึ่งได้กระทำผิดไปเพราะอารมณ์ชั่ววูบหรือโดยพลั้งพลาด หรือทำไปเพราะความจำเป็น การแก้ไขฟื้นฟูไม่ทำให้กระทำผิดซ้ำอีกย่อมมีทางสำเร็จได้มาก แต่สำหรับผู้กระทำผิดที่เคยทำผิดและถูกลงโทษมาหลายครั้งแล้วหรือพวกอาชญากรอาชีพ หรือพวกทำผิดติดนิสัย โอกาสที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้กลับตัวยอมจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูจึงไม่สามารถจะทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวได้ทุกรกรณีไป

อย่างไรก็ตาม แม้การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจะมีข้อจำกัดหลายประการดังกล่าว แต่ก็ เป็นวัตถุประสงค์ที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติอยู่ในวงการราชทัณฑ์ของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้โดยผสมผสานไปกับวัตถุประสงค์อื่น ๆ

ผลการวิจัยด้านอาชญาวิทยาพบว่า การลงโทษไม่ได้มีผลแก้ไขผู้กระทำผิด และกลับพบว่าผู้กระทำผิดมีแนวโน้มกลับมากระทำผิดอีก การฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดในบางฐานความผิดได้ผลในทางป้องกันและการปราบปรามอาชญากรรมน้อยมาก ในปัจจุบันนโยบายทางอาญา จึงเน้นการป้องกันการกระทำผิดซึ่งย่อมดีกว่าการแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งในด้านผลที่จะเกิดและงบประมาณที่เสียไป

จากแนวคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการป้องกันสังคมและเป็นการป้องกันอาชญากรรมดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในหลายประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย

ความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากการประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยที่ประชุมมีความเห็นต่อนหนึ่งว่า

...อัยการอาจสั่งไม่ฟ้อง โดยมีเงื่อนไขบางประการโดยเหตุผลในแง่มนุษยธรรมหรือในแง่สังคม การสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าวอาจมีผลดีในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัว ถึงแม้ในบางกรณีความผิดร้ายแรง การไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขก็ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง และเกิดความรู้สึกว่ายังมีโอกาสอีกครั้งหนึ่งซึ่งเมื่อสมทบกับความรู้สึกว่าตนเองยังมีโอกาสถูกฟ้องได้อีกอยู่แล้ว ก็จะเป็นประโยชน์อันที่จะทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวได้ดียิ่งกว่าการลงโทษ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์แก่สังคมด้วย เราจะต้องไม่ประมาณค่าของผลในทางจิตวิทยาของการไม่ฟ้องในกรณีต่อไป... (อดิศร ไชยคุปต์, 2542, น. 120)

## ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม (The Due Process Model)

ถือเป็นทฤษฎีที่พิจารณาในแง่มุมมองของการคุ้มครองสิทธิบางประการของประชาชนมากกว่าการพยายามป้องกันอาชญากรรม อาจกล่าวได้ว่าเป็น รูปแบบที่ยึดกฎหมายเป็นสำคัญ โดยเน้นหนักในหลักกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลว่าคนจะผิดได้ต้องผ่านการตัดสินของศาล การดำเนินคดีจะต้องกระทำไปโดยมิให้ผิดพลาดได้ ไม่มีอคติ และไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิด ผู้บริสุทธิ์จะต้องได้รับการคุ้มครอง ผู้กระทำผิดก็ควรได้รับการลงโทษ ซึ่งในประเด็นหลักของรูปแบบนี้ คือจะถือว่าใครกระทำผิดหรือไม่นั้น ต้องดำเนินไปตามวิธีที่ทำให้เชื่อได้ว่าความเป็นธรรมได้เกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่ถูกสงสัยว่ากระทำผิดจึงยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่นกว่าจะได้พิสูจน์แล้วว่า เขาเป็นผู้กระทำผิดจริง

ทฤษฎีนี้มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม กล่าวคือ ในการดำเนินคดีความตามแนวคิดนี้ จะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวก ทั้งนี้ทั้งนั้นเพราะแนวความคิดนี้ยึดถือหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) มากกว่าการควบคุมอาชญากรรม และไม่เชื่อว่าความคิดในการควบคุมอาชญากรรม จะมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในขั้นของการค้นหาข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการและฝ่ายปกครอง เหตุเพราะวิธีปฏิบัติ ของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการเป็นการดำเนินงานในที่รโหฐานซึ่งอาจใช้วิธีล่อลวง หรือใช้วิธีสร้างพยานหลักฐานชั้นใหม่ได้

ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงยึดถือวิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมพร้อม ๆ กับวัตถุประสงค์ในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม ซึ่งถือเป็นภารกิจของศาลที่จะคอยทบทวนถึงวิธีการของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ที่ปฏิบัติสืบเสาะแสวงหาพยานหลักฐานมากโดยบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำเท่านั้น แต่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาจากผู้มีอำนาจอย่างละเอียดถี่ถ้วนทั้งในแง่คุ้มครองสิทธิบุคคล จึงจะถือว่ามีความผิดอันเป็นการยึดถือหลักการให้ศาลเป็นองค์กกลางทำหน้าที่ตรวจสอบวินิจฉัยข้อเท็จจริง ทฤษฎีนี้จึงไม่ยอมรับการได้พยานหลักฐานที่เจ้าพนักงานได้มาจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

แนวคิดประวัติความเป็นมาของการร้องขอความเป็นธรรม และพัฒนาการเกี่ยวกับการร้องขอ  
ความเป็นธรรม

ความหมายการร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐ

สมัยที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลขึ้นสำหรับอำนาจความยุติธรรมแก่มนุษย์ในสังคมนั้น วิธีการที่จะแสวงหาความยุติธรรมอันมีระเบียบ ก็มีอยู่วิธีเดียวคือการเสนอข้อพิพาทและเรื่องราวร้องทุกข์ของตนต่อผู้เป็นหัวหน้าปกครองสังคมนั้นเพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมต่อไป ดังเช่น วิธีการระงับทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรในการปกครองสมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้รับพิจารณาและชี้ขาดตัดสินบรรดาข้อพิพาทและเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรด้วยพระองค์เองเป็นต้นและต่อมาเมื่อได้มีการจัดระเบียบการยุติธรรมโดยจัดตั้งศาลขึ้นสำหรับพิจารณาข้อพิพาทของราษฎรขึ้นแล้ว วิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ก็หาได้ถูกยกเลิกหรือเสื่อมความนิยมลงไปไม่ ในบางสมัยบางประเทศ การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมกลับเป็นวิธีการที่ราษฎรนิยมใช้คุ้มครองป้องกันสิทธิของตนยิ่งกว่าวิธีการเสนอข้อพิพาทต่อศาลเสียด้วยซ้ำ เพราะวิธีการของศาลนั้นมีพิธีการสลับซับซ้อน บางเรื่องต้องจ้างผู้มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายมาช่วยเหลือดำเนินคดีให้และต้องสิ้นเปลืองเงินและเวลามาก กับที่สำคัญก็คือการพิจารณาดำเนินการของศาลต้องเป็นไปตามที่บทกฎหมายมอบหมายหรืออนุญาตให้เท่านั้น จึงไม่อาจคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในทุกกรณี เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติมอบหมายให้ในการปฏิบัติกิจการบางอย่าง ซึ่งเป็นการก่อความเดือดร้อนและทุกข์ยากแก่ราษฎรเป็นต้น กรณีเช่นนี้อำนาจหน้าที่ของศาลก็ไม่อาจเอื้อมไประงับความเดือดร้อนและทุกข์ยากให้แก่ราษฎรได้ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในวิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ราษฎรย่อมขอความคุ้มครองป้องกันได้เพราะผู้ปกครองหรือฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาแก้ไขการกระทำของตนเองได้ ตราบเท่าที่การแก้ไขนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมมีผลดีอย่างไร

ผลดีประการแรกก็คือ ทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองและได้รับความเดือดร้อนหรือการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง มีโอกาสแจ้งหรือรายงานความเดือดร้อนต่าง ๆ ให้ฝ่ายปกครองทราบเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนนั้นได้ทันทั่วถึง เพราะหากให้ประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาล (ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง) ก็ต้องใช้เวลานานพอสมควรกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้

นั้นประชาชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อการดำเนินคดีในศาล เท่ากับก่อความเดือดร้อนขึ้นเป็นทวีคูณ

ผลดีประการที่สองก็คือ ทำให้ฝ่ายปกครองในระดับสูงขึ้นไปได้รับทราบถึงความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน เพราะปกติฝ่ายปกครองในระดับสูง ไม่ค่อยมีโอกาสได้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นไม่รายงานขึ้นมา หรือปกปิดข้อเท็จจริง คงรายงานเฉพาะในส่วนที่ดีให้ทราบ เมื่อประชาชนร้องทุกข์ฝ่ายปกครองทราบแล้วก็จะได้หาวิธีแก้ไขหรือกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการอย่างเหมาะสมต่อไป

ปัจจุบันเอกชนได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมากขึ้นทุกที โดยร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป หรือหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป รวมทั้งทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งส่วนราชการหลายแห่งต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์โดยเฉพาะ

#### ประวัติความเป็นมาของการร้องขอความเป็นธรรม

ประวัติความเป็นมาของระบบการเสนอเรื่องราวขอความเป็นธรรมในประเทศไทยจะพิจารณาออกเป็น 2 ยุคสมัย (เจริญ ถาวรเกียรติ, 2540)

ตอนที่ 1 ว่าด้วยการทูลเกล้าถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์ โดยเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยตลอดจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งเป็นวาระสุดท้ายแห่งระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในประเทศไทย

ตอนที่ 2 ว่าด้วยการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระบบประชาธิปไตย

#### ตอนที่ 1 ว่าด้วยการทูลเกล้าถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์

##### สมัยกรุงสุโขทัย

วิธีการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยมีวงอาณาเขตซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล ราชอาณาจักรไทยโดยแท้นั้นแคบมาก กล่าวคือ ได้ถือเอาเมืองสุโขทัยซึ่งเป็นเมืองที่มีพระมหากษัตริย์ประทับอยู่เป็นราชธานี พระมหากษัตริย์จึงสามารถที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรในวงเขตการปกครองของพระองค์ได้อย่างใกล้ชิด ด้วยทรงเป็นผู้รับและวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากราษฎรด้วยพระองค์เอง โดยที่ปากประตูพระราชวังได้แขวนกระดิ่งไว้อันหนึ่ง เมื่อราษฎรมีกรณีพิพาทหรือข้อเดือดร้อนอย่างไรก็ไปสั่นกระดิ่งนั้นแจ้งพ่อขุนรามคำแหงก็จะเสด็จออกมาสอบสวนวินิจฉัยเรื่องราวให้ความเป็นธรรมต่อไป วิธีการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยดังกล่าวเป็นกระบวนการปกครองตามประเพณีของไทยซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิม เรียกว่าการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อครอบครัวใหญ่เรียกว่าพ่อขุน พ่อจะให้ความเมตตาต่อลูกซึ่งเป็นประชาชนให้

มีความสุขให้ประชาชนเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิด (ลิขิต ธีรเวคิน, 2539, น. 17-19) กล่าวคือ การปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ใช้คติประเพณีการปกครองแบบนายปกครองบ่าว ซึ่งเป็นประเพณีของขอม คือเอาการสมมุติว่าพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นพระโพธิสัตว์หรือพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคมาปกครองราษฎร ลักษณะการปกครองดังกล่าวการเอาใจใส่ในทุกข์สุขของราษฎร จึงไม่จำเป็นต้องใกล้ชิดสนิทสนมกับราษฎรเหมือนสมัยกรุงสุโขทัยประกอบกับวิธีรวมอำนาจปกครองบังคับบัญชาอาณาเขตทั้งหมดมาอยู่ในพระหัตถ์ของพระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียว พระราชภาระของพระองค์จึงเพิ่มขึ้นมากมาย

ในสมัยกรุงสุโขทัยการปกครองบ้านเมืองเป็นระบบบิดาธิปไตยหรือพ่อปกครองลูก การพิจารณาคดีจะใช้วิธีการไต่สวนเนื้อความดังปรากฏในศิลาหลักของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่ง แขนงไว้หันไหวหน้าปากกลางบ้านเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้า ถึงขุนบ่ไรไปสิ้นกระดิ่งอันท่านแขนงไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร์ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชื่นชม” การชำระคดีในสมัยสุโขทัยจึงไม่มีกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาคดีอย่างชัดเจนแน่นอนมีลักษณะเป็นการตกลงไกลเกลี่ยประนีประนอมกันเป็นหลักใหญ่ การพิจารณาคดีในสมัยสุโขทัย จึงเป็นแนวคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (อดิศร ไชยคุปต์, 2542, น. 33-34)

#### สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา รูปแบบการปกครองเปลี่ยนไปจากพ่อปกครองลูกเปลี่ยนไปเป็น “การปกครองโดยอำนาจรัฐ” ซึ่งการดำเนินคดีอาญายังมีลักษณะเป็นการให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง เช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย แต่การปกครองและกฎหมายเริ่มมีแบบพิธีและเข้มงวดกดขี่มากขึ้น การดำเนินคดีใช้ระบบไต่สวน ในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้มีพระราชไมตรีสัมพันธ์อันดีกับพระเจ้าหลุยส์แห่งฝรั่งเศส และมองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ได้กล่าวว่า “ยกกระบัตร์” คืออัยการ (สมชาย แก้วพันธ์, 2538, น. 11) แต่ตามประวัติศาสตร์กฎหมายไทย การฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ไม่มีอัยการฟ้องความแผ่นดิน เอกชนผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องจัดหาพยานและดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง

ด้วยเหตุที่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปกครองแตกต่างกับการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย เป็นเหตุให้พระองค์ไม่มีเวลามาชำระเรื่องราวฎีกาของราษฎรด้วยพระองค์เองได้ แต่พระองค์ได้มอบหมายให้ข้าราชการบริพารที่ไว้วางพระราชหฤทัยเป็นผู้รับและพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของราษฎร ผลการสอบสวนวินิจฉัยเป็นประการใดจะต้องสรุปรายงานขึ้นกราบทูล พระมหากษัตริย์เพียงแต่ทรงวินิจฉัยเป็นประการใดจะต้องสรุปรายงานขึ้นกราบทูล พระมหากษัตริย์เพียง

แต่ทรงวินิจฉัยจากรายงานสำนวนนั้น เมื่อทรงวินิจฉัยเป็นประการใดก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งเรียกว่า “ตัดสำนวน”

ต่อมาประเทศไทยจึงตั้งหน่วยงานฟ้องเพื่อทำการตรวจและเรียบเรียงฟ้องให้ราษฎรซึ่งเป็นมูลฐานเบื้องต้นของการมี “อัยการ” โดยนำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดีอันเป็นหน้าที่ของอัยการที่สมบูรณ์ตามแบบอย่างอัยการในภาคพื้นทวีปยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นการนำแนวคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้ (อดิศร ไชยคุปต์, 2542, น. 34)

#### สมัยกรุงธนบุรี

เมื่อพระเจ้าตากสินได้กู้อิสรภาพของไทยเราคืนมาจากการเป็นประเทศราชของพม่าแล้ว บ้านเมืองตกอยู่ในสภาพไม่สู้สงบเรียบร้อยต้องต่อสู้กับข้าศึก ศัตรูรอบด้านเพื่อรวบรวมบ้านเมือง

ให้เป็นปึกแผ่นแน่นหนาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีโอกาสที่จะมาตัดแปลงแก้ไขระเบียบการปกครองต่าง ๆ ให้ผิดแผกไปจากเดิม ฉะนั้นการปกครองซึ่งหมายรวมถึงระเบียบการทูลเกล้าถวายฎีกาในสมัยกรุงธนบุรีจึงดำเนินแบบอย่างกรุงศรีอยุธยาเป็นหลักสำคัญ

#### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในยุคต้น ๆ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระเบียบวิธีการทูลเกล้าถวายฎีกา การรับฎีกาและการชำระตัดสินความฎีการ้องทุกข์ของราษฎร มีลักษณะและหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แตกต่างกันที่การรับฎีกาเป็นหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งจัดเวรสำหรับทำหน้าที่รับฎีการ้องทุกข์ของราษฎรเป็นประจำ เมื่อตำรวจเวรได้รับฎีการ้องทุกข์แล้วก็นำทูลเกล้าถวายต่อพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์มีพระราชภาระในราชการบ้านเมืองมาก โดยปกติมักมอบหมายให้พระบรมวงศานุวงศ์ เจ้ากรมและปลัดกรมตำรวจเป็นตระลาการชำระเรื่องราวที่พระมหากษัตริย์โปรดให้มีข้าราชการชำระนี้เรียกว่า “ความรับสั่ง” เมื่อผู้ทูลเกล้าถวายได้สอบสวนพยานหลักฐานและพิจารณาข้อเท็จจริงเรื่องราวร้องทุกข์เสร็จแล้ว ก็ต้องทำรายงานสรุปคดีขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง พระองค์จะทรงวินิจฉัยรายงานคดีที่เจ้ากรมและปลัดกรมตำรวจนำความกราบบังคมทูลแล้วรับสั่งให้ดำเนินการไปตามที่ทรงเห็นสมควรต่อไป

ครั้นต่อมาสมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดให้ใช้กลองเป็นสัญญาณในการร้องทุกข์ชื่อว่ากลอง “วินิจฉัยเกรงิ” ทำด้วยไม้รักโค 3 กำ ตั้งอยู่ภายในพระราชวังมีห้องลับกุญแจและเจ้าพนักงานรักษา เมื่อผู้ใดมีความทุกข์ร้อนจะร้องถวายฎีกาก็ไปแจ้งความประสงค์แก่เจ้าพนักงานกรมวัง แล้วเจ้าพนักงานกรมวังก็จะไปไขกุญแจให้ผู้ร้องทุกข์เข้า

ไปตีกลอง ครั้นตีแล้วตำรวจเวรก็ไปรับเอาตัวและเรื่องราวนำความขึ้นกราบบังคับทูลใต้ฝ่าละออง  
อุลิตพระบาทแล้วมีพระราชโองการสั่งให้ผู้ใดชำระ

สมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริว่า วิธีการทูลเกล้า  
ถวายฎีกาในสมัยรัชกาลที่ 3 ในทางปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควรกล่าวคือ กลองวินิจฉัยเมรินั้นอยู่ถึงใน  
พระราชวังมีห้องลับญแจและมีเจ้าพนักงานรักษา ราษฎรมีความทุกข์ร้อนยากที่จะสามารถเข้าไป  
ตีกลองวินิจฉัยเมรินได้ จึงได้ทรงแก้ไขระเบียบการทูลเกล้าถวายฎีกาเสียใหม่ เปลี่ยนเป็นเสด็จออก  
ไปรับฎีกาของราษฎรด้วยพระองค์เองเดือนละ 4 ครั้ง และเสด็จนอกพระนครเนื่อง ๆ เพื่อเปิด  
โอกาสให้ราษฎรร้องทุกข์นอกพระราชวัง

สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระเบียบการทูลเกล้าถวาย  
ฎีกาในหลักการสำคัญก็ได้เจริญรอยตามพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะมีผิดแผก  
เปลี่ยนแปลงไปบ้างก็มีแต่ในเรื่องปลีกย่อย เช่น เกี่ยวกับเวลาและสถานที่รับเรื่องราวฎีกา เป็นต้น  
นอกจากนี้ได้มีการแบ่งแยกเรื่องราวฎีการออกเป็น 2 ประเภท คือ ฎีการ้องทุกข์เกี่ยวกับคดีความ  
ในศาลที่ร้องทุกข์กล่าวโทษลูกขุนตระลาการในศาลว่าชำระตัดสินความที่ผู้ร้องเกี่ยวข้องไม่  
ได้รับความยุติธรรมประเภทหนึ่ง และฎีการ้องทุกข์ที่ไม่เกี่ยวกับคดีความที่ร้องทุกข์กล่าวโทษ  
ข้าราชการว่าปฏิบัติราชการไม่ชอบด้วยความเป็นธรรม และพระราชกำหนดกฎหมาย กับเรื่องราว  
ร้องทุกข์ขอรับพระราชทานพระราชนุเคราะห์ในกิจส่วนตัวโดยตรง ประเภทหนึ่ง แล้วทรงโปรด  
ตั้งพระวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ไว้วางพระทัยขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คอมมิตตีตรวจความฎีกา”  
ทำหน้าที่ไต่สวนชำระความฎีกา ต่อมาได้โปรดเกล้าให้ยกเลิกคอมมิตตีตรวจความฎีกา แล้วตั้งให้  
พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นศิริรัชสังกาศเป็นอธิบดีศาลฎีกาทำหน้าที่ตรวจชำระและตัดสินฎีกา  
แทน ประเภทหลัง ทรงมอบให้องคมนตรีเป็นผู้ไต่สวนชำระความฎีการ้องทุกข์

สมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำริว่าวิธีการทูลเกล้า  
ถวายฎีกาในสมัยรัชกาลที่ 5 ปรากฏว่าไม่สู้เรียบร้อยนัก ผู้ร้องทุกข์บางรายไม่พอใจคำตัดสินเรื่อง  
ราวร้องทุกข์ก็กลับทูลเกล้าถวายฎีกาอุทธรณ์คำตัดสินนั้นต่อพระมหากษัตริย์อีกทีหนึ่ง (ในสมัยนั้น  
เรียกว่า “ฎีกแก”) เป็นเรื่องยุ่งยากไม่มีสิ้นสุด ทั้งปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์บางคนไม่รู้จักกาลเทศะเที่ยว  
ดักถวายฎีกาในเวลาและสถานที่ไม่เหมาะสมไม่ควรโดยเหตุนี้จึงได้ทรงจัดวางระเบียบการทูลเกล้า  
ถวายฎีการ้องทุกข์เสียใหม่ โดยตราพระราชกฤษฎีการวางระเบียบการทูลเกล้าถวายฎีกาพุทธ  
ศักราช 2457 ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ยกเลิกสำหรับฎีการ้องทุกข์เกี่ยวกับคดีความในศาล  
อย่างเด็ดขาด จำเลยจะได้แย้งคำพิพากษาของศาลไม่ได้ นอกจากจะขอพระราชทานลดหย่อน  
ผ่อนโทษที่ตนได้รับตามคำพิพากษาเท่านั้น นับว่าพระราชกฤษฎีกานี้เป็นฉบับแรกที่ได้วางหลัก

แบ่งแยกอำนาจทางตุลาการและทางปกครองออกจากกันเป็นอิสระ คงอนุญาตให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับทางฝ่ายปกครองเท่านั้น

มีข้อสังเกตว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบทูลเกล้าถวายฎีกา พ.ศ. 2457 นี้มีลักษณะเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งและถึงแม้ว่าประเทศไทยเราจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตามแต่ก็มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติเช่นเดิมเป็นแต่ลดพระราชอำนาจของพระองค์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น การใช้พระมหากษัตริย์เป็นส่วนพระองค์ในการวินิจฉัยและบำบัดความเดือดร้อนของราษฎรก็น่าจะต้องถวายพระเกียรติแต่พระองค์อยู่ดังนั้นต้องเข้าใจว่าระเบียบการทูลเกล้าถวายฎีกาตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังคงใช้บังคับและปฏิบัติได้อยู่ตลอดมาและตราบเท่าทุกวันนี้ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้ภายหลัง ซึ่งทางปฏิบัติเมื่อพระมหากษัตริย์รับฎีการ้องทุกข์โดยผ่านเลขานุการในพระองค์ พระมหากษัตริย์จะไม่ดำเนินการด้วยพระองค์เองแต่จะส่งฎีการ้องทุกข์นั้นไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ในทางประวัติศาสตร์กฎหมายไทย การฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่มีพนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน เอกชนผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องจัดหาพยานและดำเนินคดีอาญาในศาลด้วยตนเอง ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมไทยให้เป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศ และขณะนั้นมีการฟ้องร้องคดีกันมากกว่าการกระทำผิดอาญาถือว่าการทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นความผิดต่อมหาชนซึ่งรัฐจำต้องลงโทษ ประเทศไทยจึงตั้งหน่วยงานฟ้องเพื่อทำการตรวจและเรียบเรียงฟ้องให้ราษฎรซึ่งเป็นมูลฐานเบื้องต้นของการมี "อัยการ" โดยนำเอาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดีอันเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่สมบูรณ์ตามแบบอย่างอัยการในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท เมื่อ ร.ศ.112 อัยการจึงเป็นที่ปรึกษาหารือของกระทรวง หรือกรมต่าง ๆ เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศเป็นภาษาไทย...เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและไต่สวนหาพยานหลักฐานมรดคดีมีโทษหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการให้เป็นไปตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา จึงเห็นได้ว่าพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อขจัดการแก้แค้นส่วนบุคคล และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย ดังที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงอธิบายว่า กฎหมายแบ่งออกเป็น 3 แผนกคือ แพ่ง อาญา และระหว่างประเทศ อาญานั้นคือรัฐบาลเป็นโจทก์ บุคคลเป็นจำเลย

