



รายงานการเสวนา

การคุ้มครองสิทธิของประชาชน
บนเส้นทางการสืบสวนสอบสวน
ตาม ป.วิ.อาญา

วันที่ 5 มิถุนายน 2568
ณ ห้องประชุมใหญ่ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4



โดย
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ





รายงานการเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวน
ตาม ป.วิ.อาญา

จัดโดย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

วันที่ 5 มิถุนายน 2568
ณ ห้องประชุมใหญ่
ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4

บทสรุปผู้บริหาร

ที่มาและความสำคัญ

จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยนายรังสิมันต์ โรม และคณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พบว่าการแก้ไขดังกล่าวสะท้อนความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยมุ่งเปลี่ยนจากระบบที่แยกหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องร้องอย่างชัดเจนไปสู่ระบบที่พนักงานอัยการมีบทบาทควบคุมกำกับกระบวนการสอบสวนมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ความเป็นอิสระในการสอบสวน และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ผลการเสวนาทางวิชาการเรื่อง "การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา" วันที่ 5 มิถุนายน 2568 ณ ห้องประชุมใหญ่ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4 ที่จัดโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่าผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่มีความกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ส่งผลต่อความล่าช้าในกระบวนการสืบสวนสอบสวน ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นผู้เสียหาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริงโดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการเสวนา

จากการวิเคราะห์ผลการเสวนาทางวิชาการเรื่อง "การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา" พบว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายรังสิมันต์ โรม และคณะ มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบยุติธรรมไทย โดยผลสำรวจความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมแสดงให้เห็นถึงความกังวลอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการแก้ไขมาตรา 17, 53/1, 57 และ 131 ที่มีผู้ไม่เห็นด้วยถึง 84.1%, 88.6%, 84.1% และ 81.8% ตามลำดับ

1. ผลกระทบเชิงลบต่อหลักการดำเนินคดี

1.1 การบ่อนทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบถ่วงดุล

ร่างกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมกำกับกระบวนการสอบสวนตั้งแต่ต้น ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสอบสวนและฝ่ายฟ้องร้องที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมายไทย การรวมอำนาจดังกล่าวจะทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลและเพิ่มความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ

1.2 การลดทอนหลักความเป็นอิสระในการสอบสวน

การกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากพนักงานอัยการในการออกหมายเรียก หมายจับ และการดำเนินการสำคัญต่าง ๆ จะทำให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและคล่องตัว ซึ่งขัดกับหลักการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพที่ต้องการความรวดเร็วและการรักษาความลับ

1.3 การสร้างความไม่แน่นอนของกฎหมาย

ร่างกฎหมายมีถ้อยคำที่คลุมเครือ เช่น "คดีสำคัญ" "การร้องขอความเป็นธรรม" โดยไม่มีนิยามที่ชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) และเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางจนอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. ผลกระทบเชิงลบต่อการปฏิบัติหน้าที่

2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

พนักงานอัยการซึ่งปัจจุบันรับผิดชอบสำนวนเฉลี่ย 30 เรื่องต่อคนต่อเดือน จะต้องรับภาระเพิ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหมายเรียก หมายจับ และกำกับการสอบสวน โดยไม่มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างหรืองบประมาณรองรับ ส่งผลให้เกิดคอขวดในกระบวนการยุติธรรม

2.2 ความล่าช้าในการดำเนินคดี

การเพิ่มขึ้นตอนให้ต้องขอความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อนดำเนินการสำคัญทุกครั้ง จะทำให้กระบวนการสอบสวนล่าช้า โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่สำนักงานอัยการอยู่ห่างจากสถานีตำรวจถึง 200 กิโลเมตร ซึ่งขัดกับหลัก "Golden Hour" ในการสืบสวนที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอย่างรวดเร็ว

2.3 ปัญหาการขาดความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ระบบไม่มีความพร้อมทั้งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการประสานงาน และบุคลากรที่จะรองรับการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจและอัยการ ซึ่งจากประสบการณ์การสอบสวนคดีเด็กที่ต้องใช้สหวิชาชีพพบว่าประสบปัญหาความล่าช้าอย่างมากจากการขาดความพร้อม

3. ผลกระทบเชิงลบต่อประชาชน

3.1 การจำกัดการเข้าถึงความยุติธรรม

ความล่าช้าจากขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ประชาชนต้องรอนานกว่าจะได้รับความยุติธรรม โดยเฉพาะผู้เสียหายที่ต้องการให้จับกุมผู้กระทำผิดโดยเร็ว การยกเลิกกลไกการความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง (มาตรา 145/1) ยังปิดกั้นช่องทางการตรวจสอบที่สำคัญของประชาชน

3.2 ความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของพยานและผู้เสียหาย

การเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน (มาตรา 131) อาจทำให้พยานถูกข่มขู่คุกคาม ผู้ต้องหามีโอกาสทำลายหลักฐานหรือหลบหนี และในคดีที่มีความอ่อนไหว เช่น คดีข่มขืน จะสร้างความอับอายให้ผู้เสียหายและครอบครัว

3.3 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม

ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลจะได้รับผลกระทบมากกว่าในเมือง เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางติดต่อหน่วยงานหลายแห่ง กลุ่มเปราะบางอย่างผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ และผู้สูงอายุ จะเข้าถึงความยุติธรรมได้ยากขึ้น

3.4 การสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรม

เมื่อประชาชนเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีความซับซ้อน ลำบาก และขาดการตรวจสอบถ่วงดุล จะนำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบ อาจหันไปพึ่งพาการแก้ปัญหานอกระบบหรืออิทธิพลท้องถิ่น ซึ่งบ่อนทำลายหลักนิติธรรม

สรุป

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบยุติธรรม แต่การออกแบบที่ไม่สอดคล้องกับบริบทและความพร้อมของระบบ จะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบมากกว่าประโยชน์ที่คาดหวัง การแก้ไขกฎหมายควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม พร้อมทั้งต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ มิฉะนั้นอาจนำไปสู่วิกฤตศรัทธาในระบบยุติธรรมที่ร้ายแรงกว่าปัญหาเดิมที่ต้องการแก้ไข

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ.....	ง
หลักการ	1
ที่มาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์.....	2
คณะทำงาน	2
การดำเนินการ.....	3
รายงานผลการเสวนาทางวิชาการ.....	8
1. การสืบสวนคดีอาญา (มาตรา 17).....	9
2. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (มาตรา 19).....	15
3. การชี้ขาดอำนาจการสอบสวน (มาตรา 21/1).....	22
4. การออกหมายเรียกบุคคล (มาตรา 53/1).....	27
5. การขอหมายจับ ชั่ง คั่น (มาตรา 57).....	33
6. อำนาจการควบคุมการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ (มาตรา 121).....	40
7. อำนาจของพนักงานอัยการในการเปิดเผยพยานหลักฐาน ในชั้นการสอบสวน (มาตรา 131).....	49
8. มาตรฐานการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (มาตรา 143/1).....	56
9. อำนาจในการทำความเห็นแย้งคำสั่งทางคดี ของพนักงานอัยการ (มาตรา 145, 145/1).....	62
ตารางสรุปการวิเคราะห์รายมาตรา.....	74
เอกสารอ้างอิง.....	82
ภาคผนวก.....	89
ภาคผนวก ก วิถุในราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ 0001(กม)/169 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2568.....	90
ภาคผนวก ข ภาพการดำเนินการงานเสวนาวิชาการ.....	92

การเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา

1. หลักการ

การจัดเสวนาวิชาการในครั้งนี้ยึดถือหลักการสำคัญหลายประการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประการแรก คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 และมาตรา 58 ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน การให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการแก้ไขกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ Dahl (1989) ได้กำหนดไว้ในแนวคิด "การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ" (Effective Participation)

ประการที่สอง คือ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจรัฐในทางที่ผิด ตามแนวคิดของ Montesquieu (1949) ที่เน้นการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลกัน การจัดเสวนาเพื่อรับฟังความเห็นจากหลายภาคส่วนจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างการตรวจสอบในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแก้ไขกฎหมายเกิดขึ้นโดยขาดการพิจารณาอย่างรอบด้าน ประการที่สามคือ หลักการโปร่งใสและเปิดเผย (Transparency and Disclosure) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารรัฐกิจที่ดี (Good Governance) ตามแนวคิดของ World Bank และได้รับการรับรองในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สุดท้าย คือ หลักการยึดประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง (Public Interest) ซึ่งต้องเป็นเป้าหมายสูงสุดของการแก้ไขกฎหมายใด ๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ที่มาและความสำคัญ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อาญา) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดกระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้น ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลายาวนานและได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันระบบยุติธรรมทางอาญายังเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ทำให้เกิดรูปแบบอาชญากรรมใหม่และมีความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลและมาตรฐานการดำเนินคดีที่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความจำเป็นในการทบทวนและปรับปรุง ป.วิ.อาญา ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายรังสิมันต์ โรม กับคณะร่าง ป.วิ.อาญา นี้ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการ

กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และส่งผลกระทบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้จัดการเสวนาเชิงวิชาการ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา

การจัดเสวนาวิชาการครั้งนี้มุ่งหวังให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายและระบบยุติธรรมของไทย เป็นเวทีรับฟังและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการความรู้ทางทฤษฎีกับประสบการณ์ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการแก้ไขกฎหมายมีความครอบคลุมและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อรับฟังปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.2 เพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. ในทุกประเด็นที่แก้ไข จากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน อย่างเหมาะสมตามบริบทของสังคมไทย

3. คณะทำงาน

3.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พล.ต.อ.กิตติรัฐ พันธุ์เพ็ชร	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
พล.ต.อ.นิรันดร์ เหลือมศรี	รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
พล.ต.ต.พานทอง สุวรรณจุฑะ	รองผู้บัญชาการ สง.ก.ตร.
พล.ต.ต.อรรถพล อนุสิทธิ์	รองผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี
พล.ต.ต.ต.นุ กุล่าสุ่ม	ผู้บังคับการกองกฎหมาย
พ.ต.อ.สมพล ใจดี	รองผู้บังคับการ สอท.2 ปรก.สง.รอง ผบ.ตร.(กม)
พ.ต.อ.ชิตพล กาญจนกิจ	อาจารย์ (สบ 5) กลุ่มงานอาจารย์ บข.ศ.

3.2 ตำรวจภูธรภาค 4

พล.ต.ท.ฉัตรชัย สุระเชษฐพงษ์	บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4
พล.ต.ต.สรธาน อินทรจักร์	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4
พล.ต.ต.กิตติศักดิ์ จำรัสประเสริฐ	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4

3.3 กองบังคับการกฎหมายและคดี ตำรวจภูธรภาค 4

พล.ต.ต.พิรัชย์ อุดมพิสุทธิคุณ	ผู้บังคับการกฎหมายและคดี
พ.ต.อ.วีระโรจน์ กรวยสวัสดิ์	รองผู้บังคับการกฎหมายและคดี
พ.ต.อ.หญิง ถิลาภา ภูสุวรรณ	ผู้กำกับการฝ่ายกฎหมายปกครองและคดีแพ่ง

พ.ต.อ.ไพรินทร์ แจ่มจำรัส	ผู้กำกับการ (สอบสวน) กลุ่มงานตรวจสอบสำนวนคดี
พ.ต.อ.แสวง นาทาแสง	ผู้กำกับการ (สอบสวน) กลุ่มงานตรวจสอบสำนวนคดี
พ.ต.อ.ขุนพล สุทธิวรรณ	ผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ
พ.ต.ท.หญิง นาทยา เข้าประมงค์	รองผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ
พ.ต.ท.จรัล อะทะวงศ์	รองผู้กำกับการฝ่ายกฎหมายปกครองและคดีแพ่ง
พ.ต.ต.หญิง สุขยา วัฒนศักดิ์สุกุล	สารวัตรฝ่ายกฎหมายปกครองและคดีแพ่ง
ข้าราชการตำรวจ กองบังคับการกฎหมายและคดี ตำรวจภูธรภาค 4	

3.4 ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4

พล.ต.ท.กิตติพันธ์ สุวรรณพิชญา	ผู้บังคับการศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4
พ.ต.อ.หญิง ธัญญรัตน์ ทิวถนอม	อาจารย์ (สบ 5) ศฝ.ภ.4
พ.ต.ต.หญิง ฤดี รัตนเพ็ชร	อาจารย์ (สบ 2) กอง.ศฝ.ภ.4
อาจารย์ กลุ่มงานอาจารย์ และข้าราชการตำรวจ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4	

3.5 ตำรวจภูธรภาค 3

พล.ต.ท.วัฒนา ยี่จิ้น	ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 3
พล.ต.ต.ระพีพงษ์ สุขไพบูลย์	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 3

3.6 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

คณะตำรวจศาสตร์

รศ.พ.ต.อ.พัฒน์ วสุวัช	คณบดีคณะตำรวจศาสตร์
รศ.พ.ต.อ.จรัส ธรรมธรรักษ์	รองคณบดีคณะตำรวจศาสตร์
ว่าที่ พ.ต.ท.อุธนา สุระตะนัย	อาจารย์ (สบ 2) กลุ่มงานคณาจารย์
ร.ต.อ.ศุภโชค เอกพลพิสิฐ	อาจารย์ (สบ 1) กลุ่มงานคณาจารย์

คณะนิติศาสตร์

รศ.พ.ต.อ.หญิง ทัดดาว โฉมลักษณ์	คณบดีคณะนิติศาสตร์
ผศ.พ.ต.อ.หญิง ศิพร โกวิท	รองคณบดีคณะนิติศาสตร์
ว่าที่ พ.ต.ท.ชัยวัฒน์ ซาท่าไม้	อาจารย์ (สบ 2) กลุ่มงานคณาจารย์
ว่าที่ พ.ต.ต.จิรภัทร วรรณะรูป	อาจารย์ (สบ 2) กลุ่มงานคณาจารย์
ร.ต.อ.ทักษ์ณัฐ ใจหาญ	อาจารย์ (สบ 1) กลุ่มงานคณาจารย์

4. การดำเนินการ

4.1 กำหนดการเสวนา

วันพฤหัสบดีที่ 5 มิถุนายน 2568

07.30 – 08.30 น.	ลงทะเบียน
08.45 น.	ผู้เข้าร่วมเสวนาพร้อมภายในห้องประชุม ณ ห้องประชุม ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4
09.00 น. – 09.30 น.	พล.ต.อ.นิรันดร์ เหลือมศรี รอง ผบ.ตร. กล่าวเปิดการเสวนา
09.00 – 11.30 น.	เสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...
11.30 – 12.00 น.	รับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงาน และ ประชาชน ผู้เข้าร่วมเสวนา และ ถาม - ตอบ ปัญหา
12.00 – 13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
13.00 – 16.00 น.	การประชุมกลุ่มย่อย รับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ปฏิบัติงาน
16.00 น.	เสร็จสิ้นโครงการ

4.2 รายชื่อและประวัติวิทยากร

4.2.1 พล.ต.อ.ศักดิ์ เทชะเกรียงไกร

ตำแหน่ง คณะอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ ด้านการสอบสวน

ประวัติการศึกษา

- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตร.) นักเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ 34
- ศีษศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 54

ประวัติการทำงาน

- ที่ปรึกษาพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- รองเรตำรวจแห่งชาติ
- ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4
- ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น
- ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี

- อาจารย์พิเศษ สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยรังสิต
- ที่ปรึกษาสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- นายกสมาคมโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

4.2.2 พ.ต.ต.สันติ มุริจันทร์

ตำแหน่ง อัยการจังหวัดหนองบัวลำภู

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ประวัติการทำงาน

- เลขานุการ ผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด
- อัยการจังหวัดคดีศาลแขวงอุดรธานี
- อัยการจังหวัดหนองบัวลำภู
- อดีตผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่น (ก.ศ.จ.) และ ประธาน อ.ก.ศ.จ.ขอนแก่น
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ตำรวจภูธรภาค ๔ (ทำหน้าที่ประเมินความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับรองสารวัตรถึงรองผู้กำกับการเพื่อคัดเลือกให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ)
- กรรมการประจำวิทยาเขตขอนแก่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

4.2.3 นายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์

ตำแหน่ง รองอัยการจังหวัดขอนแก่น

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ประวัติการทำงาน

- อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น
- รองอัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น
- รองอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี จังหวัดขอนแก่น
- รองอัยการจังหวัดขอนแก่น

4.2.4 พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน

ตำแหน่ง รองผู้บังคับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธรภาค 4

ประวัติการศึกษา

- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตร.) นักเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ 43
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

ประวัติการทำงาน

- รองสารวัตรสืบสวนสอบสวน สภ.บ้านไผ่ จว.ขอนแก่น
- พนักงานสอบสวน (สบ 2) สภ.บ้านไผ่ จว.ขอนแก่น
- พนักงานสอบสวน (สบ 3) สภ.บ้านไผ่ จว.ขอนแก่น
- รองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน สภ.เมืองมหาสารคาม
- รองผู้กำกับการสืบสวน สภ.เมืองมหาสารคาม
- พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ สภ.โกสุมพิสัย จว.มหาสารคาม
- พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ สภ.โกสุมพิสัย จว.มหาสารคาม
- ผู้กำกับการ (สอบสวน) กลุ่มงานสอบสวน บก.สส.ภ.4
- รองผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัดมุกดาหาร
- รองผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 4
- วิทยากร หลักสูตร ประกาศวิชาซีพีสอบสวนที่ สบส. วิชาการสืบสวนสอบสวนคดีสำคัญ
- วิทยากร บรรยายในการสัมมนาของ ปปง. วิชาการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน
- วิทยากร การสัมมนาของ ปปส. วิชาการสืบสวนสอบสวนคดีขยายผลยาเสพติด
- คดีสมคบและการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน

4.2.5 ดร.สุชาติวัฒน์ ญฎประเสริฐ

ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง)
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ประวัติการทำงาน

- ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการมูลนิธิมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง พ.ศ. 2557
- กรรมการและเลขานุการศูนย์วิจัยและฝึกอบรมทางนิติศาสตร์
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
- กรรมการและกองบรรณาธิการวารสารกฎหมายนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

- เจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษากฎหมาย ประจำสำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

4.3 ผู้ร่วมเสวนา

ผู้ร่วมเสวนาประกอบด้วย

- (1) ข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 3 จำนวน 55 นาย
 - (2) ข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 4 จำนวน 145 นาย
 - (3) นักศึกษา อาจารย์ จำนวน 30 คน
 - (4) ผู้แทนจากภาคประชาชน จำนวน 70 คน
- รวมผู้เข้าร่วมเสวนา ประมาณ 300 คน

4.4 การดำเนินการ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยตำรวจภูธรภาค 4 ได้ดำเนินการใน 2 ส่วน ดังนี้

4.4.1 การเสวนาวิชาการ

ได้ดำเนินการเสวนาวิชาการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านจากผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีวิทยากรเข้าร่วมในการเสวนาวิชาการ จำนวน 5 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ อาทิ อัยการจังหวัด รองอัยการจังหวัด นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ตลอดจนอดีตผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนบริหารและส่วนปฏิบัติ

4.4.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus Group)

ได้ดำเนินการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อยจากผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจสายงานสืบสวนสอบสวน ทั้งในระดับปฏิบัติการและในระดับบริหาร โดยแบ่งกลุ่มเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรภาค 3 และตำรวจภูธรภาค 4 เพื่อให้เกิดการกระจายของกลุ่มตัวอย่าง และสามารถสะท้อนสภาพการทำงานตลอดจนปัญหาอุปสรรคในพื้นที่ภาคอีสานตอนบนและตอนล่าง

4.4.3 การสรุปผลการเสวนา

หลังจากเสร็จสิ้นการเสวนาวิชาการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นแล้ว ผู้จัดการเสวนาดำเนินการสรุปประเด็นและจัดทำเป็นรายงานการเสวนาทางวิชาการทั้งรูปแบบและเป็นไฟล์ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อไป

รายงานผลการเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทางการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา

การเสวนาเชิงวิชาการครั้งนี้จัดขึ้นเพื่อศึกษาและพิจารณาผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยนายรังสิมันต์ โรม และคณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการเพิ่มอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินงานของพนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2568) การศึกษานี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และความสมดุลของอำนาจในระบบยุติธรรม

หนึ่งในความท้าทายสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การหาจุดสมดุลระหว่างการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นที่นักวิชาการด้านกฎหมายอาญาได้ให้ความสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง Packer (1968) ได้เสนอแนวคิดแบบจำลองการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ที่มุ่งเน้นการปราบปรามอาชญากรรมและการปกป้องสังคมเป็นหลัก และ แบบจำลองกระบวนการยุติธรรม (Due Process Model) ที่เน้นการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐ แบบจำลองทั้งสองนี้สะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างการมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมาหลายทศวรรษ

ในบริบทของสังคมไทย ความตึงเครียดนี้มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ประการแรก คือ ความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้มีการปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม ขณะเดียวกันก็มีความตระหนักมากขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย (สมชาย ปริชาวุฒิกุล, 2565) ประการที่สอง คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของระบบยุติธรรม ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

จากประสบการณ์ในการแก้ไขกฎหมายที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการขาดการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างเพียงพออาจนำไปสู่ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งแม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับกุม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเกี่ยวกับภาระงานที่เพิ่มขึ้นและความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน (สำนักงานอัยการสูงสุด, 2567) และปัญหาจากการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเด็กและเยาวชน ซึ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเกี่ยวกับการขาดความพร้อมของระบบสนับสนุนและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนา, 2566) บทเรียนเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการรับฟังความเห็นจากผู้ปฏิบัติงานจริงและการวิเคราะห์ความพร้อมของระบบก่อนการบังคับใช้กฎหมายใหม่

การแก้ไขกฎหมาย ป.วิ.อาญา ไม่เพียงแต่เป็นการปรับปรุงกระบวนการทำงานของระบบยุติธรรม แต่ยังกระทบกับการประกันหลักนิติธรรม (Rule of Law) ตามแนวคิดของ Dicey (1959) ประกอบด้วยสามองค์ประกอบสำคัญ คือ การปกครองโดยกฎหมาย (Government under Law) ความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before Law) และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Protection of Fundamental Rights) และกระทบกับหลักประชาธิปไตย "การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ตามแนวคิดของ Lincoln (1863) ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง การที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อการแก้ไขกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อตนเอง เป็นการประกันว่ากระบวนการนิติบัญญัติจะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และได้รับความชอบธรรมจากสังคม

การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... นี้ มีการเพิ่มอำนาจให้พนักงานอัยการในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวนอาชญากรรมต่อการปกครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ การกำหนดสิทธิใหม่ให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในการเข้าถึงพยานหลักฐาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

จึงขอเสนอรายละเอียดตามแยกตามประเด็น และตามมาตรา ดังต่อไปนี้

1. การสืบสวนคดีอาญา (มาตรา 17)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้”

ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... ให้ยกเลิก และให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาเพื่อทราบข้อเท็จจริงได้ เมื่อพบเหตุกระทำความผิด ให้แจ้งนายอำเภอและพนักงานอัยการในท้องที่เกิดเหตุทราบทันที”

การแก้ไขมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้เจ้าพนักงานต้องแจ้งนายอำเภอและพนักงานอัยการทันทีเมื่อพบเหตุกระทำความผิด ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย จากผลสำรวจความคิดเห็นพบว่า มีผู้คัดค้านถึงร้อยละ 84.1 ซึ่งสะท้อนถึงความกังวลอย่างมากจากผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม การศึกษานี้จะวิเคราะห์ผลกระทบใน 3 มิติหลัก ได้แก่ หลักการดำเนินคดี ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ และผลกระทบต่อประชาชน ดังนี้

1.1 หลักการดำเนินคดี

1.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและหลักการแบ่งแยกหน้าที่

การขยายอำนาจการสืบสวนให้ครอบคลุมถึงพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย นอกเหนือจากพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่สำคัญ ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(Separation of Functions) ที่ Goldstein (1960) อธิบายว่า การแยกหน้าที่ระหว่างผู้สืบสวน สอบสวน ผู้ฟ้องคดี และผู้พิพากษา เป็นหลักประกันที่สำคัญของความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ อัยการจังหวัดหนองบัวลำภู มีมุมมองที่น่าสนใจว่า "อย่ามองเพียงว่าอัยการมีหน้าที่ฟ้องเท่านั้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนเท่านั้น ควรทำงานเป็นทีมมากกว่า" ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการกระบวนการยุติธรรม (Integrated Criminal Justice System) ที่ Travis (2005) เสนอว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อ ประสิทธิภาพสูงสุด

1.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายและหลักประสิทธิภาพ

นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรพงศ์ รองอัยการจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า “การอำนวยความสะดวก ต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว” และชี้ประเด็นสำคัญว่าปัจจุบันมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคสุญหาย พ.ศ. 2565 ที่มีระบบการแจ้งข้อมูลผ่านแอปพลิเคชันอยู่แล้ว การเพิ่มหน้าที่แจ้งเหตุในทุกคดีตามร่างแก้ไขมาตรา 17 อาจขัดกับหลักประสิทธิภาพในการบริหารกระบวนการยุติธรรม (Efficiency Principle) ที่ Packer (1968) อธิบาย ในทฤษฎี Crime Control Model ว่ากระบวนการยุติธรรมควรดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยหลีกเลี่ยงขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนไม่จำเป็น

1.1.3 ความสับสนระหว่างการสืบสวนและการสอบสวน

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน รอง ผบก.สืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 4 ได้อธิบายความแตกต่างที่สำคัญว่า "ในการสืบสวนเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อมูลเบื้องต้น ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบการสอบสวน ยังไม่ใช่สำนวนการสอบสวนหรือการพิจารณาความผิด" ประเด็นนี้สอดคล้องกับหลักการสืบสวนตามแนวคิดของ Inbau et al. (2013) ที่อธิบายว่าการสืบสวน (Investigation) เป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ต้องอาศัยความรวดเร็วและความลับเป็นสำคัญ การกำหนดให้ต้องแจ้งหลายหน่วยงานตั้งแต่ขั้นสืบสวนอาจขัดกับธรรมชาติของการสืบสวนที่ต้องการความคล่องตัวและการรักษาความลับ

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดี ดังนี้

"...ประชาชนจะทราบหรือไม่ว่าตนเองได้ประโยชน์อะไรจากการแก้ไขกฎหมายนี้ คนร่างกฎหมายข้อนี้ทราบหรือไม่ว่าฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีทั้งสารวัตรกำนัน มีทั้ง อสม.ประจำพื้นที่อยู่แล้ว เกิดเหตุอะไรขึ้นในพื้นที่ของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองก็ทราบอยู่แล้ว พื้นที่ใดเกิดเหตุมีผู้ใหญ่บ้าน รายงานเหตุการณ์ เหตุใดจะต้องเป็นภาระให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจไปแจ้งทางฝ่ายปกครองอีก...ฝ่ายปกครองจะมีเวลาตรวจที่เกิดเหตุกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่ นายอำเภอจะมาช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนหรือไม่ จะติดตามคนร้ายกับ

เจ้าหน้าที่ตำรวจได้หรือไม่ เหตุใดเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำรายงานเหล่านี้ไปยังท่านก่อนออกไปจับคนร้าย..."

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ฯ

“.....เห็นว่า เมื่อเกิดการกระทำความผิดในท้องที่ใดแล้ว ในบางลักษณะของความผิดจะมีชาวบ้าน แจ้งฝ่ายปกครองอยู่แล้ว เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นการแจ้งให้ทราบว่ามีเหตุเกิดขึ้น ในส่วนที่จะมีการแจ้งไปยังพนักงานอัยการ เห็นว่า เป็นเพียงกระบวนการในชั้นการสืบสวน ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต้องเกิดด้วยความรวดเร็ว การแจ้งให้นายอำเภอและพนักงานอัยการอาจทำให้กระบวนการยืดเยื้อออกไป อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมให้มันล่าช้า การที่จะให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ดี กระบวนการยุติธรรมต้องดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วถูกต้อง ในขั้นนี้เป็นเพียงกระบวนการในชั้นสืบสวนยังไม่ถึงขั้นสอบสวน ยังไม่ถึงขั้นที่จะต้องแจ้งข้อหาเพียงแค่เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานเท่านั้น ควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีอิสระในการทำงานเพื่อความเร็วในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมได้ ดังนั้น ถ้าหากจะมีการแจ้งอาจจะเป็นการแจ้ง เช่นการแจ้งตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อุบัติของบุคคล พ.ศ.2565 ซึ่งมีกรแจ้งผ่านแอปพลิเคชัน หรือ อะไรต่าง ๆ อาจเป็นการแจ้งเพื่อทราบยังไม่ต้องลงรายละเอียดเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว...”

อาจารย์ ดร. สุชาติวัฒน์ ฯ

1.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

1.2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นและทฤษฎีการบริหารทรัพยากร

พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร ได้ชี้ให้เห็นถึงภาระงานที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลจากการต้องทำรายงานแจ้งนายอำเภอและพนักงานอัยการในทุกคดี ประเด็นนี้สามารถวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีการจัดการทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรม (Resource Management Theory) ของ Ostrom และ Hanson (2010) ที่ระบุว่า การเพิ่มภาระงานโดยไม่เพิ่มทรัพยากรจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการทำงานโดยรวม และนายอภิชัย ภูภัทรพงศ์ ได้เสนอแนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับทฤษฎีนี้โดยระบุถึงความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเพิ่มบุคลากรเพื่อรองรับภาระงานที่เพิ่มขึ้น

1.2.2 ความเสี่ยงด้านการรักษาความลับและหลักการคุ้มครองพยาน

การที่ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร แสดงความกังวลว่า "ข้อมูลลับในคดีอาจรั่วไหลได้ง่ายขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานและหลักฐาน" สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองพยานตามแนวคิดของ Fyfe และ McKay (2000) ที่เน้นว่าการรักษาความลับของข้อมูลในชั้นสืบสวนเป็น

ปัจจัยสำคัญในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานและประสิทธิภาพของการสืบสวน การแจ้งข้อมูลไปยังหลายหน่วยงานตั้งแต่ขั้นต้นอาจเพิ่มความเสี่ยงในการรั่วไหลของข้อมูล ซึ่งขัดกับหลักการ "Need to Know Basis" ในการจัดการข้อมูลที่มีความอ่อนไหว

1.2.3 ปัญหาความล่าช้าและหลักความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรม

พล.ต.อ.ศักดา เตชะเกรียงไกร กล่าวว่า "ให้ตีเหล็กที่กำลังร้อน" สะท้อนถึงความสำคัญของเวลาในการสืบสวนคดีอาญา ซึ่งสอดคล้องกับหลัก "Golden Hour" ในการสืบสวนที่ Fisher และ Fisher (2012) อธิบายว่าช่วงเวลาแรกหลังเกิดเหตุเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดในการรวบรวมพยานหลักฐาน การเพิ่มขึ้นตอนทางธุรการก่อนเริ่มการสืบสวนอาจทำให้สูญเสียโอกาสในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญ

อย่างไรก็ตามนายอภิชญ์ เห็นว่าการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับตำรวจจะต้องมาพร้อมกับงบประมาณ การจัดทำแอปพลิเคชัน หรือระบบอัปโหลดข้อมูลต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและเพื่อความรวดเร็ว และควรมีการกำหนดประเภทของความผิดที่จะต้องแจ้งให้ชัดเจน รวมถึงรายละเอียดของข้อมูลที่จะต้องแจ้งด้วย เพื่อไม่ให้เป็นการละเลยการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจและอัยการมีความสำคัญเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

1.2.4 ความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่และหลักความแน่นอนของกฎหมาย

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน ตั้งข้อสังเกตสำคัญว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดชัดเจนว่านายอำเภอและพนักงานอัยการจะมีบทบาทอย่างไรเมื่อได้รับแจ้ง ประเด็นนี้ขัดกับหลักความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty Principle) ที่ Maxeiner (2007) อธิบายว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
ดังนี้

"...ในมุมมองของพนักงานอัยการในเรื่องของความจำเป็นว่าต้องรายงานหรือไม่ ส่วนตัวมองว่ายังไม่จำเป็นในทุกคดีเพราะในการสืบสวนจะเริ่ม Start จากการแสวงหาพยานหลักฐาน แต่ถ้าหากว่าเป็นคดีที่สำคัญ ๆ เช่น คดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ คดีที่กระทบต่อสังคมส่วนรวมเนี่ย พนักงานอัยการอาจจำเป็นต้องลงไปช่วยกันในการทำคดี ไม่ใช่เรื่องของการต้องการอำนาจอะไรครับ คดีเหล่านี้อาจไปช่วยตรวจที่เกิดเหตุ ช่วยในการกำหนดประเด็นสำคัญในการสืบสวน ตรงนี้มองว่าดีนะครับ เพราะหลักการในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง คือต้องการค้นหาความจริง แสวงหาพยานหลักฐาน หากเรามองในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สืบสวน พนักงานอัยการมีหน้าที่

ฟ็อง อาจจะเป็นหลักการที่ยังไม่พัฒนา มองว่าเป็นหลักการในการช่วยเหลือกัน
ช่วยกันค้นหาความจริงเป็นทีม ไม่ใช่ในฐานะนาย...”

อัยการจังหวัด พันตำรวจตรี สันติ ฯ

“...ในมุมมองของผมนะครับ ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ปัจจุบัน
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุเคราะห์
หาย พ.ศ.2565 ก็ได้มีการจัดทำแอปพลิเคชันสำหรับการแจ้งข้อมูลเพื่อช่วย
อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ดังนั้นหากมีการเพิ่มเติมหรือแก้ไข
กฎหมายนี้ขึ้นมาใช้อีกบ้างนะครับ ไม่ว่าจะเป็นด้านของพนักงานอัยการก็ดี หรือ
เจ้าพนักงานตำรวจก็ดี ควรที่จะได้รับงบประมาณช่วยเหลืออำนวยความสะดวก
ในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดทำเอกสาร ซึ่งในฐานะ
ผู้ปฏิบัติงานทราบดีอยู่แล้วว่าเจ้าพนักงานตำรวจมีภาระงานที่เยอะอยู่แล้วนะ
ครับ ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามมาตรานี้ ไม่ว่าจะเป็น
การจัดทำแอปพลิเคชันก็ดี การจัดการระบบข้อมูลก็ดี ก็ควรมีนะ ครับ...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ฯ

1.3 ผลกระทบต่อประชาชน

1.3.1 การเข้าถึงความยุติธรรมและหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

ดร.สุชาติวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้เน้นย้ำว่า "การคุ้มครองสิทธิของ
ประชาชนควรดำเนินไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม มิใช่ล่าช้าเพราะขั้นตอนที่ไม่จำเป็น" ข้อความ
นี้สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ที่ Cappelletti และ Garth
(1978) อธิบายว่าการเข้าถึงความยุติธรรมไม่ใช่เพียงการมีสิทธิตามกฎหมาย แต่รวมถึงการได้รับความ
ยุติธรรมอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพด้วย การเพิ่มขั้นตอนที่ไม่จำเป็นอาจเป็นอุปสรรคต่อการ
เข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน

1.3.2 ประโยชน์ที่แท้จริงต่อประชาชนและหลักประโยชน์สาธารณะ

พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร ชี้ประเด็นสำคัญว่า "กระบวนการนี้ไม่เกิดประโยชน์ต่อ
ประชาชนหรือผู้เสียหาย เพราะแทนที่จะรีบดำเนินการสืบสวน รวบรวมหลักฐาน หรือจับกุม
ผู้กระทำผิด ตำรวจต้องเสียเวลาในการทำเอกสารและรายงาน" การวิเคราะห์นี้สามารถพิจารณา
ผ่านหลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Theory) ของ Posner (1974) ที่ระบุว่ากฎหมาย
และนโยบายสาธารณะควรมุ่งสร้างประโยชน์สูงสุดแก่สังคม การเพิ่มขั้นตอนที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์
โดยตรงแก่ประชาชนแต่กลับสร้างความล่าช้าอาจขัดกับหลักการนี้

1.3.3 ความปลอดภัยของพยานและหลักการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

พ.ต.อ.วิโรจน์ สันน้ำเงิน ได้ชี้ให้เห็นว่า "การแจ้งการเปิดเผยข้อมูลอาจส่งผลกระทบต่อความ
ปลอดภัยของพยานและผู้ให้ข้อมูล" ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับทฤษฎีการคุ้มครองพยานของ

Dedel (2006) ทวีติบายว่าความเต็มใจของพยานในการให้ความร่วมมือขึ้นอยู่กับความมั่นใจในระบบการคุ้มครอง หากประชาชนรู้สึกว่าการเปิดเผยข้อมูลของตนอาจถูกเปิดเผยผ่านการแจ้งหลายหน่วยงาน อาจส่งผลให้ไม่กล้าให้ข้อมูลหรือเป็นพยาน ซึ่งจะกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

1.3.4 ความเสี่ยงที่ประโยชน์จะตกแก่ผู้กระทำผิดและหลักความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม

การเตือนของ พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน ว่า "ประโยชน์อาจตกแก่ผู้กระทำความผิดมากกว่าประชาชนทั่วไป" สะท้อนถึงความกังวลเกี่ยวกับความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม ตามทฤษฎี Due Process Model ของ Packer (1968) กระบวนการยุติธรรมต้องสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหากับการคุ้มครองสังคม อย่างไรก็ตาม หากการปฏิรูปกฎหมายทำให้ผู้กระทำผิดได้เปรียบจากการรั่วไหลของข้อมูลหรือความล่าช้าในการสืบสวน อาจถือว่าการสร้างความไม่สมดุลในกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำหรับการแก้ไขมาตรา 17

จากการวิเคราะห์ข้อมูลและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญได้ดังนี้

ประการแรก ควรจำกัดขอบเขตการแจ้งให้เฉพาะคดีที่มีความสำคัญ ตามที่ พ.ต.ต.สันติ มุริจันทร์ เสนอว่าควรแจ้งเฉพาะ "คดีที่สำคัญ เช่น คดีอุกฉกรรจ์ที่กระทบกระเทือนต่อส่วนรวม" แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) ที่ Emiliou (1996) อธิบายว่ามาตรการทางกฎหมายควรได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุ

ประการที่สอง ควรปรับปรุงแบบการแจ้งให้เป็นการแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น ตามข้อเสนอของ ดร.สุชาติวัฒน์ ญานุประเสริฐ ที่ระบุว่า "ควรเป็นการแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น ไม่ควรถึงขนาดที่จะต้องลงไปถึงรายละเอียดของคดี" แนวทางนี้จะช่วยลดภาระงานและรักษาความลับของข้อมูลในระดับหนึ่ง

ประการที่สาม จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ ตามที่ นายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์ เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ของ Kotter (2012) ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงองค์กรจะสำเร็จได้ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ

ประการสุดท้าย ควรสร้างความร่วมมือที่เท่าเทียมระหว่างหน่วยงาน โดยพัฒนาความสัมพันธ์การทำงานระหว่างตำรวจและอัยการให้เป็นการทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม ไม่ใช่การควบคุมหรือสั่งการ ตามที่นายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์ เสนอว่า "ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับพนักงานอัยการให้ร่วมมือกันทำงานไปพร้อม ๆ กัน โดยไม่มีองค์กรใดนำหน้า"

บทสรุป

การแก้ไขมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้มีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรม แต่การวิเคราะห์เชิงลึกจากมุมมองทางวิชาการและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานชี้ให้เห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ ทั้งต่อหลักการดำเนินคดี ประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ และการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน

ดังนั้น การพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีและความเป็นจริงในทางปฏิบัติจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการสร้างความโปร่งใสกับการรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั้งในฐานะผู้เสียหายและพยาน เพื่อให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมบรรลุเป้าหมายในการสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงแก่สังคมไทย

2. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (มาตรา 19)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหา กำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ
- (ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ”

ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... ให้เพิ่มข้อความ เป็นมาตรา 19 วรรคสี่ ว่า

“กรณีตามมาตรา 18 และมาตรา 19 เมื่อพนักงานอัยการท้องที่ที่ได้รับสำนวนและสั่งฟ้องคดีให้ถือว่าเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว”

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 โดยเพิ่มวรรคท้ายที่กำหนดให้ "เมื่อพนักงานอัยการท้องที่ที่ได้รับสำนวนและสั่งฟ้องคดีให้ถือว่าเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว" เป็นการสร้างกลไกทางกฎหมายที่ขัดกับหลักนิติรัฐ คณิต ณ นคร (2555, หน้า 145) ได้อธิบายว่า หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายไทยมีหลักการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ซึ่งหมายความว่า "การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกการกระทำต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้

อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมาย" การที่ร่างกฎหมายนี้สร้างกลไก "การรักษาโดยผลย้อนหลัง" (Retrospective Validation) จึงเป็นการหลีกเลี่ยงหลักการพื้นฐานนี้

นอกจากนี้ Fuller (1969) ยังได้กล่าวว่ากฎหมายจะต้องมีหลักศีลธรรมประกอบอยู่ด้วย และเป็นหลักยึดของกฎหมายต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหนึ่งในแปด องค์ประกอบแปดประการในงานเขียน "The Morality of Law" คือ หลักการห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง (Non-Retroactivity) การแก้ไขนี้แม้จะไม่ใช่การใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังโดยตรง แต่เป็นการสร้างผลย้อนหลังในเชิงกระบวนการ ซึ่งอาจขัดกับหลักการความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty)

2.1 หลักการดำเนินคดี

2.1.1 การท้าทายหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ตามหลักนิติรัฐ (Rule of Law) การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Dicey, 1959; Raz, 1979) การสอบสวนคดีอาญาจึงต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขครั้งนี้สร้างกลไกการ "รักษาโดยผลย้อนหลัง" (Retrospective Validation) ซึ่งทำให้การสอบสวนที่อาจไม่ชอบด้วยเขตอำนาจกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายโดยอัตโนมัติเมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้อง

การแก้ไขนี้สร้างสภาพที่พนักงานอัยการมีอำนาจ "รักษา" การสอบสวนที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นชอบ ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตามที่ Montesquieu (1748/1989) เสนอไว้ใน "The Spirit of Laws" โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกระหว่างอำนาจบริหาร (ซึ่งรวมถึงการสอบสวนและฟ้องคดี) กับอำนาจตุลาการ (การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2558, หน้า 234) อธิบายว่า "ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยออกแบบให้ตำรวจ อัยการ และศาลมีบทบาทที่แตกต่างกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" การให้อัยการมีอำนาจรักษาการสอบสวนที่ไม่ชอบจึงเป็นการลดทอนระบบตรวจสอบนี้ อย่างไรก็ตาม ดร.สุชาติวิวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ ชี้ให้เห็นว่า "ผู้เสนอร่างกฎหมายจึงอาจเล็งเห็นปัญหานี้ โดยเฉพาะในกรณีที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่" ซึ่งแสดงถึงความพยายามแก้ไขปัญหาเชิงปฏิบัติ แต่วิธีการแก้ไขอาจขัดกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ต้องการความชัดเจนและแน่นอนในเรื่องอำนาจ (Packer, 1968)

2.1.2 ผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล

ตามหลักการสอบสวนในระบบกฎหมายไทย อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเฉพาะตัว (Personal Jurisdiction) ที่ผูกพันกับพื้นที่ (Territorial Jurisdiction) ดังที่ ประมูล สุวรรณศร (2547, หน้า 89) อธิบายว่า "อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ไม่อาจมอบหมายหรือโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" นอกจากนี้ Damaška (1986) ใน "The Faces of Justice and State Authority" ได้จำแนกระบบกระบวนการยุติธรรมออกเป็นสองแบบคือ ระบบลำดับชั้น (Hierarchical Model) และระบบประสานงาน (Coordinate

model) ซึ่งระบบกฎหมายไทยมีลักษณะผสมผสาน แต่ในเรื่องอำนาจสอบสวนยังคงยึดหลักลำดับชั้นที่เคร่งครัด การแก้ไขนี้จึงสร้างความสับสนในโครงสร้างของระบบ

พล.ต.อ.ศักดา เตชะเกรียงไกร ระบุว่า **"กฎหมายเดิมดีอยู่แล้ว บัญญัติเอาไว้โดยชัดเจน ไม่ได้มีปัญหาในการปฏิบัติแต่อย่างใด"** การแก้ไขนี้อาจลดทอนระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Blackstone, & Redmayne, 2010) นายอภิสิทธิ์ ภู่อภิสิทธิ์ ชี้ให้เห็นว่า **"แก้มาตรานี้ก็ต้องแก้มาตรา 22 ในเรื่องของเขตอำนาจศาลด้วย"** การแก้ไขเฉพาะมาตรา 19 โดยไม่แก้ขอบเขตอำนาจเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลอาจสร้างความไม่สอดคล้องในระบบกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างอำนาจการสอบสวนกับอำนาจการพิจารณาตัดสินคดีของศาล สอดคล้องกับ พ.ต.อ.วิโรจน์ สิ้นน้ำเงิน ที่กล่าวว่า **"เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้อัยการเพื่อส่งฟ้อง กลับพบปัญหาที่ศาลไม่รับฟ้องคดี เนื่องจากคดีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น"** แสดงให้เห็นว่าแม้การแก้ไขกฎหมายจะช่วยในขั้นตอนสอบสวน แต่อาจไม่แก้ปัญหาที่แท้จริงในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินคดีของศาล

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อหลักการดำเนินคดี
ดังนี้

"...การทำสำนวนการสอบสวนทำนสรุปลำนวนการสอบสวนในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ พนักงานอัยการรับสำนวนจากท่านถือว่าเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ แต่หากในเมื่อความผิดไม่ได้เกิดในท้องที่ศาลนั้นด้วยแล้วเนี่ย ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับฟ้องก็ได้ เพราะเป็นเพียงท้องที่ที่เจ้าพนักงานทำการสอบสวน ถ้าจะโยงแก้มาตรานี้ต้องโยงแก้ไปยังมาตราที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลด้วย มิฉะนั้นแก้ไปแล้วก็ไม่เกิดประโยชน์ นะครับ..."

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ๖

"...จะเห็นได้ว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกาต่าง ๆ กล่าวถึงเรื่องเขตอำนาจการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ประเด็นนี้ศาลได้มีการยกฟ้องเหมือนกันดังเช่นท่านอัยการสันติฯ ได้กล่าวมา ดังนั้น ผู้เสนอแก้ไขร่างกฎหมายอาจจะมองเห็นปัญหาในประเด็นนี้ว่าหากมีเหตุเกิดขึ้นในหลายท้องที่ บางท้องที่พบการกระทำผิดก่อนแต่จับกุมตัวยังไม่ได้ แต่บางท้องที่ไม่ได้เป็นผู้รับแจ้งพบการกระทำผิดแต่มีการจับกุมได้ก่อน มีปัญหาว่าท้องที่ใดจะมีอำนาจในการสอบสวนหรือเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ผู้ร่างจึงกำหนดขึ้นมามีว่าท้องที่ใดพนักงานอัยการรับสำนวนไว้แล้วให้มีอำนาจสอบสวนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ครับ แต่อย่างไรก็ตาม ผมเห็นว่าต้องเชื่อมโยงกับ

เขตอำนาจศาลด้วย หากจะแก้ไขปัญหานี้ต้องเชื่อมโยงไปให้ถึงเขตอำนาจของศาล เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง ...”

อาจารย์ ดร. สุชาติวัฒน์ ฯ

2.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

2.2.1 ประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีข้ามเขตอำนาจ

พ.ต.ต.สันติ มุริจันทร์ มองว่า "โดยหลักเป็นการแก้ไขเรื่องการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ" การแก้ไขนี้จะช่วยลดความซับซ้อนในการพิจารณาเขตอำนาจ โดยเฉพาะในคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยีที่มักเกี่ยวข้องกับหลายท้องที่ ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการได้คล่องตัวขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2560, หน้า 156) ที่พบว่า "คดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในประเทศไทยร้อยละ 78 นั้น เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดข้ามเขตจังหวัด" แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกระบวนการสอบสวน แต่การแก้ไขกฎหมายต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างหลักประสิทธิภาพและความชอบธรรม

2.2.2 ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

Tyler (2006) ใน "Why People Obey the Law" เสนอว่า ความชอบธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Legitimacy) มีความสำคัญต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการโดยไม่ต้องกังวลเรื่องเขตอำนาจอาจทำให้ละเลยหลักการสำคัญในการประสานงาน และณรงค์ ใจหาญ (2559, หน้า 203) ให้ความเห็นว่า "ระบบการประสานงานระหว่างตำรวจและอัยการในประเทศไทยพัฒนาขึ้นจากการปฏิบัติร่วมกันมายาวนาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจอาจกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่สร้างขึ้นมานี้" นอกจากนี้ยังอาจกระทบกับคุณภาพของการสอบสวนจากงานของ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2561, หน้า 178) ที่ชี้ให้เห็นว่า "คุณภาพของการสอบสวนขึ้นอยู่กับภาระหนักถึงขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ การลดความเข้มงวดในเรื่องเขตอำนาจอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการสอบสวนโดยรวม"

ในประเด็นนี้ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เทชะเกรียงไกร ระบุว่า "พนักงานอัยการและตำรวจประสานงานกันตลอด" ซึ่งแสดงว่าในทางปฏิบัติมีการประสานงานที่ดีอยู่แล้ว การแก้ไขกฎหมายอาจไม่จำเป็นและอาจสร้างความสับสนในการปฏิบัติงานมากกว่าเดิม

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

“...การแก้ไขหรือเพิ่มเติมมาตรานี้ จำเป็นต้องแก้มาตรา 22 ว่าด้วยเรื่องเขตอำนาจของศาลด้วยนะครับ เพราะปัจจุบันนี้สำนักงานอัยการจังหวัดขอนแก่นมีคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นเยอะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องเขตอำนาจศาลด้วยนะครับ แม้ว่าจะมีการพิจารณาในทางฟ้องแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตามยังขึ้นอยู่กับอำนาจศาลที่ท่านจะรับหรือไม่รับฟ้องอยู่ดีนะครับ...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ฯ

2.3 ผลกระทบต่อประชาชน

2.3.1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในยุคดิจิทัล

Susskind (2019) ใน "Online Courts and the Future of Justice" เสนอว่าเทคโนโลยีกำลังเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าถึงความยุติธรรม ในประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับสถานการณ์นี้เช่นกัน โดยเฉพาะในคดีอาชญากรรมออนไลน์ที่มีความซับซ้อนด้านเขตอำนาจ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (2562, หน้า 124) ได้ระบุไว้ในหนังสืออาชญากรรมไซเบอร์ในประเทศไทย: ปัญหาและทางออก ว่า "ประชาชนไทยร้อยละ 65 ที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมออนไลน์ไม่แน่ใจว่าควรแจ้งความที่ใด เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสถานที่เกิดเหตุ" การแก้ไขกฎหมายนี้อาจช่วยบรรเทาปัญหา แต่ต้องพิจารณาผลกระทบในระยะยาว

ดังที่ ดร.สุชาติวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ อธิบายสถานการณ์ที่ประชาชนเผชิญในขณะนี้ว่า "ในมุมมองของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เช่น การถูกหลอกลวงออนไลน์ หากผู้เสียหายโอนเงินจากบางแพลตฟอร์มไปยังบัญชีที่เปิดที่เชียงใหม่ ขณะที่ผู้ต้องหาอยู่ที่ภูเก็ต ผู้เสียหายจะไม่ทราบแน่ชัดว่าควรไปแจ้งความที่ใด" การแก้ไขนี้อาจช่วยให้ประชาชนสามารถแจ้งความได้สะดวกขึ้น

2.3.2 ความเสี่ยงต่อการไม่ได้รับความเป็นธรรม

แนวคิดเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งรวมถึงอุปสรรคเชิงกระบวนการ และการที่ประชาชนต้องเผชิญความเสี่ยงที่คดีจะถูกยกฟ้องเนื่องจากปัญหาเรื่องเขตอำนาจ แม้จะผ่านการตรวจสอบของอัยการแล้ว ถือเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรม ในประเด็นนี้ งานวิจัยของ ปกป้อง ศรีสนิท (2563, หน้า 89) พบว่า "ผู้เสียหายในคดีอาญาที่ถูกยกฟ้องเนื่องจากปัญหาเขตอำนาจ มีเพียงร้อยละ 23 ที่ดำเนินคดีใหม่ ส่วนใหญ่เลือกที่จะยุติเนื่องจากความเหนื่อยล้าและค่าใช้จ่าย"

ตรงกับความเห็นของ พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน ที่เตือนว่า "ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากศาลปฏิเสธการรับฟ้องคดี" และ ดร.สุชาติวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ ชี้ให้เห็นว่า "หากศาลไม่รับฟ้องเพราะเขตอำนาจสอบสวนไม่ชอบ แม้ประชาชนจะร้องทุกข์อย่างถูกต้อง กระบวนการยุติธรรมก็ยังล้มเหลว"

2.3.3 ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรม

Beetham (2013) อธิบายว่าความชอบธรรม (Legitimacy) ของระบบกฎหมายขึ้นอยู่กับสามองค์ประกอบ คือ 1) ความสอดคล้องกับกฎหมาย (Legality) 2) การได้รับการยอมรับจากผู้อยู่ใต้อำนาจ (Consent) และ 3) ความสอดคล้องกับค่านิยมร่วม (Shared values) การแก้ไขกฎหมายที่สร้างความไม่แน่นอนอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมชาย รัตนเชื้อสกุล (2565, หน้า 167) ที่พบว่า "ประชาชนร้อยละ 71 มีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมลดลงเมื่อพบว่าคดีถูกยกฟ้องด้วยเหตุผลทางเทคนิค แม้จะมีพยานหลักฐานชัดเจน"

ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมอาจซ้ำเติมปัญหานี้ และสั่นคลอนความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประชาชน เพราะแม้คดีจะผ่านการพิจารณาของอัยการแล้ว แต่ยังคงมีความเสี่ยงที่

ศาลจะไม่รับคดีไว้พิจารณา ทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้รับการเยียวยาที่แท้จริง

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน ดังนี้

“...ดังนั้น ผู้เสนอแก้ไขร่างกฎหมายอาจจะมองเห็นปัญหาในประเด็นนี้ว่าหากมีเหตุเกิดขึ้นในหลายท้องที่ บางท้องที่พบการกระทำผิดก่อนแต่จับกุมตัวยังไม่ได้ แต่บางท้องที่ไม่ได้เป็นผู้รับแจ้งพบการกระทำผิดแต่มีการจับกุมได้ก่อน มีปัญหาว่าท้องที่ใดจะมีอำนาจในการสอบสวนหรือเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ ผู้ร่างจึงกำหนดขึ้นมาว่าท้องที่ใดพนักงานอัยการรับสำนวนไว้แล้วให้มีอำนาจสอบสวนเพื่อแก้ไขปัญหานี้จะครับ แต่อย่างไรก็ตาม ผมเห็นว่าต้องเชื่อมโยงกับเขตอำนาจศาลด้วย หากจะแก้ไขปัญหานี้ต้องเชื่อมโยงไปถึงเขตอำนาจของศาล เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง โดยหลักแล้วกฎหมายได้กำหนดอำนาจการสอบสวนและการเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบเอาไว้แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และ มาตรา 19 ปกติแล้วเหตุเกิดท้องที่ไหนท้องที่นั้นย่อมเป็นผู้รับผิดชอบสอบสวน แต่เพื่อเป็นการบริการประชาชนโดยเฉพาะในคดีการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เช่น ถ้าผมเป็นคนโดนฉ้อโกงเงินออนไลน์ บางทีมีการโอนเงินกันที่บางพลัด เปิดบัญชีกันที่เชียงใหม่ บัญชีผู้ต้องหาอยู่ที่ภูเก็ต ผมไม่รู้ว่าจะต้องไปแจ้งความร้องทุกข์ได้ที่ไหน ดังนั้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงร่างแก้ไขกฎหมายนี้ให้รองรับอำนาจการสอบสวนเพื่อให้มีการแจ้งความได้ อย่างไรก็ตามหากศาลท่านไม่รับลูกด้วยศาลยกฟ้อง ผมผู้เสียหายก็ไม่ไหวจะครับ ฉะนั้นหากแก้ไขก็ต้องให้ศาลท่านรับลูกด้วยนะ ครับ...”

อาจารย์ ดร. สุชาติวัฒน์ ฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำหรับการแก้ไขมาตรา 19

การแก้ไขมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เสนอให้การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการมีผลทำให้การสอบสวนชอบด้วยกฎหมายโดยอัตโนมัติ แม้จะมีเจตนาดีในการแก้ไข ปัญหาความซับซ้อนของเขตอำนาจ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ที่ร้ายแรงกว่าเดิม ดังนั้น จึงขอเสนอแนะเชิงนโยบายที่ควรพิจารณาดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายครั้งนี้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงและไม่กระทบต่อหลักนิติรัฐ

ประการแรก รัฐบาลควรชะลอการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 19 และจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแบบองค์รวมขึ้นมาทันที โดยคณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา ทนายความ นักวิชาการด้านกฎหมาย และภาคประชาสังคม เพื่อศึกษาผลกระทบของการแก้ไขอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 18, 19, 20 และ 22 ที่ต้องมีความสอดคล้องกัน การแก้ไข

แบบแยกส่วนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนและอาจสร้างความขัดแย้งในระบบกฎหมายมากขึ้น

ประการที่สอง กระทรวงยุติธรรมควรนำร่องโครงการ "ศูนย์ประสานงานคดีข้ามเขตอำนาจ" (Cross-Jurisdictional Case Coordination Center) ในพื้นที่ที่มีปัญหาคดีข้ามเขตจำนวนมาก เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยศูนย์นี้จะทำหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการพิจารณากำหนดเขตอำนาจที่เหมาะสมตั้งแต่ขั้นตอนรับแจ้งความ มีระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสถานีตำรวจทั่วประเทศ และมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคอยให้คำปรึกษาแก่พนักงานสอบสวนในกรณีที่มีความซับซ้อน วิธีนี้จะช่วยแก้ปัญหาได้ตรงจุดโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของกฎหมาย

ประการที่สาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุดควรร่วมกันพัฒนาระบบ "E-Investigation Platform" ที่เป็นแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการสอบสวนและส่งสำนวนคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบนี้จะมีคุณสมบัติในการตรวจสอบเขตอำนาจอัตโนมัติ แจ้งเตือนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ต้น และอำนวยความสะดวกในการส่งต่อคดีระหว่างเขตอำนาจ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถติดตามสถานะคดีได้แบบ Real-Time ผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งจะช่วยสร้างความโปร่งใสและลดปัญหาการเสียเวลาของประชาชน

ประการที่สี่ กระทรวงยุติธรรมควรจัดตั้ง "กองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหาเขตอำนาจ" เพื่อเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการที่คดีถูกยกฟ้องเนื่องจากปัญหาเขตอำนาจ กองทุนนี้จะให้ความช่วยเหลือในการชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น สนับสนุนการดำเนินคดีใหม่ในเขตอำนาจที่ถูกต้อง และจัดหาทนายความให้คำปรึกษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งจัดตั้ง "หน่วยคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีข้ามเขต" ที่จะทำหน้าที่ติดตามคดีและประสานงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายตลอดกระบวนการยุติธรรม

ประการที่ห้า หากจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายจริง ควรพิจารณาแนวทางที่สมดุลกว่าการให้อำนาจอัยการรักษาการสอบสวนที่ไม่ชอบ โดยอาจแก้ไขให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์สามารถดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นและประสานกับพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจได้ โดยถือว่าการดำเนินการดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย และให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน พร้อมทั้งต้องแก้ไขมาตรา 22 ว่าด้วยเขตอำนาจศาลให้สอดคล้องกัน เพื่อให้ศาลที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องมีอำนาจพิจารณาคดีได้ในกรณีที่มีปัญหาเขตอำนาจ

ประการสุดท้าย สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันอัยการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรร่วมกันพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมร่วม (Joint Training Program) เกี่ยวกับการจัดการคดีข้ามเขตอำนาจและคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและพัฒนาแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หลักสูตรนี้ควรครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย เทคโนโลยี การประสานงาน และจริยธรรมในการคุ้มครองสิทธิประชาชน

บทสรุป

การแก้ไขมาตรา 19 เป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาพใหญ่ในการปฏิรูประบบยุติธรรมทางอาญา หากต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงและยั่งยืน จำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน แผนการดำเนินงานที่รอบคอบ และความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังที่ดร.สุชาติวิวัฒน์ ญักประเสริฐ กล่าวไว้

อย่างลึกซึ้งว่า "การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจะเกิดขึ้นจริงก็ต่อเมื่อทุกภาคส่วนในกระบวนการยุติธรรม ทั้งตำรวจ อัยการและศาลควรประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ" นี่คือหัวใจสำคัญของการปฏิรูปที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงการแก้ไขตัวบทกฎหมาย แต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ของการอำนวยความสะดวกที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การพิจารณาร่างแก้ไขกฎหมายนี้ควรเป็นโอกาสในการทบทวนและปรับปรุงระบบยุติธรรมทางอาญาโดยรวม มิใช่เพียงการแก้ปัญหาลเฉพาะหน้า หากแต่เป็นการวางรากฐานสำหรับระบบยุติธรรมที่ทันสมัย เป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 อย่างแท้จริง

3. การชี้ขาดอำนาจการสอบสวน (มาตรา 21/1)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด

การรื้อคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.... ให้ยกเลิกมาตราดังกล่าว

ในอดีต ระบบการบริหารราชการของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนของรัฐบาลกลางมีอำนาจกว้างขวางในการกำกับดูแลราชการทุกประเภทในเขตจังหวัด รวมถึงงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและกระบวนการยุติธรรม ตามแนวคิด "ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทุกกระทรวงในจังหวัด" ซึ่งสืบทอดมาจากระบบมณฑลเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2558) อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการของตำรวจได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแยกงานตำรวจออกจากการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและการบังคับบัญชาระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน เช่น การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ (สมชาย หอมลออ, 2560)

มาตรา 21/1 ถูกเพิ่มเติมขึ้นครั้งแรกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 115/2557 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกับพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมานานและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2557) มาตรา 21/1 กำหนดให้ในกรณีที่มีความเห็นแย้งระหว่างพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจชี้ขาดแตกต่างกันตามประเภทของคดี ดังนี้:

1. **คติที่อยู่ในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง** - ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด โดยคำนึงถึงหลักการที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจกำกับดูแลพนักงานฝ่ายปกครองโดยตรง
2. **คติที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ** - ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค) เป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งสะท้อนหลักการ "Unity of Command" ที่ให้ผู้บังคับบัญชาในสายงานเดียวกันเป็นผู้ตัดสินใจ

การกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดที่แตกต่างกันสะท้อนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีของ Montesquieu (1748) ที่ต้องการให้แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น อย่างไรก็ตาม ในบริบทของไทย การแบ่งแยกนี้ไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด (Rigid Separation) แต่เป็นการแบ่งแยกที่ยืดหยุ่น (Flexible Separation) เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน (ธานินทร์ กรียวิเชียร, 2559)

3.1 หลักการดำเนินคดี

3.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในกระบวนการยุติธรรม

ร่างกฎหมายนี้สะท้อนแนวคิดการปรับเปลี่ยนจากระบบ "Inquisitorial System" ที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจอิสระ มาสู่ระบบผสมที่เพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในการควบคุมตรวจสอบ (Hodgson, 2005) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด "Prosecutorial Supervision Model" ที่ใช้ในหลายประเทศยุโรป อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายไทยมาอย่างยาวนาน ระบบกฎหมายไทยไม่ได้แบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (Rigid Separation) เหมือนในทฤษฎีของ Montesquieu แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ยืดหยุ่นและมีลักษณะการซ้อนทับของบุคลากร มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากแต่ละฝ่าย เอื้อให้เกิดกลไกในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และยังได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมได้ด้วย เช่น การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การเคารพลำดับอาวุโส และ มีความยืดหยุ่นในการตีความกฎหมาย (ณรงค์ ใจหาญ, 2563)

3.1.2 หลักความเป็นอิสระในการสอบสวน

ผลกระทบอีกประการหนึ่งคือการสร้างความตึงเครียดระหว่างหน่วยงาน การที่ตำรวจต้องรอกการชี้ขาดจากองค์กรภายนอกอาจถูกมองว่าเป็นการลดทอนความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258 ง.(4) ที่ต้องการให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด การสร้างระบบที่หน่วยงานต้องพึ่งพาการตัดสินใจจากภายนอกอาจนำไปสู่ปัญหา "Principal-Agent Problem" ที่องค์กรตัวแทน (ตำรวจ) อาจไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดจากองค์กรตัวการ (ผู้ว่าราชการ) ที่อาจไม่เข้าใจบริบทการทำงานอย่างแท้จริง (Jensen & Meckling, 1976) ดังนั้น หากจะดำเนินการตามแนวทางนี้ จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่

ทั้งการเพิ่มอัตรากำลัง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการประสานงาน และการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการใหม่ ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลาและงบประมาณจำนวนมาก (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2561)

จากผลสำรวจพบว่า 79.3% ของผู้เข้าร่วมไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกมาตรานี้ การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญา ขัดต่อแนวคิดเรื่อง หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Functional Expertise Theory) ที่เสนอให้การตัดสินใจในแต่ละเรื่องควรอยู่ในอำนาจขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ๆ มากที่สุด เพื่อหลักประสิทธิภาพจากความเชี่ยวชาญ (Efficiency through Expertise) คือ ความรวดเร็ว ความถูกต้อง และความเชื่อมั่น (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2560)

3.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

3.2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นและปัญหาด้านทรัพยากร

การเปลี่ยนแปลงนี้ยังสร้างภาระงานเพิ่มเติมให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พนักงานสอบสวนต้องจัดทำรายงานประกอบการขอชี้ขาดที่มีรายละเอียดมากขึ้น ต้องประสานงานกับหลายหน่วยงาน และอาจต้องเดินทางไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจชี้ขาด ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีภารกิจหลักด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ต้องแบ่งเวลาและทรัพยากรมาพิจารณาเรื่องการชี้ขาดคดี ซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การขาดความเชี่ยวชาญนี้อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดความผิดพลาด ดังที่ ณรงค์ ใจหาญ (2562) ชี้ให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มีพื้นฐานจากข้าราชการพลเรือนที่อาจไม่มีประสบการณ์ด้านการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง

3.2.2 ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการ

การยกเลิกมาตรา 21/1 ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมหลายประการ โดยผลกระทบที่สำคัญที่สุดคือการลดทอนความคล่องตัวและความรวดเร็วในการสอบสวน เมื่อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ ระบบเดิมที่ให้ผู้บัญชาการตำรวจเป็นผู้ชี้ขาดใช้เวลาเฉลี่ยเพียง 1-3 วันทำการ เนื่องจากเป็นการดำเนินการภายในองค์กรเดียวกัน แต่เมื่อต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออัยการสูงสุดพิจารณา กระบวนการอาจใช้เวลา 7-15 วันทำการหรือมากกว่า ความล่าช้านี้ขัดกับหลัก "Golden Hour" ในการสอบสวน ซึ่ง Stelfox (2009) ระบุว่าในช่วงเวลาวิกฤตในการรวบรวมพยานหลักฐานที่มีคุณภาพ การสูญเสียเวลาในช่วงนี้อาจทำให้พยานหลักฐานสำคัญสูญหาย พยานบุคคลอาจเดินทางไปต่างถิ่น หรือความทรงจำของพยานอาจเลือนรางตามทฤษฎีการลืมของ Ebbinghaus (1885) ซึ่งพบว่าความทรงจำจะเสื่อมลงอย่างรวดเร็วในช่วงแรกหลังเหตุการณ์

3.3 ผลกระทบต่อประชาชน

3.3.1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนจากการยกเลิกมาตรา 21/1 มีความซับซ้อนและกระทบในวงกว้าง โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดีอาญา สำหรับผู้เสียหายความล่าช้าในการชี้ขาดอำนาจหมายถึงการต้องรอนานขึ้นกว่าจะได้รับการเยียวยา ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการละเมิดหลัก "Justice Delayed is Justice Denied" ที่มีรากฐานมาตั้งแต่ Magna Carta (1215) แต่ยังส่งผลกระทบทางจิตวิทยาอย่างรุนแรง Herman (1992) พบว่าความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิด Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD) ในผู้เสียหาย และ Campbell & Raja (1999) ชี้ให้เห็นว่าการถูกทำให้เป็นเหยื่อซ้ำ (Secondary Victimization) จากระบบยุติธรรมที่ล่าช้าอาจสร้างความเจ็บปวดทางจิตใจไม่แพ้การถูกระงับผิดในครั้งแรก นอกจากนี้ผู้เสียหายยังต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการติดตามคดีที่ยืดเยื้อ ทั้งค่าเดินทาง ค่าเสียโอกาสจากการหยุดงาน และอาจต้องจ้างทนายความเพื่อติดตามความคืบหน้าของคดี

3.3.2 ความเสี่ยงต่อสิทธิ ความล่าช้า และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

สำหรับผู้ต้องหา การร่อนการชี้ขาดที่ยาวนานอาจส่งผลให้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพนานขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ถูกควบคุมตัว แม้กฎหมายจะกำหนดระยะเวลาการควบคุมตัวไว้ แต่ในทางปฏิบัติอาจมีการขอยืดเวลาเนื่องจากยังไม่สามารถกำหนดพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ การถูกควบคุมตัวนานส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ อาจถูกเลิกจ้าง และกระทบต่อครอบครัวโดยเฉพาะหากเป็นหัวหน้าครอบครัว นอกจากนี้ ความล่าช้ายังส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการต่อสู้คดี เนื่องจากพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์อาจสูญหายหรือถูกทำลาย พยานบุคคลอาจเดินทางไปต่างถิ่นหรือเสียชีวิต และความทรงจำของทั้งผู้ต้องหาและพยานอาจเลือนราง ซึ่งทั้งหมดนี้กระทบต่อหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Fair Trial) ตามข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR, 1966) การเพิ่มขึ้นตอนทำให้ประชาชนต้องรอนานขึ้นและมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม ซึ่งขัดกับหลัก "Expeditious Justice" และ "Economic Analysis of Law" ของ Posner (2014) ที่ระบุว่ากฎหมายควรมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและไม่สร้างภาระเกินจำเป็นแก่ประชาชน

การยกเลิกมาตรา 21/1 อาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมในระดับสังคมโดยรวม ซึ่ง Tyler (2006) ระบุว่าปฏิกิริยาสำคัญในการทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อประชาชนเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีความซับซ้อนและล่าช้า อาจเลือกที่จะไม่แจ้งความหรือหันไปแก้ปัญหาในระบบอื่น เช่น การพึ่งพาอิทธิพลท้องถิ่นหรือการแก้แค้นด้วยตนเอง ซึ่งบ่อนทำลายหลักนิติธรรมที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย (Beetham, 1991) กลุ่มเปราะบางในสังคม อาทิ ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก จะได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรและความช่วยเหลือ ผู้มีรายได้น้อยอาจไม่สามารถจ้างทนายความติดตามคดีหรือเสียค่าเดินทางในการติดต่อหน่วยงานหลายแห่ง ผู้พิการและผู้สูงอายุประสบปัญหาในการเดินทางและอาจ

ไม่เข้าใจกระบวนการที่ซับซ้อน ส่วนเด็กและเยาวชนอาจได้รับผลกระทบทางจิตใจระยะยาวจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ยืดเยื้อ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2559)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประการแรกการพัฒนากระบวนการชี้ขาดภายในองค์กรตำรวจเป็นสิ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อตอบโต้ข้อกังวลเรื่องการขาดความเป็นกลางเมื่อผู้บังคับบัญชาในสายงานเดียวกันเป็นผู้ชี้ขาด ควรมีการดำเนินการดังนี้:

- 1) **การจัดตั้งคณะกรรมการชี้ขาดระดับภาค** แทนที่จะให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเป็นผู้ชี้ขาดเพียงคนเดียว ควรจัดตั้งคณะกรรมการชี้ขาดที่ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากหลายฝ่าย เช่น รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ผู้บังคับการจากจังหวัดอื่นในภาคเดียวกัน และนิติกรผู้เชี่ยวชาญ การตัดสินใจแบบคณะกรรมการจะช่วยลดอคติส่วนบุคคลและเพิ่มความรอบคอบในการพิจารณา
- 2) **การกำหนดหลักเกณฑ์การชี้ขาดที่ชัดเจน** ควรมีการจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure) สำหรับการชี้ขาดความเห็นแย้ง โดยระบุปัจจัยที่ต้องพิจารณา เช่น ลักษณะของคดี พื้นที่เกิดเหตุ ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วย และภาระงานที่มีอยู่ การมีเกณฑ์ที่ชัดเจนจะทำให้การตัดสินใจมีความสม่ำเสมอและตรวจสอบได้
- 3) **ระบบการบันทึกและรายงานผล** ทุกกรณีที่มีการชี้ขาดต้องมีการบันทึกเหตุผลอย่างละเอียดในระบบฐานข้อมูลกลาง พร้อมทั้งจัดทำรายงานสถิติประจำปีเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและปัญหาที่เกิดขึ้น ข้อมูลเหล่านี้ควรเปิดเผยต่อสาธารณะในระดับที่เหมาะสมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการ

ประการที่สอง ควรจัดตั้งหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของการชี้ขาด โดยสุ่มตรวจคดีที่มีการชี้ขาดเพื่อประเมินความเหมาะสมของการตัดสินใจ หน่วยนี้ควรรายงานตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและมีอิสระในการปฏิบัติงาน และควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน นำผลการชี้ขาดมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โดยพิจารณาทั้งความรวดเร็ว ความถูกต้อง และความเป็นธรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีอำนาจชี้ขาดปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบ

บทสรุป

มาตรา 21/1 เป็นบทบัญญัติที่สะท้อนความพยายามในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบงานสืบสวนสอบสวนของไทยที่มีหลายหน่วยงานมีอำนาจทับซ้อนกัน การเสนอยกเลิกมาตรานี้ในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตามจากข้อมูลเชิงประจักษ์และความเห็นของผู้ปฏิบัติงาน การยกเลิกมาตรานี้อาจไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด หากไม่มีการปรับปรุงระบบอื่น ๆ ควบคู่กันไป การหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพ ความเป็นกลาง และความเชี่ยวชาญ จึงยังคงเป็นความท้าทายสำคัญในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย

4. การออกหมายเรียกบุคคล (มาตรา 53/1)

กฎหมายเดิม:

ไม่มี (เป็นการเพิ่มใหม่)

ร่างแก้ไข:

"มาตรา 53/1 การออกหมายเรียกบุคคลเป็นผู้ต้องหา ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการและต้องมีข้อความดังนี้

(1) วัน เดือน ปี เวลา และสถานที่กระทำความผิดตามกฎหมายและมาตราที่กล่าวหา

(2) การกระทำความผิดตามข้อ (1) มีพฤติการณ์การกระทำอย่างไร ด้วยวิธีใด และมีพยานหลักฐานใดที่ทำให้เชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา

หากเป็นการออกหมายเรียกบุคคลเป็นพยาน ให้ระบุข้อความว่า ได้รู้เห็นการกระทำความผิดในคดีที่กำลังสอบสวนอยู่อย่างไร วัน เดือน ปี เวลาใด และต้องการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดประเด็นใด"

การออกหมายเรียกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเดิมมีบทบัญญัติตามมาตรา 52 และ มาตรา 53 ดังนี้

มาตรา 52 “การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก”

มาตรา 53 “หมายเรียกต้องทำเป็นหนังสือและมีข้อความ ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ที่ออกหมาย

(2) วันเดือนปีที่ออกหมาย

(3) ชื่อและตำบลที่อยู่ของบุคคลที่ออกหมายเรียกให้มา

(4) เหตุที่ต้องเรียกผู้นั้นมา

(5) สถานที่ วันเดือนปีและเวลาที่จะให้ผู้นั้นไปถึง

(6) ลายมือชื่อและประทับตราของศาล หรือลายมือชื่อและตำแหน่งเจ้าพนักงานผู้ออกหมาย”

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 53/1 ที่กำหนดให้การออกหมายเรียกบุคคลเป็นผู้ต้องหาต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ ถือเป็นการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาครั้งสำคัญ การแก้ไขนี้สะท้อนแนวคิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับผลกระทบในทางปฏิบัติ

4.1 หลักการดำเนินคดี

4.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการสอบสวน

ร่างแก้ไขมาตรา 53/1 สะท้อนการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของระบบการสอบสวนไทยจากระบบ Inquisitorial System ที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจเต็มในการแสวงหาข้อเท็จจริง ไปสู่ระบบผสมที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลมากขึ้น (Damaska, 1986) การกำหนดให้พนักงานอัยการต้องให้ความเห็นชอบก่อนการออกหมายเรียกสะท้อนแนวคิดทฤษฎีการแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ (Separation of Powers Theory) อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจยุติธรรมที่ควรมีความเป็นอิสระจากตำรวจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร การให้อัยการกำกับดูแลตำรวจจึงเป็นการสร้างระบบ Checks and Balances ที่ป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตดังที่ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร ชี้ให้เห็นว่า **"หลักการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอัยการและตำรวจจะเป็นแนวทางที่ดีในด้านการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา"** อย่างไรก็ตาม การนำหลักการนี้มาใช้ในบริบทไทยที่มีโครงสร้างองค์กรและวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างจากต้นแบบ อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

4.1.2 ความขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระในการสอบสวน

การแก้ไขนี้ขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน (Principle of Investigative Independence) ที่ถือเป็นหลักการสำคัญในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 และ 133 ที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการออกหมายเรียกโดยตรง (คณิต ญ นคร, 2564)

พล.ต.อ.วิโรจน์ สิ้นน้ำเงิน ชี้ประเด็นสำคัญว่าการออกหมายเรียกเป็น **"เพียงขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในระหว่างการสอบสวน มิใช่การจัดทำสำนวนการสอบสวนฉบับสมบูรณ์"** การกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาสองชั้น (หัวหน้าพนักงานสอบสวนและอัยการ) จึงอาจเป็นการควบคุมที่เกินความจำเป็น (Excessive Control) ตามหลักความได้สัดส่วนตามแนวคิดของ Robert Alexy (2002) เป็นหลักการสำคัญในการตีความและการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะเมื่อมีการจำกัดสิทธิหรือเมื่อสิทธิต่าง ๆ ขัดแย้งกัน โดยดูที่สามหลักการ คือ ความเหมาะสมหรือความเกี่ยวข้อง ความจำเป็น และความได้สัดส่วนในแง่ผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้มาตรการนั้น กับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิที่ถูกจำกัด

4.1.3 ผลต่อหลักการเร่งรัดความยุติธรรม

การแก้ไขนี้ขัดแย้งโดยตรงกับหลัก "Speedy Justice" ที่ว่าความยุติธรรมต้องดำเนินไปอย่างรวดเร็วและไม่ชักช้าโดยไม่จำเป็น เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในระบบยุติธรรมทั่วโลก และเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญา ดังที่ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร ระบุว่า **"ความล่าช้าเกิดขึ้นแน่นอน เป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น"** ในทางทฤษฎี Packer (1968) ได้เสนอแนวคิดตัวแบบในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ที่เน้นประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินคดี การเพิ่มขั้นตอนการตรวจสอบมากเกินไปอาจทำให้ระบบยุติธรรมขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ทันทั่วถึง

4.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

4.2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

นายอภิสิทธิ์ ภู่อำนาจ รองอัยการจังหวัดขอนแก่น ชี้ให้เห็นว่า "แม้จะเป็นไปเพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีความรอบคอบยิ่งขึ้น แต่ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาระงานของพนักงานสอบสวน" การต้องขอความเห็นชอบจากอัยการในทุกกรณีจะสร้างภาระงานเพิ่มเติมอย่างมหาศาลให้กับทั้งสองหน่วยงาน ในเชิงทฤษฎีองค์การ (Organizational Theory) การเพิ่มขึ้นตอนการทำงานโดยไม่มีการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมจะนำไปสู่สภาวะการทำงานที่มากเกินไปในองค์กร ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการและการดำเนินงานโดยรวม (March & Simon, 1993)

4.2.2 ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานและระยะทาง

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน ระบุปัญหาสำคัญว่า "กรณีทำการของพนักงานสอบสวนอยู่ห่างไกลกับสำนักงานอัยการ" ซึ่งในพื้นที่ต่างจังหวัดอาจมีระยะทางถึง 200 กิโลเมตร ปัญหานี้สะท้อนข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของสถาบันของ (institutional infrastructure) ที่นายอภิสิทธิ์ ภู่อำนาจ ได้เน้นย้ำว่าจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไป

4.2.3 การขาดระบบสนับสนุนทางเทคโนโลยี

นายอภิสิทธิ์ ภู่อำนาจ เสนอว่า "ควรมีการวางระบบสนับสนุนในเชิงโครงสร้าง เช่น การจัดทำระบบ Application หรือ Platform ดิจิทัล" การขาดระบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะทำให้กระบวนการขอความเห็นชอบล่าช้ายิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด E-justice ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม (Reiling, 2009)

4.2.4 ความไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสืบสวนสอบสวน

ดร.สุชาติวัฒน์ ญานุประเสริฐ ชี้ว่าการแก้ไขนี้ "ขัดกับหลักของ 'การสืบสวน' ซึ่งควรมีความรวดเร็วเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนเข้าสู่กระบวนการทางศาล" การสืบสวนสอบสวนมีลักษณะเป็น Dynamic Process คดีอาญาในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น เทคโนโลยีมีบทบาทมากขึ้น รูปแบบอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ไม่สามารถใช้แนวทางเดิม ๆ ที่เป็นมาตรฐานตายตัวได้ จึงต้องการความยืดหยุ่นและการตัดสินใจที่รวดเร็ว (Innes, 2003) การเพิ่มขึ้นตอนการอนุมัติอาจทำให้สูญเสียโอกาสและเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
ดังนี้

“...เรื่องหมายนะครับ หมายถึงเดิมทีก็เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนในการที่จะรวบรวมพยานหลักฐานประกอบสำนวนการสอบสวนให้มีความสมบูรณ์หรือมีพยานหลักฐานครบถ้วน เพื่อที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดในการขออนุมัติหมายจับ หมายค้นจากศาล เพื่อให้ศาลท่านใช้ดุลพินิจ

ว่าเห็นควรหรือไม่เห็นควรอนุมัติหมายให้หรือไม่ เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีอยู่แล้ว การที่จะต้องรอให้พนักงานอัยการเห็นชอบก่อนจะมาดำเนินการขอต่อศาลได้ ย่อมเกิดความล่าช้าเกิดขึ้นแน่นอน การออกหมายเรียกบรรดาพยานหลักฐานที่ จำเป็นเร่งด่วน การขออนุมัติหมายจับกุมคนร้ายที่กำลังหลบหนี หรือกำลังจะ หลบหนี ช้าลงไปอีกขั้นตอนหนึ่ง ต้องมารอความเห็นจากอัยการก่อนซึ่งโดยปกติ แล้วสามารถรวบรวมพยานหลักฐานไปขอต่อศาลเลย การแก้ไขกฎหมายโดย ระบุว่าต้องให้ไปผ่านความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อนฉบับนี้ อ้างว่าเพื่อ เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนะครับ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบ และ ศาลเห็นชอบก็จบ แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบ เราไม่มีโอกาสเสนอต่อ ศาลให้ท่านพิจารณา ขาดขั้นตอนไปเลย อย่างนี้อะไรเกิดขึ้นครับ จับคนร้าย ไม่ได้ ชาวบ้านบอกว่า มันอยู่ตรงนี้ เมื่อวาน เมื่อคืนนี้ มันก็อยู่ตรงนี้ ทำไมตำรวจ ไม่จับมัน จับไม่ได้ อะไรก็เกิดขึ้นได้ ถ้าอัยการเห็นชอบเราแค่เสียเวลา ศาลเห็น ด้วยตามจับ ออกหมายจับ หรือไปค้นได้ หาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ แต่ถ้าเป็น ตรงกันข้าม อย่างที่ผมกล่าวเมื่อกี้ พนักงานอัยการไม่เห็นชอบศาลไม่ได้พิจารณา ไม่มีโอกาสต้องไปพึ่งศาลต่อ ผู้เสียหายต้องไปฟ้องเอง สิทธิในการฟ้องร้องหายไป ไหน ความเสียหายเกิดขึ้นที่ไหน ความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้เสียหาย ผู้เสียหายมี ความคาดหวังว่าตำรวจจะตามจับได้ แต่มันจับไปแล้วตั้งแต่พนักงานอัยการไม่ เห็นชอบ...”

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ฯ

4.3 ผลกระทบต่อประชาชน

4.3.1 ความล่าช้าในการเข้าถึงความยุติธรรม

ผลการสำรวจที่พบว่า 88.6% ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข สะท้อนความกังวลเกี่ยวกับความ ล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร ตั้งคำถามสำคัญว่า "หากท่านเป็น ผู้เสียหาย ท่านอยากให้ตำรวจดำเนินการโดยเร็วหรือไม่"

ในมิติของการเข้าถึงความยุติธรรม (Cappelletti & Garth, 1978) การเข้าถึงความยุติธรรม นี้ไม่ได้หมายถึงเพียงการมีสิทธิฟ้องคดีเท่านั้น แต่รวมถึงการได้รับความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เป็น ธรรม และทันเวลา ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม สะท้อนให้เห็นความสำคัญที่ว่าเวลาเป็น องค์ประกอบสำคัญของความยุติธรรม การที่ความยุติธรรมที่มาล่าช้า อาจทำให้ความยุติธรรมนั้น สูญเสียความหมายและประสิทธิภาพไป ซึ่งถือเป็นความยุติธรรมที่ถูกการปฏิเสธ (Justice delayed is justice denied) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้เสียหายที่ต้องการความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว

4.3.2 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม

ดร.สุชาติวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ เตือนว่า "การกำหนดขั้นตอนที่ซับซ้อนเกินไปอาจกลายเป็น อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน" ปัญหานี้จะรุนแรงขึ้นในพื้นที่ห่างไกลที่มี

ข้อจำกัดด้านการเข้าถึงสำนักงานอัยการ ซึ่งอาจสร้างการเลือกปฏิบัติทางภูมิศาสตร์ (Geographical Discrimination) ในการเข้าถึงความยุติธรรม (Economides, 1999)

4.3.3 ผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิ

แม้ว่า พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ จะชี้ว่าการแก้ไขนี้อาจ "เป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาเพราะผู้ถูกกล่าวหาบางรายได้มีการพิมพ์ลายนิ้วมือแล้ว แม้ภายหลังจะไม่มีคำสั่งฟ้องก็เป็นการกระทบสิทธิแล้ว" แต่ต้องพิจารณาว่าการคุ้มครองสิทธินี้คุ้มค่ากับต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นหรือไม่ ตามหลัก Balancing Test ในทฤษฎีสิทธิมนุษยชน การจำกัดสิทธิหรือการคุ้มครองสิทธิต้องมีความได้สัดส่วน และไม่กระทบสิทธิอื่นมากเกินไป (Möller, 2012) การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องสงสัยอาจกระทบสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน

“...ประโยชน์กับประชาชนในมุมไหนครับ สำหรับตำรวจทำงานข้าง
แน่นอน ส่วนอัยการมีงานเพิ่มขึ้น นอกจากการร่างฟ้องแล้วไปฟ้องศาล ท่าน
ต้องมานั่งดูพยานหลักฐานทุกเรื่องตั้งแต่การออกหมายเรียก ถ้ากฎหมายนี้
ออกมาวัน ๆ หนึ่งได้ะท่านคงเต็มไปด้วยเอกสารหมายเรียก หมายจับ หมายค้น
เสนอท่านเป็นตั้ง ๆ รอท่านเห็นชอบหมายแล้วไปรวบรวมหลักฐาน รอแต่ท่าน
ทุกโรงพักต้องขอหมายค้น หมายเรียก หมายจับ ต้องมาให้ท่านดู ผมไม่ทราบว่
ท่านอัยการคิดเห็นอย่างไร แต่แน่นอนรายงานท่านเยอะแน่ ท่านต้องร่างฟ้อง
และไปว่าความ ท่านจะต้องมานั่งพิจารณาหมายเรียก หมายค้น หมายจับของ
ตำรวจ ใครได้รับประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ ผมอยากให้ภาคประชาชนลอง
สวมวิญญาณเป็นผู้เสียหายดูนะครับ ถ้าท่านเป็นผู้เสียหายท่านอยากให้ตำรวจ
ดำเนินการโดยเร็วหรือไม่ อยากให้ติดตามจับกุมคนร้ายโดยเร็วได้หรือไม่ อยาก
ให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนแล้วส่งฟ้องศาลได้โดยเร็วหรือไม่
ถ้ามีขั้นตอนอย่างที่ว่ามานี้เกิดขึ้นอีกขั้นตอนหนึ่ง ว่าทุกอย่างต้องผ่านอัยการ
ก่อนเนี่ย อัยการงานเยอะจะเป็นผลดีต่อการทำสำนวนการสอบสวน ทำให้การ
สอบสวนเร็วขึ้น ฟ้องศาลเร็วขึ้น จับคนร้ายเร็วขึ้นได้หรือไม่ นี่คือการเห็นของ
ผมครับ...”

