



การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน (กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)



สกร
สำนักงานการยุติธรรม
OFFICE OF JUSTICE AFFAIRS

ยธสอว
กรมการยุติธรรมและคดีอาญา

จัดตั้งสถาบันพัฒนาการสอบสวนทางอาญาแห่งชาติ



ประเทศญี่ปุ่น

1. ตำรวจญี่ปุ่นสามารถเริ่มทำการสอบสวนเบื้องต้นในคดีอาญาได้ทุกประเภท แต่การรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น
2. พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนและการฟ้องคดีอาญา
3. พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดีเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น
4. พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท (ไม่บังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนทุกคดี แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง)
5. พนักงานอัยการญี่ปุ่นสามารถรับการคำร้องทุกข์กล่าวโทษจากผู้เสียหายได้โดยตรง และมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ

ประเทศเกาหลีใต้

1. พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และสั่งฟ้องคดีอาญา
2. พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท
3. พนักงานอัยการเกาหลีใต้สามารถเริ่มต้นการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง หรือจะเข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจในคดีอาญาก็ได้
4. พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีหน้าที่ในการขอหมายอาญาต่อศาล (หมายค้น หมายยึด และหมายขัง) ตามที่ตำรวจร้องขอ

ประเทศไทย

1. พนักงานอัยการไทยไม่มีอำนาจสอบสวนในคดีอาญาได้ทุกประเภท เว้นแต่ในกรณีคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี
2. พนักงานอัยการไทยมีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว
3. พนักงานอัยการไทยไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี

สภาพปัญหา

1. การขาดประสิทธิภาพ
2. การล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพ
3. ความล่าช้า ไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม
4. การไม่เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน
5. การไม่อาจตรวจสอบได้
6. การขาดบุคลากรที่มีทัศนคติอันวิญญูธรรม

แนวคิดในการแก้ไขปัญหา

1. การพัฒนาคน
2. การพัฒนากฎหมาย
3. การพัฒนากระบวนการ



รายงานสรุปผลกิจกรรมถอดบทเรียน (Lesson Learned Report)

หัวข้อ การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน
เพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน
(กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)

จัดทำโดย กลุ่มจามจุรี

รายชื่อสมาชิก

๑. นายจิรันธนิน กীরติกิตติพัฒน์
๒. นางบุษกร อักษรพาลี
๓. นายพาทิศ ศุภะพงษ์
๔. พันเอก พุฒิพงษ์ ชีพสมุทร
๕. นายมหันต์โชค แฉล้มเขตต์
๖. นางสาวลลิตา อรรถพิมล
๗. พันตำรวจตรี สันติ มุริจันทร์
๘. นางสาวดา จิรธีรโชติ
๙. นางสาวสนนา ขจรวัฒนากุล
๑๐. นายสุวิชา เพ็งไพบูลย์



การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน (กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)



สกร
สำนักงานกฤษฎีกา
OFFICE OF JUSTICE AFFAIRS

ยธสอ
กรมการยุติธรรม
กรมการยุติธรรม

จัดตั้งสถาบันพัฒนาการสอบสวนทางอาญาแห่งชาติ



ประเทศญี่ปุ่น

- ตำรวจญี่ปุ่นสามารถเริ่มทำการสอบสวนเบื้องต้นในคดีอาญาได้ทุกประเภท แต่การรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น
- พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนและการฟ้องคดีอาญา
- พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดีเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น
- พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท (ไม่บังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนทุกคดี แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง)
- พนักงานอัยการญี่ปุ่นสามารถรับการคำร้องทุกข์กล่าวโทษจากผู้เสียหายได้โดยตรงและมีอำนาจเริ่มคดีได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ

ประเทศเกาหลีใต้

- พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และสั่งฟ้องคดีอาญา
- พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท
- พนักงานอัยการเกาหลีใต้สามารถเริ่มต้นการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง หรือจะเข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจในคดีอาญาก็ได้
- พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีหน้าที่ในการขออนุญาตอายัดต่อศาล (หมายค้น หมายยึด และหมายขัง) ตามที่ตำรวจร้องขอ

ประเทศไทย

- พนักงานอัยการไทยไม่มีอำนาจสอบสวนในคดีอาญาได้ทุกประเภท เว้นแต่ในกรณีคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี
- พนักงานอัยการไทยมีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว
- พนักงานอัยการไทยไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี

สภาพปัญหา

- การขาดประสิทธิภาพ
- การล่งละเมิดสิทธิเสรีภาพ
- ความล่าช้า ไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม
- การไม่เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน
- การไม่อาจตรวจสอบได้
- การพัฒนาบุคลากรที่มีทัศนคติอันวิญญูธรรม

แนวคิดในการแก้ไขปัญหา



๑. การพัฒนาคน



๒. การพัฒนากฎหมาย



๓. การพัฒนากระบวนการ

One Page Concept Paper การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน (กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)

One Page Concept Paper การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน (กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)

บทคัดย่อ

เอกสารรายงานฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบการสอบสวนคดีอาญา ในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ตลอดจนการศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยในชั้นสอบสวนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาและให้ได้รูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยที่เหมาะสม รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน

ผลจากการศึกษา พบว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือมีอำนาจหน้าที่ร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่พิจารณาว่าจะส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล ต้องทำงานตามเอกสารสำนวนการสอบสวนที่ได้รับจากพนักงานสอบสวนเท่านั้น โดยพนักงานอัยการไม่เคยพบพยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานบุคคลหรือพยานวัตถุมาก่อนแต่อย่างใด เป็นเหตุให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐาน ผิดพลาดคลาดเคลื่อนและนำผู้บริสุทธิ์มาฟ้องจนศาลฟังลงโทษเสมอมา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้จะพบว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นไม่ได้บัญญัติเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวน แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นพนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง และพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้เมื่อได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่สอบสวนจากพนักงานอัยการ คดีจึงสามารถเข้าสู่การดำเนินการของพนักงานอัยการได้จากการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจและจากการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยตรงจากผู้เสียหาย และในประเทศเกาหลีใต้พนักงานอัยการสามารถเริ่มสอบสวนคดีด้วยตนเองหรือจะเข้าร่วมสอบสวนในคดีที่พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจก็ได้

ส่วนข้อเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. นั้น เห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิเฉพาะในส่วนของผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา อันได้แก่ ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องสงสัย ในขณะที่ถูกจับหรือควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน และมีได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา (ก่อนมีการตั้งข้อกล่าวหา) เพื่อดำเนินคดีฟ้องต่อศาล รวมทั้งมิได้มีขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องในการตั้งข้อกล่าวหาก่อนการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหา ตลอดจนมิได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นในพยานหลักฐานและในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอน (ก่อนการตั้งข้อกล่าวหา) เพื่อดำเนินคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อป้องกันการบิดเบือนพยานหลักฐาน ตั้งแต่แรก ประกอบกับพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการสอบสวนคดีอาญาอยู่แล้ว หากมีกฎหมายใหม่ออกมาหลายฉบับมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจแล้ว จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายใหม่แต่อย่างใด แต่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมสำหรับประเด็นท้าทายดังกล่าวในอนาคต ทั้ง ๓ ส่วน คือ ๑. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาบุคคล ๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากฎหมาย และ ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการ

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกระบวนการยุติธรรมให้เกิดผลโดยปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา นอกจากนี้แล้ว แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมในเรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ ๕ ได้กำหนดให้ดำเนินการปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาเพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม ซึ่งแนวคิดเรื่องการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาจึงถูกพูดถึงมาโดยตลอด แต่ยังไม่เคยทำได้สำเร็จ ทั้งที่ในต่างประเทศมีตัวอย่างของระบบการสอบสวนคดีอาญามากมาย หลายประเทศการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ บางประเทศให้หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบรักษาการตามกฎหมายนั้นๆ สามารถทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษทางอาญาได้เอง ในขณะที่ปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาของไทย จะเริ่มต้นที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามลำดับ ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น เว้นแต่เป็นคดีพิเศษที่ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการรวบรวมพยานหลักฐาน และในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานก่อนที่จะส่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดี ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายพิเศษที่จะดำเนินคดีกับความผิดอาญาเฉพาะเรื่อง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวนมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นกระบวนการสอบสวนที่เจ้าพนักงานต้องค้นหาพยานหลักฐานเพื่อทราบความจริงในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เพราะเป็นช่วงเริ่มต้นของการรวบรวมพยานหลักฐานในคดี ซึ่งหากเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมก็จะส่งผลให้การพิสูจน์ความจริงในคดีและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมตั้งแต่เริ่มต้นไปถึงในขั้นตอนต่อไป จนเสร็จสิ้นคดี ซึ่งกระบวนการค้นหาความจริงบางคดีมีความซับซ้อน ยุ่งยาก เต็มไปด้วยขั้นตอนการดำเนินการ มีค่าใช้จ่ายและต้องอาศัยความรู้ด้านกฎหมาย เกินกว่าที่ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้าใจและสามารถดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเอง ยิ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นคนที่ด้อยทั้งความรู้และทุนทรัพย์ ก็ย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมากในการต่อสู้คดี โอกาสที่จะต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมย่อมมีความยุ่งยากและก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแสวงหาความยุติธรรมให้กับตนเอง โดยผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Poll) หลายสำนัก ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า กระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ส่งผลต่อความรู้สึกของประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการสอบสวนของตำรวจ ทั้งความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยความรู้สึกเหล่านี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการสอบสวนของตำรวจ โดยภาพรวมทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ปัญหาในระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย คือ การสอบสวนขาดความเป็นอิสระ ทำให้เกิดการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ และการสอบสวนคดีอาญามีลักษณะผูกขาดโดยพนักงานสอบสวน

คนเดียวหรือหน่วยงานเดียว จึงไม่มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงทำให้การสอบสวนเกิดความไม่เป็นธรรม มีการร้องเรียน ร้องขอความเป็นธรรม และฟ้องร้องเป็นคดีอาญาจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

เมื่อก้าวถึงกระบวนการยุติธรรมที่พึงปรารถนาอันเป็นเป้าหมายที่ต้องการพัฒนาไปให้ถึงแล้วนั้น จึงอาจหมายถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม โดยสาระสำคัญของหลักประกันความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าในประเทศใดๆ จึงมักอยู่ที่ความรวดเร็ว ความถูกต้อง ความเป็นธรรม ความทั่วถึง ความเสมอภาพ หรือความเสมอหน้ากัน และแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏถึงความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจน หรืออ่อนด้อยทางความรู้ด้านกฎหมาย และเป็นผู้ที่ได้รับความไม่เสมอภาคทางโอกาสและถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม ยังไม่สามารถเข้าถึงหรือพึงพากระบวนการยุติธรรมจากรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้เอง คณะผู้ศึกษาหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๑๓ (กลุ่มจามจุรี) จึงได้เห็นความสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามฉบับนี้จะนำเสนอในที่นี้ คือ กระบวนการสอบสวนสามัญที่รวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแยกงานสอบสวนให้กับองค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงยกระดับมาตรฐานในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้มีทิศทางอันพึงประสงค์ มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง และมีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับหลักการสากลที่บัญญัติไว้ในกรอบกติการะหว่างประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทยที่จะต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. (ในชั้นกฤษฎีกา) เพื่อให้ได้รูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยที่เหมาะสม
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงเพื่อยกระดับการพัฒนามาตรฐานการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน

ขอบเขตของการศึกษา

๑. การศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. (ในชั้นกฤษฎีกา)
๒. การศึกษานี้ มุ่งศึกษาระบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

คำจำกัดความหรือนิยามต่างๆ

มาตรฐาน หมายถึง มาตรฐานสากลระหว่างประเทศว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกรอบกติการะหว่างประเทศที่เป็นหลักการสากล และรวมถึงมาตรฐานสหประชาชาติและสนธิสัญญาาระดับภูมิภาค และมาตรฐานระดับภูมิภาคที่เป็นปฎิญาต่างๆ ที่ประเทศไทยจะพึงได้อนุวัติหลักการและแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในหรือนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องต่อไป

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง การดำเนินการเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในชั้นสืบสวน สอบสวน และการพิจารณาสั่งฟ้องคดี หรือกระบวนการอื่นใดอันจะยังให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาทั้งในส่วนของผู้ถูกจับกุม ผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหา จำเลย และผู้เสียหาย

คดีอาญา หมายถึง คดีที่กฎหมายกำหนดโทษสำหรับลงแต่ผู้กระทำความผิด ดังต่อไปนี้ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ และ (๕) ริบทรัพย์สิน

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายซึ่งพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเพื่อให้ความเป็นธรรมกับทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา โดยหากมีการสอบสวนแล้วพบว่าไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นหรือหากมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ต้องยุติการดำเนินคดีโดยเร็ว

พนักงานสอบสวน หมายถึง พนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

เนื้อหา

สภาพปัจจุบันของปัญหา

สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจากการวิจัยพบว่า มีดังนี้

๑. การขาดประสิทธิภาพ
๒. การล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพ
๓. ความล่าช้า ไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม
๔. การไม่เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน
๕. การไม่อาจตรวจสอบได้
๖. การขาดบุคลากรที่มีทัศนคติอำนวยความยุติธรรม

รายละเอียดของปัญหา

จากการรวบรวมข้อมูลการเสวนาทางวิชาการ รวมถึงรายงานวิจัยต่างๆ สามารถสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ดังนี้

๑. กระบวนการจับ ควบคุม และคุมขังผู้ถูกดำเนินคดี รวมถึงการดำเนินการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจยังขาดหลักประกันที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินคดี ดังนี้

๑.๑ กฎหมายเปิดโอกาสให้ตำรวจใช้อำนาจในการจับผู้ถูกกล่าวหาได้โดยง่าย กระบวนการในการออกหมายจับซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ยังขาดการตรวจสอบที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจตำรวจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เป็นเวลานาน และตำรวจมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาว่าจะให้ประกันตัวหรือไม่ ระบบที่เป็นอยู่จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้วิธีจับก่อนแล้วสอบสวนภายหลัง ตลอดจนการสอบสวนที่มุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากผู้ต้องหาเป็นหลักหรือระบบ “ค้นหาความจริง” ซึ่งไม่ใช่การ “ค้นหาความจริง” ไม่ว่าจะเป็นการใช้พฤติกรรมก้าวร้าวกับผู้ต้องหาหรือประชาชน การเรียกเก็บเงินหรือสิ่งตอบแทนเพื่อช่วยเหลือในคดีหรือการรับสินบน การข่มขู่ให้อำนาจบังคับในทางไม่ถูกต้อง การใช้กำลังจับกุมเอาตัวประชาชนไปทำร้ายบังคับขู่เข็ญให้รับสารภาพ หากจับผิดตัวก็ปกปิดความผิดที่จะมาถึงตนโดยการยัดเหยียดข้อหาและของกลาง เช่น ยาเสพติดแก่ผู้ถูกจับถูกทำร้าย เป็นต้น

๑.๒ วิธีปฏิบัติในการดำเนินการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ปัญหาที่ทำให้การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาต่อเนื่องยาวนานและยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ อันเนื่องมาจากที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนมีความบกพร่องหลายประการ อาทิเช่น

๑.๒.๑ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเฉพาะพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหา (อาจเป็นผู้เสียหายหรือเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมเองในฐานะผู้กล่าวหา) เพื่อเอาผิดแก่ผู้ต้องหาเป็นสำคัญ โดยละเลยต่อการรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งมุ่งพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนด้วย ในทางปฏิบัติหลายครั้งที่เมื่อผู้ต้องหาให้การปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลแห่งการปฏิเสธ พร้อมระบุพยานหลักฐานที่ประสงค์ให้พนักงานสอบสวนได้สอบสวนปากคำพยานฝ่ายผู้ต้องหาที่สามารถยืนยันความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนมัก

บายเปียงให้ผู้ต้องหาไปให้การต่อสู้และนำพยานเข้าเบิกความเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนในชั้นศาล ซึ่งเมื่อถึงชั้นพิจารณา ศาลอาจใช้ดุลพินิจไม่เชื่อพยานจำเลยเนื่องจากไม่เคยอ้างให้พนักงานสอบสวนได้สอบสวนมาก่อน กลับเพิ่งปรากฏตัวในชั้นพิจารณาโดยเห็นว่าเป็นพิรุณ เช่นนี้ย่อมส่งผลเสียหายแก่คดีของจำเลยได้ หากพนักงานสอบสวนได้สอบสวนพยานฝ่ายจำเลยไว้ตั้งแต่ต้น พนักงานอัยการย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้รอบคอบยิ่งขึ้น หลายคดีอาจมีการสั่งไม่ฟ้องจำเลย ทำให้จำเลยไม่ต้องเสียเวลา เงินทอง และอิสรภาพในการต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าคดีจะถึงที่สุด

๑.๒.๓ พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานไม่ชอบด้วยกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานจากการจับกุม ตรวจค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจากการปฏิบัติผิดขั้นตอน การสอบสวนผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กโดยไม่มีสหวิชาชีพเข้าร่วม เป็นต้น

๑.๒.๔ พนักงานสอบสวนขาดความชำนาญในการตรวจและเก็บพยานหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ ทำการถ่ายภาพ จัดทำแผนที่สังเขปของสถานที่เกิดเหตุ ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งไม่สามารถบิดเบือนได้ ทำให้การรับฟังพยานหลักฐานในชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาลผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความจริง

๑.๒.๕ พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจในการสอบสวนพยานบุคคลที่จะมาให้ปากคำถึงการรับรู้ของตนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีผิดพลาด เช่น การนำพยานที่ไม่ได้รู้เห็นโดยตรงในประเด็นมาสอบสวนเป็นพยานบุคคลซึ่งเป็นพยานแวดล้อม ไม่เห็นเหตุการณ์ในคดี หรือไม่ใช่ประจักษ์พยานทุกคดี ซึ่งตามกฎหมายแล้วไม่สามารถรับฟังเป็นพยานเพื่อลงโทษจำเลยได้

๑.๒.๖ พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดีล่าช้า เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการในกำหนดเวลาเท่าใด ไม่มีกฎหมายกำหนดลำดับขั้นตอนในการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ทั้งยังไม่ได้กำหนดว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมในคดีนั้นต้องมีอย่างน้อยเพียงใด การปฏิบัติงานในการสอบสวนจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานสอบสวนแต่ละคนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้

๑.๒.๗ ตำแหน่งพนักงานสอบสวนเป็นตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานย่อมมากตามไปด้วย อีกทั้งปริมาณงานในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนมีจำนวนมาก และลักษณะของคดีบางคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนเกินความสามารถและความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวนในระดับสถานี อีกทั้งงานสอบสวนที่รับคดีตามเวรรับแจ้งคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ไม่มีระบบการรับและจ่ายสำนวนคดีแบบอัยการหรือผู้พิพากษาทำให้ขาดความเชี่ยวชาญในคดี

๑.๒.๘ ทศนคติต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในเชิงลบเพราะเห็นว่าการสอบสวนเป็นเพียงการดำเนินการทำการสำนวนให้ครบตามระเบียบและคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับการทำสำนวนการสอบสวนที่กำหนดไว้ แล้วส่งให้พนักงานอัยการพิจารณา หากยังไม่ถูกต้องครบถ้วนเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการจะสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมภายหลัง พนักงานสอบสวนจึงไม่ขวนขวายแสวงหาและติดตามพยานหลักฐานที่มีคุณค่าในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีที่ดีที่สุด ขาดความสนใจต่อการไต่ถามสืบเสาะหาทางแยบยลความเสียหายของผู้เสียหายหรือการสืบสวนหาสาเหตุและเหตุจูงใจในการกระทำความผิดที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณากำหนดโทษและวิธีการลงโทษ ตลอดจนการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดตลอดทั้งการขาดขวัญกำลังใจจากระบบการพิจารณาให้ความดีความชอบของสายงานสอบสวนที่ไม่ได้แยกออกเป็นกรณีเฉพาะ

๑.๒.๙ พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเกินกว่าความผิดที่อัยการจะฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา ทำให้ผู้ต้องหาต้องถูกจำคุกหนักเกินกว่าข้อหาที่กระทำความจริง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการตรวจสอบการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวน มีเพียงระเบียบปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของดุลพินิจในการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนได้อย่างเพียงพอ

๑.๒.๑๐ พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาที่ไม่มีมูลเหตุ พุทธิการณ์และพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีและภายหลังอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องติดคุกเสียอิสรภาพเสียชื่อเสียงอย่างไม่เป็นธรรม หรือหากในกรณีพนักงานสอบสวนตั้งข้อกล่าวหาโดยไม่มีมูลความจริง ไม่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้พนักงานอัยการใช้อำนาจสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว จึงต้องใช้ระยะเวลาในการสอบสวนมากขึ้น หากพนักงานอัยการไม่สามารถตรวจสอบพบความบกพร่องดังกล่าวจนไปปรากฏในชั้นพิจารณาคดี อาจเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องคดี ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการลงโทษตามกฎหมายได้

๑.๒.๑๑ การแจ้งข้อหาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดเพียงว่าการแจ้งข้อหาจะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหาเท่านั้น จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่พนักงานสอบสวนกว้างเกินควร ทำให้พนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจใช้ดุลพินิจสอบปากคำพยานที่เกี่ยวข้องเพียงบางปากแล้วใช้ดุลพินิจเห็นว่ามีหลักฐานตามสมควรแล้ว ทั้งที่ยังมีพยานหลักฐานอื่นๆ ต้องดำเนินการรวบรวมอีกมาก ทำให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาในขณะที่ยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วน เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาต้องถูกควบคุมตัวเป็นระยะเวลานานเกินสมควร เพราะหากรวบรวมพยานหลักฐานจนเพียงพอและเสร็จสิ้นแล้วอาจพบว่าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดก็เป็นได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวพนักงานสอบสวนต้องไม่เรียกผู้ต้องหามาแจ้งข้อหาดำเนินคดี โดยหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้แน่ชัดว่าพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานจนเพียงพอแล้วจึงแจ้งข้อหาจะทำให้ผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดไม่ถูกแจ้งข้อหาหรือไม่ต้องควบคุมตัวไว้ดำเนินคดีอีกต่อไป

๑.๒.๑๒ การแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหานั้น ผู้ต้องหาไม่ทราบว่ามีพยานหลักฐานใดที่ยืนยันได้ว่าตนเองได้กระทำความผิดบ้างจึงไม่สามารถแก้ข้อหาได้ถูกต้อง

๑.๒.๑๓ พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนเร่งด่วนวันสุดท้ายของระยะเวลาฝากขังในคดีสำคัญๆ เช่น คดียาเสพติด โดยเจตนาทำให้อัยการพิจารณาคดีไม่ทัน เป็นเหตุให้พนักงานอัยการต้องรีบฟ้องคดีไปก่อนเท่าที่พยานหลักฐานตามแนวทางที่พนักงานสอบสวนประสงค์จะเป็น เพื่อให้พนักงานอัยการไม่มีเวลาพิจารณาและสั่งสอบสวนเพิ่มเติมรวบรวมพยานหลักฐานจนสิ้นสงสัย ทำให้ส่งผลเสียแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องถูกรัฐดำเนินคดีอย่างไม่เป็นธรรม แม้ต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างร้ายแรง กล่าวคือ หากกรณีที่จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จริงเท่ากับได้ใช้อำนาจและบุคลากรของรัฐรังแกละเมิดสิทธิมนุษยชนคนบริสุทธิ์ และกรณีจะยิ่งเลวร้ายกว่าหากคนบริสุทธิ์นั้นต้องติดคุกสูญเสียชื่อเสียง สิทธิเสรีภาพในชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างการสอบสวนและพิจารณาคดี แต่หากกรณีที่จำเลยคือผู้กระทำความผิดตัวจริง การยกฟ้องย่อมหมายถึงการปล่อยอาชญากรลอยนวลไป ก่อกรรมกับประชาชนต่อไป และใช้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องที่ไม่รอบคอบนี้พอกตัวอาชญากรเพราะไม่อาจจะดำเนินคดีในความผิดเดิมได้อีกเพราะขัดต่อหลักการสากลว่าบุคคลย่อมไม่ถูกดำเนินคดีในการกระทำใดถึงสองครั้ง

๑.๒.๑๔ พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนล่าช้าหรือทำสำนวนอ่อนจนเสียหายต่อความยุติธรรมและคดีขาดอายุความ หรือหากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาล่าช้าจนใกล้ครบกำหนดฝากขังผู้ต้องหาแล้ว (เมื่อครบกำหนดระยะเวลาฝากขังตามกฎหมายแล้ว หากพนักงานอัยการยังไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ต้องปล่อยผู้ต้องหาไป เพราะหมดระยะเวลาในการควบคุมตัวแล้ว จากนั้นเมื่อสำนวนพร้อมฟ้องเมื่อใดก็ต้องออกหมายเรียกหรือขอหมายจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาขึ้นฟ้องต่อศาลต่อไป) อาจมีผลต่อการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และส่งผลเสียต่อคดีของรัฐในชั้นพิจารณาของศาลได้

๑.๒.๑๕ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลและขาดทางเลือกในการริเริ่มคดี โดยคดีอาญาส่วนใหญ่จะต้องผ่านช่องทางพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ทำให้ขาดการดุลและคานอำนาจสอบสวนในระหว่างหน่วยงานสอบสวนขึ้นต้น ทำให้นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลสามารถวิ่งเต้นหรือควบคุมแนวทางการดำเนินคดีฝ่ายตำรวจเพียงหน่วยงานเดียวได้โดยง่าย รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น ป่าไม้ สุนัขจิ้งจอก อุทกกรรม ควบคุมอาคาร เป็นต้น ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น มีความชำนาญในกฎหมายต่างๆ ของตนยิ่งกว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมาก แต่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้

๑.๒.๑๖ การถูกแทรกแซงดุลพินิจของพนักงานสอบสวนจากปัจจัยภายนอก อาทิเช่น นักการเมืองในทุกระดับผ่านระบบการแต่งตั้งโยกย้ายของพนักงานสอบสวนและผ่านผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ญาติพี่น้อง หรือผู้มีพระคุณอื่นๆ ของพนักงานสอบสวนเองขอร้องให้ช่วยเหลือในทางคดี ตลอดทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวของพนักงานสอบสวนกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีบทบาทหน้าที่อีกด้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานสอบสวนไม่มีข้อจำกัดเรื่องถิ่นที่อยู่ ภูมิภาคหรือระยะเวลาที่ให้งานปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่เหมือนผู้พิพากษาหรืออัยการจึงมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีและมีอิทธิพลต่อดุลพินิจของพนักงานสอบสวนได้

๑.๓ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมยังมีทัศนคติในการควบคุมตัวผู้ต้องหาและจำเลยไว้ในอำนาจมากกว่าปล่อยชั่วคราว สำหรับการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวยังคงถือทุนทรัพย์หรือสถานะของบุคคลเป็นสำคัญ เช่น ข้าราชการมาเป็นประกันในการปล่อยชั่วคราว ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีซึ่งเป็นผู้ยากจน ไม่มีความสามารถในการขอประกันตัว ต้องถูกควบคุมหรือขังระหว่างคดีโดยไม่มีความจำเป็น

๒. ระบบการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนโดยอิสระและเด็ดขาด ซึ่งจากผลของการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่หลายประการ เช่น

๒.๑ พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้พบกับพยานหลักฐานโดยตรง เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทเข้าร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นสอบสวนคดี แต่จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนจากพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารเฉพาะที่พนักงานสอบสวนรวบรวมจัดส่งมาให้เท่านั้น ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้พนักงานอัยการเกิดความผิดพลาดต่อข้อเท็จจริงในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี ตลอดจนกระทบถึงประสิทธิภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาล แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนหนึ่งคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็ดี การส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็ดี จะทำได้เฉพาะในกรอบรูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้ เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปสัมผัสข้อเท็จจริงด้วยตัวเองได้

๒.๒ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจออกหมายเรียกหรือควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างสืบสวนและสอบสวน ทำให้ในการสอบสวนพนักงานอัยการต้องกระทำผ่านพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ จึงทำให้คดีไม่อาจเสร็จสิ้นได้ด้วยความเร็ว

๒.๓ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แยกอำนาจหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันโดยเด็ดขาด และไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานคนใดมาให้ซักถามได้เอง ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานได้เอง ไม่อาจตรวจสอบและเข้าถึงข้อเท็จจริงในคดีได้ ต้องทำผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น จึงทำให้คดีมีความล่าช้าและอาจได้ข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนเช่นเดิม

๒.๔ เนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสั่งคดี และหากสั่งฟ้องจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจะทำสำนวนโดยละเอียดพร้อมทั้งข้อหาและสรุปความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งทำให้พนักงานสอบสวนต้องมีภาระหน้าที่สูงมาก กล่าวคือ ทั้งต้องรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาข้อกฎหมายเพียงลำพัง แต่พอมาถึงชั้นพนักงานอัยการก็ต้องมีการพิจารณาสรุปสำนวนกันใหม่ ความเห็นทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนจะมีน้ำหนักค่อนข้างน้อยในการสั่งสำนวนของพนักงานอัยการ กระบวนการทำงานดังที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนในการทำงาน ส่งผลถึงประสิทธิภาพและสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เป็นต้น การมอบหมายภาระที่มากเกินไปให้พนักงานสอบสวนและในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจที่กว้างขวาง มีผลทำให้พนักงานสอบสวนบางคนหันไปใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสอบสวนค้นหาความจริงจากตัวผู้ต้องหาโดยวิธีการบีบบังคับ เป็นต้น ซึ่งสร้างภาระหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ด้านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจมาโดยตลอด

๒.๕ พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้นและไม่มีความหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจในการตั้งข้อกล่าวหาจากพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดี แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปเมื่อการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสร็จสิ้นและเสนอมายังพนักงานอัยการแล้ว ความผิดพลาดในระหว่างกระบวนการสอบสวนที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้รับการตรวจสอบแก้ไขจนกว่าการสอบสวนจะส่งไปยังพนักงานอัยการซึ่งใช้ระยะเวลานาน อันส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะหากพนักงานอัยการมีโอกาสได้รับทราบถึงการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น ก็อาจจะเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ที่อาจตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม และในเชิงคดียังช่วยให้การสอบสวนได้รับการยอมรับจากศาลมากขึ้น เพราะดำเนินการโดยมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนโดยตรงด้วย

๓. หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการร่วมมือและการประสานงานที่ดี ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างมุ่งพัฒนาและสร้างอาณาจักรของตนเองเป็นสำคัญ โดยปราศจากการแสวงหาความร่วมมือกันที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการบริหารงานที่ไม่ได้ประโยชน์สูงสุดในเชิงงบประมาณด้วย

๔. งบประมาณของรัฐบาลที่ให้การพัฒนาระบบการยุติธรรมอยู่จำกัดมากเมื่อเทียบกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ จากการศึกษาพบว่า พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณคดี ทำให้เกินขีดความสามารถที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพ เมื่อปริมาณงานมาก พนักงานสอบสวนก็ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้งานผ่านไป ประกอบกับพนักงานสอบสวนยังขาดความรู้ จรรยาบรรณ และการพัฒนา รวมไปถึงความพร้อมเรื่องพัสดุภัณฑ์และอุปกรณ์ในการปฏิบัติราชการที่พนักงานสอบสวนต้องรับภาระ โดยการออกค่าใช้จ่ายเองตั้งแต่เริ่มเป็นพนักงานสอบสวน ได้แก่ ต้องซื้อโต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ดีด (คอมพิวเตอร์) ต้องใช้ยานพาหนะส่วนตัวเข้ามาปฏิบัติงาน ขาดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น การส่งหมายเรียกให้แก่พยานในคดีอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะส่งด้วยตนเองหรือให้ผู้ใดบังคับบัญชาเป็นผู้จัดส่งย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความไม่เหมาะสมด้านอาคารสถานที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กฎหมายให้สิทธิผู้ต้องหาพบและปรึกษาทนายความสองต่อสอง แต่ปรากฏว่าสถานีตำรวจเกือบทั้งหมดไม่มีสถานที่หรือห้องที่จะให้ทนายพบผู้ต้องหาหรือเตรียมปรึกษาคดี

๕. ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นล่อลวงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏปัญหาในหลายรูปแบบ ได้แก่ การคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยานเท่าที่ควร การเลือกปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจที่ไม่เที่ยงธรรม การทุจริตและการทำงานที่ล่าช้า เป็นต้น หรือหากกรณีผู้เสียหายซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนที่มีความเห็นสั่งไม่ฟ้องและคดียุติ ไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบความสุจริต หรือความโปร่งใสหรือความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้

๖. กระบวนการยุติธรรมขาดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางกิจกรรมไม่ได้ทำแบบต่อเนื่องหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่ก็ยังขาดการมีส่วนร่วมหรือยังไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ทำให้ขาดการตรวจสอบ ร่วมรับทราบปัญหาและอุปสรรค และร่วมกำหนดนโยบายอันเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม

๗. ขาดการพัฒนาบุคลากรด้วยการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจด้านการสืบสวนและสอบสวนแก่พนักงานสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีนั้น มักจะเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือจบปริญญาตรีจากนิติศาสตรบัณฑิต และเข้าอบรมจนได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนในตำแหน่งรองสารวัตรสอบสวน ซึ่งประสบการณ์ในการสอบสวนจะยังน้อยไม่มากเท่าที่ควร ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพและปรับปรุงเพิ่มเทคนิคการสอบสวนทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง มีความเที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพสูงสุด

๘. ระบบการสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรการควบคุม ตรวจสอบการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถด้านกฎหมายและการสอบสวน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มาจากสายงานอื่น ไม่เคยผ่านงานสอบสวนมาก่อน ทำให้งานในชั้นการสอบสวนไม่สามารถพิจารณาและกลั่นกรองได้ว่า ส่วนงานการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้น ถูกต้องและมีการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นช่องว่างให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการทำส่วนงานการสอบสวนซึ่งขัดกับหลักนิติธรรม

แนวทางการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑. มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการรวบรวมข้อมูลมาตรฐานสากลระหว่างประเทศว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา พิธีสาร สนธิสัญญา ปฏิญญา หลักการพื้นฐาน กฎมาตรฐานขั้นต่ำ และแนวทางต่างๆ หลายฉบับซึ่งเป็นกรอบกติการะหว่างประเทศที่เป็นหลักการสากล และรวมถึงมาตรฐานสหประชาชาติและสนธิสัญญาระดับภูมิภาค และมาตรฐานระดับภูมิภาคที่เป็นปฏิญญาต่างๆ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑.๑ มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ สิทธิความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายและศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมโดยศาลที่เป็นอิสระ ศาลที่เป็นกลางและมีอำนาจ และศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย บทบาทของพนักงานอัยการ และความเป็นอิสระของวิชาชีพกฎหมาย เป็นต้น

๑.๒ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการจับกุม การควบคุมตัวระหว่างรอขึ้นศาล และการสอบสวนทางอาญา ได้แก่ สิทธิที่จะมีอิสรภาพส่วนบุคคลและข้อห้ามต่อการควบคุมตัวโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับแจ้งถึงเหตุผลของการจับกุมและข้อกล่าวหาต่อบุคคล สิทธิที่จะได้รับแจ้งซึ่งสิทธิของตนเอง สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายก่อนการพิจารณาคดี สิทธิที่จะได้รับเวลาและการอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอในการเตรียมตัวเพื่อแก้ข้อกล่าวหา สิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวโดยไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอก สิทธิที่จะปรากฏตัวต่อหน้าผู้พิพากษาโดยไม่ชักช้า สิทธิที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันควร สิทธิระหว่างการสอบสวน สิทธิที่จะถูกควบคุมตัวในสถานควบคุมตัวที่รับรองอย่างเป็นทางการ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและไม่ถูกทรมานระหว่างการควบคุมตัว และสิทธิได้ระหว่างการจับกุมและควบคุมตัวก่อนขึ้นศาล เป็นต้น

๑.๓ สิทธิของผู้เสียหายและมาตรฐานที่ใช้กับผู้เสียหายจากอาชญากรรม ได้แก่ มาตรฐานทั่วไปว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติที่โหดร้ายและการคุกคาม สิทธิที่จะแจ้งความต่อเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สิทธิที่จะได้รับข้อมูลสนเทศ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล สิทธิที่จะมีการสอบสวนอย่างเป็นผล สิทธิที่เกี่ยวข้องการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา สิทธิระหว่างการพิจารณาคดีในศาล สิทธิเกี่ยวกับการปล่อยตัวจำเลยหรือผู้

ต้องโทษ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว สิทธิที่จะได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และ สิทธิที่จะได้รับการชดเชยและรับทราบความจริง เป็นต้น

๒. ระบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

๒.๑ ประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบระบบกล่าวหา พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้ง ในด้านสอบสวนและการฟ้องคดี อัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญา จนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย พนักงานอัยการมีอำนาจโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ มีอำนาจ สอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ซึ่งคดีนั้นเข้าสู่อัยการไม่ว่าโดยการรับคดีและสอบสวนโดยอัยการเองหรือรับคดี จากตำรวจ โดยอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานตำรวจ

๒. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

๓. อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาเป็นของ อัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ ฟ้องคดีนั้น ใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

๔. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลัง ศาลพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาล นับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหา ในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

๕. อำนาจหน้าที่ในการขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง

๖. ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาสผลประโยชน์ของมหาชน

จากอำนาจหน้าที่ของอัยการญี่ปุ่นในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าอัยการ ญี่ปุ่นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือ เมื่อเกิดความผิดทางอาญาจนถึงสิ้นสุดคดีคือการ บังคับตามคำพิพากษา เมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไปที่เกิดเหตุและทำการ สอบสวนเบื้องต้นแล้วรายงานเหตุดังกล่าวต่ออัยการทันทีว่าใครเป็นผู้เสียหาย สถานการณ์ของการกระทำ ความผิดเป็นอย่างไร และผู้ใดควรเป็นผู้ต้องสงสัย สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนหนึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบคดีนี้ ในขั้นตอนนี้คดียังอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กล่าวคือ ยังไม่มีการส่งคดีให้แก่ พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการได้เข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นแล้ว

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้บัญญัติเป็นการบังคับ ให้อัยการต้องทำการสอบสวนทุกคดี แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง ในความผิดทุกประเภท กล่าวได้ว่าอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอยู่อย่างไม่จำกัด แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการมักจะสอบสวนเฉพาะคดีที่สำคัญ หรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทาง เศรษฐกิจ เช่น คดีภาษีอากร รวมทั้งคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใน ระบบราชการของข้าราชการระดับสูง นอกจากนี้ เจ้าพนักงานธุรการประจำสำนักงานอัยการสามารถทำการ

สอบสวนได้เมื่อได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่สอบสวนจากอัยการ เนื่องจากอัยการมีอำนาจสอบสวนเองคดีจึงสามารถเข้าสู่การดำเนินการของอัยการได้ทั้งจากการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวน หรือจากการที่อัยการรับรู้การกระทำ ความผิดอาญาด้วยตนเอง และจากการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยตรงจากผู้เสียหาย กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษก็ตาม หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการ กระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบ และควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแยกออกจากการ ปฏิบัติงานสืบสวนของตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาเพื่อให้คดีมีความน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผล และเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรม การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทาง การเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมาย มีอำนาจอิสระในเชิงตุลาการ และได้รับความคุ้มครองการ ปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ย่อมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด

๒.๒ ประเทศเกาหลีใต้

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ถ้าเป็นคดีอาญาโดยทั่วไปแล้ว ตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นการสอบสวน ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ เช่น คดีลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย หรือคดีจราจร โดยทำความเห็นและ สรุปลำนวนเสนอพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะดำเนินการสอบสวนต่อไป โดยอาจจะสอบปากคำ ผู้ต้องหาหรือพยานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมด้วยตนเองก็ได้ ในส่วนของคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ คดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด คดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม คดีภาษีอากร คดีที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยปกติอัยการจะใช้อำนาจในการสอบสวนด้วยตนเอง โดยไม่ใช้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

พนักงานอัยการเกาหลีใต้แต่ละคนมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาได้อย่างอิสระ โดยสามารถเริ่มคดีได้ด้วยตนเองหรือจะเข้าไปร่วมในคดีที่พนักงานสอบสวนทำอยู่ก็ได้ ซึ่งในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของเกาหลีใต้ มาตรา ๑๙๖ บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสืบสวนสอบสวนภายใต้ การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ กล่าวคือ มีอำนาจในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการ กระทำความผิดทางอาญา มีอำนาจสั่งการและให้คำแนะนำแก่ตำรวจที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนในการ ดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องหาหรือพยานเพื่อมาสอบสวน ด้วยตนเองและมีอำนาจเข้าตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญคือการนำตัวผู้กระทำความผิดทาง อาญาฟ้องคดีต่อศาล และในฐานะที่เป็นผู้รักษาสันติประโยชน์ของแผ่นดิน พนักงานอัยการจะเข้าร่วมในการ พิจารณาคดีของศาลทุกครั้ง เพื่อให้การปรับกฎหมายในคดีเป็นไปโดยถูกต้องยุติธรรม

พนักงานอัยการประเทศเกาหลีใต้ มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุกคดี ตลอดจนการสั่งฟ้อง คดีอาญาและมีอำนาจกำกับและสั่งการพนักงานสอบสวน โดยในการสอบสวนคดีอาญามีขั้นตอนทำการ สอบสวน ดังนี้

๑. เมื่อมีคดีเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะรายงานให้พนักงานอัยการทราบ
๒. เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจสถานที่เกิดเหตุพร้อมพนักงานอัยการ

๓. การขึ้นสูตรพลิกศพต้องทำคู่กับพนักงานอัยการ
๔. เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถออกหมายเรียกและสอบปากคำพยาน
๕. การออกหมายค้น หมายยึด และหมายขัง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องทำผ่านพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นผู้นำไปยื่นต่อศาล จากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงนำหมายขังไปจับผู้ต้องหาได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องขอคำสั่งสุดท้ายจากพนักงานอัยการในการดำเนินการต่างๆ
๖. เมื่อสอบสวนเสร็จจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาส่งต่อไป โดยมีความเห็นควรฟ้องหรือไม่ควรฟ้อง

สำหรับในคดีที่มีความสำคัญ เช่น คดีที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ คดีที่กระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะและมีผู้เสียหายจำนวนมาก คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีเกี่ยวกับนักการเมือง หรือองค์กรอาชญากรรม พนักงานอัยการเกาหลีใต้มีอำนาจเริ่มต้นการสอบสวนได้ด้วยตนเอง โดยจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงานสอบสวนกลางทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษที่มีความสำคัญในสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งพนักงานอัยการสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือผู้ช่วยพนักงานอัยการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการสอบสวนของพนักงานอัยการได้

๓. ผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. (ในชั้นกฤษฎีกา)

คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน” โดยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. (ในชั้นกฤษฎีกา) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อใช้ประกอบในการศึกษาการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. (ในชั้นกฤษฎีกา) ได้ดังนี้

๑. มีการกำหนดกระบวนการ วิธีการทำงาน ขั้นตอน การบังคับบัญชา และภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. มีการกำหนดหลักการว่า ในคดีที่มีความสำคัญให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นสอบสวน เพื่อเป็นการถ่วงดุล และมีบทบาทในการช่วยเหลือการทำงานของพนักงานสอบสวน

๓. ประชาชนจะได้รับความสะดวกในการไปแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษยังสถานีตำรวจที่ใดก็ได้ โดยให้พนักงานสอบสวนในทุกท้องที่มีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อตน ณ ที่ทำการที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ไม่ว่าเหตุจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด

คณะกรรมการฯ ได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การปฏิรูปกระบวนการสอบสวนทางอาญาควรพิจารณาหลักการว่า “ต้องให้ความจริงทั้งหมดเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลและพยานหลักฐานต้องเข้าสู่การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยไม่ถูกบิดเบือนหรือแก้ไข อีกทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาค และเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก” จึงเห็นควรนำสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ไปปรับปรุงหรือ

แก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ต่อไป

ข้อจำกัดหรือสิ่งที่เป็นอุปสรรคของการดำเนินงานที่ผ่านมา

จากการศึกษาอุปสรรคหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน แสดงให้เห็นว่ายิ่งกฎหมายใหม่ออกมาหลายฉบับมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน ยากแก่การเข้าใจ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงตัวบทกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๒. โครงสร้างและการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีความเป็นอิสระต่อกัน ทำให้การกำหนดนโยบายและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จึงไม่ผูกพันและไม่อาจขัดแย้งกับแนวทางตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่เป็นอิสระของศาล หน่วยงานของศาล และหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญได้

๓. พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) มีอำนาจหน้าที่ได้เพียงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ได้แก่ การเสนอแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ การเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงานยุติธรรม การพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม การเสนอรายงานเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรมหรือแก้ไขข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม การเสนอผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และการเสนอรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการเสนอเรื่องต่อรัฐสภา องค์การศาล องค์การอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจการของศาล องค์การหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การทำงานในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการไม่สอดคล้องประสานเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการ

๔. คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อเป็นกลไกการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและประสานความร่วมมือในระดับจังหวัดนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกได้ ทำให้มีสถานะไม่มั่นคงและต่อเนื่อง อันส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติไปสู่ระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง

๕. กองทุนยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมสำหรับประเด็นท้าทายดังกล่าวในอนาคต

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสาเหตุความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวนนั้น เกิดจากหลากหลายสาเหตุ ซึ่งสามารถแบ่งสาเหตุหลักๆ ของปัญหาได้คือ (๑) สาเหตุจากตัวบุคคล (๒) สาเหตุจากตัวกฎหมาย (๓) สาเหตุจากกระบวนการ และ (๔) สาเหตุอื่นๆ ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวนมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น อาจแก้ได้โดย ๓ แนวทางคือ ๑. การพัฒนาบุคคล ๒. การพัฒนามากกฎหมาย และ ๓. การพัฒนากระบวนการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาบุคคล

ควรเสนอจัดตั้งสถาบันพัฒนาการสอบสวนทางอาญาแห่งชาติ ที่มีลักษณะกึ่งอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีการบริหารงานองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยตรง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนามาตรฐานงานด้านการสอบสวน การพัฒนาบุคลากรด้านการสอบสวนที่เป็นมาตรฐานสากล และการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมกลางด้านการสอบสวนต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพ และปรับปรุงเพิ่มเทคนิคการสอบสวนทั้งในส่วนของพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาและกำกับมาตรฐานวิชาชีพด้านการสอบสวน ตลอดจนการส่งเสริมและสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสายงานการสอบสวน

ข. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนามากกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิเฉพาะในส่วนของผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา อันได้แก่ ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องสงสัย ในขณะที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวนแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวน ร่างกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา ก่อนมีการตั้งข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีฟ้องต่อศาล โดยหากมีการสอบสวนเบื้องต้นแล้วพบว่าไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือหากมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ต้องยุติการดำเนินคดีโดยเร็ว

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหา พบว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งข้อหาต่อผู้ต้องหา เมื่อพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานพอสมควรที่แสดงได้ว่าผู้ต้องหานั้นจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้มีขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องในการตั้งข้อกล่าวหา ก่อนการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหา สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการนั้น พบว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเมื่อได้ดำเนินการสอบสวนในคดีบางประเภท โดยเฉพาะประเภทคดีอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น และคดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด และรวมถึงคดีอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งได้ดำเนินการแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบด้วยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้

พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและตรวจสอบการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี รวมถึงการตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน รวมทั้งให้คำแนะนำหรือสั่งการสอบสวนได้ตั้งแต่เริ่มคดี เพื่อให้สำนวนการสอบสวนถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นธรรม และเมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนแล้ว ให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจว่า จะเข้าร่วมการสอบสวน หรือขอให้แจ้งความคืบหน้าในการสอบสวน หรือขอให้ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งกระบวนการสอบสวนในคดีดังกล่าว มิได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นในพยานหลักฐานและในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอน ก่อนการตั้งข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อป้องกันการบิดเบือนพยานหลักฐาน ตั้งแต่แรก โดยหากมีการสอบสวนแล้วพบว่า ไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นหรือหากมีการกระทำความผิดอาญาขึ้น แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดที่ต้องยุติการดำเนินคดีโดยเร็ว

ดังนั้น แนวทางการพัฒนากฎหมายนั้น ควรมีการทบทวนกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถแก้ไขเพื่อรองรับเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา

ควรให้สิทธิแก่ผู้ถูกจับในคดีอาญา โดยในขณะที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวย่อมมีสิทธิได้รับแจ้งถึงเหตุผลและรายละเอียดของการจับกุมหรือควบคุมตัวซึ่งข้อกล่าวหาใดๆ ที่มีต่อตน โดยเจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมหรือพนักงานสอบสวนต้องชี้แจงเหตุผลและรายละเอียดในช่วงที่มีการจับกุมหรือควบคุมตัวอย่างชัดเจนเพียงพอ และไม่ชักช้า (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๔ วรรคแรก (๑)) โดยให้มีเงื่อนไข ดังนี้

(๑) มีคำอธิบายอย่างชัดเจนถึงข้อเท็จจริงตามกฎหมาย และข้อเท็จจริงทั่วไปอันเป็นเหตุที่ต้องจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาควรได้รับแจ้งในลักษณะที่ช่วยให้สามารถเตรียมให้การแก้ข้อกล่าวหา และดำเนินการเพื่อให้มีการปล่อยตัวโดยทันที

(๒) มีข้อมูลรายละเอียดอย่างเพียงพอเพื่อช่วยให้บุคคลผู้ถูกจับทราบถึงช่องทางการร้องขออำนาจต่อศาล เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนการจับกุมหรือควบคุมตัว ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลสามารถพิจารณาตัดสินโดยไม่ชักช้าว่า การจับกุมหรือควบคุมตัวนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้สั่งให้ปล่อยตัว

(๓) ในกรณีที่บุคคลผู้นั้นไม่เข้าใจหรือไม่สามารถพูดภาษาที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบต่อการจับกุมหรือควบคุมตัวใช้ได้เพียงพอ บุคคลผู้ถูกจับนั้นย่อมมีสิทธิได้รับแจ้งซึ่งข้อมูลตาม (๑) และ (๒) ในภาษาที่ตนเองเข้าใจได้โดยไม่ชักช้า

๒. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนามาตรฐานการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน

๒.๑ ควรปรับปรุงกระบวนการสอบสวนในคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน แบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการสอบสวนเบื้องต้น และขั้นตอนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดี ดังนี้

๑) ขั้นตอนการสอบสวนเบื้องต้น หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงในการ

พิสูจน์ความผิดหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์เพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีซึ่งบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ

๒) ขั้นตอนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดี หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่ได้ตั้งข้อกล่าวหาเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

๒.๒ ในกระบวนการสอบสวน ควรกำหนดสถานะของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดแยกออกจากผู้ต้องหาซึ่งได้มีการพิสูจน์มูลความผิดและตรวจสอบข้อกล่าวหาโดยชัดแจ้งแล้ว (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ (๒)) ดังนี้

“ผู้ต้องสงสัย” หมายความว่า บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด ไม่ว่าจะในฐานะเป็น ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ยังมีได้มีการตั้งข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีฟ้องต่อ ศาล และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ถูกจับหรือบุคคลผู้ซึ่งจะถูกจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

“ผู้ต้องหา” หมายความว่า บุคคลผู้ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้มีการฟ้องต่อศาล

๓. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ

๓.๑ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งข้อกล่าวหา และมีมาตรการตรวจสอบการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวน โดยเมื่อเห็นว่าคดีมีมูลความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง และผู้ถูกกล่าวหาน่าจะเป็นผู้กระทำความผิดและควรดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในข้อหาฐานความผิดใดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนขอความเห็นชอบจากพนักงานอัยการในการตั้งข้อกล่าวหาก่อนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาต่อไป และให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบในการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนนั้นก่อนจะมีการดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา และมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อไม่สมบูรณ์ในการตั้งข้อกล่าวหานั้นๆ

๓.๒ ควรให้พนักงานอัยการสามารถรับคำร้องทุกข์ได้ทุกคดี เนื่องจากมีปัญหาจากการที่เจ้าพนักงานตำรวจมักหลีกเลี่ยงหรือปิดไม่รับคดีไว้ทำการสอบสวนเสมอ ซึ่งหากพนักงานสอบสวนไม่รับคำร้องทุกข์ไว้ทำการสอบสวน ผู้เสียหายก็สามารถที่จะไปร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้อีกทางหนึ่ง อันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนดังกล่าวด้วย และให้พนักงานอัยการมีอำนาจสืบสวนและมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้ในระหว่างการสืบสวนและสอบสวนด้วย

๓.๓ ควรปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญา สามารถสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานได้เอง และจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นในการเข้าถึงพยานหลักฐานและในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้น และเริ่มสอบสวนคดีได้หรือลงไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนได้ เพื่อจะได้รู้เห็นถึงความถูกต้องของพยานหลักฐานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน ตลอดจนสามารถเข้าตรวจสอบและดูแลการสอบสวนคดีต่างๆ ได้ทุกขั้นตอน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒๑) โดยให้มีเงื่อนไข ดังนี้

(๑) **คดีอาญาทั่วไป** ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีที่ได้ทำการจับกุมฝ่ายเดียว หรือจะขอรับคำแนะนำจากพนักงานอัยการหรือให้พนักงานอัยการเป็นที่ปรึกษาก็ได้

(๒) **คดีอาญาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีโทษจำคุกสูง (ตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป)** ให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่แจ้งพนักงานอัยการทราบ โดยให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจว่า จะให้คำแนะนำเข้าเป็นที่ปรึกษา เข้าร่วมทำการสอบสวน หรือจะเข้าควบคุมการสอบสวนก็ได้

(๓) **คดีอาญาที่สำคัญ** อาทิ คดีร้ายแรง (มีอัตราโทษสูงถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต) คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คดีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรม (เช่น กรณีหน่วยงานอื่นปฏิเสธไม่ดำเนินคดี หรือดำเนินคดีโดยไม่ให้ความเป็นธรรม ไม่รวบรวมพยานหลักฐานบางประการ) หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนตั้งใจสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งของพนักงานอัยการล่าช้า เป็นต้น เนื่องจากคดีเหล่านี้ ต้องอาศัยความรอบคอบในการทำคดี ทั้งการค้นหาข้อเท็จจริงและการปรับใช้ข้อกฎหมาย ให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และกำหนดให้การสอบสวนบางคดีดำเนินการในรูปแบบองค์คณะหรือสหเชิงวิชาชีพก็ได้

(๔) **คดีอาญาที่มีลักษณะพิเศษ** ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวน

ค. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการ

โดยที่การขับเคลื่อนนโยบายและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ยังขาดการประสานงานที่เชื่อมโยงทั้งกระบวนการไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีการสอดคล้องประสานเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการได้แล้วนั้น จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในระยะต่อไป คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์หลัก คือ **“การส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานกระบวนการยุติธรรม”** ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรศาล องค์กรอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจของศาล องค์กรหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ นำแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าวแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทัวถึง เท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อย และมีมาตรฐานสากล

๒. เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีลักษณะแยกส่วนเป็นอิสระต่อกัน ดังนั้น จึงควรเสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๒.๑ ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เสนอรายงาน มาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหน่วยงานและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจของศาล องค์กรหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมทุกภาคส่วน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ (๔))

๒.๒ ควรปรับปรุงกระบวนการและวิธีการได้มาซึ่งแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตลอดจนทั้งแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้ครอบคลุมถึงกระบวนการจัดทำ “แผนปฏิบัติการพัฒนากระบวนการยุติธรรม” ทั้งในระดับหน่วยงานหรือระดับจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ในลักษณะให้มีผลบังคับในทางกฎหมายมากกว่าการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

๒.๓ ควรปรับปรุงกลไกในการเชื่อมโยงการทำงานและประสานการขับเคลื่อนนโยบายและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีหน้าที่จัดทำ “แผนปฏิบัติการพัฒนากระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด” ให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และให้มีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่จัดทำขึ้น และเสนอรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

๒.๔ ควรเสนอจัดตั้ง “กองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนากระบวนการยุติธรรม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการบริหารงานยุติธรรม เป็นเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่ได้จัดทำขึ้น ตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการศึกษา การค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

๒.๕ ควรมีการเสนอรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี รัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรตุลาการของศาล องค์กรหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานสอดคล้องประสานเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ (๖) และมาตรา ๒๑)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษา พบว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือมีอำนาจหน้าที่ร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่พิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล ต้องทำงานตามเอกสารสำนวนการสอบสวนที่ได้รับจากพนักงานสอบสวนเท่านั้น โดยพนักงานอัยการไม่เคยพบพยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานบุคคลหรือพยานวัตถุมาก่อนแต่อย่างใด เป็นเหตุให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐาน ผิดพลาดคลาดเคลื่อนและนำผู้บริสุทธิ์มาฟ้องจนศาลฟังลงโทษเสมอมา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้จะพบว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นไม่ได้บัญญัติเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวน แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นพนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง และพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ เมื่อได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่สอบสวนจากพนักงานอัยการ คดีจึงสามารถเข้าสู่การดำเนินการของพนักงานอัยการ ได้จากการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจและจากการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยตรงจากผู้เสียหาย และในประเทศเกาหลีใต้พนักงานอัยการสามารถเริ่มสอบสวนคดีด้วยตนเองหรือจะเข้าร่วมสอบสวนในคดีที่พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจก็ได้

ส่วนข้อเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. นั้น เห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิเฉพาะในส่วนของผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา อันได้แก่ ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องสงสัย ในขณะที่ถูกจับหรือควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน และมีได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา (ก่อนมีการตั้งข้อกล่าวหา) เพื่อดำเนินคดีฟ้องต่อศาล รวมทั้งมิได้มีขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องในการตั้งข้อกล่าวหา ก่อนการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหา ตลอดจนมิได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นในพยานหลักฐานและในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอน (ก่อนการตั้งข้อกล่าวหา) เพื่อดำเนินคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อป้องกันการบิดเบือนพยานหลักฐาน ตั้งแต่แรก ประกอบกับพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการสอบสวนคดีอาญาอยู่แล้ว หากมีกฎหมายใหม่ออกมาหลายฉบับมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจแล้ว จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายใหม่แต่อย่างใด แต่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมสำหรับประเด็นท้าทายดังกล่าวในอนาคต ทั้ง ๓ ส่วน คือ ๑. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาบุคคล ๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากฎหมาย และ ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมสำหรับประเด็นท้าทายดังกล่าวในอนาคต มีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

ก. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาบุคคล คือ ควรเสนอจัดตั้งสถาบันพัฒนาการสอบสวนทางอาญาแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานการเฉพาะด้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนามาตรฐานงานด้านการสอบสวน การพัฒนาบุคลากรด้านการสอบสวนที่เป็นมาตรฐานสากล และการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมกลางด้านการสอบสวนต่างๆ

รวมทั้งการพัฒนาและกำกับมาตรฐานวิชาชีพด้านการสอบสวน ตลอดจนการส่งเสริมและสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสายงานการสอบสวน

ข. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากฎหมาย

๑. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา คือ ควรให้สิทธิแก่ผู้ถูกจับในคดีอาญาได้รับแจ้งถึงเหตุผลและรายละเอียดของการจับกุมหรือควบคุมตัวซึ่งข้อกล่าวหาที่มีต่อตนในขณะที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวอย่างชัดเจนเพียงพอและไม่ชักช้า

๒. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนามาตรฐานการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ประกอบด้วย (๑) ควรปรับปรุงกระบวนการสอบสวนในคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนแบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการสอบสวนเบื้องต้น และขั้นตอนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และ (๒) ควรกำหนดสถานะของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดแยกออกจากผู้ต้องหาซึ่งได้มีการพิสูจน์มูลความผิดและตรวจสอบข้อกล่าวหาโดยชัดแจ้งแล้ว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีต่อผู้ถูกกล่าวหา

๓. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ประกอบด้วย (๑) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งข้อกล่าวหาและมีมาตรการตรวจสอบการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวน (๒) ควรให้พนักงานอัยการสามารถรับคำร้องทุกข์ได้ทุกคดี และ (๓) ควรปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้พนักงานอัยการสามารถเข้าตรวจสอบและดูแลการสอบสวนคดีต่างๆ ในทุกขั้นตอน

ค. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการ ประกอบด้วย (๑) ควรกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์หลัก “การส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานกระบวนการยุติธรรม” ให้อยู่ภายใต้แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมนำแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (๒) ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) โดยให้มีอำนาจเสนอรายงาน มาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา องค์การศาล องค์การอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจการของศาล องค์การหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (๓) ควรปรับปรุงกระบวนการและวิธีการได้มาซึ่งแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนอื่นที่เกี่ยวข้องไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมีการประสานเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการ (๔) ควรกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ (๕) ควรเสนอจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนากระบวนการยุติธรรมขึ้นเพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และ (๖) ควรมีการเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี รัฐสภา องค์การศาล องค์การอัยการ และหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจการของศาล องค์การหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานสอดประสานเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

- ปรีชาญา เลิศวิเศษปัญญา และอโณทัย โสมา. (๒๕๕๔). “คู่มือสังเกตการณ์กระบวนการยุติธรรมทางอาญา
แนวทางเพื่อการปฏิบัติ ลำดับที่ ๕”. ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา.
- ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (๒๕๕๖). “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย” ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อ
การปฏิรูปประเทศ. กรุงเทพฯ. สำนักงานปฏิรูป (สปร.): หน้า ๒๒ – ๓๗.
- คณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๓). รายงานการพิจารณา
ศึกษา เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน”.
- วิชญ์ เครื่องาม. (๒๕๕๒). “การตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม”. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (พิมพ์ครั้งที่ ๑). สถาบันพระปกเกล้า : หน้า ๑๘, ๒๒ – ๒๓.
- วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่. (๒๕๖๑). “มาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการตั้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวน
โดยพนักงานอัยการ”. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม – ธันวาคม
๒๕๖๑. : หน้า ๑๙๐ – ๑๙๒.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (๒๕๖๐). “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม”. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_๖๓๖๑๔๔.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (๒๕๖๐). “การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางสากล”. สืบค้นจาก
https://waymagazine.org/inquiry_reform/.
- สุธีร์ ศุภนิติย์. (๒๕๔๐). “ระบบกฎหมายเกาหลี”. วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ มกราคม –
มิถุนายน ๒๕๔๐. : หน้า ๒๖.
- สุเมธ จิตต์พานิช. (๒๕๓๘). “หลักการค้นหาความจริงในการสอบสวน”. : หน้า ๖๘.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๔๙). พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๔๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓/ตอนที่ ๒๖ ก/หน้า ๖/๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๒). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (แก้ไขเพิ่มเติม) ราชกิจจา
นุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๓๔ ก/หน้า ๑๘/๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒.

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารรายงานสรุปผลกิจกรรมถอดบทเรียนฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง” รุ่นที่ ๑๓ (ยธส.๑๓) คณะผู้ศึกษาในนามกลุ่มจามจุรีได้เลือกศึกษาในประเด็น การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมายให้แก่ประชาชน ภายใต้หัวข้อ “การพัฒนามาตรฐานระบบการดำเนินคดีอาญา ในชั้นสอบสวนเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน (กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่พึงปรารถนา)” โดยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับระบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศ เกาหลีใต้ ตลอดจนทั้งการศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการดำเนินคดีอาญา ของประเทศไทยในชั้นสอบสวนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาและให้ได้รูปแบบการสอบสวน คดีอาญาของประเทศไทยที่เหมาะสม คณะผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาของท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ นักร้อง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อานูภาพ รัชสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพัฒน์ นุชเปี่ยม ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาประจำหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๑๓ (ยธส. ๑๓) ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและให้ข้อคิดเห็นอันทรงคุณค่ายิ่งในการจัดทำเอกสารรายงานกิจกรรม ถอดบทเรียนที่เป็นประโยชน์แก่คณะผู้ศึกษาเป็นอย่างดียิ่ง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพัฒน์ นุชเปี่ยม ในฐานะ อาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่มจามจุรี ที่ได้อุทิศสละเวลาอันมีค่าในการให้ความรู้ ชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษา และข้อสังเกตต่างๆ ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องของเอกสารรายงานฉบับนี้อย่างละเอียดถี่ถ้วนด้วยความ เอาใจใส่ จนทำให้เอกสารรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ด้วยดี คณะผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณ เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ท้ายสุดนี้ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษา เอกสารรายงานสรุปผลกิจกรรมถอดบทเรียนฉบับนี้ อาจมีข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดบางประการเกิดขึ้นได้ คณะผู้ศึกษาขอกราบน้อมรับความผิดพลาดไว้ทุก ประการ แต่อย่างไรก็ตาม คุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงจะมีจากเอกสารรายงานฉบับนี้ คณะผู้ศึกษาหวังเป็น อย่างยิ่งว่า จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ สามารถนำข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนาต่างๆ ไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบการดำเนินคดีอาญาของ ประเทศไทยในชั้นสอบสวนได้จริงบ้างไม่มากนักน้อย อันจะส่งผลให้ยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชนใน อนาคตต่อไป

คณะผู้ศึกษา กลุ่มจามจุรี
กรกฎาคม ๒๕๖๕

คณะผู้ศึกษากลุ่มจามจุรี

นายจิรณนิน กীরตกิตติพัฒน์	ผู้อำนวยการศูนย์บริหารข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ป.ป.ช.
นางบุษกร อักษรพาลี	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่ง กรมบังคับคดี
นายพาติศ ศุภะพงษ์	เลขาธิการสมาคม สมาคมกีฬาฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
พันเอก พุฒิพงษ์ ชีพสมุทร	ผู้อำนวยการกองส่งเคราะห์ทางกฎหมาย กรมพระธรรมนูญ
นายมหันต์โชค แฉล้มเขตต์	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะชั้นต้นในศาลแพ่ง ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งเลขานุการศาลแพ่ง สำนักงานศาลยุติธรรม
นางสาวลลิตา อรรถพิมล	ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคการตรวจสอบสินค้า สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร
พันตำรวจตรี สันติ มุริจันทร์	เลขานุการผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด
นางสุชาดา จิรธีรโชติ	ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย บริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
นางสุนนา ขจรวัฒนากุล	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
นายสุวิชา เพ็งไพบูลย์	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้งท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น