ในการที่ทำผิดต่อชุมชนหรือผิดต่อรัฐบาลที่เรียกว่ารัฐบาลเป็นโจทก์ บุคคลเป็นจำเลยนั้น เพราะเหตุว่าคนที่ทำผิดไม่เรียกว่าทำผิดแก่บุคคลซึ่งเจ็บปวดแต่ผู้เดียว สันนิษฐานว่ากระทำผิดแก่ชุมชนที่อยู่บังคับรัฐบาลทั่วไปให้รู้สึกความหวาดหวั่นถึงแก่อันตรายตลอด ในกฎหมายไทยบุคคลเป็นโจทก์ฟ้องก็ได้ แต่สมมุติว่าบุคคลว่าต่างรัฐบาลจึงได้มีกรรมอัยการว่าความแผ่นดิน คือว่าความที่ทำผิดต่อรัฐและทำผิดแก่ชุมชน

สำหรับประเทศไทย เมื่อก่อนการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 ก็เคยให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ.116 (ซึ่งมีค่าบังคับเป็นกฎหมาย) ข้อ 87 บัญญัติว่า “พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจหน้าที่ต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายและสมัครพรรคพวก ซึ่งลวงพระราชอาญาถนออกจกรรจ์ และได้สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อตรงศาลให้พิพากษาโทษผู้ลวงพระราชอำนาจตามกฎหมาย ทั้งคอยตรวจตราลงพระราชอาญาแก่ผู้กระทำผิดให้ต้องคำพิพากษา และมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อเห็นศาลตัดสินไม่ถูกต้อง”

สำหรับในกรุงเทพอันเป็นส่วนกลางนั้น เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปริศนาศาสน์ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานผู้ฟ้องในนามของแผ่นดินต่อศาลปริศนาศาสน์ในคดีเล็กน้อย แต่ถ้าเป็นคดีมีข้อหาจกรรจ์ให้เป็นหน้าที่ของอัยการฟ้องต่อศาลสูงอัยการในกรุงเทพฯ จึงมิได้มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญามาแต่ต้น คงทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาเท่านั้น

เมื่อประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 กำหนดให้มีพนักงานอัยการทำหน้าที่ในนามของแผ่นดิน จึงถือได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนควบคู่กัน ต่อมาใน พ.ศ. 2451 มีการตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 กำหนดหน้าที่ของอัยการหัวเมือง และในกรุงเทพฯ รวมไว้เป็นแห่งเดียวกันและอัยการในหัวเมืองก็มีได้มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาอีกต่อไป คงมีหน้าที่เฉพาะด้านฟ้องคดีอาญาเช่นในส่วนกลาง

## ตอนที่ 2 การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระบบประชาธิปไตย

แม้ในสมัยที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตย คณะรัฐบาลก็หาได้ละเลยต่อสวัสดิภาพของราษฎรไม่ทางฝ่ายปกครองได้มีหนังสือส่งไปยังข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชนให้พยายามอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรที่ไปติดต่อ และสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรอยู่เสมอ เมื่อราษฎรผู้ใดได้รับความทุกข์เดือดร้อนอันเนื่องจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี อันเนื่องจากการละเลยไม่ปฏิบัติ

ตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี หรือประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วย ประการใดก็ดีก็อาจที่ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังฝ่ายปกครองหรือองค์การ หรือคณะกรรมการที่ ฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้นเพื่อขอให้บำบัดความทุกข์ยากของตนได้

อันวิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ในยุคเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยได้ปรากฏหลักการ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลคนเดียวหรือหลายคนร่วมกัน ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎร ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” อันแสดงว่าสิทธิของราษฎรในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิมครั้งโบราณกาล ก็ได้รับการคุ้มครองรับรองสิทธิจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศด้วย กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์เป็นการเฉพาะโดย ตรงครั้งแรกได้แก่พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งได้บัญญัติถึงเงื่อนไขและวิธีการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ การพิจารณาและการดำเนินการเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ โดยให้ สิทธิเอกชนที่ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราช บัญญัตินั้น ในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเทศบาล ปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเว้นต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรใช้ดุลพินิจ เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต (มาตรา 4 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492) เมื่อ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้พิจารณาเป็นประการใดแล้วก็แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการขึ้นหนึ่งตามที่เห็นสมควร ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการตามคำวินิจฉัยหรือไม่ก็ได้ แต่ ต่อมาคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่อาจทำงานได้ผลดีได้ เท่าที่ควรและผลงานมีไม่มากนัก ในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยกเลิกปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ทำนองเดียวกับกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่ในคดี ปกครองที่เคยมีมาแต่เดิม

ในระบบการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้นประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อัน เนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำการสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่งโดยให้โอกาสผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วนอีกด้วย หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” จะทำ “คำแถลงการณ์” โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นการชี้ขาดเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณา “คำแถลงการณ์” และปรึกษาหารือเป็นองค์คณะเพื่อลงมติมีคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อไป และเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยจะต้องให้เหตุผลของการสั่งการไว้ด้วยเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องติดตามผลการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีเสร็จสิ้น

ครั้นต่อมารัฐบาลเล็งเห็นว่า “ระบบร้องทุกข์” ที่กระทำอยู่สมควรพัฒนาให้เป็นการพิจารณาของศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ จึงได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามหลักการของระบบศาลคู่ (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) มีลักษณะเป็นคดีที่มีข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น และสัญญาทางปกครอง (มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) เมื่อศาลปกครองวินิจฉัยคดีจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วถือเป็นเด็ดขาด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามนั้น

(มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีคอยสั่งการอีกชั้นหนึ่งนับว่าเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจของรัฐอีกทางหนึ่ง

เมื่อประกาศใช้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 อันเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5)) และได้มีการบัญญัติว่าพนักงาน

อัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28) อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีอาญาของเอกชนที่ เป็นผู้เสียหายดังกล่าว อาจถูกควบคุมโดย พนักงานอัยการด้วย โดยในคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวพนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลสั่งเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่ให้กระทำหรือละเว้นการกระทำใดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รูปคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย

เห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาของอัยการมากกว่าผู้เสียหาย เนื่องจากแนวคิดว่าการกระทำความผิดอาญาทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือรัฐ โดยรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการกับปัญหาเหล่านี้ซึ่งมีอัยการเป็นนายแผ่นดินทำหน้าที่แทนรัฐ แต่รัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาแต่ผู้เดียว ยังคงให้อำนาจฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนด้วยบทบัญญัติข้างต้น ถือได้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐผ่านพนักงานอัยการเป็นหลัก ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายยังคงเป็นรอง (อดิศร ไชยคุปต์, 2542, น. 39-40)

### พนักงานอัยการกับการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสั่งคดี กรณีผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม

#### ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในลักษณะภาพรวม อาจแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ด้วยกัน คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบเก่า และและระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

#### การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

แต่เดิมการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิพากษาพิพากษา” หากมีแต่เพียงผู้ไต่สวน (Inquisitorial) เป็นผู้ดำเนินคดีเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีกรกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งได้ตัดสินคดีอาญาในที่สุด ลักษณะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย การดำเนินคดีอาญาจึงมีเพียง “ผู้ไต่สวน” (ศาลหรือผู้พิพากษา) กับ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ซึ่งฐานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรกษกับผู้ถูกไต่สวนยังค้นหาพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการ

ดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุอันหนึ่งหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกในคดีนั้นเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี” ตามระบบนี้ศาลจะเป็นผู้ค้นหาเอกสารและออกคำสั่งให้นำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสู่ศาลแล้วดำเนินการไต่สวนต่อไปตามที่เราเห็นว่ามีความจำเป็น

ลักษณะของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนที่สภาพของผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีนี้เองเป็นต้นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์ ในระยะเวลาต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ไม่ถูกต้องที่รวมการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไว้ในองค์กรเดียวกัน เพราะ

1) ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยาก มักมีอคติ และมักคิดว่าตนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม

2) เมื่อผู้ถูกไต่สวนเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี (object) ไม่มีสิทธิใด ๆ ในการต่อสู้หรือได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐาน และการไต่สวนของศาลก็กระทำได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อผูกมัด ผลก็คือเกิดวิธีการค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนเพื่อได้รับสารภาพ

ซึ่งในยุโรปวิธีการนี้เริ่มในวงการศาสนาก่อน (Ecclesiastical Courts) และต่อมาได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ โดยได้เลวร้ายจนถึงขีดสุดเมื่อมีการทรมานร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei) เกิดขึ้นซึ่งนับว่าเป็นจุดจบของระบบนี้

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน ถือได้ว่านำแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้อย่างมาก เพราะอาจถือได้ว่าในระบบนี้รัฐใช้อำนาจอย่างผูกขาดไว้เพียงผู้เดียวผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนไม่มีสิทธิในการฟ้องร้อง

ในระบบไต่สวน มีการรวมการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน แต่ทว่าผู้พิพากษายังคงมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะใน ฝรั่งเศส นอกจากตำรวจฝ่ายคดี (judicial police) และพนักงานอัยการแล้ว ผู้พิพากษา ก็มีหน้าที่สอบสวนด้วย เรียกว่า “ผู้พิพากษาสอบสวน” (juge d'instruction) และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันค้นหาความจริง ทำให้สามารถค้นพบพิสูจน์ความผิดได้ตามความเป็นจริง แต่มีข้อจำกัดบางประการ คือ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะตำรวจและพนักงานอัยการจึงเปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนมีผลดีและผลเสียคือ

#### ผลดี

1) การค้นหาข้อเท็จจริงของระบบไต่สวนนั้นเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งมีอำนาจพิพากษาคดี จึงมีผลให้ตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นผลดีในด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิด

2) ระบบไต่สวนยังขาดหลักเกณฑ์เคร่งครัดในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นจากความผิดเพราะวิธีพิจารณาความ เช่น ฟ้องเคลือบคลุม ฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือข้อเท็จจริงแตกต่างจากฟ้องนั้นไม่มี อันเป็นผลดีในกรณีผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นจากความผิดต่อเมื่อมีพยานหลักฐานว่าไม่ได้กระทำความผิดไม่ใช่เพราะวิธีพิจารณาความ

#### ผลเสีย

1) การที่ให้อำนาจสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ที่องค์กรเดียวกันนั้น ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก เพราะผู้ไต่สวนมีอำนาจมากเกินไปมักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกตนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม อาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เพราะอาจเกิดความลำเอียงไปในทางซึ่งตนได้พยานหลักฐานการกระทำความผิดมาโดยไม่เชื่อพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหา

2) การที่ผู้ไต่สวนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกนั้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน เพราะเขาไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดีได้ การไต่สวนโดยการซักฟอกผู้ถูกกล่าวหา นั้น อาจจะไม่ได้รับความจริง เพราะการถูกบังคับซักจนหรือความไม่เข้าใจในการถูกซักถามของผู้ต้องหา

3) ระบบไต่สวนมุ่งจะค้นหาผู้กระทำความผิดมากเกินไป จนไม่คำนึงถึงผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีหรือไม่

ระบบไต่สวนนี้มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมันแล้วแพร่ขยายไปยังประเทศภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่นำระบบไต่สวนมาใช้อย่างจริงจัง และเป็นแบบอย่างไปยังประเทศต่าง ๆ เป็นนิยมใช้กันในกลุ่มประเทศกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ รวมทั้งกลุ่มประเทศสังคมนิยม ทั้งในเอเชียและยุโรปตะวันออก ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน ร.ศ. 115 นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเห็นได้ชัด เพราะนอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 แล้ว ยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาลอีกด้วย ซึ่งจากผลของการนี้จึงกล่าวได้ว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหามาใช้เช่นเดียวกับนานาประเทศ

### การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา คือ ระบบที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งองค์กรผู้รับผิดชอบการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง เป็นองค์กรหนึ่ง ดังนั้น ระบบกล่าวหาจึงมีอยู่ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และศาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้มี ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา โดยศาลตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นอย่างเคร่งครัด คู่ความเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักฐานที่คู่ความนำสืบ ระบบกล่าวหานี้ ผู้กล่าวหาทำหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและ ผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาว่าตนมิได้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบแก่กัน และศาลจะต้องเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่มีอคติเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย และตามระบบนี้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาจะถูกเปิดเผยในศาลโดยผ่านขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาและการต่อสู้คดี

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน กล่าวคือ

1. แยกอำนาจ “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นก็คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” โดยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วน “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกมาและให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้ อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวมาจากอำนาจตุลาการ และสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี” ไป ในการเลิกใช้ระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแทนนั้น จึงเป็นเหตุให้มี “พนักงานอัยการ” เกิดขึ้น โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดี ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้

อย่างไรก็ตามระบบกล่าวหาในกลุ่มประเทศกฎหมายคอมมอนลอว์นี้มีความแตกต่างกันบางประการ เช่น ในอังกฤษ ตำรวจเป็นผู้สืบสวนและสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี

ในขณะที่ตำรวจสหรัฐอเมริกา เป็นผู้สืบสวนและสอบสวนเบื้องต้น แต่พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนและรับผิดชอบการฟ้องคดี

2. ยกฐานะของผู้ถูกไต่สวนขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject) มีสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดี ในฐานะที่เป็น “คน” ซึ่งมีสิทธิต่าง ๆ 2 ประการ คือ

2.1 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะร่วมด้วยในคดี สิทธิที่จะแก้ข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2.2 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย (passivbeteiligter) คือ สิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ถือได้นำแนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้ หรือได้นำแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาผสมกับแนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ทำให้ผู้เสียหาย คือ ประชาชนมีสิทธิมากขึ้น

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา จึงมีผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในประเทศระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ต่างก็ดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา เว้นแต่การค้นหาความจริงที่ระบบกฎหมายของประเทศคอมมอนลอว์ดำเนินคดีอาญาตามหลักการต่อสู้ (Fight Theory) ส่วนระบบกฎหมายของประเทศซีวิลลอว์ ดำเนินคดีอาญาตามหลักการค้นหาความจริงในคดี (Truth Theory)

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา สามารถแบ่งแยกการดำเนินคดีได้เป็น 2 แนว คือ

1. แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (popular prosecution)
2. แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐ (public prosecution)

สรุปได้ว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกัน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดี

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา มีผลดีและผลเสีย คือ

#### ผลดี

1) ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาต่างมีสิทธิในการแสดงพยานหลักฐานและคัดค้านพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่ได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในการต่อสู้คดีจะมีการกำหนดชั้นตอน

และวิธีการปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

2) ระบบกล่าวหานั้น ศาลหรือผู้พิพากษาคดีเป็นองค์กระโดดโดยเป็นองค์กลางระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย คอยรับฟังพยานหลักฐานจากคู่ความทั้งสองฝ่ายนำมาแสดง และมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย แล้วพิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายเพื่อตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในกระบวนการ (check and balance) ความเป็นกลางของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

### ผลเสีย

1) วิธีการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหานั้น มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด ทำให้เกิด ความล่าช้าในการดำเนินคดี และบางครั้งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎกติกาบางประการ ทั้งที่บางครั้งมีพยานหลักฐานแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง

2) ระบบกล่าวหาได้รับผลน้อยในด้านการปราบปรามผู้กระทำผิด เพราะการที่จะพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดนั้น ผู้ถูกกล่าวหาต้องค้นหาพยานหลักฐานให้ได้แน่ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ถูกกล่าวหา

### โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ สำนักคดีอาญากรุงเทพใต้

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะหน้าที่เป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 33 โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และรวมตลอดถึงกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วย (ทนายแผ่นดิน, 2544, น. 15-16)

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น ปรากฏอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเอาไว้ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการปัจจุบันจึงสรุปได้ดังนี้

1. การอำนวยความสะดวกยุติธรรม พิจารณาข้อมูลวรรคดีและวินิจฉัยสิ่งคดีที่ทั้งปวง ดำเนินคดีอาญาทางศาลและดำเนินอรรถคดีตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

2. การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ พิจารณาและให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่นการว่าต่างแก่ต่างคดีแพ่ง การแก้ต่างคดีอาญา การตรวจร่างสัญญา

3. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สถาบันอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นหลังสุดในบรรดาองค์กรทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทยด้วยความไม่ชัดเจนว่าระบบกฎหมายของเราเป็นระบบใดทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมในการประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการได้กล่าวคือในขณะที่แนวทางปฏิบัติขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมเช่นอัยการและศาลมีลักษณะคล้ายกับแนวปฏิบัติในประเทศคอมมอนลอว์ โดยอัยการจะไม่เข้ามาทำหน้าที่อำนวยความสะดวกอย่างเต็มที่แต่จะทำหน้าที่ทนายฝ่ายโจทก์และศาลจะเล่นบทบาทเฉย (passive) เป็นกลางในการพิจารณา แต่ประเทศไทยกลับขาดกติกาอื่น ๆ ที่จำเป็นที่ทำให้ระบบปฏิปักษ์ (adversary system) สามารถจะปฏิบัติงานอย่างได้ผล กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีระบบลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) และระบบลูกขุน (Jury) ไม่มีองค์กรทนายจำเลยในคดีอาญา (public defender) ที่เข้มแข็ง ไม่มีการนำเอาบทตัดพยานที่เคร่งครัดมาใช้ซึ่งส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในประเทศไทยถูกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานของระบบการดำเนินคดีในประเทศไทยและบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องว่าควรจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใดจึงจะเป็นประโยชน์มากที่สุด ในความเห็นของผู้ศึกษาการจะนำเอาระบบคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์มาใช้นั้นไม่น่าจะเป็นปัญหาสำคัญ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือระบบที่นำมาใช้ต้องเหมาะสมกลมกลืนกับสภาพปัจจุบันของสังคมไทยและสามารถทำให้ระบบทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองผู้ศึกษาจึงเชื่อว่าประเทศไทยควรที่จะพัฒนาระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอาศัยโครงสร้างของระบบซีวิลลอว์เป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันก็อาจนำลักษณะพิเศษที่ดีของระบบคอมมอนลอว์มาใช้ประยุกต์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในทัศนะของผู้ศึกษา อัยการจึงมีความจำเป็นต้องปรับทัศนคติในการทำงานให้มีลักษณะของ “ผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรม” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บทบาทของอัยการในการดำเนินคดี

อาญาย่อมมิใช่บทบาทของโจทก์ที่ประสงค์จะชนะคดี แต่ต้องเป็นบทบาทที่มีความเป็นภาวะวิสัย (objective) และมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงัยการจะต้องแสดงบทบาทในการเข้าคุ้มครองสิทธิ ทั้งของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้สิทธิผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการ และอัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหา ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาด้วยความเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐในทางอาญา และผลประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ

จากสถานะอัยการอันเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างองค์กรบังคับใช้กฎหมายคือ ตำรวจ กับองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาคดีคือ ศาล ทำให้อัยการสามารถจะมีบทบาทอย่างมากในการ “บริหาร” งานยุติธรรม อย่างไรก็ดีตาม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นอัยการมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและแนวทางการทำงานหลายประการ อาทิเช่น ต้องพยายามเสริมสร้างความเข้าใจถึงบทบาทในฐานะขององค์กรกึ่งตุลาการและแนวคิดในการเป็นองค์กรผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมฝ่ายบริหารให้ชัดเจนและต้องเล่นบทเชิงรุก (pro-active role) ให้มากขึ้นในการแสวงหาข้อเท็จจริง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2544, น. 21) ในการพิจารณาคดี และในการดำเนินคดีในศาลการดำเนินการตามบทบาทดังกล่าวมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพของความเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ต้องมีอิสระตามสมควรจากฝ่ายบริหารโดยในขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่เหมาะสม และต้องมีการทบทวนถึงบทบาทที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น บทบาทในการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญา บทบาทในการพิจารณากลับกรองคดีโดยใช้ดุลพินิจบทบาทในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น เพื่ออัยการจะได้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล

สำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ เป็นส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ลำดับที่ 20ก) รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญากรุงเทพใต้ เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากร และคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ (ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายให้ส่วนราชการในสำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ฝ่ายกิจการทั่วไป มีอำนาจหน้าที่

1) รับผิดชอบงานธุรการ งานสารบบคดี งานบริหารงานบุคคลงานเลขานุการกับบริหารงานงบประมาณ งานการเงินและบัญชี และงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ พัสดุและยานพาหนะของสำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้

2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(ข) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 1-6 มีอำนาจหน้าที่

1) รับผิดชอบงานสำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

อธิบดีฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ ได้แบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบ ในการดำเนินคดีอาญาของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 1-6 ตามพื้นที่ของแต่ละสถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้

1. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 1 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้

- 1.1 สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ
- 1.2 สถานีตำรวจนครบาลอุดมสุข
- 1.3 สถานีตำรวจนครบาลพลับพลาไชย เขต 1
- 1.4 สถานีตำรวจนครบาลประเวศ

2. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 2 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้

- 2.1 สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา
- 2.2 สถานีตำรวจนครบาลบางรัก
- 2.3 สถานีตำรวจนครบาลจักรวรรดิ

3. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 3 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้

- 3.1 สถานีตำรวจนครบาลบางนา
- 3.2 สถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง
- 3.3 สถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ
- 3.4 แผนก 1 กองกำกับการ 1 กองตำรวจรถไฟ

4. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 4 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้

- 4.1 สถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน

- 4.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- 4.3 สถานีตำรวจนครบาลคลองตัน
- 4.4 สถานีตำรวจนครบาลทางด่วน (2)
- 4.5 กองกำกับการตำรวจจราจร (บางส่วน)
5. สำนักอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 5 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้
  - 5.1 สถานีตำรวจนครบาลพระโขนง
  - 5.2 สถานีตำรวจนครบาลวัดพระยาไกร
  - 5.3 สถานีตำรวจนครบาลพลับพลาไชย
6. สำนักอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 6 รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ สถานีตำรวจนครบาลดังต่อไปนี้
  - 6.1 สถานีตำรวจนครบาลลุมพินี
  - 6.2 สถานีตำรวจนครบาลบางโพธิ์พวง
  - 6.3 สถานีตำรวจนครบาลท่าเรือ

#### กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อัยการเป็นองค์กรส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินไปเพื่อประสงค์ที่จะให้การกระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายได้รับการลงโทษ และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากการที่ต้องถูกลงโทษ บทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวจึงทำหน้าที่ที่กลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลโดยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-Judicial) โดยอัยการจะพยายามค้นหาความจริง เกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดและการกระทำที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วยขณะเดียวกันอัยการก็มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริสุทธิ์มิต้องให้รับโทษด้วย แต่ในอดีตที่ผ่านมาอัยการไม่มีบทบาทในการค้นหาความเป็นจริงที่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาและจำเลยเท่าที่ควร เพราะบทบาทที่จำกัดของอัยการในขณะเข้าร่วมรับทราบข้อเท็จจริงในระหว่างการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน ได้แยกความรับผิดชอบสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับความรับผิดชอบการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลของอัยการที่ค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งผิดระบบอัยการสมบูรณ อัยการจึงรู้ข้อเท็จจริงในคดีเฉพาะเท่าที่พนักงานสอบสวนทำสำนวนส่งมาให้พิจารณาเมื่อรับสำนวนแล้ว แม้กระทั่งเมื่อรับสำนวนแล้วและอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น ทำให้ไม่อาจทราบข้อเท็จจริง นอกเหนือจากที่ถูกกำหนดโดยพนักงานสอบสวนซึ่งมีผลอย่างมากต่อดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการและการดำเนินคดีในชั้นศาล ดังปรากฏอยู่บ่อยครั้งว่าพยานหลักฐานที่พบในชั้นพิจารณาของศาลแตกต่างจากสำนวนการสอบสวนอย่างมาก จึงทำให้อัยการ

ไม่สามารถเข้ามาคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายได้เต็มที่ นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย (อรุณ กระจ่างแสง, 2533, น. 1)

สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา (Inquisitorial System) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะหากวิธีการค้นหาความจริงดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอโดยไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษได้ หรือมีการลงโทษผู้บริสุทธิ์ หรือไม่อาจบังคับการลงโทษได้อย่างเสมอภาคแล้ว การดำเนินกระบวนการยุติธรรมก็ถือได้ว่าล้มเหลว ฉะนั้นในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ปรับบทบาทของอัยการให้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการฉบับแท้จริงในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา โดยเปิดโอกาสให้มีการร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการทั้งฝ่ายผู้ต้องหาและผู้กล่าวหา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติในเรื่องขอความเป็นธรรมต่ออัยการไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายถือว่าการดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยเร็ว มีประสิทธิภาพ และอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน แต่เป็นวิธีการทางบริหารทั่วไป (กุลพล พลวัน, 2530, น. 36) กล่าวคือองค์กรทุกส่วนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังแต่พนักงานสอบสวน อัยการ ศาลราชทัณฑ์รวมทั้งทนายความ ต้องมีความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีสิทธิยื่นเรื่องราวขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้เสมอ และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกกว่าเป็นผู้ใดฝ่ายใดและยากดีมีจนหรือไม่ ทุกคนจะได้รับการพิจารณาเรื่องที่ร้องขอความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรมมากที่สุดภายใต้กฎหมายและระเบียบเดียวกัน

จากการศึกษาระเบียบวิธีปฏิบัติการพิจารณาคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมของอัยการ ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็น 2 ระยะ

ระยะแรก ก่อนวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528

องค์กรอัยการ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ระยะนี้กรมอัยการยังไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมที่แน่ชัด ดังนั้น หากมีกรณีเรื่องขอความเป็นธรรม ในทางปฏิบัติได้ยึดหลักว่าได้มีการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นใด ก็ให้อัยการผู้รับผิดชอบในคดีเบื้องต้นตรวจสอบดูแล้วเสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นไปถึงผู้บังคับบัญชาในชั้นนั้นเป็นผู้สั่งคดีร้องขอความเป็นธรรม เช่น ในส่วนภูมิภาค ร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการพิเศษประจำเขต อัยการจังหวัดก็ต้องเสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับไปยังอัยการพิเศษประจำเขตเป็นผู้พิจารณาคดี และในกรุงเทพมหานครร้องขอความเป็นธรรมในระดับ

กองคดี หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดี หรืออธิบดีกรมอัยการที่รับเรื่องราวขอความเป็นธรรมในระดับนั้น เป็นผู้สั่งคดีตามที่เสนอสำนวนหรือความเห็นขึ้นมาตามลำดับชั้น

แนวทางปฏิบัติดังกล่าวได้กระจายอำนาจการพิจารณาสั่งคดีร้องขอความเป็นธรรมให้ผู้บังคับบัญชาในระดับชั้นที่มีการร้องขอความเป็นธรรมเป็นผู้รับผิดชอบสั่งคดีเป็นการตรวจสอบภายในแบบหลวม ๆ จากผู้บังคับบัญชาในระบบใกล้ตัว และยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการสั่งคดีประเภทร้องขอความเป็นธรรม

ระยะที่สอง ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 ถึงปัจจุบัน

เนื่องจากเริ่มมีผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาไม่ว่าผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสีย ซึ่งเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ จะร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อกรมอัยการ ทั้งที่ร้องต่อพนักงานอัยการผู้ผิดชอบดำเนินคดีโดยตรงหรือยื่นต่อกรมอัยการจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ กรมอัยการได้ตระหนักเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าวจึงได้เริ่มออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งคดีประเภทร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกลับไปกลับมาจนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้น 7 ครั้ง ดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 48 กำหนดไว้ว่า

ข้อ 48 (เหตุที่สั่งสอบสวนเพิ่มเติม)

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

สำหรับส่วนกลางยกเว้นที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัดมีนบุรี ก่อนที่จะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเฉพาะคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมให้พนักงานอัยการพิจารณาเสนอสำนวนพร้อมด้วยบันทึกความเห็นแยกต่างหากจาก อ.ก. 4 เสนอกรมอัยการพิจารณา

ตามระเบียบนี้ การพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมในส่วนภูมิภาคก็ยังมีวิธีปฏิบัติ เช่น ระเบียบแรกเหมือนก่อนที่กรมอัยการจะออกระเบียบ รวมทั้งการร้องขอความเป็นธรรมในสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดมีนบุรีด้วย สำหรับในส่วนกลางอำนาจการสั่งคดีประเภทร้องขอความเป็นธรรมเป็นของกรมอัยการ แต่กรณีที่มีการยื่นเรื่องราวต่อกรมอัยการโดยตรง สำนักงาน ก.อ. (โดย

เลขานุการ ก.อ.) จะทำหนังสือส่งคำร้องขอความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นอัยการพิเศษฝ่ายคดี (อาญาหรือแพ่ง) อัยการพิเศษฝ่ายคดีธนบุรี อัยการพิเศษประจำเขต (กรณีส่วนภูมิภาค)

ปกติการส่งเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะส่งไปภายใน 1-2 วันนั่นเอง เพราะต้องถือหลักที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมนั่นเอง” เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วก็จะรายงานผลกลับมาให้กรมอัยการทราบ

สำหรับกรมอัยการนั้น อธิบดีกรมอัยการได้มอบหมายให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทน (ในขณะนั้นคือรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ) เป็นผู้พิจารณา

เหตุผลที่อธิบดีกรมอัยการหลักเลียงไม่พิจารณาเรื่องขอความเป็นธรรมในคดีอาญารวมทั้งคดีอาญาทั่วไปที่มีได้มีเรื่องร้องขอความเป็นธรรมก็เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก ป.วิ.อาญา มาตรา 145 ได้บัญญัติว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องให้ส่งสำนวนการสอบสวนและคำสั่งไม่ฟ้องไปยังอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี หากมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็ให้นำเสนออธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดต่อไป

ดังนั้น หากอธิบดีกรมอัยการไปพิจารณาหรือรับทราบคดีที่มีการตั้งขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการเสียแต่ขั้นต้น ก็ย่อมจะไม่เป็นการเหมาะสม อธิบดีกรมอัยการจึงหลักเลียงที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องพิจารณาในเรื่องขอความเป็นธรรม

ประการที่สอง การพิจารณาคดีในชั้นพนักงานอัยการในชั้นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือในชั้นผู้บัญชาการกรมตำรวจแห่งชาติและในชั้นชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอัยการสูงสุดนั้น ในการพิจารณาแต่ละชั้นอาจมีการตั้งสอบสวนเพิ่มเติมได้เสมอ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แจ่มชัดมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังนั้นควรปล่อยให้การดำเนินคดีอาญาทุกเรื่อง (รวมทั้งกรณีขอความเป็นธรรม) เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย จะเป็นการถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

หากอัยการสูงสุดเข้าไปพิจารณาคดีเสียแต่ในขั้นต้น การสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่แจ่มชัดยิ่งขึ้นดังกล่าวข้างต้นก็ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

กรณีที่หน่วยงานในส่วนกลางรายงานผลการพิจารณาเรื่องราวขอความเป็นธรรมโดยเสนอความเห็น “ควรสั่งไม่ฟ้อง” รองอัยการสูงสุดปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุดจะมีบันทึกสั้น ๆ ว่า “ทราบ” โดยไม่มีความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด และสำนักงานอัยการสูงสุดก็จะยังไม่แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังผู้ร้องเพราะเรื่องยังไม่สิ้นสุดเนื่องจากต้องเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 145

กรณีที่หน่วยงานในส่วนกลางรายงานผลการพิจารณาว่า “ควรสั่งฟ้อง” รองอัยการสูงสุดปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุดจะมีบันทึกสั้น ๆ ว่า “ทราบแจ้งผู้ร้องทราบและตอบรับทราบไปยัง

(หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ด้วย” จากนั้นสำนักงาน ก.อ. (โดยเลขานุการ ก.อ.) จะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้ร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาแล้วแต่กรณี

ดังนั้น เห็นได้ว่าการพิจารณาเรื่องขอความเป็นธรรมนั้น เป็นไปตามขั้นตอนของการดำเนินคดีทุกประการ และกระทำโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบนั้น ๆ โดยตรง

รองอัยการสูงสุดปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุดเพียงแต่รับทราบผลการพิจารณาที่รายงานมาให้ทราบเท่านั้น ยกเว้นพนักงานอัยการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ตรงกัน รองอัยการสูงสุดจึงจะมีความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ผลการพิจารณาขั้นที่สุด

ส่วนสำนักงาน ก.อ. ก็เพียงแต่รับเรื่องขอความเป็นธรรมส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลการพิจารณาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานมา ไปยังผู้ร้องทราบเท่านั้นทั้งนี้สำนักงาน ก.อ. ไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

ตามระเบียบเริ่มแรกนี้ ยังไม่เป็นระบบมาตรฐานเดียวกันและยังไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบภายใน (Internalmanagerial control) กล่าวคือ เพียงแต่บัญญัติรับรองหลักการ การชี้ขาดคดีโดยอาศัย “ความจริง” ที่ได้จากทุกฝ่าย ทั้งจากฝ่ายผู้ต้องหาและผู้มีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในคดี และปล่อยให้เป็นการสั่งคดีประเภทขอความเป็นธรรมเป็นผู้สั่งคดีเหมือนในระยะเริ่มแรกก่อนออกกระเปียบการสั่งคดีประเภทขอความเป็นธรรมแตกต่างกันตรงที่เมื่อหน่วยงานเบื้องต้นที่สั่งคดีขอความเป็นธรรมแล้วต้องรายงานผลการพิจารณาเรื่องราวขอความเป็นธรรมให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบเท่านั้น

ครั้งที่ 2 เมื่อ วันที่ 23 กันยายน 2530 สำนักงานอัยการสูงสุดได้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับคดีร้องขอความเป็นธรรมเสียใหม่ โดยหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0018/ว 75 ลงวันที่ 23 กันยายน 2530 ข้อ 4 ว่า

“เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์ในคดีร้องขอพนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

สำหรับในกรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเฉพาะที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ให้พนักงานอัยการเสนอสำนวนพร้อมด้วยบันทึกความเห็นแยกต่างหากจาก อ.ก. 4 เสนอสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา”

ตามระเบียบนี้การพิจารณาคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมยังมีได้กำหนดเป็นแบบมาตรฐานเดียวกันกล่าวคือ ในส่วนภูมิภาคยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษประจำเขตอยู่เช่นเดิม แต่เฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่กำหนดวิธีการพิจารณาการตรวจสอบภายใน โดยให้พนักงานอัยการเพียงทำความเห็นเสนอพร้อมสำนวนไปยังสำนักงาน

อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการ แต่อัยการสูงสุดก็ได้พิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีด้วยตนเอง แต่มอบหมายให้รองอัยการสูงสุดพิจารณาซึ่งรองอัยการสูงสุดก็ได้พิจารณาในลักษณะที่เป็นการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี หากเห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการที่เสนอมาก็เพียงแต่ลงนามรับทราบ หากไม่เห็นฟ้องด้วยก็จะแสดงเหตุผลว่าที่ถูกต้องควรเป็นประการใด ซึ่งพนักงานอัยการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป หากกรณีสั่งไม่ฟ้องต้องเสนอสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ต่อไป

เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมีกรณีต้องส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบอันเป็นขั้นตอนต้องใช้เวลามากในการพิจารณาเพราะกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาเท่าใด ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาบางสำนวนใช้เวลาในการพิจารณานานเป็นปีอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ปรับปรุงการดำเนินคดีอาญาในกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมเสียใหม่

ครั้งที่ 3 ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0001/0013 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2537 โดยยกเลิกความในข้อ 48 แห่งระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 48 (เหตุที่สั่งสอบสวนเพิ่มเติม)

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีต่อไป

เฉพาะคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ให้พนักงานอัยการทำความเห็นใน อ.ก. 4 และเสนอตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่ง

ตามระเบียบนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมให้อยู่ในกรอบมาตรฐานเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบคดีประเภทนี้เป็นการภายในแนวดังกล่าวคือ กำหนดให้ทุกคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้พนักงานทำความเห็นและเสนอตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่ง โดยในกรณีที่พนักงานอัยการหน่วยงานนั้นเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง อัยการสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเอง โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 ทำให้ไม่ต้องเสนอสำนวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอีก อันเป็นการปรับปรุงการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการให้สั้นและกระชับยิ่งขึ้น ส่วนกรณีเห็นควรสั่งฟ้อง

อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้รองอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสิ่งคดี ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้ง “สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรม” ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินคดีร้องขอความเป็นธรรม

จะเห็นได้ว่า ระเบียบว่าด้วยการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรมได้มีการปรับปรุงพัฒนาจากลักษณะกระจายอำนาจสิ่งคดีไม่เป็นธรรมมาตรฐานเดียวกันมาเข้าสู่ระบบรวมศูนย์ที่สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขเข้าสู่ระบบรวมศูนย์ดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งการใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในการสั่งคดีว่าไม่ผ่านการถ่วงดุลตรวจสอบจากฝ่ายตำรวจหรือฝ่ายปกครอง อันเป็นการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ดังนั้น เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2540 นายคณิต ณ นคร อัยการสูงสุด ได้ออกคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 72/2540 เรื่องให้ตั้งระเบียบและคำสั่งเป็นการชั่วคราว มีในใจความว่า

ด้วยปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในสังคมไทย ถึงการใช้อำนาจหน้าที่สิ่งคดีของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ในบางคดี ว่าเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งคดีอันจะมีผลให้ไม่ต้องมีการส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวไปให้ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีพิจารณา อันมีลักษณะเป็นการขัดแย้งอย่างรุนแรงและยังไม่มีข้อยุติในขณะนี้ซึ่งอาจทำให้เกิดวิกฤติศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมขึ้นได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในสังคมไทย อัยการสูงสุดจึงอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 12 และ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ที่แก้ไขแล้ว มีคำสั่งดังต่อไปนี้

ในคดีอาญาเรื่องใด ที่ตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งหรือกำหนดให้รายงานอัยการสูงสุดโดยตรง เช่น คดีที่มีการต้องขอความเป็นธรรมหรือคดีที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาดำเนินคดีอาญาเฉพาะเรื่อง ให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในคดีเรื่องนั้น ๆ ตามระเบียบและคำสั่งดังกล่าว เช่น รองอัยการสูงสุด ประธานคณะทำงานหรือหัวหน้าคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งในคดีดังกล่าว แล้วให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 และมาตรา 145 ต่อไป โดยยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งดังกล่าวเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นผลให้คดีที่มีการตั้งขอความเป็นธรรม เสนอเพียงรองอัยการสูงสุด เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วสามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 และมาตรา 145 ต่อไปได้ อันเป็นการลดเสียง วิพากษ์วิจารณ์และกอบกู้วิกฤตศรัทธาใน กระบวนการยุติธรรม

ครั้งที่ 4 ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 003/ว 159 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2540 ให้ยกเลิกความในข้อ 48 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 48 (เหตุที่สั่งสอบสวนเพิ่มเติมและการสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม)

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร หรือผู้ต้องหา หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดี

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้น ถึงอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเพื่อมีคำสั่ง

ในกรณีที่อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตสั่งฟ้องผู้ต้องหา ให้ดำเนินการ ตามคำสั่ง แล้วส่งสำเนาความเห็นและคำสั่งพร้อมทั้งสำเนากาสอบสวนที่จำเป็น แก่การพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรมเสนอรองอัยการสูงสุดเพื่อทราบ

รองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายอาจสั่งให้ส่งความเห็นและคำสั่งตลอดจน สำนวนการสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ และหากไม่เห็นพ้องกับคำสั่งฟ้องให้สั่งการตาม ที่เห็นสมควร หรืออาจสั่งกลับหรือแก้ก็ได้ ในกรณีที่สั่งกลับหรือแก้ให้ดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143, 145 ต่อไป

ในกรณีที่อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาบางคนหรือบางข้อหา ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 143, 145 เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งความเห็น และคำสั่ง พร้อมสำนวนการสอบสวนทั้งหมดเสนอรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับ มอบหมายเพื่อวิเคราะห์

ตามระเบียบนี้มีหลักการ คือ

1. อัยการจะต้องดำเนินการพิจารณาให้ความเป็นธรรมเกี่ยวกับคดีในประเด็นต่าง ๆ ที่ ผู้ร้องร้องมา เช่น อาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ฯลฯ
2. อัยการจะต้องเสนอความเห็นและคำสั่งคดีถึงอธิบดีอัยการเขต หรือฝ่าย (ส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางแล้วแต่คดี) เพื่อมีคำสั่งตามระเบียบฯ ข้อ 48 ดังกล่าว

3. กรณีที่มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่จะดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล แต่ถ้ามีคำสั่งไม่ฟ้องก็จะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ม. 145 คือกรณีในส่วนภูมิภาคเสนอสำนวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา กรณีกรุงเทพมหานครเสนอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้าเห็นชอบถือว่าคดีมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ถ้าไม่เห็นชอบก็ต้องเสนอสำนวนให้อัยการสูงสุดชี้ขาด

4. เมื่อดำเนินการตามข้อ 3 แล้ว อธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายต้องส่งสำเนาความเห็นและคำสั่งพร้อมเอกสารที่จำเป็น (ในคดีที่สั่งฟ้อง) หรือส่งเอกสารทั้งสำนวน (ในคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง) ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาหรือวิเคราะห์ต่อไป

5. เมื่ออัยการสูงสุด (โดยฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรม สำนักงานคณะกรรมการอัยการ และรองอัยการสูงสุดผู้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด) วิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำสั่งคดีนั้น ๆ ชอบแล้วก็ยุติเรื่องและแจ้งผู้ต้องหา และอธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายทราบ

ถ้าวิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำสั่งคดีนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมก็จะดำเนินการคือ

5.1 ในคดีที่อธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่าย สั่งฟ้องไว้แต่อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดที่ได้รับมอบหมายพิจารณามีคำสั่งไม่ฟ้อง จะดำเนินการตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 145 ซึ่งถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบอัยการผู้รับผิดชอบคดีก็จะถอนฟ้องจำเลยต่อไป (ในคดีที่มีการยื่นฟ้องไปก่อนแล้ว)

5.2 ในคดีที่อธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่าย สั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดตามกฎหมายอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งฟ้องใหม่ได้ ซึ่งสอดคล้องหลักที่ว่า “บุคคลจะได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในเรื่องเดียวกันไม่ได้ (Nebis in Idem)” ยกเว้นจะมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาได้ ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ซึ่งทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานใหม่อีกครั้งหนึ่งสำหรับอัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดีนั้นก็จะต้องถูกพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป

จากหลักการดังกล่าวทำให้สำนวนคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมไม่ว่าอัยการเบื้องต้นที่รับผิดชอบสำนวนทุก ๆ คดีจะพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง จะต้องเสนอสำนวนและความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายส่งคดีให้ยุติเสียก่อน จึงเสนอสำนวนต่อไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อวิเคราะห์ กลั่นกรองการส่งคดีต่อไปกรณีดังกล่าวเกิดช่องโหว่ของระเบียบเปิดโอกาสให้ผู้ไม่สุจริตอาศัยระเบียบนี้ร้องขอความเป็นธรรมเข้าไปในคดี ทั้ง ๆ ที่คดีของตนมิใช่เกิดจากที่ตนมิได้รับความเป็นธรรมแต่เป็นการร้องขอ เพื่อจุดประสงค์ประวิงคดีให้เนิ่นช้าออกไปหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะถูกบังคับใช้กฎหมาย เช่น เพื่อให้หลุดพ้นระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้าย (มาตรา 87 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) หรือสิ้นสุทธระยะเวลาปล่อยชั่วคราว 6 เดือน

โดยมีหลักประกันตัว (มาตรา 113 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) หรือเพื่อให้ขาดอายุความ (มาตรา 95 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

ครั้งที่ 5 ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2545 ว่า

ข้อ 48 (การสั่งคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม)

ภายใต้บังคับข้อ 28 คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้เสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต แล้วแต่กรณีมีคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติไปตามนั้น

ตามระเบียบขอความเป็นธรรมฉบับนี้ โดยหลักการอัยการสูงสุดได้มอบอำนาจให้อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต เป็นผู้มีอำนาจสั่งคดีที่มีการตั้งขอความเป็นธรรมโดยตรง โดยมีต้องเสนอความเห็นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดก่อนจะวินิจฉัยสำนวนอีกต่อไป เป็นการแก้ไขปัญหาการประวิงคดีให้ล่าช้าไปได้ส่วนหนึ่ง

ครั้งที่ 6 ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 48 กำหนดไว้ว่า

ข้อ 48 (การสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม)

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร หรือผู้ต้องหา หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีก็ได้

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเพื่อพิจารณา และเมื่อมีคำสั่งประการใด ให้ปฏิบัติตามนั้น

กรณีดังกล่าวในวรรคก่อน หากเป็นกรณีที่ต้องกลับความเห็นหรือกลับคำสั่งเดิมให้นำความในข้อ 6 วรรคท้าย มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เนื่องจากระเบียบการสั่งคดีร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีการใช้บังคับมาแต่แรกจนถึงระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2545 มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาทำให้บางครั้งเกิดความสับสน ความไม่แน่ใจในระเบียบปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ และระเบียบตลอดจนหลักปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ และระเบียบตลอดจนหลักปฏิบัติราชการในการดำเนินคดี

อาญาของพนักงานอัยการมิได้มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่ กระจายอยู่ทั่วไป เช่นมีการออกหนังสือเวียนฉบับใหม่เพิ่มเติมจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ต่อมาวันที่ 27 กันยายน 2547 สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 8 กันยายน 2547 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 มีเหตุผลว่าโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบ และหลักปฏิบัติราชการ ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเสียใหม่ให้เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้กำหนดเรื่องการส่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรมโดยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 3 ข้อ 48 ว่า ดังกล่าว

ตามระเบียบร้องขอความเป็นธรรมฉบับนี้ ก็ยังคงวางระเบียบในการส่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรมไว้เช่นเดียวกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 โดยอัยการสูงสุดยังคงมอบอำนาจการส่งคดี ทั้งกรณีส่งฟ้อง หรือส่งไม่ฟ้องให้อธิบดีอัยการเขต (ในส่วนภูมิภาค) และอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา (ในส่วนกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้พิจารณาสั่ง และเมื่ออธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา สั่งประการใดแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องเสนออัยการสูงสุด เพื่อทราบหรือเพื่อวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งตามระเบียบฉบับนี้ก่ออุปสรรคและปัญหาเช่นเดิม เนื่องจากจำนวนคดีที่ร้องขอความเป็นธรรมที่พนักงานอัยการรับเรื่องราวไว้มีจำนวนมากและทุกคดีจะต้องเสนอไปยังอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา ทำให้การวินิจฉัยสั่งคดีล่าช้า ผลเสียอาจเกิดแก่ฝ่ายผู้เสียหาย เช่น พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลาการขอศาลสั่งฝากขัง จนต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปจากอำนาจควบคุมของศาล ยากแก่การได้ขังผู้ต้องหาที่ศาล หรืออาจทำให้คดีขาดอายุความเช่นกัน

ครั้งที่ 7 ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 48 และใช้ข้อความดังต่อไปนี้

ข้อ 48 (การส่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม)

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อกล่าวหา หรือบางข้อหาให้เสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง

กรณีที่มีคำสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเข้าเฝ้าต่อศาลและให้รีบทำ  
บันทึกส่งคำร้องขอความเป็นธรรม สำเนาความเห็นและคำสั่งพร้อมทั้งสำเนารายงาน  
การสอบสวนเสนออธิบดีเพื่อทราบ

กรณีดังกล่าวในวรรคก่อน หากเป็นกรณีที่ต้องกลับความเห็น หรือกลับคำสั่งเสีย  
หรือต้องถอนฟ้องให้นำความข้อ 6 วรรคท้าย หรือข้อ 128 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ต่อมาวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 สำนักงานอัยการสูงสุด  
จึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่  
3) พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ  
ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 8 กันยายน 2547 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่  
27 กันยายน 2547 โดยให้เหตุผลว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด  
ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีกรณี  
ร้องขอความเป็นธรรม เพื่อให้การอำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพ” และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่  
17 กุมภาพันธ์ 2548 ว่า

ข้อ 48 (การสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม)

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อหา หรือ  
บางข้อหาให้เสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง  
กรณีที่มีคำสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเข้าเฝ้าต่อศาลและให้รีบทำ  
บันทึกส่งคำร้องขอความเป็นธรรม สำเนาความเห็นและคำสั่งพร้อมทั้งสำเนาราย  
งานการสอบสวนเสนออธิบดีเพื่อทราบ กรณีดังกล่าวในวรรคก่อน หากเป็นกรณี  
ที่ต้องกลับความเห็น หรือกลับคำสั่งเสียหรือต้องถอนฟ้องให้นำความในข้อ 6 วรรค  
ท้าย หรือข้อ 128 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

ตามระเบียบต้องขอความเป็นธรรมฉบับนี้นับได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการสั่งคดีร้องขอ  
ความเป็นธรรม ซึ่งมีจำนวนมากและต้องเสนอสำนวนไปยังอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีฝ่ายคดี  
อาญาซึ่งทำให้เกิดมีความล่าช้าได้ส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ในการสั่งคดีร้องขอความเป็นธรรม ตามวรรค  
3 ของระเบียบฉบับนี้ หากพนักงานอัยการชั้นต้นได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา ก็ให้  
พนักงานอัยการชั้นต้นดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเข้าเฝ้าต่อศาล แล้วให้รีบจัดทำบันทึกข้อความ  
ส่งคำร้องขอความเป็นธรรม สำเนาความเห็นและคำสั่งที่ให้เหตุผลในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาพร้อมส่ง  
สำเนารายงานการสอบสวนให้อธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา เพื่อทราบนับได้ว่า  
เป็นการแก้ไขปัญหาได้ส่วนหนึ่ง หากแต่กรณีพนักงานอัยการชั้นต้นได้พิจารณาการต้องขอความ  
เป็นธรรมแล้วเห็นว่าควรมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อหาหรือบางข้อหา พนักงานอัยการชั้นต้นจะ

ทำความเข้าใจว่าเหตุใดจึงมีเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อไป

### หลักเกณฑ์ขั้นตอนการพิจารณาการดำเนินการกรณีผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการแต่เดิม สำนักงานอัยการสูงสุด ไม่ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้เริ่มวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมไว้ในข้อ 48 แห่งระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 แล้วต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งตามกาลยุคสมัย และด้วยเหตุจำเป็นบางประการดังที่ได้ศึกษาไว้ในบทก่อน จนกระทั่งปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดได้อออกระเบียบวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ซึ่งพอจะอธิบายหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

#### ประเภทคดีที่ร้องขอความเป็นธรรม

ผู้ต้องหาสามารถร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการได้ทุกคดี ที่ตนเองตกเป็นผู้ต้องหา โดยไม่จำกัดว่าคดีดังกล่าวจะมีอัตราโทษเท่าใด แม้คดีที่มีโทษปรับสถานเดียวก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมได้ ทั้งนี้อาจสรุปได้ถึงเหตุแห่งการร้องขอความเป็นธรรมได้ดังต่อไปนี้

1. ร้องว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกระทำมิชอบ เช่น รวบรวมพยานหลักฐานอ่อน ไม่สอบสวนพยานปากที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหา หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง เป็นต้น
2. ร้องว่าการสั่งคดีของอัยการไม่ชอบ ไม่ละเอียดรอบคอบ หรือลำเอียงเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

#### ขั้นตอนและวิธีการยื่นคำร้อง

สำนักงานอัยการสูงสุด มิได้วางระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการร้องขอความเป็นธรรมไว้ว่ามีระเบียบการยื่นคำร้องอย่างไร มีแบบฟอร์มคำร้องหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ต้องหาที่ร้องขอความเป็นธรรมต้องทำหนังสือลายลักษณ์อักษรกล่าวอ้างถึงสาเหตุการร้องขอความเป็นธรรมว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าพนักงานสอบสวน หรือจากพนักงานอัยการเรื่องใด และประสงค์จะให้พนักงานอัยการสั่งพนักงานสอบสวนเพิ่มเติมประเด็นใด พยานบุคคลที่ประสงค์ให้สอบสวนเพิ่มเติมมีใครบ้าง โดยสามารถแยกประเด็นการพิจารณาได้ดังนี้

1. บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องได้แก่

- ผู้เสียหาย ซึ่งหมายความว่าถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำ ผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมถึงบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4))

- ผู้ต้องหา ซึ่งหมายความว่าถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย แต่ยังมีได้ถูกฟ้องร้อง ต่อศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (2))

- ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อในคดี ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมิได้ให้คำนิยามไว้ว่าจะ มีประโยชน์เกี่ยวข้อคืออย่างไร หรือมีขอบเขตส่วนเกี่ยวข้อในคดีเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติได้เปิด กว้างยอมรับคำร้องขอความเป็นธรรมอย่างกว้างขวาง เช่น จากผู้ปกครองท้องถิ่น นายก อบต. นายก อบจ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนราษฎร ประชาชนผู้ทราบข่าว ผู้บังคับบัญชา องค์การภาคเอกชน คอลัมนิสต์ หรือสื่อสารมวลชนต่าง ๆ

- ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักพระราชวัง

เหตุที่สำนักงานอัยการสูงสุดยอมรับการรับเรื่องราวขอความเป็นธรรมในคดีจากผู้ใด ก็ได้ก็เนื่องจากต้องการความจริงในคดี ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดในการอำนวยความสะดวกทาง อาญาแก่ประชาชน

## 2. สถานที่ยื่นคำร้อง

- ในส่วนภูมิภาคยื่นต่ออัยการจังหวัดหรืออธิบดีอัยการเขต

- ในกรุงเทพมหานครยื่นต่ออัยการพิเศษฝ่าย (ที่รับผิดชอบคดีนั้น) หรืออธิบดี อัยการฝ่าย (คดีอาญา, คดียาเสพติด, คดีเยาวชนและครอบครัว, ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า ระหว่างประเทศ, คดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ฯลฯ) หรืออัยการสูงสุด

- องค์การอื่น ๆ ที่มีใช้อัยการ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิกระทรวงยุติธรรม ฯลฯ ซึ่งเมื่อได้ รับคำร้องแล้วก็จะส่งมายังสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

โดยปกติคดีร้องขอความเป็นธรรมส่วนใหญ่มักเป็นฝ่ายผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม อ้างว่าไม่ได้กระทำความผิด หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวนขอให้สอบสวน พยานเพิ่มเติม และบางครั้งผู้ร้องก็จะร้องไปยังหลาย ๆ แห่ง เช่นอัยการผู้รับผิดชอบและอัยการ สูงสุด หรือนายกรัฐมนตรี หรือทูตเกล้าฯ ถวายฎีกา และหน่วยงานดังกล่าวก็จะส่งเรื่องไปให้ สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ส่วนผู้เสียหายก็จะร้องว่าพนักงานสอบสวนไม่ให้ความเป็นธรรม หรือเกรงว่าอัยการจะไม่ฟ้องคดีนั้น หรือบางครั้งก็ร้องว่าผู้ต้องหาไม่ผิด หรือตกลงกันได้แล้วไม่ ประสงค์จะเอาความกับผู้ต้องหาอีก

### กำหนดเวลาที่ยื่น

สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องว่าต้องยื่นภายในระยะเวลาใด กล่าวคือ อาจยื่นก่อนหรือหลังจากที่อัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน หรือยื่นก่อนอัยการมีคำสั่ง หรือยื่นเมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีแล้วก็ได้ อัยการจะรับเรื่องพิจารณาให้ทั้งสิ้น

### หลักเกณฑ์การพิจารณา

#### (1) กรณียังไม่ได้รับสำนวนการสอบสวน

อัยการผู้รับผิดชอบคดีนั้น ไม่ว่าจะรับคำร้องขอความเป็นธรรมด้วยตนเองโดยตรง หรือรับคำร้องต่อจากอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่าย หรืออัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ก็จะแจ้งให้ทราบไปยังอธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายหรืออัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นที่ส่งคำร้องมา ขณะเดียวกันอัยการผู้รับผิดชอบคดีก็จะเก็บหนังสือร้องขอความเป็นธรรมไว้จนกว่าจะได้รับสำนวนการสอบสวนคดีนั้นจากพนักงานสอบสวนจึงจะพิจารณาได้ ทั้งนี้ เพราะบทบาทของอัยการจะเริ่มเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว

#### (2) กรณีได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ผลการพิจารณาสำนวนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

กรณีแรกอัยการยังไม่ได้มีคำสั่งชี้ขาดในคดี

เมื่อได้ตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนประกอบกับคำร้องขอความเป็นธรรมแล้ว อาจเป็นกรณีที่อัยการเห็นสมควรเองหรือโดยผู้ร้องขอความเป็นธรรมอ้างอิงพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงใหม่ที่แตกต่างจากข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนและขอให้อัยการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่เพิ่มเติม เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเพื่อให้ได้ “ความจริง” อัยการก็จะส่งสอบสวนเพิ่มเติม ถึงแม้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้ต้องหาก็ตาม อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

เมื่ออัยการได้รับข้อเท็จจริงทั้งหมดจากการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วจะพิจารณาสั่งคดี กรณีที่มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา ก็จะดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลและให้อัยการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) หรืออัยการพิเศษฝ่าย (ในกรุงเทพมหานคร) รีบดำเนินการทำบันทึกส่งคำร้องขอความเป็นธรรมสำเนาความเห็นและคำสั่งพร้อมทั้งสำเนารายงานการสอบสวนเสนออธิบดีอัยการเขต (ในส่วนภูมิภาค) หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา (ในกรุงเทพมหานคร) เพื่อทราบแล้วแต่กรณี ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อหาหรือบางข้อหา อัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายจะต้องเสนอสำนวนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเขต อธิบดีอัยการฝ่ายแล้วแต่กรณี เพื่อทำคำสั่งชี้ขาดข้อกล่าวหาว่านั้น ถ้ามีคำสั่งฟ้องก็จะส่งสำนวนคืนมายังอัยการจังหวัด หรืออัยการ

พิเศษฝ่ายดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล แต่ถ้ามีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็จะเสนอสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) หรือเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) พิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 145 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ถ้าเห็นชอบไม่แย้งคำสั่งชี้ขาดไม่ฟ้องของอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต ย่อมเด็ดขาดทันที แต่ถ้าหากมีความเห็นแย้งก็ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อชี้ขาดต่อไป

กรณีที่สองอัยการมีคำสั่งชี้ขาดในคดีแล้ว

การร้องขอความเป็นธรรมมักปรากฏอยู่เสมอว่าในกรณีที่อัยการได้มีคำสั่งชี้ขาดในคดีแล้ว แต่ต่อมามีการร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการ และเมื่ออัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือพิจารณาสำนวนการสอบสวนคดีนั้นใหม่แล้ว ปรากฏว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้องผู้ต้องหา อัยการมีวิธีการแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

(1) กรณีอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

ผลของกฎหมายอัยการไม่มีอำนาจกลับคำสั่งเดิมเป็นฟ้องไม่อาจทำได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบุคคลจะได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในเรื่องเดียวกันไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของอัยการทั่วไปหรือของอัยการสูงสุด ก็ได้มีผลว่าผู้ต้องหาได้หลุดพ้นจากการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเสร็จเด็ดขาดและไม่มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามมาตรา 39 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เหมือนคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นหากภายหลังมีพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีที่น่าจะทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ก็อาจมีการร้องฟื้นจับกุม สอบสวน และฟ้องคดีได้อีกภายในอายุความตามมาตรา 147 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กุลพล พลวัน, 2544, น. 93-97)

(2) กรณีมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา

โดยที่สถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางคดีของอัยการนั้นยังมีใช้ขั้นตอนการวินิจฉัยความผิดของผู้ต้องหา แต่เป็นขั้นตอนวินิจฉัยว่าสมควรจะฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิดในศาลหรือไม่เท่านั้น

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า “เมื่อเห็นควรฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง” มิได้บัญญัติว่า “ผิดหรือไม่ผิด” แต่อย่างไรก็ตามผลทางกฎหมายคือคำสั่งฟ้องของอัยการยังมีได้มีผลเด็ดขาด เหมือนคำพิพากษาของศาลที่เสร็จเด็ดขาด ซึ่งไม่อาจแก้กลับเป็นอย่างอื่น แม้จะปรากฏภายหลังว่าได้พิพากษาลงโทษไปโดยเกิดความผิดพลาดในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล หากจะแก้ไขก็ต้องใช้วิธีการทางกฎหมายด้วยการร้องฟื้นใหม่ (ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ข้อ 6 แก่ไข) แต่อัยการไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเหมือนศาล เพราะการวินิจฉัยคดีของอัยการเป็นการดำเนินงานทางปกครองหรือทางบริหาร หากในโอกาสต่อไปมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปก็อาจมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาคดีคำสั่งใหม่ได้เสมอ ดังนั้น กรณีที่มีคำสั่งฟ้อง หากมีข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายขึ้นใหม่อันน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาทำได้กระทำความผิด ก็อาจยุติคดีได้ด้วยการสั่งไม่ฟ้องอีกครั้งหนึ่งตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 6 วรรคท้าย ที่เรียกว่า “การกลับคำสั่งฟ้องเดิม” หรือเมื่อฟ้องต่อศาลแล้วก็อาจยุติคดีได้ด้วยการถอนฟ้อง เพราะอัยการในประเทศไทยใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ทำให้สามารถยุติคดีโดยถอนฟ้องจากศาลได้ กรณีดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี

กรณีแรก สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (สำนวน ส.2) กรณีเช่นนี้ พนักงานสอบสวนยังมีได้แจ้งข้อหา เนื่องจากผู้ต้องหาหลบหนี อัยการเมื่อตรวจพิจารณาสำนวนแล้วก็ได้แก่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือไม่ควรสั่งฟ้องเท่านั้น ไม่ถึงระดับทำคำสั่งฟ้อง หรือมีคำสั่งไม่ฟ้อง เหตุนี้เมื่ออัยการลำดับรองที่ดำเนินคดีมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องไว้ หากต่อมามีพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากการร้องขอความเป็นธรรม ดังนั้นจะต้อง “กลับความเห็นเดิม” อัยการคนเดิมไม่อาจกลับความเห็นของตนเองได้ต้องเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงผู้บังคับบัญชาเบื้องต้นคืออัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง แล้วให้อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดรายงานอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต แล้วแต่กรณีเพื่อทราบต่อไป

กรณีที่สอง สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา (ส.1) ที่อัยการมีคำสั่งฟ้องไว้ แต่ยังมีได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพราะอยู่ระหว่างดำเนินการยื่นฟ้อง หากต่อมามีพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากการร้องขอความเป็นธรรม ดังนั้นจะมีคำสั่งไม่ฟ้องอันเป็นการกลับคำสั่งเดิม ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 6 วรรคท้าย โดยอัยการชั้นต้นจะต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นและคำสั่งเสนออธิบดีอัยการเขต (ในส่วนภูมิภาค) หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา (ในกรุงเทพมหานคร) หาก อธิบดีอัยการเขต (ในส่วนภูมิภาค) หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา (ในกรุงเทพมหานคร) เห็นชอบต่อคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการชั้นต้น ก็จะต้องส่งสำนวนคืนอัยการชั้นต้น เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 โดยในส่วนภูมิภาคให้เสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และในส่วนกรุงเทพมหานครให้เสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบว่าจะแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ แต่หากอธิบดีอัยการเขต (ในส่วนภูมิภาค) หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา (ในกรุงเทพมหานคร) แย้งคำสั่งอัยการชั้นต้นเพื่อยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป

กรณีที่สาม มีคำสั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากต่อมาผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมและมีการสอบสวนเพิ่มเติม ปรากฏว่าพยานหลักฐานที่ได้มาใหม่ทำให้น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดถึงขั้นจะมีคำสั่งไม่ฟ้องก็จะต้องดำเนินการกลับคำสั่งเดิมยังคงเป็นอำนาจของรองอัยการสูงสุดที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง และต้องขอความเห็นชอบต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีไป หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้แย้งคำสั่งรองอัยการสูงสุด รองอัยการสูงก็จะส่งสำนวนให้อัยการชั้นต้นยื่นคำร้องถอนฟ้องจากศาลต่อไป แต่หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งก็ต้องเสนอสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดต่อไป

กรณีการพิจารณาคดีใหม่เพราะเหตุมีการร้องขอความเป็นธรรมทั้งสามกรณียังกล่าว ย่อมกระทำไม่ได้ไม่ถือว่าทำให้ผู้ต้องหาเดือดร้อนหลายครั้ง ไม่ขัดต่อหลัก Nebisin Idem และเป็นการใช้อำนาจของรองอัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

การพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมได้เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2538 (คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 250/2538 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2538 เรื่อง การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการ) โดยให้สังกัดในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ ปัจจุบันสังกัดสำนักงานคดีอัยการสูงสุด (คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 521/2549 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2549 เรื่องการดำเนินการอาญาทุกกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด) ให้ปฏิบัติหน้าที่

1. งานตรวจพิจารณาและวิเคราะห์สำนวนคดีร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการทั่วราชอาณาจักร
2. งานตรวจพิจารณาและวิเคราะห์คดีสำคัญและคดีที่ประชาชนสนใจ
3. งานตรวจพิจารณาและวิเคราะห์คดีสำคัญที่รัฐบาลมีนโยบายปราบปรามเป็นพิเศษ เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมได้ตรวจวิเคราะห์ ในเรื่อง คำร้องว่าฟังได้หรือไม่ การสั่งคดีของอัยการแต่ละคนที่ได้สั่งในเนื้อหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานถูกต้องหรือไม่และการปฏิบัติตามระเบียบฯ การดำเนินคดีอาญา ถูกต้องหรือไม่ กรณีข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์ก็จะสั่งให้สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีที่ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว หากการสั่งคดีของอัยการถูกต้องแล้วก็จะขอความเห็นชอบด้วยกับคำสั่งของอัยการและยุติเรื่อง หากไม่เห็นชอบด้วยก็อาจสั่งกลับความเห็นเดิมหรือกลับคำสั่งเดิมแล้วเสนอความเห็นดังกล่าวตามลำดับชั้นถึงรองอัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในข้อ 1.-3.

ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในอดีตเมื่อครั้งยังมีระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 48, 28 ที่ปรับปรุงแก้ไขตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0003/ว 159 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2540 บังคับใช้อยู่ครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม กรณีสั่งฟ้องผู้ต้องหาคดีจะยุติที่สำนักงานอัยการชั้นต้นกรณีสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาคดีจะยุติที่สำนักงานอธิบดีอัยการฝ่ายหรือสำนักงานอธิบดีอัยการเขตแล้วแต่กรณี โดยที่ไม่ต้องส่งสำนวนมาให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมตรวจพิจารณาและวิเคราะห์อีกต่อไป แต่ทั้งนี้เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดออกระเบียบใหม่ดังกล่าว ภาระหน้าที่การพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมหายไปไม่ สำนักงานคดีร้องขอความเป็นธรรมยังคงรับผิดชอบพิจารณาคดีร้องขอความเป็นธรรมอยู่กล่าวคือ ในกรณีที่มิร้องขอความเป็นธรรมโดยอาจร้องในระหว่างที่อัยการยังไม่ได้สั่งคดีหรืออัยการสั่งคดีเด็ดขาดแล้วก็ได้การพิจารณาคดีในทางปฏิบัติ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมจะไม่เรียกสำนวน แต่จะแจ้งไปยังสำนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 48 ที่ปรับปรุงแก้ไขตามระเบียบฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ข้อ 3 พร้อมทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ร้องขอความเป็นธรรมแล้วรายงานผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ แต่ถ้าเป็นกรณีที่อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้องเอง สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรมจะเรียกสำนวนมาพิจารณาเอง เมื่อทราบผลรายงานแล้วจะพิจารณาผล 2 ประการ

1. หากเห็นชอบกับคำสั่งขอสำนักงานอัยการชั้นต้นก็จะเสนอความเห็นรองอัยการสูงสุดให้ยุติเรื่อง แจ้งผู้ร้องขอความเป็นธรรมทราบ
2. หากไม่เห็นชอบก็อาจส่งเรื่องคืนไปให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือถึงขั้นกลับคำสั่งฟ้องเดิม เป็นคำสั่งไม่ฟ้องโดยอัยการสูงสุดจะใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 เรียกสำนวนมาพิจารณาสั่ง ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าว ทางปฏิบัติอัยการสูงสุดมักจะใช้อำนาจอย่างชอบเขตจำกัดด้วยความระมัดระวังเฉพาะในคดีบางประเภทเท่านั้น เช่น คดีที่ประชาชนสนใจหรือคดีสำคัญพิเศษและมีการร้องขอความเป็นธรรมหลายฝ่ายหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมในชั้นร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการอย่างแท้จริง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์ (2544, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา (The Role of Public Prosecutors in criminal proceedings) โดยศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่ากรดำเนินคดีอาญาของอัยการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันควรพัฒนาให้มีความเป็นภาวะวิสัยให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของอัยการในระบบสากลด้านการดำเนินคดีอาญาการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายรวมทั้งบทบาทด้านการพัฒนากฎหมายให้กำหนดทันสมัยอยู่ตลอดเวลา จากการศึกษาวิจัยพบว่ากรดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันส่วนใหญ่ยังมีแนวคิดว่าการยึดหลักเพียงหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่มีอยู่ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว ซึ่งเป็นความคิดที่ได้รับอิทธิพลหรือติดยึดในระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา ซึ่งปฏิบัติกันมาช้านานทำให้ขาดการทำหน้าที่ค้นหาความจริงในทางคดี และขาดความเป็นภาวะวิสัยในการดำเนินคดี

ดังนั้น อัยการในรูปแบบที่พึงประสงค์ อันสอดคล้องกับอัยการในระบบสากลควรพัฒนาให้มีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้น จะต้องอำนวยความสะดวก โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็วโปร่งใสสามารถตรวจสอบและมีเหตุผลอธิบายทุกขั้นตอน จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ไม่นิ่งเฉยเพิกเฉย ต้องกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เกรงกลัว ไม่ลำเอียงมีคติใด ๆ ต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นผู้รักษาสันติภาพของประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ขณะเดียวกันต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยโดยไม่ถือว่าเป็นคู่ความกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ดีการจะให้อัยการมีความเป็นภาวะวิสัยในบทบาทที่พึงประสงค์อย่างอัยการในระบบสากลได้ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แกไขกฎหมาย และระเบียบการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง เพื่อควรจัดทำประมวลจริยธรรมของอัยการ เพื่อสร้างจิตสำนึกให้อัยการมีความกล้าหาญที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีความเป็นภาวะวิสัย อีกทั้ง ต้องดำเนินการฝึกอบรมส่งเสริมให้ความรู้ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นความรู้ทั่วไปและความรู้เฉพาะด้าน รวมถึงการประชาสัมพันธ์การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ เมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้อัยการเป็นอัยการในรูปแบบที่พึงประสงค์แล้ว ก็จะทำให้อัยการประเทศไทยมีการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยสอดคล้องกับระบบอัยการสากลมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

อรุณี กระจ่างแสง (2532, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องอัยการกับการสอบสวนคดีอาญาโดยศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของอัยการกับการสอบสวนคดีอาญาว่า รัฐมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เมื่อมีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาอันได้แก่ ศาล อัยการ และ ตำรวจ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ต้องร่วมมือกันและช่วยเหลือกันค้นหาความจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานยุติธรรม อัยการอันเป็นตัวจักรสำคัญ ในฐานะผู้คุ้มครองส่วนได้เสียของประชาชน ต้องดำเนินการให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ คือ เริ่มตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจนกระทั่งบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ในการปฏิบัติภารกิจกล่าวอัยการยอมพยายามค้นหาความจริงเกี่ยวกับ ตัวผู้กระทำผิดและการกระทำที่เป็นผลร้ายและผลดีต่อผู้ต้องหาด้วย ขณะเดียวกันอัยการก็มีหน้าที่ คุ้มครองผู้บริสุทธิ์มิต้องให้รับโทษด้วย

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามระบบกล่าวหาในประเทศซีวิลลอว์ และคอมมอนลอว์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ โดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะอัยการเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ แต่การดำเนินคดีอาญา ขึ้นสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยเราปัจจุบัน แยกความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานสอบสวนแล้วต่อการดำเนินคดีอาญาของอัยการ และการแยกความรับผิดชอบนี้เป็นการ แยกส่วนที่ค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งผิดระบบอัยการที่สมบูรณ์ จึงทำให้อัยการของไทยเราไม่สามารถเข้ามาคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้ตั้งแต่เริ่มคดี และมีผลต่อการควบคุมอาชญากรรมให้มี ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย และยังสามารถ ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของอัยการให้อยู่ในวิสัยที่จะสามารถอำนวยความสะดวกยิ่งขึ้น กว่าที่เห็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อกานและดูแลอำนาจของพนักงานสอบสวน ตามแนวทางของระบบ อัยการที่สมบูรณ์

อดิศร ไชยคุปต์ (2544, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาว่า วัตถุประสงค์ในการลงโทษแต่เดิมมีแนวคิดไปในทางแก้แค้นเพื่อตอบแทน ผู้กระทำผิดทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องหาขังล้นเรือนจำ แต่ปัจจุบันได้วิวัฒนาการไปตามแนวคิดทาง อาชญาวิทยาสมัยใหม่เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก ให้ออกาสผู้กระทำผิดได้ กลับตัวเข้าสู่สังคม ลดคดีขึ้นสู่ศาล และใช้มาตรการต่าง ๆ กันแก่ผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งมาตรการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเอเป็นการป้องกันสังคมและเป็นการป้องกัน อาชญากรรม

ในประเทศไทยกฎหมาย และระเบียบการดำเนินคดีต่าง ๆ ได้บัญญัติถ้อยคำไว้กว้าง ๆ เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง แต่ในทาง ปฏิบัติพนักงานอัยการได้สั่งคดีโดยใช้ดุลยพินิจน้อยมาก เพราะขาดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่ ชัดเจนในการพิจารณา

ปัญหานี้ควรแก้ไขโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการใช้ดุลยพินิจซึ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องวัตถุประสงค์ในการลงโทษตามหลักอาชญาวิทยา และหลักเกณฑ์ทัศนวิทยา สภาพของการกระทำความผิด สภาพของผู้กระทำความผิด สภาพภายหลังการกระทำความผิด นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน และหลักการที่เป็นมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ โดยเผยแพร่หลักเกณฑ์ หรือแนวทางดังกล่าวแก่สาธารณชน เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ควรนำมาตรากฎแทนการดำเนินคดีอาญามาใช้ร่วมด้วย และควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ในทางคดีของพนักงานอัยการให้เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลใด ๆ เป็นหลักประกันในการคุ้มครองหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันจะเป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาล ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและงบประมาณรัฐ ทั้งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา

