

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาถึงปัญหาในความสัมพันธ์เกี่ยวข้อระหว่างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับองค์กรตำรวจรวมทั้งพนักงานอัยการและฝ่ายการเมืองหรือรัฐฝ่ายบริหาร พบว่ามีปัจจัยต่าง ๆ หลายประการที่ส่งผลให้การสอบสวนฟ้องร้องไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ค้นหาความจริงได้อย่างมีภาวะวิสัยอีกทั้งยังไม่เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน จนถึงขนาดที่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้เสียหายและเป็นที่เกรงกลัวของผู้กระทำความผิดในการที่จะกระทำความผิดอีกในครั้งต่อ ๆ ไปหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในการกระทำผิด

ต้นเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักประกันในความเป็นกลางและความอิสระของกระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง มีข้อแยกย่อยอยู่หลายประการ ได้แก่ อิทธิพลทางการเมือง ความเห็นส่วนมากของประชาชนหรือกระแสสังคม การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังมีแนวคิดแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างเด็ดขาด กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางและความอิสระในการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของการสอบสวนฟ้องร้อง จึงพอจะสรุปประเด็นสภาพปัญหาได้ดังนี้

5.1.1 ปัญหาจากกฎหมายการบริหารงานตำรวจและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ในการรักษาปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษา

ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายฯ และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 46(7) กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว ภารกิจของตำรวจจึงนับได้ว่ามีขอบเขตที่กว้างขวางมากเมื่อเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดี องค์กรอัยการ ที่ถือเป็นทนายความของแผ่นดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้ง ปวง ดำเนินคดีแพ่งและการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและแก่อนุวยงานของรัฐฯ ทนายความซึ่ง ในทางอาญาดูเหมือนเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้ดีที่สุด หรือแม้แต่กรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีหน้าที่ในการคุมขังผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลและบำบัดผู้ต้องโทษให้ กลับคืนสู่สังคมได้ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีความรับผิดชอบเฉพาะงานของตนเท่านั้น

ด้วยสภาพปัญหาของอำนาจหน้าที่อันกว้างขวางตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว จึงเห็นได้ว่างานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นเพียงงานหนึ่งในภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การพัฒนางาน การทุ่มเทแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาและตำรวจผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร จึงจัดสรรทรัพยากร เครื่องไม้เครื่องมืองบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลไปในการแก้ปัญหาทุก ๆ ด้าน ทุกภาคส่วนของราชการตำรวจ งบประมาณที่ได้รับจึงถูกแบ่งกระจายกระจายให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารบางครั้งขาดวิสัยทัศน์ในการปรับปรุงพัฒนางานสืบสวนสอบสวนให้มี ประสิทธิภาพและเกิดน่าเชื่อถือต่อประชาชนทั่วไป เนื่องจากผู้มีอำนาจในการบริหารงานตำรวจ บางส่วนไม่เคยดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวนมาก่อน เพราะในประเทศไทยไม่มีการแยก งานของตำรวจทั่วไปกับตำรวจฝ่ายคดีที่เป็นพนักงานสอบสวนออกจากกัน ผู้บังคับบัญชา ระดับสูงที่ไม่เคยเป็นพนักงานสอบสวน จึงไม่ทราบหรือให้ความเอาใจใส่อย่างจริงจังถึงสภาพ ปัญหาที่แท้จริงในการบริหารงานสอบสวน การแก้ปัญหาจึงไม่ตรงจุด แก้ที่ปลายเหตุ ไม่ใช่ต้น ตอของปัญหา สภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมายการบริหารงานตำรวจและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ของตำรวจ จึงพอจะแยกได้ดังนี้

5.1.1.1 ปัญหาสายการควบคุมบังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน

การที่พนักงานสอบสวนซึ่งถือเป็นตำรวจฝ่ายคดี ต้องรับผิดชอบในการพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาอยู่ใต้บังคับบัญชาของตำรวจทั่วไปที่มีหน้าที่ในการสืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อมีการสืบสวนจับกุมตัวผู้ต้องหาแล้ว ผู้จับกุมย่อมต้องการให้ผู้ สอบสวนทำการสอบสวนไปในทางที่เป็นการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา จึงทำให้การสืบสวน

สอบสวนคดีอาญากระทำไปโดยขาดความเป็นภาวะวิสัย ไม่สามารถหาความแท้จริงของความผิดที่ถูกกล่าวหาได้ จึงนับว่าเป็นผลร้ายอย่างยิ่งที่ไม่มีการแยกสายการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานสอบสวนหรือตำรวจฝ่ายคดีกับตำรวจทั่วไปออกจากกัน

5.1.1.2 ปัญหาการประเมินความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีและการเลื่อนตำแหน่งของพนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวน มีผู้บังคับบัญชาที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนที่แท้จริง แต่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามโครงสร้างเป็นผู้มีอำนาจในการประเมิน จึงมีอิทธิพลสามารถให้คุณให้โทษได้ บางกรณีหากพนักงานสอบสวน ไม่ยินยอมตามที่ผู้บังคับบัญชาร้องขอ จะมีผลต่อความเจริญก้าวหน้า การประเมินผลงานของพนักงานสอบสวน พฤติการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางและความอิสระของการสอบสวนคดีอาญา

5.1.1.3 การโยกย้าย การลงโทษพนักงานสอบสวน ไม่มีคณะกรรมการที่เป็นกลางจากพนักงานสอบสวนเป็นผู้สอบสวนและกำหนดโทษ

คณะกรรมการหรือองค์กรที่มีอำนาจข้างต้นได้รับการแต่งตั้งจากผู้อื่นที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนและการกำหนดโทษของพนักงานสอบสวนนั้น มาจากมติ ก.ตร. ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่เคยมีประสบการณ์ในการสอบสวน รู้สภาพปัญหาและข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวน ต่างกับองค์กรศาลยุติธรรม อัยการหรือแม้แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งหมิ่นเหม่ที่จะถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ดังจะเห็นได้ว่าแม้แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งตามกฎหมายแล้วถือเป็นพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร ก็ไม่มีหลักประกันในการดำรงตำแหน่ง ผู้มีอำนาจทางการเมืองมักจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการโยกย้าย หากไม่สามารถสืบสวนสอบสวนคดีคล้ายปัญหาทางคดีได้ จึงส่งผลกระทบมาถึงการเร่งรัดหาตัวผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจผิดพลาดได้ง่าย จึงเห็นได้ว่าสภาพปัญหาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

5.1.1.4 ปัญหาจากกฎหมายระเบียบบริหารงานตำรวจในส่วนการบริหารงานบุคคลไม่เป็นธรรม

การเลือกตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ตัวแทนของตำรวจทั่วประเทศที่จะมีส่วนร่วมในการออกระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งหมด กลับมีที่มาจากการเลือกตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับ การขึ้นไปเท่านั้น ข้าราชการตำรวจระดับต่ำกว่าผู้กำกับการรวมทั้งพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา ไม่มีสิทธิที่จะเลือกตั้ง

คณะกรรมการดังกล่าวได้ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอปัญหาต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนและตำรวจซึ่งรวมถึงการวางระเบียบ หรือออกคำสั่งเฉพาะเรื่องให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติ อันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานพนักงานสอบสวนได้ ซึ่งการมีมติ การวางระเบียบและการออกคำสั่งต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริงหรือปัญหาข้อขัดข้องจากพนักงานสอบสวน ผู้ทำการสอบสวน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระและขัดต่อหน้าที่ในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนของพนักงานสอบสวน เช่น การสั่งให้เปรียบเทียบผู้กระทำ ความผิดตามกฎหมายจราจรทางบกในอัตราสูง เนื่องจากผู้บังคับบัญชามองว่าผู้ต้องหาจะได้รับส่วนแบ่งจากรางวัลค่าปรับ ซึ่งก่อนหน้านี้ในการจัดทำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 ข้อ 254 ที่มีแนวคิดที่ตามปกติผู้สอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหา ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความยุติธรรม การค้นหาความจริงตามเนื้อหา ก็เป็นการออกคำสั่งที่พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นในการออกคำสั่งแต่อย่างใด ภายหลังคำสั่งดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไป

5.1.1.5 พนักงานสอบสวน ไม่มีคณะกรรมการวิชาชีพที่ทำหน้าที่ส่งเสริมคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่สอบสวน

การที่พนักงานสอบสวนไม่มีองค์กรหรือคณะกรรมการวิชาชีพที่ให้ความคุ้มครอง เป็นหลักประกันพนักงานสอบสวนที่กระทำในสิ่งที่ถูกต้องทั้งทางกฎหมายและจริยธรรมและควบคุมตรวจสอบ ลงโทษพนักงานสอบสวนที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายศีลธรรม พนักงานสอบสวน จึงมักถูกลงโทษหนักในกรณีที่กระทำผิดอย่างชัดเจนและไม่มีผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือ แม้ความผิดจะเพียงเล็กน้อย ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ แต่พนักงานสอบสวนที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและจริยธรรม เป็นปฏิปักษ์ต่อวิชาชีพ หากมีผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือ จะไม่ถูกลงโทษ จึงทำให้องค์กรทางวิชาชีพขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งต่างจากองค์กรศาลยุติธรรมและองค์กรอัยการที่มีคณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการอัยการ เป็นองค์กรที่คุ้มครองบุคลากรไม่ให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง ชี้นำการทำงาน จึงส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวน

5.1.1.6 ปัญหาจากคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจทุกระดับหรือ กก.ตร.

คณะกรรมการ กก.ตร. เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งมาเพื่อให้ครบหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ผู้ที่ถูกเลือกตั้งขึ้นมา มักไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนหรือตัวแทนของตำรวจอันเป็นหลักของการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง จึงมิใช่บุคคลผู้มีความรู้

ความสามารถ มีวิสัยทัศน์เห็นปัญหาของพนักงานสอบสวนและข้าราชการตำรวจทั่วไป จึงเป็นการแต่งตั้งเพียงตามรูปแบบ ไม่ใช่การควบคุม ตรวจสอบหรือแนะนำในเชิงเนื้อหา ส่งผลให้ไม่มีสภาพบังคับใช้ได้จริง ไม่ส่งผลให้กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางเท่าที่ควรจะเป็น

5.1.2 ปัญหาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้รับการประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2477 โดยมีผลบังคับใช้วันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาลิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกรุกรานจากประเทศตะวันตก จึงริบเร่งในการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้นมากที่สุดและเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศเพื่อที่จะได้ขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต คณะผู้ร่างกฎหมายได้นำหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศแอฟริกาใต้มาเป็นหลัก เพื่อกันข้อครหาของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสที่ต่างจะให้ใช้หลักกฎหมายของประเทศตน จวบจนปัจจุบันกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานถึง 60 ปี และได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น แต่ผู้เขียนยังเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจการรับคำร้องทุกข์ หรือการเริ่มต้นในการดำเนินคดี การสอบสวนคดีอาญาเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีข้อบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไข คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการเริ่มต้นคดีและการเชื่อมต่อระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ซึ่งตามหลักสากลแล้ว กระบวนการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเพียง 2 ขั้นตอนคือกระบวนการขึ้นก่อนฟ้อง ได้แก่ กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องนั้น ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องต้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ อัยการจะต้องรับผิดชอบในความถูกต้องของการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นความถูกต้องกฎหมาย ความถูกต้องตามระเบียบความรอบคอบและความน่าเชื่อถือของสำนวนการสอบสวน แต่ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้น กฎหมายแยกกันอย่างเด็ดขาดให้การรับคำร้องทุกข์ การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ด้วยตนเอง ไม่

สามารถเข้าสอบสวนคดีหรือรู้เห็นหรือตรวจสอบความแท้จริงของพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนได้ตั้งแต่ชั้นแรก หากพนักงานสอบสวนยังไม่ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้ พนักงานอัยการจึงทำได้เพียงตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี เรียกกันว่า “การไต่ตรองคดี” และออกคำสั่งทางคดีหรือสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติมในข้อเท็จจริงบางประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนแล้วส่งคดีและฟ้องร้องคดีต่อศาล การต่อสู้กันในชั้นศาลนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการโดยตรง ซึ่งนับว่าเป็นการขาดความเชื่อมโยงประสานงานกัน ขาดการปรึกษาหารือกัน บางกรณีอัยการควรเห็นข้อเท็จจริงเบื้องต้นแต่แรก เข้าร่วมในการตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มสอบสวน เนื่องจากมีความชำนาญ มีประสบการณ์ในเชิงคดีในชั้นศาลมากกว่าพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนเองก็ควรจะรู้เทคนิคและวิธีการต่อสู้คดีในชั้นศาลของผู้ต้องหาเพื่อให้ตนหลุดพ้นคดี ในกรณีที่ผู้ต้องหากระทำผิดจริง ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้มีการปรึกษาหารือกัน วางแผนทางคดีก่อนที่การสอบสวนจะแล้วเสร็จ โดยเฉพาะคดีที่มีปัจจัยต่าง ๆ เช่นคดีที่เกี่ยวข้องอำนาจทางการเมือง ฝ่ายบริหารและอิทธิพลต่าง ๆ ที่อาจจะแทรกแซงข้าราชการประจำได้ คดีที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของพนักงานสอบสวนว่าจะกระทำไปโดยด้วยความมีอิสระหรือเป็นกลาง เนื่องจากโดยสภาพขององค์กรแล้ว อัยการย่อมมีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากที่สุด ฝ่ายบริหาร การให้คำแนะนำ การเข้าควบคุมการสอบสวนหรือการเข้าสอบสวนคดีด้วยตนเองของพนักงานอัยการในบางกรณี จะทำให้การสอบสวนไม่เป็นไปในทางที่ถูกที่ควร ทันท่วงที การเริ่มต้นคดีหรือการเข้าสอบสวนคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวอาจเกิดจากที่พนักงานอัยการทราบข้อเท็จจริงเอง พนักงานสอบสวนแจ้งเหตุให้พนักงานอัยการทราบ ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายร้องขอต่อพนักงานอัยการตามวิธีการอย่างชัดแจ้งที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องรอถึงขั้นที่สำนวนการสอบสวนส่งไปถึงพนักงานอัยการแล้ว เพราะพยานหลักฐานบางอย่างอาจจะสูญหายไปและการรวบรวมพยานหลักฐาน ขาดความต่อเนื่อง ล่าช้าเกินควร อันถือเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม

5.1.3 ปัญหาจากแนวคิดการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยมีวิวัฒนาการในการดำเนินคดีอาญาโดยรวมการไต่สวนและการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ในองค์กรเดียวกัน การพิสูจน์ความผิดดังกล่าวที่เรียกว่า ระบบไต่สวน ถูกตั้งข้อรังเกียจจากอารยประเทศว่าป่าเถื่อน ล้าหลังเพราะผู้ไต่สวนกับผู้ลงโทษเป็นบุคคลองค์กรเดียวกัน หากความเป็นกลางได้ยาก ผู้พิพากษามักมองว่าตนเองมีหน้าที่ในการปรามปราม ผู้กระทำความผิดด้วย อารยประเทศโดยเฉพาะมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส จึงไม่ยอมรับ

ราชการทางศาลของประเทศไทย ต่อมาจึงมีการพยายามแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตั้งแต่ ร.ศ.115 และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรื่อยมาจนถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2478 ประเทศไทยจึงได้บังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างเด็ดขาด โดยรับแนวคิดมาจากแอฟริกาใต้¹ ภายใต้การกดดันของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสที่ให้เลือกใช้ระบบกฎหมายของตน ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีการสอบสวนและไต่สวนพิสูจน์ความผิดจากข้าราชการหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ที่เรียกว่า นครบาล กรมการอำเภอ อัยการและศาลไต่สวนหรือที่เรียกว่า ศาลโปริสภา ความสับสนในเรื่องอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องจึงมีอยู่มาก เมื่อมีการร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเกิดแนวคิดแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี โดยประสงค์ให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนแทนที่การไต่สวนมูลฟ้องของศาล แนวความคิดดังกล่าวจึงมีหลักการว่าให้การสอบสวนมีคุณค่าเท่าเทียมกับการไต่สวนและห้ามพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลหากไม่มีการสอบสวนคดีนั้นมาก่อน ความคิดดังกล่าว จึงส่งผลให้การดำเนินคดีของประเทศไทยแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เป็นกระบวนการเดียวกันไม่เป็นไปตามหลักสากลมาจนถึงปัจจุบันนี้

5.1.4 ปัญหาว่าจากระเบียบว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนคดีอาญานั้น เนื่องจากพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองอย่างชัดเจนถึงความเป็นกลางและความอิสระที่จะเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ จึงมักจะถูกแทรกแซงจากปัจจัยต่าง ๆ สาเหตุหนึ่งน่าจะเกิดจากการตรวจสอบภายในของพนักงานสอบสวนยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส พนักงานสอบสวนอาจจะกระทำการใดในสิ่งที่ไม่ควรกระทำด้วยปัจจัยใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นถูกร้องขอหรือมีความกดดันจากผู้บังคับบัญชา นักการเมือง กระแสสังคม ความรู้สึกส่วนมากของประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ขาดความอิสระและความเป็นกลาง จึงส่งผลร้ายต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย ปัญหาว่าด้วยระเบียบ ข้อบังคับในการสอบสวนคดีอาญา พอจะแยกได้ดังนี้

¹ กุลพล พลวัน, การบริหารกระบวนการยุติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 9

5.1.4.1 การสอบสวนคดีอาญาที่กระทำได้เพียงคนเดียว

การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พนักงานสอบสวน สามารถเริ่มคดีด้วยตนเองด้วยคำฟัง และกระทำการสอบสวนตั้งแต่ต้นจนจบสิ้นถึงขั้นมีความเห็นทางคดี ซึ่งหมิ่นเหม่ต่อผลการสอบสวนที่อาจจะถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ การปราศจากการตรวจสอบ ทัดทานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาว่าเมื่อสอบสวนแล้วไม่นำเข้าสำนวนการสอบสวนหรือนำพยานหลักฐานออกจากสำนวนการสอบสวนเพื่อช่วยเหลือผู้หนึ่งผู้ใด อันเนื่องมาจากถูกแทรกแซงด้วยปัจจัยใด ๆ ก็ตาม หรือแม้แต่พนักงานสอบสวนผู้นั้นกระทำการอันมิชอบด้วยความคิดของตนเพียงผู้เดียว

5.1.4.2 การทำความเห็นทางคดีเพียงผู้เดียว

การสอบสวนของพนักงานสอบสวน เป็นการกระทำที่กระทำลับหลังผู้ต้องหาและผู้เสียหายอีกด้วย หากไม่ใช่การสอบสวนผู้เสียหาย อีกทั้งกระทำได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ เนื่องจากจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วความลับเพื่อประสิทธิภาพในการรู้ตัวผู้กระทำความผิด และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงไม่เปิดเผยเช่นเดียวกันกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ที่จะต้องกระทำโดยเปิดเผย ต่อหน้าจำเลย กระทำการในวันทำการ การสอบสวนและการทำความเห็นทางคดีได้เพียงผู้เดียว โดยไม่มีพนักงานสอบสวนด้วยกันร่วมตรวจสอบในแนวราบหรือระดับเดียวกันรับผิดชอบต่อการทำความเห็นร่วมกันจึงมีโอกาที่จะถูกแทรกแซงได้จากองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากมีผู้รู้เห็นเพียงคนเดียว ไม่มีพนักงานสอบสวนผู้อื่นมาร่วมตรวจสอบ ทัดทาน ทักท้วง เมื่อจะกระทำการอันไม่ถูกต้องไม่ว่ากรณีใด ๆ

5.1.4.3 การส่งมอบสำนวนการสอบสวนให้ผู้อื่นสอบสวนต่อ

เนื่องจากยังขาดระเบียบที่ชัดเจนว่าการสอบสวนคดีต่าง ๆ โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ ควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนผู้ใดบ้างเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ดังนั้น การสอบสวนคดีบางคดีผู้บังคับบัญชาอาจให้พนักงานสอบสวนในบังคับบัญชาที่ตนสามารถสั่งการได้ให้ทำการสอบสวนไปในทิศทางที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้บังคับบัญชาจึงสั่งการให้ส่งมอบสำนวนการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนที่ตนสั่งการได้ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากระเบียบในการดำเนินการสอบสวนยังไม่รัดกุม ชัดเจนเพียงพอต่อความเป็นอิสระในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

5.1.4.4 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนในฐานะที่ต้องเป็นกลางกับสถานะตำรวจ ในฐานะ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์”

พนักงานสอบสวน เป็นที่ข้าราชการตำรวจนั้น จะต้องรับภาระในการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่สำคัญ คือ การสร้างสันติหรือความสงบร่มเย็นในสังคม ถือว่าเป็นข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่มีฐานมาจากอำนาจทางการเมือง แต่เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นและมีการส่งเรื่องถึงพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนมักจะได้รับความคาดหวังว่าจะต้องมีเมตตาธรรมต่อทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา คู่ความทั้งสองฝ่ายมักจะร้องขอให้ฝ่ายตนได้รับความเป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยากว่าจะรักษาสอดคล้องไว้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายแต่ในขณะเดียวกันจะต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา เนื่องจากพนักงานสอบสวน มักจะได้ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้เสียหายก่อนที่จะได้ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ต้องหา เมื่อพบความเสียหายจากปากคำผู้เสียหาย พยาน ร่องรอยหลักฐานจากบาดแผลตามร่างกายของผู้เสียหายหรือร่องรอยการประทุษร้ายจากการตรวจสถานที่เกิดเหตุ ประกอบกับคำพูดในลักษณะที่ถากถางของฝ่ายผู้เสียหายในเชิงไม่ไว้วางใจการทำงานของพนักงานสอบสวนตามทัศนคติที่ตนเคยทราบมาในครั้งก่อน ๆ พนักงานสอบสวนจึงอาจเกิดความเศร้าใจ เจ็บปวดและคับแค้นใจเป็นธรรมดา จึงมักก่อให้เกิดอคติแก่ผู้ต้องหาในทางที่เชื่อไปก่อนว่าผู้ต้องหาน่าจะได้กระทำผิดไปจริง ไม่มากก็น้อย เมื่อถูกฝ่ายผู้เสียหายกระตุ้นความคิดในการเร่งรัดเอาผิดกับผู้ต้องหา จึงยากที่จะวางตัวเป็นกลางและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินคดีไปโดยความเป็นอิสระและความเป็นกลางตามพยานหลักฐานและขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และวิชาชีพที่ตนพึงมีกับหน้าที่ของผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ที่ฝ่ายผู้เสียหายพึงคาดหวังว่าจะได้รับความกรุณาจากพนักงานสอบสวนให้เขาพ้นทุกข์ในยามที่เดือดร้อนจากการถูกกระทำหรือประทุษร้าย ดังนั้น ในบางกรณีจึงมีความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างหน้าที่ของข้าราชการประจำในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ที่ต้องมีความเมตตาธรรมกับหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องวางตนเป็นกลางในฐานะเป็นผู้ค้นหาความจริงอย่างเป็นภาวะวิสัย จึงเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของความอิสระและความเป็นกลางของกระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าความบกพร่องของกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องที่เป็นสาเหตุให้การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นไปอย่างมีภาวะวิสัย ขาดความน่าเชื่อถือเท่าที่ควร ไม่เป็นกระบวนการเดียวกัน ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

โดยง่าย อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันว่าผู้เกี่ยวข้องทางคดีจะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องที่เป็นไปด้วยความเป็นกลางและอิสระ ปราศจากอคติจึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งจากทางกฎหมายปกครองและการบริหารงานบุคคล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ดังนี้

5.2.1 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ว่าด้วยการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้นให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการสั่งให้ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ยังสำนักนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนให้ไปประจำยังสำนักนายกรัฐมนตรีได้ ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษพนักงานสอบสวน มีอิทธิพลต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ผู้ได้บังคับบัญชา จึงมีโอกาที่จะแทรกแซงการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนให้กระทำการหรืองดเว้นที่จะกระทำการใด ทำให้การสอบสวนคดีอาญากระทำไปโดยขาดภาวะวิสัย ไม่สามารถรักษาความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้ก้าวล่วงต่อข้าราชการประจำไปเกินความพอดีหรือเกินไปกว่าการกำกับในเชิงนโยบายต่อองค์กรพนักงานสอบสวนที่เป็นข้าราชการประจำในฐานะที่ฝ่ายบริหารพึงรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 29 จะกำหนดให้การแต่งตั้งโยกย้ายอัยการไปดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการจะกระทำได้อีกเมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอมและคณะกรรมการอัยการเห็นชอบ แต่อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในการสั่งให้ข้าราชการอัยการผู้หนึ่งผู้ใดไปปฏิบัติหน้าที่ยังสำนักนายกรัฐมนตรีได้ รวมทั้งสามารถแต่งตั้งได้เช่นกัน เพียงแต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีการใช้อำนาจตามมาตรานี้ จึงเป็นที่หวั่นไหวกันในวงการอัยการว่า นายกรัฐมนตรี อาจใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จึงมีการเสนอแนวคิด

หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไว้ในการร่างรัฐธรรมนูญนี้แล้ว² ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคิดนี้

ในส่วนของพนักงานสอบสวน จะเห็นว่าแม้แต่ในกฎหมายพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 เอง ก็ยังไม่มีหลักประกันความอิสระและความเป็นกลางของพนักงานสอบสวน จึงเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานสอบสวน ไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ อย่างน้อยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมา หากเจ้าพนักงานผู้ที่มีความประพฤติดีและทำงานมีประสิทธิภาพ จะมีความมั่นคงในตำแหน่งเช่นเดียวกับอัยการหรือตุลาการ เพื่อจะได้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.2.2 การแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ในส่วนที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานสอบสวน

กฎหมายการบริหารงานตำรวจต้องปรับปรุงแก้ไขในประเด็นโครงสร้างและสังกัดของตำรวจฝ่ายสอบสวน กล่าวคือ ควรแยกตำรวจทั่วไปกับตำรวจที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการทำคดีออกจากกันในการบังคับบัญชา โดยให้พนักงานสอบสวนและตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีมีคุณสมบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากตำรวจทั่วไปให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง ให้พนักงานสอบสวนมีความเกี่ยวข้องกันสัมพันธ์ในแนวราบมากขึ้นในทางที่จะปรึกษาหารือหรือทดแทนกันได้เพื่อไม่ให้กระทำความผิดต่อวิชาชีพ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองหรืออิทธิพลใด ๆ มีหลักการพิจารณาให้ความดีความชอบเช่นเดียวกับอัยการ การให้คุณให้โทษ อยู่ในรูปของคณะกรรมการ อำนาจทางการเมืองสามารถแทรกแซงได้ในเรื่องนโยบายเท่านั้น ส่วนการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการทำความเห็นทางคดี ไม่สามารถแทรกแซงได้ แต่อาจตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ ดังนั้น จึงสมควรให้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวน ให้มีสภาพบังคับได้จริง เป็นการคุ้มครอง ควบคุม ตรวจสอบพนักงานสอบสวนในเชิงเนื้อหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพียงรูปแบบ จะต้องตรวจสอบอย่าง

² โปรดดูร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 246

สม่ำเสมอ ต่อเนื่อง ไม่ใช่กระทำอย่างเอิกเกริกพอเป็นพิธีในเบื้องต้นแล้วหยุดไป แก้ไขกฎหมายระเบียบราชการตำรวจให้ข้าราชการตำรวจทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่แล้ว มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้ เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการออกระเบียบ คำสั่งอันจะเกิดผลดีต่อส่วนรวม สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญว่าด้วยความเสมอภาค โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมพนักงานสอบสวน ให้มีอำนาจในการคุ้มครองพนักงานสอบสวนที่กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ควบคุม ตรวจสอบ ลงโทษพนักงานสอบสวนที่กระทำผิดวินัย โดยปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ

5.2.3 การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่ว่าด้วยการรับคำร้องทุกข์ และอำนาจการสอบสวน

ควรแก้ไขเงื่อนไขในการเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการให้กว้างขวางขึ้น โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ สอบสวนคดีอาญาบางประเภท การให้คำปรึกษาและวางแผนทางคดีก่อนสอบสวนเสร็จสิ้น ดังนี้

1. แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการสามารถรับคำร้องทุกข์เริ่มต้นคดีได้เองในบางประเภทคดี บางลักษณะคดี เช่น คดีลอบปลงพระชนม์ คดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร คดีที่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมือง การเดินขบวนประท้วง ความขัดแย้งทางศาสนา คดีที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐพิพาทกับประชาชน คดีที่เจ้าพนักงานฆ่าผู้อื่นหรือประทุษร้ายผู้อื่นโดยอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีที่ต้องหาหรือผู้เสียหายเป็นนักการเมืองกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาทั่วไป คดีที่ส่งผลต่อความรู้สึกไม่ปลอดภัยของประชาชน เช่น การลอบวางระเบิด คดีลอบประทุษร้ายบุคคลสำคัญ การแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้ ย่อมทำให้พนักงานอัยการสามารถเข้าสอบสวนคดีได้เองในคดีสำคัญ ๆ เมื่อเห็นข้อเท็จจริงตั้งแต่เบื้องต้นย่อมสามารถสอบสวนได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เนื่องจากองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง และคดีลักษณะดังกล่าวเป็นคดีพิเศษที่จะต้องใช้ความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการสอบสวน

แต่อย่างไรก็ตามเมื่ออัยการรับคำร้องทุกข์หรือสอบสวนเบื้องต้นแล้ว อาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปจนการสอบสวนจะเสร็จก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานสอบสวน มีความชำนาญทั้งในการสืบสวนสอบสวนมากกว่าอัยการที่ยังขาดเครื่องมือ

และบุคลากรที่จะทำให้การสืบสวนสอบสวนเป็นประสิทธิภาพได้ แนวคิดดังกล่าวนี้จะทำให้ทั้งการสืบสวนสอบสวนและการสอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นหนึ่งเดียว เป็นกระบวนการเดียวกันมากขึ้นและมีภาวะวิสัยอย่างแท้จริงได้ สามารถหาความแท้จริงแห่งคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

อำนาจการรับคำร้องทุกข์และการสอบสวนของอัยการ จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ โดยสามารถกำหนดวิธีดำเนินการกฎกระทรวงเพื่อสอดคล้องกับหน้าที่ของอัยการตามหลักสากลและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 46(9) ที่บัญญัติว่า “สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงฯ”

2.แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานสอบสวนสามารถประสานงานกับอัยการในการนำสำนวนไปให้อัยการตรวจสอบพยานหลักฐานและให้คำแนะนำปรึกษาทางคดี โดยอัยการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบสำนวนการสอบสวนนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนส่งมาในภายหลัง โดยเป็นหลักการเดียวกับที่อัยการให้คำปรึกษาทางคดีแก่ราชการทั่วไป ย่อมได้ประโยชน์มากกว่าเมื่อเกิดข้อบกพร่องแล้ว พนักงานสอบสวนถูกฟ้องร้อง อัยการอาจจะต้องมาแก้ต่างให้ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้งรัฐและคู่ความที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้เสียหายตามกฎหมายผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการได้ ก่อนที่สำนวนการสอบสวนจะเสร็จสิ้นและส่งถึงอัยการและให้บางกรณีที่เป็นอัยการมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจสอบได้และสั่งการตามสมควร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การสอบสวนกระทำไปเพื่อการฟ้องร้องสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าเทียมกับการไต่สวนมูลฟ้องของศาล ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้ จะเป็นการควบคุมพนักงานสอบสวน ให้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานด้วยความระมัดระวังไม่ให้คู่ความร้องเรียนไปยังอัยการ และต้องถูกเรียกสำนวนการสอบสวนไปตรวจสอบวิธีการดังกล่าวนี้ ย่อมได้ผลในเชิงการประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการว่าพนักงานสอบสวน ไม่ได้เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอัยการ เป็นผู้ช่วยของอัยการ ซึ่งหากจะมีการแก้ไขกฎหมายให้ถึงขั้นที่พนักงานสอบสวน ต้องรายงานการรับคำร้องทุกข์ไปยังอัยการทุก ๆ คดี และเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดที่เคยมีการผลักดันมานานแล้ว การแก้ไขกฎหมายตามแนวคิดนี้ น่าจะได้รับการต่อต้านจากพนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชามากกว่าการแก้ไขกฎหมายให้พนักงานสอบสวน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและผู้มีส่วนได้เสียมีช่องทางในการดำเนินคดีหรือใช้สิทธิต่ออัยการหรืออัยการเห็นข้อเท็จจริงใน

บางกรณีตามแนวคิดที่เสนอข้างต้น และยังส่งผลต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกระบวนการ
สอบสวนฟ้องร้อง สร้างหลักประกันในการผดุงความเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้น

5.2.4 การแก้ไขระเบียบว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา การสังกัดของพนักงานสอบสวน สาย การบังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาให้
ชัดเจน เนื่องจากการสั่งการของผู้บังคับบัญชามักกระทำโดยหนังสือสั่งการ ไม่มีการประมวล
รวบรวมไว้อย่างชัดเจนว่าระเบียบคำสั่งดังกล่าวยังใช้อยู่หรือไม่ สอดคล้องกับความเป็นธรรมและ
สามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ จึงเห็นควรแก้ไขระเบียบคำสั่งประมวลให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่
ชัดเจน อย่างน้อยจะต้องมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

1.ให้พนักงานสอบสวนร่วมกันสอบสวนและให้ความเห็นทางคดีร่วมกันตั้งแต่ 2 คน
ขึ้นไป เพื่อป้องกันการไม่สอบสวนพยานบางปากเพื่อช่วยเหลือผู้หนึ่งผู้ใดหรือนำข้อเท็จจริงออก
จากสำนวน การนำสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานสอบสวนนายอื่นสอบสวนแทนตนด้วย
สาเหตุมีผลประโยชน์มิชอบบางประการ ไม่ว่าพนักงานสอบสวน จะกระทำด้วยตนเองหรือถูก
อิทธิพลใด ๆ จูงใจให้กระทำ สำนวนคดีสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา จะต้องมีการให้ความเห็นทางคดี
ร่วมกัน 3 คน การร่วมกันสอบสวนและสั่งคดีดังกล่าวเป็นการร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงและ
ให้ความเห็นทางคดี เพื่อความละเอียดรอบคอบถี่ถ้วนในการดำเนินคดีอีกทั้งช่วยกันติดตาม
พนักงานสอบสวน หากจะมีการกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักการสอบสวนหรือกระทำผิด
กฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและป้องกันการ
ถูกแทรกแซงทางการเมืองหรือจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ การสั่งคดีจึงควรมีการตรวจสอบกันใน
แนวราบ แต่ให้มีสายการบังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งคดีสั่งลง

2.ควรวางระเบียบในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้สอดคล้องกับหลัก
กฎหมายและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการที่จะต้องรักษาความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ
เพื่อเป็นหลักประกันแก่พนักงานสอบสวนและประชาชน โดยกำหนดหลักการว่า “พนักงาน

สอบสวนมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก มีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน”³

5.2.5 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานสอบสวน

โดยให้เป็นองค์วิชาชีพพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นศูนย์บ่มเพาะจริยธรรมพนักงานสอบสวน ป้องกันหรือเฝ้าระวังการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ฝ่ายบริหารหรืออิทธิพลต่าง ๆ โดยให้มีการออกประมวลจริยธรรมพนักงานสอบสวน ที่สามารถบังคับใช้ได้จริง มีความเป็นไปได้ พนักงานสอบสวนร่วมกันแสดงความคิดเห็น เสนอความเห็น ไม่ใช่ให้ผู้ที่มีใช้พนักงานสอบสวนจัดทำระเบียบ หรือประมวลจริยธรรมให้บังคับต่อพนักงานสอบสวน โดยผู้จัดทำประมวลจริยธรรมไม่ต้องถูกบังคับ เพราะเหตุว่าจริยธรรมนั้น เป็นเรื่องที่มีสถานะสูงกว่าระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย เป็นเรื่อง queทุกคนในวิชาชีพเห็นร่วมกันว่าจะนำไปประพฤติปฏิบัติเพื่อรักษาเกียรติภูมิแห่งองค์วิชาชีพ

คณะกรรมการพนักงานสอบสวนนี้ อาจดัดแปลงมาจากคณะกรรมการตุลาการหรือคณะกรรมการอัยการ หรือคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้พอที่จะใช้ได้เหมาะสมกับสภาพงานของตำรวจ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ก็ได้กำหนดมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจไว้ส่วนหนึ่งแล้ว แต่เท่าที่ผ่านมามีคณะกรรมการดังกล่าว ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างบรรลุผล ดังนั้นในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจะออกระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานสอบสวนและวางระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนให้ไปพลางก่อนเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายซึ่งแนวทางดังกล่าวก็มีโอกาสที่จะเป็นไปได้

คณะกรรมการพนักงานสอบสวนนั้น ควรมีหน้าที่ทั้งควบคุมความประพฤติของพนักงานสอบสวนและคุ้มครองพนักงานสอบสวนที่ได้กระทำหน้าที่ด้วยความถูกต้อง จะต้อง

³ โปรดดูระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 (ปรับปรุงใหม่) ข้อ 5 และ ข้อ 6

ปลูกฝังความสำนึกว่าพนักงานสอบสวนนั้น แม้จะดำรงตำแหน่งในหน้าที่ของผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ อีกหน้าที่หนึ่ง ซึ่งมีภารกิจคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ก็จะต้องตระหนักถึง บทบาทของพนักงานสอบสวน ที่จะต้องการรักษาความเป็นกลาง มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยการสอบสวนนั้น ให้มีความระลึกว่า พนักงานสอบสวน เป็นผู้ชี้กรรมของผู้ต้องหาตามคำสอนของท่านพุทธทาสภิกขุ⁴ ที่เคยสั่งสอนผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาในการบรรยายเรื่อง “หลักพุทธศาสนาสำหรับผู้พิพากษา” ว่าผู้พิพากษาอยู่ในฐานะผู้ชี้กรรมท่านนั้น จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังไม่ให้ชี้ผิดพลาดขาดหรือเกิน ค้นหาความแท้จริงของคดีอย่างมี ภาวะวิสัย ปราศจากอคติ คือ รัก โลภ โกรธ หลง อันเป็นไปตามหลักอินทภาษที่ผู้พิพากษา ไทยยึดถือมาแต่ครั้งบรรพกาล นอกจากนี้แล้วในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวนจะต้องมีอุเบกขาต่อผลการสอบสวน⁵ โดยให้คานึงเสมอว่าประเทศไทยปกครองด้วย ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ เสรีภาพ ความเสมอภาคและภราดร ภาพ⁶ ซึ่งหลักการประการสุดท้าย นับว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่พนักงานสอบสวน พึงตระหนักถึง ว่าการรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระและ ความเป็นกลางในการสืบสวนสอบสวนคดี ย่อมจะส่งผลถึง ความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อยใน ฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ที่ได้ก่อให้เกิดความปรองดองของผู้คนในสังคมที่จะมีความเชื่อมั่นว่าตน จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของ รัฐอันเป็นเป้าหมายสูงสุดในการบริหารประเทศชาติบ้านเมือง ดังนั้น หลักประกันความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการสอบสวนฟ้องร้องจึงนับเป็นหลักการสำคัญข้อหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร , คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร , พิมพ์ครั้งที่ 1 , (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชวนพิมพ์ , 2548) , น.61

⁵ มีชัย ฤชุพันธุ์ , บทบาทของพนักงานสอบสวนในกระแสโลกาภิวัตน์ , อ้างใน ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ , ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบสวน (เล่ม 1) , (นครปฐม : งาน 2 ฝ่ายฝึกอบรม สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน , 2546) , น.4

⁶ สุดสมัย ศรีสุข , “หลักการสำคัญทางนิติศาสตร์ตามระบอบประชาธิปไตย” , พิมพ์ เป็นที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพคุณพ่อพัก ศรีสุข 12 มีนาคม 2517 , (กรุงเทพมหานคร : บุรินทร์การพิมพ์ , 2517) , น.1 - 2

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ทุกภาคส่วนจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญยิ่งขึ้นไปและนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย