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ผลกระทบจากการแก้ไขกฎหมาย ควรพิจารณาแนวทางการปรับปรุงระบบในหลายมิติ ประการแรก การจำแนกประเภทคดีตามข้อเสนอของ พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ ควรกำหนดให้เฉพาะคดีที่มีความซับซ้อน ความยุ่งยาก หรือมีความสำคัญเท่านั้นที่ต้องขอความเห็นจากอัยการ ซึ่งจะช่วยลดภาระงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ประการที่สอง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีตามข้อเสนอของนายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์ ควรพัฒนาระบบดิจิทัลที่เชื่อมโยงระหว่างตำรวจและอัยการเพื่อลดระยะเวลาในการขอความเห็นชอบการใช้เทคโนโลยีจะช่วยให้การส่งเอกสาร การติดตาม และการประสานงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สาม การเพิ่มทรัพยากรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติมให้กับทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการ เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากระบบใหม่ได้อย่างเหมาะสม

ประการสุดท้าย การทบทวนระยะเวลาควรกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบธรรมเพื่อป้องกันความล่าช้า โดยต้องสมดุลระหว่างความรอบคอบในการพิจารณากับความรวดเร็วในการดำเนินงาน ทั้งนี้ การดำเนินการในทุกแนวทางจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนเป็นสำคัญ

บทสรุป

ร่างแก้ไขมาตรา 53/1 แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล แต่การนำไปปฏิบัติในบริบทของระบบยุติธรรมไทยที่ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากร และเทคโนโลยี อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบมากกว่าประโยชน์ที่คาดหวัง

ดังที่นายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์ ได้เน้นย้ำว่า "การให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายต้องมีความพร้อมสนับสนุนทั้งสรรพกำลัง สรรพความรู้ สรรพเครื่องมือเครื่องใช้" มิเช่นนั้น การแก้ไขกฎหมายอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนแทนที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

5. การขอยกข้อห้าม ขัง คั่น (มาตรา 57)

กฎหมายเดิม:

"ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 78 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 92 และมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายนี้ จะจับ ขัง จำคุก หรือคั่นในที่สาธารณะหรือสิ่งของต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลสำหรับการนั้น"

ร่างแก้ไข:

เพิ่มข้อความว่า "ทั้งนี้ ก่อนไปขออนุมัติหมายจับ ขัง หรือคั่นจากศาลต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ"

การแก้ไขมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้การขออนุมัติหมายจับ หมายขัง หรือหมายคั่นจากศาล ต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย จากข้อมูลการเสวนาวิชาการและผลสำรวจความคิดเห็นที่พบว่า 84.1% ของผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความกังวลอย่างกว้างขวางต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

5.1 หลักการดำเนินคดี

5.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในกระบวนการยุติธรรม

การแก้ไขมาตรา 57 สะท้อนแนวคิดการปรับเปลี่ยนจากระบบวิธีพิจารณาที่เป็นปรปักษ์กัน (Adversarial System) กล่าวคือ คู่ความต่างต้องการเอาแพ้ เอาชนะกัน ต่างไม่ให้ความร่วมมือกับศาล หรือกับคู่ความด้วยกันเองในการเปิดเผยพยาน การแยกหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องอย่างชัดเจน ไปสู่ลักษณะคล้าย ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแบบหนึ่ง ซึ่งศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานด้วยตนเอง โดยศาลจะมีอำนาจในการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดจริงหรือไม่ ในระบบนี้ศาลไม่ได้เป็นเพียงผู้พิจารณาคดีอย่างเป็นกลาง แต่มีส่วนร่วมในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานด้วย (Inquisitorial System) ความพยายามแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ เป็นความพยายามให้พนักงานอัยการมีบทบาทควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้น (Goldstein & Marcus, 1977; Jörg et al., 1995) ดังที่ ดร.สุชาติวิวัฒน์ ญัฏฐะเสริฐ ชี้ว่า "ผู้ที่มีอำนาจออกหมายจับคือศาลเท่านั้น การกำหนดขั้นตอนที่ซับซ้อนเกินไปอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน"

ความพยายามเปลี่ยนแปลงนี้ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ที่รัฐธรรมนูญไทยรับรองไว้ โดยรวมอำนาจสืบสวนสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจกระทบต่อระบบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ที่เป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรม (Montesquieu, 1748; Madison, 1788)

5.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของการตรวจสอบ

ระบบปัจจุบันมีศาลเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหมายอาญาตามหลักฐานที่พนักงานสอบสวนเสนอ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระอยู่แล้ว (Judicial Review) การเพิ่มขั้นตอนให้อัยการเห็นชอบก่อนจึงเป็นการสร้างความซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น ตามที่ พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน ระบุว่า "กลไกการตรวจสอบโดยศาลที่มีอยู่แล้วมีประสิทธิภาพเพียงพอในการรักษาสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน"

5.1.3 การละเมิดหลักความเป็นอิสระในการสอบสวน

หลักความเป็นอิสระในการสอบสวน (Independence of Investigation) เป็นหลักการสำคัญที่รับรองให้พนักงานสอบสวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเป็นกลาง (Ashworth & Redmayne, 2010) การกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากอัยการในทุกขั้นตอนสำคัญ อาจจำกัดดุลยพินิจและความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง พล.ต.อ.ศักดา เตชะเกรียงไกร เน้นว่า "การจำกัดดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนโดยต้องให้พนักงานอัยการเห็นชอบก่อนทุกขั้นตอนสำคัญ อาจไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สอบสวน"

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อหลักการดำเนินคดี

“...ทุกคนแตกต่างกัน มีอิสระ ฉะนั้น อำนาจของพนักงานสอบสวน ก็คือ การออกหมายเรียกพยาน ส่วนหมายเรียกสิ่งของ หรือเอกสาร หรือวัตถุ ก็ควรเรียกได้ เช่น พยานหลักฐานจากธนาคาร พยานหลักฐานจากผู้ครอบครอง หรือของบางสิ่งที่มีการอ้างขอให้ตำรวจสามารถออกหมายเรียกจะทำให้มีเหตุมีผลในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อศาลในการพิจารณาออกหมายค้น หรือ หมายจับคนร้ายที่กำลังจะหลบหนี หรือ ที่ยังลอยนวลอยู่ในสังคม ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการตามปกติ การออกหมายค้น และหมายจับยังต้องแสดงพยานหลักฐานให้ศาล เห็นว่า สมควรค้น สมควรจับ การที่กฎหมายฉบับนี้มาแก้ไขให้ทุกอย่างต้อง ผ่านพนักงานอัยการหมดเนี่ย ผมงงเหมือนกันนะครับ...”

พลตำรวจเอกศักดา ฯ

5.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

5.2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

การแก้ไขจะสร้างภาระงานเพิ่มเติมให้ทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยเฉพาะพนักงานอัยการที่ต้องพิจารณาคำขอหมายจับ หมายค้นจากทุกสถานีตำรวจในเขตอำนาจ ซึ่งอาจมีจำนวนนับพันฉบับต่อเดือน นายอภิสิทธิ์ ภู่อัทรารงค์ ชี้ว่า "การให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ต้องมีความพร้อมสนับสนุนทั้งสรรพกำลัง สรรพความรู้ สรรพเครื่องมือเครื่องใช้"

การเพิ่มภาระงานโดยไม่มีการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ จะส่งผลให้เกิดภาระงานราชการล้นเกิน (Bureaucratic Overload) หมายถึง ภาวะที่หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ มีปริมาณงานและความรับผิดชอบมากเกินไปที่จะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น ความล่าช้า การตัดสินใจผิดพลาด หรือการบริการที่ไม่ทั่วถึง (Weber, 1922; Lipsky, 2010)

5.2.2 ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการ

หลักการเร่งรัดความยุติธรรม (Speedy Justice) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาตามที่รับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 14(3)(c) (United Nations, 1966) การเพิ่มขึ้นตอนจะทำให้กระบวนการล่าช้า โดยเฉพาะในกรณีเร่งด่วน เช่น ผู้ต้องหาที่กำลังจะหลบหนี ดังที่ พ.ต.อ.วิโรจน์ฯ ระบุว่า "กรณีเร่งด่วนที่จะต้องขอหมายจับ เช่น ผู้ต้องหาจะหลบหนี การขอความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาจเป็นการล่าช้าทำให้ผู้ต้องหาหลบหนี"

5.2.3 ปัญหาเชิงภูมิศาสตร์และโครงสร้างพื้นฐาน

ประเทศไทยมีความแตกต่างทางภูมิศาสตร์สูง โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลที่อยู่นอกเขตอำนาจของสำนักงานอัยการ การประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะเป็นอุปสรรคสำคัญ นายอภิศิษฐ์ฯ ชี้ว่า "โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่อยู่รอบนอกจากตัวจังหวัด เช่น กรณีพื้นที่ของจังหวัดขอนแก่น อำเภอที่อยู่รอบนอกไกล ๆ จากเมืองขอนแก่น ก็จะมีอำเภอโคกโพธิ์ไชย อำเภอน้ำพอง แบบนี้ระยะทางส่งผลให้การสอบสวนล่าช้า และกระทบต่อสิทธิของประชาชน"

ปัญหานี้สอดคล้องกับแนวคิดการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยไม่มีอุปสรรคด้านต่าง ๆ เช่น ความยากจน การขาดความรู้ หรือการเลือกปฏิบัติ รวมถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและรวดเร็วที่ระยะทางและโครงสร้างพื้นฐานไม่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรม (Cappelletti & Garth, 1978; Rhode, 2004)

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
ดังนี้

“...ครับ ไม่ได้ปฏิเสธนะครับว่าร่างกฎหมายที่แก้ไขนี้เป็นการเพิ่มภาระงาน เพิ่มขึ้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึงเรียกกับหมายอาญา ผมขอเริ่มที่หมายเรียกก่อน การออกหมายเรียกเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนโดยแท้นะยะ การออกหมายเรียกในเรื่องของการตรวจเนื้อสำนวนนั้น การออกหมายเรียก

เมื่อพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์คดีที่มีการออกหมายเรียกส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่มีการกระทำผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี...”

อัยการจังหวัด พันทารวจตรี สันติ ฯ

“...การสั่งฟ้องมันกระทบกระเทือนสิทธิอิสระ ถ้าว่ามันจะล่าช้าหรือไม่ มันล่าช้าแน่นอนครับเพราะขั้นตอนมันเพิ่ม การสอบสวนต้องกระทำโดยไม่ชักช้า แต่การสอบสวนทุกวันนี้มันชักช้าหรือเปล่า ต้องย้อนกลับไปพนักงานสอบสวน การที่คนร่างกฎหมายต้องการแก้ไขพยายามลดอำนาจลงอยู่ทุกวันนี้ไม่ได้เกิดจากใคร เกิดจากพวกเราเองที่ใช้อำนาจอยู่เนี่ยะครับ พูดไปบางทีตนเองก็สะท้อนเพราะเคยเป็นพนักงานสอบสวน แต่บางทีก็เกรง หวั่นเกรงอยู่ว่า ชาวบ้านเดินไปที่สำนักงานอัยการจังหวัด พันทารวจตรีเดินเข้าห้างกับสวน ห้วนอยู่นิดหนึ่งสะท้อนพยายามให้เป็นกลางในการดำเนินการ แต่ถ้าถามผมทุกวันนี้ว่าทุกคดีต้องผ่านอัยการหมดหรือไม่ ไม่จำเป็น ถ้าเป็นคดีที่มีโทษไม่สูงมาก คดีลหุโทษ อะไรพวกนี้ ก็ไม่จำเป็น แต่ถ้าเป็นคดีที่ซับซ้อนขึ้นมาหน่อย คดีที่ยุ่ยากคดีที่มีความสำคัญ ตรงนี้คงต้องมีการออกกฎหมายลูกออกมาว่าขนาดไหนที่จะต้องให้ขอความเห็นชอบจากพนักงานอัยการนะครับ ส่วนกรณีหมายจับหมายค้น ความจริงเป็นอำนาจของศาลนะ สะศาลท่านเป็นคนพิจารณาอยู่แล้ว มุมมองตรงนี้จะพยายามที่จะเข้าใจผู้ร่างกฎหมาย ผู้ขอแก้ไขกฎหมายเนี่ยอาจมองว่าถ้าพนักงานอัยการรู้เรื่องที่จะขอหมายจับ รู้เรื่องที่จะไปขอหมายค้น พูดง่าย ๆ รู้เนื้อเรื่องของสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการจับหรือถ้าจับได้แล้วพนักงานอัยการอาจจะสามารถฟ้องได้ทันที ตรงจุดนี้ก็มีประโยชน์เหมือนกันในความเห็นของผมครับ...”

“...ถ้าถามผมในเรื่องของทรัพยากรที่มีอยู่นะ สะทรัพยากรที่มีใช้บุคคลเนี่ยค่อนข้างเพียงพอ ส่วนทรัพยากรบุคคลเนี่ยต้องผลิตเพิ่มหรือไม่ ตรงนี้คงต้องได้พูดกันนะครับ แต่ว่าเรามองในแง่ของการขอแก้ไขกฎหมายตรงนี้นั้นมีประโยชน์ หรือไม่มีประโยชน์แค่นั้น ขอขอบคุณครับ...”

อัยการจังหวัด พันทารวจตรี สันติ ฯ

“...ในส่วนความคิดเห็นของผมในฐานะผู้ปฏิบัติงานนะครับ การปฏิบัติงานพนักงานอัยการได้มีการประสานงานกับพนักงานสอบสวนอยู่เรื่อย ๆ และทราบว่าพนักงานสอบสวนมีภาระงานหนักจริง ๆ เพราะว่าในการสอบสวนคดีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อผู้ต้องหาเนี่ยะครับ เพื่อมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาไปพร้อม ๆ กัน ทีนี้การที่กฎหมายได้มีการร่างออกมาแก้ไขในเรื่องของหมายเรียก ผมขออนุญาตตั้งข้อสังเกตนิดหนึ่งนะครับ ในส่วนวรรคท้ายเขียนว่า หากเป็นการออกหมายเรียกพยานให้ระบุข้อความไข่ม้อยครับแล้วก็ต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

การกระทำความผิดประเด็นใด ส่วนในการออกหมายเรียกบุคคลนี้จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการด้วยหรือไม่ครับ เพราะด้านบนเขียนว่า การออกหมายเรียกบุคคลเป็นผู้ต้องหาใช่ไหมครับ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ แต่ว่ากฎหมายเขียนว่าการออกหมายเรียกบุคคลเป็นพยานกรณีนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยหรือไม่ หรือเป็นการแจ้งเพื่อทราบนะครับอันนี้เป็นประเด็นแรก ส่วนประเด็นที่สองถ้ามีการแก้ไขกฎหมายนี้ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อให้พนักงานสอบสวนในการออกหมายค้นหรือว่าหมายจับต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อนนะครับ จะเห็นได้ว่าระยะทางโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่อยู่รอบนอกจากตัวจังหวัด เช่น กรณีพื้นที่ของจังหวัดขอนแก่น อำเภอที่อยู่รอบนอกไกล ๆ จากเมืองขอนแก่น ก็จะมีอำเภอโคกโพธิ์ไชย อำเภอน้ำพอง แบบนี้ระยะทางส่งผลให้การสอบสวนล่าช้า และกระทบต่อสิทธิของประชาชน ในการดำเนินการอย่างนี้ถ้าเกิดว่าจะตรากฎหมายใช้บังคับถ้าจะทำให้เกิดความรวดเร็วเราต้องมีงบประมาณสนับสนุน อาจจะออกในรูปแบบแอปพลิเคชันแล้วจะต้องมีการเพิ่มจำนวนพนักงานอัยการ เพิ่มจำนวนพนักงานคดี รวมไปถึงทรัพยากรของพนักงานสอบสวนจะต้องให้เค้าอย่างเต็มที่นะครับ จะได้อำนวยความสะดวกในการทำงานได้อย่างรวดเร็ว เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ถ้าเกิดว่าเพิ่มเฉพาะหน้าที่โดยที่ไม่ได้ให้ทรัพยากรนะครับ ไม่ได้ให้ความรู้ ไม่ได้ให้อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีแก่พนักงานสอบสวน ก็จะเป็นการเพิ่มภาระงานที่หนักขึ้น...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ๗

5.3 ผลกระทบต่อประชาชน

5.3.1 การจำกัดการเข้าถึงความยุติธรรม

การเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการยุติธรรมอาจสร้างอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนหรือกระบวนการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน ยุ่งยาก หรือไม่เหมาะสม (Procedural Barriers) ที่จำกัดการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน (Galanter, 1974) โดยเฉพาะผู้เสียหายที่ต้องการให้จับกุมผู้กระทำผิดโดยเร็ว พล.ต.อ.ศักดาฯ ตั้งคำถามว่า "หากท่านเป็นผู้เสียหาย ท่านอยากให้ตำรวจดำเนินการโดยเร็วหรือไม่?"

5.3.2 ความเสี่ยงต่อการหลบหนีของผู้กระทำผิดและสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรม

ความล่าช้าในการออกหมายจับเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องหาหลบหนี ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้เสียหายและความปลอดภัยสาธารณะ การที่ผลสำรวจพบว่า 84.1% ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขสะท้อนความกังวลนี้ชัดเจน

เมื่อประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว อาจนำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบ (Loss of Legitimacy) ตามทฤษฎี Procedural Justice ของ Tyler (2006) การที่ประชาชน

สูญเสียความเชื่อมั่นว่าระบบยุติธรรมหรือสถาบันในระบบยุติธรรมมีสิทธิอำนาจที่ถูกต้องในการออกคำสั่งและบังคับใช้กฎหมาย ไม่ใช่แค่ผลลัพธ์ แต่รวมถึงกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม Tyler เน้นว่าการรักษาความชอบธรรมผ่านกระบวนการที่ยุติธรรมมีความสำคัญมากกว่าการพยายามให้ผลลัพธ์เอื้อประโยชน์ต่อทุกคน เพราะเมื่อประชาชนเชื่อในกระบวนการแล้ว พวกเขาจะยอมรับผลลัพธ์แม้จะไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ประเด็นนี้ พล.ต.อ.ศักดาฯ เตือนว่า "ประชาชนก็จะตั้งคำถามว่าเจ้าพนักงานตำรวจทำไมไม่ทำหน้าที่ เฉกเช่นผู้เสียหายที่มีความคาดหวังว่าตำรวจต้องจับคนร้ายได้"

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน

“...รัฐแก้ไขกฎหมายไปแล้วหรือปรับปรุงกฎหมายแล้วเนี่ยก่อให้เกิด *good governance* หรือธรรมาภิบาลที่ดีขึ้นหรือเปล่า รัฐจะมีความชอบธรรมในการดูแลประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ และสุดท้ายคือจะก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความสงบ ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เรียกว่า *Peace Justice and Order* เนี่ยนะครับ ซึ่งระดับโลกเค้าเรียกว่า เป้าหมายนะครับเพื่อการพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรมที่ยั่งยืน...”

อัยการจังหวัด พันตำรวจตรี สันติ ฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ควรพิจารณาแนวทางดังนี้:

ประการแรก ควรนำหลักการจำแนกประเภทคดี (Case Categorization) มาปรับใช้ตามแนวทางที่ พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ เสนอไว้ โดยกำหนดให้เฉพาะคดีที่มีความร้ายแรงหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างสำคัญเท่านั้นที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ อาทิ คดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป คดีความมั่นคง หรือคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง ส่วนคดีทั่วไปควรคงระบบเดิมที่ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโดยตรง เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการตรวจสอบถ่วงดุลกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ การจำแนกประเภทคดีดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) โดยหลักกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจนั้นจะต้องมีความเหมาะสม (Suitability) จำเป็น (Necessity) และได้สัดส่วน (Proportionality in the narrow sense) ที่ใช้ในระบบกฎหมายยุโรป ซึ่งกำหนดให้มาตรการทางกฎหมายต้องได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำ (Harbo, 2010; Tridimas, 2006)

ประการที่สอง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดผลกระทบด้านลบจากการเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการยุติธรรม ตามข้อเสนอของนายอภิสิทธิ์ ภูภาทรพงศ์ ควรเร่งพัฒนาระบบ E-Justice Platform ที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด โดยอาจศึกษาแนวทางจากประเทศเอสโตเนียที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบ E-File System ซึ่งช่วยลดเวลาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ถึง 75% (Kattel & Mergel, 2019) ระบบดังกล่าวควรมีคุณสมบัติสำคัญ ได้แก่ การยื่นคำร้องขอหมายอิเล็กทรอนิกส์

การลงนามดิจิทัล การติดตามสถานะแบบ Real-Time และการแจ้งเตือนอัตโนมัติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาเชิงภูมิศาสตร์โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

ประการที่สาม การจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จ จากประสบการณ์การปฏิรูประบบยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ พบว่า การเพิ่มขึ้นโดยไม่เพิ่มทรัพยากรมักนำไปสู่ความล้มเหลวในบริบทของการวางระบบ (Implementation Failure) (Pressman & Wildavsky, 1984) ดังนั้น หากจะดำเนินการแก้ไขกฎหมาย รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอย่างน้อย 30-40% ของงบประมาณปัจจุบันของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อรองรับการจ้างพนักงานอัยการเพิ่มเติม การฝึกอบรม และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่ที่มีปริมาณคดีสูง

ประการสุดท้าย ควรกำหนดกลไกการติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation Mechanism) อย่างเป็นระบบ โดยตั้งคณะกรรมการติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายที่มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วน ทั้งตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม นักวิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสม นอกจากนี้ ควรกำหนดระยะเวลาทดลองใช้ (Pilot Period) 2 ปี โดยเริ่มจากบางพื้นที่หรือคดีบางประเภทก่อน เพื่อศึกษาปัญหาและพัฒนาแนวทางแก้ไขก่อนขยายผลไปทั่วประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้นจะช่วยให้การแก้ไขกฎหมายบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนอย่างที่คุณปฏิบัติส่วนใหญ่กังวล

บทสรุป

การแก้ไขมาตรา 57 แม้มีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล แต่ในทางปฏิบัติอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบที่มากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ การสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหากับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ควรคำนึงถึงบริบทของสังคมไทย ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Reform) โดยมีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน มิใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างฉับพลันที่อาจนำไปสู่ความวุ่นวายในระบบและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้แสวงหาความยุติธรรม

6. อำนาจการควบคุมการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ (มาตรา 121)

กฎหมายเดิม:

"พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ"

ร่างแก้ไข: ให้ยกเลิกความในมาตรา 121 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 121 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใดให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายนั้นและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

คดีฆ่าผู้อื่น คดีสำคัญ หรือกรณีมีคำร้องขอความเป็นธรรมให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบและกำกับการสืบสวนสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานได้ทันที โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ"

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบและกำกับการสืบสวนสอบสวนในคดีสำคัญ คดีฆ่าผู้อื่น หรือกรณีมีคำร้องขอความเป็นธรรม ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยอย่างมาก การวิเคราะห์ผลกระทบจากมุมมองของผู้ปฏิบัติและผู้ทรงคุณวุฒิสะท้อนให้เห็นทั้งข้อดีและข้อท้าทายที่อาจเกิดขึ้น ดังนี้

6.1 หลักการดำเนินคดี

6.1.1 การเปลี่ยนแปลงจากระบบกล่าวหาสู่ระบบผสม

การแก้ไขมาตรา 121 สะท้อนความพยายามในการปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยจากระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ล้วนไปสู่ระบบผสม (Mixed System) ที่มีลักษณะคล้ายกับระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ในบางประเทศในยุโรป ดังที่ Dammer และ Albanese (2014) อธิบายว่าระบบผสมพยายามนำข้อดีของทั้งสองระบบมาผสมผสานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการค้นหาความจริง

พล.ต.อ.ศักดา เตชะเกียรยงไกร ชี้ให้เห็นว่า "เจตนารมณ์ของกฎหมายเดิมเป็นเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสอบสวนคือพนักงานสอบสวนและฝ่ายตรวจสอบคือพนักงานอัยการ" การแก้ไขนี้อาจทำให้ "ระบบกฎหมายในประเทศไทยที่เป็นระบบกล่าวหาที่ย่อมไม่มีระบบการถ่วงดุลอำนาจ" ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Packer (1968) เกี่ยวกับ Due Process Model ที่เน้นการตรวจสอบและถ่วงดุล ป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตและปกป้องสิทธิเสรีภาพ

6.1.2 ปัญหาการกำหนดขอบเขต "คดีสำคัญ"

นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรพงศ์ เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการ "กำหนดขอบเขตคำว่า 'คดีสำคัญ' และ 'การร้องขอความเป็นธรรม' ให้ชัดเจน" ปัญหานี้สะท้อนหลักความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) ที่ Fuller (1969) กล่าวถึงในหนังสือ The Morality of Law ว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจนและสามารถคาดการณ์ได้

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน ชี้ว่า "ไม่ระบุชัดเจนว่าคดีสำคัญมีขอบเขตถึงคดีประเภทใดบ้าง ทำให้เกิดช่องว่างที่จะให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามาจำกัดการสืบสวนสอบสวนได้ทุกคดีไม่จำกัด" ซึ่งอาจขัดกับหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบตามที่ Davis (1969) อธิบายไว้ในหลักความยุติธรรมตามดุลพินิจ (Discretionary Justice) ที่เน้นการสร้างสมดุลระหว่างความจำเป็นในการใช้ดุลพินิจกับการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต แม้จะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรม เมื่อกฎหมายไม่สามารถครอบคลุมทุกสถานการณ์และเปิดให้มีการตีความได้ การควบคุมดุลพินิจ การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบ จึงจำเป็นสำหรับความยุติธรรม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความรวดเร็วและความถูกต้อง

6.1.3 การรักษาดุลยภาพระหว่างการควบคุมและความเป็นอิสระ

ดร.สุชาติวัฒน์ ณัฐประเสริฐ เสนอมุมมองที่สมดุลว่า "หัวใจของกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่การแบ่งอำนาจ แต่คือการร่วมมือกันค้นหาความจริงเพื่อประโยชน์ของประชาชน" แนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีความยุติธรรมแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Justice) ของ Wolf (2007) ที่เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เน้นการทำงานแบบบูรณาการของทุกภาคส่วนในระบบยุติธรรม แบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร และความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างเป้าหมายร่วมในการแก้ไขปัญหา

6.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

6.2.1 ภาระงานที่เพิ่มขึ้นของพนักงานอัยการ

นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรพงศ์ นำเสนอข้อมูลที่น่าสนใจว่า "พนักงานอัยการ 16 รายต้องรับผิดชอบสำนวนที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดจำนวนกว่า 388 เรื่อง หรือเฉลี่ยคนละประมาณ 30 เรื่องต่อเดือน" การเพิ่มภาระในการกำกับตรวจสอบจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานตามที่ Lipsky (2010) อธิบายใน Street-Level Bureaucracy ว่าข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ต้องปฏิบัติงานโดยตรงกับประชาชนมักประสบปัญหาภาระงานล้นมือ แม้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน แต่ก็ต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและเวลา

6.2.2 ความท้าทายในการบูรณาการหน่วยงาน

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน เปรียบเทียบกับการสืบสวนคดีได้กล่าว "ในช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมาย อัยการและสหวิชาชีพสามารถเดินทางไปร่วมการสอบสวนที่สถานีตำรวจได้ตามปกติ เมื่อเวลาผ่านไป อัยการเริ่มประสบปัญหาด้านภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น" การแก้ไขนี้ต้องการการปรับโครงสร้างองค์กรและทรัพยากรอย่างมาก ดังที่นายอภิสิทธิ์ ภู่อัครางค์ เสนอว่าต้อง "ปรับโครงสร้างองค์กร โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนพนักงานอัยการ พนักงานคดี และอาจพิจารณาจัดตั้งกองสอบสวนประจำจังหวัด" ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดความยุติธรรมแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Justice Theory) ของ Wolf (2007) ที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กร: ตำรวจ อัยการ และสหวิชาชีพว่ามีเป้าหมายและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน แต่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่คล้ายกัน การก้าวข้ามความท้าทายนี้อาจสามารถทำได้โดยการสร้างระบบการแบ่งปันข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การมีหน่วยงานหรือระบบการทำงานแบบการบูรณาการที่มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนด้านความยุติธรรมที่เหมือนกัน

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

"... เรื่องประสานงานนอกสำนวนเนี่ยพนักงานสอบสวนก็ปรึกษาหารือกันเป็นประจำอยู่แล้วนะฮะ แต่ว่าจุดมุ่งหมายคือต้องการให้เข้าไปมีหน้าที่ ถ้ามันเป็นคดีที่ไม่ใช่คดีสำคัญ ก็คงไม่ต้องถึงขนาดให้พนักงานอัยการต้องไปดู ผมยังคงเน้นอยู่ว่าถ้าเป็นคดีสำคัญ คดีที่ส่งผลกระทบสร้างความเดือดร้อนต่อพี่น้องประชาชน อย่างนั้นฮะถ้าพนักงานอัยการเข้าไปดูด้วยเนี่ยมันจะเกิดประโยชน์มาก แต่มาตราบนี้ฉันนี่ผมไม่ตอบเองนะฮะ ผมอยากให้ท่านที่ร่วมเสวนาลองคิดภาพดู ไม่ปฏิเสธนะครับว่าทุกวันนี้มีสถิติคดีเข้ามาในจังหวัดที่ผมอยู่คดีที่มีตัวผู้ต้องหาที่ซึ่งอยู่เป็น 100 คดี ประมาณ 47-75% คือ สำนวนที่มาส่งพนักงานอัยการ ครบฝากสุดท้าย ฝากสุดท้าย คืออะไร คดีที่มีโทษจำคุกถึง 10 ปี ฝากได้ 4 ฝาก ก็มา ฝาก 4 นะฮะ คดีที่ครบได้ 7 ฝากก็มาฝาก 7 ตรงนี้พนักงานอัยการไม่รู้สำนวนมาก่อน ถ้าเป็นสำนวนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน หลายแฟ้ม พวกนี้เอาแค่ร่างฟ้องให้มันได้ครบองค์ประกอบยังยากเลย ยากมากครับ ซับซ้อน พยานปากไหนให้การยังไง พวกนี้ เจตนารมณ์นะฮะถ้าพนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนหรือไปกำกับ ไปดูแลได้ในชั้นสอบสวนเนี่ย พนักงานอัยการจะรู้ข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ต้นแล้ว หัวหน้าครับมันเป็นอย่างนี้ครับ คดีนี้มันเป็นอย่างนี้ครับ ทางพนักงานสอบสวนก็ทำอย่างนี้ เราปรึกษากันแล้ว มันต้องมีการสืบสวนอย่างนี้ ไปรวบรวมพยานฐานอย่างเงี้ย การแจ้งข้อหาที่ดี ท่านที่ทำหน้าที่อยู่กองกฎหมายที่ทำความเข้าใจของพนักงานอัยการเนี่ย จะเห็นเลยบางเรื่องพนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาที่พยานหลักฐานยังไม่ถึงจนต้องมีการสั่งไม่ฟ้อง ในระยะกระชั้นชิดใน

ฝาก 7 นะคะ ผมก็ต้องโทรมากองกฎหมายเรื่องนี้ ช่วยให้องกฎหมายให้ทาง
รองผู้บัญชาการเนี่ยช่วยดูให้ผมหน่อย ไม่งั้นมันจะหลุดไปทั้งหมดนะเพราะว่าคดี
มันไม่มีพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำผิด อย่างเงี้ยะ บางข้อหานะคะ
ไม่ใช่สั่งไม่ฟ้องทั้งหมด อย่างเงี้ยะ มันเกิดมีอยู่ตลอดเวลา ถามว่าอยากได้อำนาจ
มัย ไม่ได้อยากได้นะคะ แต่จะทำยังไง ระหว่างอำนาจของการสอบสวนก็ติดกับ
อำนาจของการฟ้องร้อง มันไม่ใช่แบ่งแยกหรือการ Check & Balance อะไรกัน
เลยระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ คดีที่มีตัวผู้ต้องหา และคดีที่
ผู้ต้องหาไม่ได้ถูกปล่อยตัวชั่วคราวก็มีอำนาจการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ 7 ฝาก
คือ 84 วัน ถ้าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจนั้นไปถึง 80 วัน อีก 4 วัน มาถึงมือ
อัยการ ตรงนั้นผลกระทบมันเกิดกับใคร ต้องรีบฟ้องศาล ศาลยกฟ้อง กระทบ
กับหน่วยงานที่รับผิดชอบเลย ผู้เสียหายก็มีผลกระทบ หรือตัวจำเลยเองก็มี
ผลกระทบ จากการที่ไม่ได้ใช้เวลาในการดูแลกลั่นกรองโดยละเอียด ทุกวันเนี่ย
อัยการกลายเป็นจำเลยในคดีอาญา พนักงานสอบสวนเองก็โดนฟ้อง ถ้าเราไป
แบ่งแยกอำนาจกันอยู่ทุกวันเนี่ยว่าฉันสอบเสร็จ แล้วคุณค่อยคุณนะ นี่แหละจะ
เกิดปัญหา นี่คือ มุมมองของผมนะคะ เฉพาะคดีสำคัญ ไม่ได้เน้นไปทุกคดี นะ
ครับ ขอขอบคุณครับ..."

อัยการจังหวัด พันตำรวจตรี สันติ ฯ

“...ถ้าเกิดว่ามีการกำหนดให้พนักงานอัยการได้มีการตรวจสอบ กำกับ
การสืบสวนกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งนะครับที่
จะต้องมีการเพิ่มเติมโครงสร้างของพนักงานอัยการประจำจังหวัดให้เพิ่มขึ้น
เพราะทุกวันนี้ในการตรวจสอบพยานหลักฐาน การพิจารณาสั่งคดี ก็ต้องทำด้วย
ความระมัดระวังนะครับเพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีเนี่ยเป็นไปด้วยความเป็นธรรม
อาจจะต้องมีการจัดให้มีกองสอบสวนขึ้นประจำจังหวัดเพื่อให้ดูแลครับ
นอกจากนี้หากสังเกตดูในเรื่องของบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคดี
สำคัญ อาจต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนนะครับว่าคดีใดบ้างที่เป็นคดีสำคัญ ไม่ใช่
ว่าทุกคดีเนี่ยพนักงานอัยการจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนนะครับ
เพราะว่ายิ่งทำให้ภาระงานมากเกินไป รวมไปถึงกรณีขอความเป็นธรรม ต้องมี
การกำหนดให้ชัดเจนนะครับว่าอะไรบ้างที่เป็นการร้องขอความเป็นธรรม เช่น
การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวน แบบนี้ก็จะอาจจะถือว่าเป็นการ
ร้องขอความเป็นธรรม แต่ถ้าเกิดว่าจะรวมไปถึงการที่บอกว่าตนเองไม่ได้กระทำ

ความผิดเนี่ย ถือว่าเป็นการร้องขอความเป็นธรรมด้วยหรือไม่ ก็ไม่น่าจะใช้
ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการร้องขอความเป็นธรรมไปทุกเรื่องนะครับ...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ๗

“...อำนาจในการสอบสวน ในทางวิชาการในเรื่องของการสอบสวนใน
ต่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ก็คือในกลุ่มของประเทศที่ลักษณะของ
อำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องเป็นอำนาจเดียวกัน และในกลุ่มของประเทศหนึ่ง
คือกลุ่มของประเทศที่อำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องแยกขาดจากกัน
โดยเฉพาะในระบบของประเทศอังกฤษกับประเทศสหรัฐอเมริกา เราจะเห็นว่า
ระบบโดยเฉพาะอังกฤษเนี่ย จะแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องซึ่ง
ค่อนข้างจะเด็ดขาด แต่ในส่วนของประเทศทางด้านฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น
โดยเฉพาะฝรั่งเศสหรือเยอรมัน ก็มีกระบวนการที่อำนาจในการสอบสวน
ฟ้องร้องเนี่ยเขาจะเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะฝรั่งเศสจะมีผู้พิพากษาไต่สวนเลยด้วย
ซ้ำ การไต่สวนไม่ได้ใช้ทุกคดี ใช้ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีอัตราโทษค่อนข้างสูง
เป็นต้นนะครับ สำหรับของทางด้านไทยเองจะเห็นได้ว่าหลัก ๆ เนี่ยเราคล้าย ๆ
กับทางประเทศอังกฤษ ซึ่งเราแยกอำนาจการสอบสวนกับอำนาจการฟ้องร้อง
ออกจากกัน อย่างไรก็ตามก็จะเห็นได้ว่าระบบทั้งสองระบบมันมีทั้งข้อดีและ
ข้อเสีย ถ้าเราเอามาบูรณาการกันย่อมดีเพื่อที่จะให้เกิดประสิทธิภาพ แต่หัวใจ
สำคัญของการดำเนินคดีอาญา คือองค์รทุกองค์ในคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็น
ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ต่าง ๆ เนี่ยโดยเฉพาะองค์กรของตำรวจ หรือ
อัยการ จะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงให้มัน เกิดขึ้น ดังนั้นจึงมองว่า
ในบางคดีเนี่ย แนนอนผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของข้อกฎหมายก็จะเป็น
ทางด้านอัยการ จะเห็นว่านะในการฟ้องคดีต่าง ๆ เนี่ยมีทั้งพอไปถึง ศาลแล้ว
เนี่ยถ้าพยานหลักฐานมันไม่เพียงพอ ศาลก็อาจจะยกฟ้องได้ แต่ถ้าหากว่าคดีที่มี
ความสำคัญโดยคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ ก็ควรที่จะร่วมมือกัน ไม่ใช่ว่าใคร
เป็นนายหรือใครเป็นอะไร แต่ว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อความโปร่งใส
เพื่อความชัดเจน คลายความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชน...”

อาจารย์ ดร. สุชาติวิวัฒน์ ๗

“...ถ้าพนักงานสอบสวนทำสำนวนมาขาดตกบกพร่องตรงไหน อัยการ
ต้องการทราบอะไรเพิ่มเติม ก็สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้
เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม หาก
ความเห็นของพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนเห็นพ้องต้องกันว่าสั่งฟ้อง
เรื่องก็จะขึ้นสู่ศาล กฎหมายฉบับนี้เนี่ยแก้ไขมาว่าให้พนักงานอัยการลงมา

ควบคุม กำกับ ติดตามการ สืบสวนสอบสวน นั้นหมายความว่ามาเป็นเหมือน หัวหน้าพนักงานสอบสวน ซึ่งหัวหน้างานไม่จำเป็นต้องมีแล้ว ผู้กำกับ หัวหน้างานสอบสวนก็ไม่ต้องมี เพราะท่านได้ลงมาทำ หน้าที่แล้วนะครับ ในสภาพความเป็นจริง กฎหมายบ้านเราเป็นกฎหมายระบบกล่าวหา ผู้เสียหายมากล่าวหา กล่าวโทษต่อผู้กระทำความผิดว่าละเมิดเขา ทำร้ายร่างกายเขา หรือดำเนินการอะไรเกี่ยวกับเขาที่ผิดกฎหมายแล้วเราดำเนินการสอบสวนหาพยานหลักฐาน ถ้ามีท่านอัยการมานั่งควบคุม กำกับการสอบสวนเลย ฟ้องจับที่อัยการเลย ไม่ไปถึงศาลแน่นอนครับ ตำรวจไม่ดีมีเยอะ แต่ที่ดี ๆ ก็มี แต่ละหน่วยงานก็คงเป็นเหมือนกัน มีทั้งดี ทั้งไม่ดี ส่วนงานการสอบสวนผู้เสียหายฝากความหวังไว้กับ ตำรวจมีความคาดหวังสูงเป็นพิเศษเลยว่าจะสามารถจับคนร้ายที่กระทำความผิดมาลงโทษตาม กฎหมายได้ แต่ถ้าจับ จับเลยไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ เนี่ยประชาชนต้องพิจารณานะครับ พิจารณาว่าแบบมีการถ่วงดุลอำนาจ 2 ฝ่าย มีฝ่ายสอบสวนกับฝ่ายพิจารณาสอบสวนหรือฝั่งฟ้องเนี่ย มีการถ่วงดุลอำนาจกัน และกัน กับฝ่ายเบ็ดเสร็จไปแล้วโดยอัยการมาควบคุมส่วนงานการสอบสวน แล้วท่านซึ่งน้ำหนักอย่างไหนดีกว่ากัน ประชาชนต้องคิดครับ คิดไปไม่มีประโยชน์ครับชาวบ้านไม่ฟังหรอกครับ แต่ผมอยากให้ประชาชน ประชาชนที่อยู่ที่นี่ได้พิจารณา ว่าแบบมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเนี่ย กับแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมาตั้งแต่สอบสวนจนถึงสั่งฟ้องเนี่ยเสร็จที่อัยการเลยเนี่ย แบบไหนดีกว่ากันนะครับ...”

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ฯ

“...ส่วนของที่ท่านอาจารย์ศักดิ์ดาพูดนะครับ ก็เห็นด้วยในส่วนของระบบของเราที่เป็นระบบกล่าวหา แต่ในส่วนเนี่ยไม่อยากจะคิดว่ามาเป็นนาย อยากให้คิดว่าจะมาร่วมในการสอบสวน เราจะเห็นได้ว่าการสอบสวนคดีเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เราจะต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในการมาช่วยเหลือกัน แต่อำนาจในการสอบสวนยังเป็นอำนาจเด็ดขาดของพนักงานสอบสวนแน่นอนครับ เพราะเราแยกกันเด็ดขาด ตามระบบกล่าวหาอย่างที่ท่านอาจารย์ศักดิ์ดาได้พูดนะครับ ในส่วนนี้เนี่ยก็อยากจะให้เข้าใจว่าในส่วนที่พรรคประชาชนอยากให้มามีก็คือการที่มาร่วมการสอบสวนไม่ใช่ว่ามาชี้ว่าเราต้องอย่างงั้นอย่างงี้ คือมาช่วยกันในขณะที่เป็นการสอบสวนร่วมกันในสหวิชาชีพ คล้าย ๆ อย่างนั้น นะครับ...”

อาจารย์ ดร. สุชาติวัฒน์ ฯ

6.3 ผลกระทบต่อประชาชน

6.3.1 ผลกระทบเชิงบวก: การเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

ดร.สุชาติวัฒน์ ฌัญประเสริฐ ชี้ว่า "การร่วมมือกันสอบสวนระหว่างตำรวจและอัยการจะช่วยลดข้อผิดพลาด เช่น กรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอจนศาลต้องยกฟ้อง และยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชน" สอดคล้องกับแนวคิดความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) ของ Tyler (2006) การเน้นที่วิธีการที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่กฎหมายอื่น ๆ ปฏิสัมพันธ์กับประชาชนด้วยความเคารพ ความน่าเชื่อถือ ความเป็นกลาง และรับฟังอย่างจริงจัง จะสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชนในลักษณะ เช่น 1) ชุมชนมีความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในตำรวจว่าซื่อสัตย์ ไม่มีอคติ มีเมตตา และถูกต้องตามกฎหมาย 2) ชุมชนรู้สึกมีภาระผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งของเจ้าหน้าที่กฎหมาย และ 3) ชุมชนรู้สึกว่าจะแบ่งปันชุดผลประโยชน์ ข้อมูลและค่านิยมร่วมกันกับตำรวจได้ เหล่านี้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและอัตราอาชญากรรม

6.3.2 ผลกระทบเชิงลบ: ภาระและความไม่สะดวกที่เพิ่มขึ้น

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน ยกตัวอย่างจากประสบการณ์คดีได้กล่าว "ความไม่สะดวกแก่เด็กและผู้ปกครอง ภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ความลำบากสำหรับกรณีที่มีระยะทางไกล" ซึ่งสะท้อนปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ที่เป็งานวิจัยเปรียบเทียบ 4 ปีของ Cappelletti และ Garth (1978) กล่าวถึงประเภทของอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม 3 ประเภท คือ อุปสรรคทางเศรษฐกิจ (Economic Barriers) อุปสรรคความด้อยโอกาสทางสังคม (Social Barriers) และอุปสรรคเชิงสถาบัน (Institutional Barriers) ที่รวมถึงระเบียบข้อบังคับที่ยากต่อการปฏิบัติ ความซับซ้อนของระบบและกระบวนการยุติธรรม และความยากลำบากในการเข้าถึงทางภูมิศาสตร์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การพัฒนากรอบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

การแก้ไขมาตรา 121 จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายลำดับรองและแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนและครอบคลุม โดยเฉพาะการกำหนดนิยามของ "คดีสำคัญ" ซึ่งควรพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม อาทิ คดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป คดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน 50 ล้านบาท คดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากหรือกระทบต่อสาธารณชน หรือคดีที่มีความซับซ้อนทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ส่วนการ "ร้องขอความเป็นธรรม" ควรกำหนดให้ต้องเป็นการร้องเรียนที่มีมูลเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง หรือมีการละเลยการรวบรวมพยานหลักฐานสำคัญ โดยต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย ทั้งนี้ ควรมี

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ กำหนดขั้นตอนระยะเวลา และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่

2. การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและการจัดสรรทรัพยากร

รัฐบาลควรดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยเริ่มจากการศึกษาความต้องการด้านกำลังคนอย่างละเอียด จากข้อมูลของนายอภิศิษฐ์ ภูภัทรพงศ์ ที่ระบุว่าพนักงานอัยการแต่ละคนรับผิดชอบสำนวนเฉลี่ย 30 เรื่องต่อเดือน การเพิ่มภารกิจกำกับการสอบสวนจำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังพนักงานอัยการอย่างน้อยร้อยละ 30-40 ของจำนวนปัจจุบัน พร้อมทั้งต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การจัดตั้งหน่วยสอบสวนคดีพิเศษระดับจังหวัดที่มีพนักงานอัยการประจำการ และการพัฒนาระบบการประชุมทางไกลเพื่อลดภาระการเดินทาง นอกจากนี้ ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับค่าตอบแทนพิเศษ ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน รวมถึงการลงทุนในเทคโนโลยีสำหรับการบันทึกและแลกเปลี่ยนข้อมูลคดีแบบ Real-Time

3. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน

การเปลี่ยนแปลงระบบการสอบสวนคดีอาญาจำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการควบคู่กันไป โดยควรจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เน้นการสร้าง ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย การพัฒนาทักษะการสื่อสารและการประสานงาน และการฝึกปฏิบัติการสอบสวนร่วมกันในสถานการณ์จำลอง ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระดับจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและพัฒนาแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ การสร้างระบบพี่เลี้ยง (Mentoring System) ที่ผู้มีประสบการณ์จากทั้งสองหน่วยงานร่วมกันให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ และการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่สะท้อนการทำงานร่วมกัน ไม่ใช่แยกประเมินแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ควรมีการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์และถอดบทเรียนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที

4. การดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปและการติดตามประเมินผล

เพื่อลดผลกระทบและเพิ่มโอกาสความสำเร็จ ควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Implementation) โดยเริ่มจากการทดลองนำร่องในพื้นที่ที่มีความพร้อม อาทิ กรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ที่มีทรัพยากรเพียงพอ เป็นระยะเวลา 1-2 ปี โดยเริ่มจากคดีประเภทเฉพาะ เช่น คดีฆาตกรรมที่มีความซับซ้อน คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีที่มีผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง ในระหว่างการทดลองควรมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยคณะกรรมการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขา รวมถึงนักวิชาการอิสระ เพื่อประเมินทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ผลการประเมินควรนำมาปรับปรุงแนวทางก่อนขยายผลไปยังพื้นที่อื่น นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบคล้ายกัน เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่น เพื่อนำบทเรียนมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

5. การสร้างกลไกตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิ

แม้การเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในการกำกับตรวจสอบจะมีเจตนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรม แต่ต้องมีกลไกตรวจสอบที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่เมืองค์ประกอบจากผู้แทนหลายภาคส่วน รวมถึงภาคประชาสังคม เพื่อรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการป้องกันความล่าช้าในการดำเนินคดี การกำหนดระยะเวลาสูงสุดในแต่ละขั้นตอน และการเยียวยาหากเกิดความเสียหาย ควรมีการพัฒนากระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม และต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการใหม่ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

บทสรุป

จากผลการสำรวจความคิดเห็นที่ได้จากการเสวนาทางวิชาการครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานกว่าร้อยละ 72.7 ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายนี้ ซึ่งความคิดเห็นนี้ไม่ควรถูกมองว่าเป็นการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพียงอย่างเดียว แต่สะท้อนความกังวลที่มีมูลเหตุเกี่ยวกับความพร้อมของระบบ ความชัดเจนของกฎหมาย และผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน จากประสบการณ์จากการบังคับใช้กฎหมายอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น กรณีการสอบสวนคดีเด็กที่ พ.ต.อ.วิโรจน์ สีนํ้าเงิน ยกตัวอย่าง แสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่ดี แต่หากขาดการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอ อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนผู้ใช้บริการ

ดร.สุชาติวัฒน์ ญฎฐะเสริฐ เสนอว่า "หัวใจของกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่การแบ่งอำนาจ แต่คือการร่วมมือกันค้นหาความจริง" เป็นแนวคิดที่ถูกต้องและสอดคล้องกับแนวโน้มของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ แต่การนำไปสู่การปฏิบัติต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมไทย วัฒนธรรมองค์กร และข้อจำกัดด้านทรัพยากร การเปลี่ยนผ่านจากระบบที่แยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องอย่างชัดเจนมาเป็นระบบที่มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด จำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

7. อำนาจของพนักงานอัยการในการเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นการสอบสวน (มาตรา 131)

กฎหมายเดิม:

"พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา"

ร่างแก้ไข:

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 131 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547

"ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิที่จะได้รับทราบพยานหลักฐานในชั้นการสอบสวน เพื่อสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการโดยตนเองหรือมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนเปิดเผยพยานหลักฐานนั้นตามที่เห็นสมควร เว้นแต่การเปิดเผยจะทำให้เกิดภัยอันตรายต่อพยาน หรือเสียหาย ต่อการรวบรวมติดตามพยานหลักฐานนั้น"

การแก้ไขมาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้มีการเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน นับเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและความซับซ้อนสูง สะท้อนถึงความพยายามในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยให้สอดคล้องกับหลักสากลและหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเสวนาทางวิชาการและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายภาคส่วน พบว่ามีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน

7.1 หลักการดำเนินคดี

7.1.1 ความขัดแย้งระหว่างหลักการพื้นฐาน

การแก้ไขมาตรา 131 สะท้อนความตึงเครียดระหว่างหลักการสำคัญสองประการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ หลักการไต่สวน (Inquisitorial System) ที่รัฐมีบทบาทหลักในการสืบสวนสอบสวนและค้นหาความจริง กับหลักการกล่าวหา (Adversarial System) ที่เน้นการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมระหว่างฝ่ายโจทก์และจำเลย โดยผู้พิพากษาเป็นผู้ตัดสินที่เป็นกลางจากความจริง เกิดจากการเผชิญหน้าของข้อโต้แย้ง (Damaska, 1986; Packer, 1968)

ตามที่ พล.ต.อ. ศักดา เตชะเกรียงไกร กล่าวว่า "ในระบบกล่าวหา การเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนเป็นผลดีกับใครบ้าง" สะท้อนให้เห็นถึงการปะทะกันของแนวคิดระหว่างการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและการอำนวยความยุติธรรม (Due Process Model) กับการควบคุมอาชญากรรมเน้นความปลอดภัยของสังคมและประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปราม (Crime Control Model) ตามทฤษฎีของ Packer (1968) ซึ่งสะท้อนค่านิยมและเป้าหมายที่แตกต่างกัน

7.1.2 หลักการเปิดเผยพยานหลักฐาน (Disclosure of Evidence)

นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรพงศ์ อธิบายว่า "หลักการ 'การเปิดเผยพยานหลักฐาน (Disclosure Evidence)' เป็นกระบวนการที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีในชั้นศาล" ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Fair Trial Rights ตามข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี เป็นหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม เช่น สิทธิในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิในการเตรียมการต่อสู้คดี สิทธิในการได้รับพยานหลักฐาน สิทธิในการไม่ถูกบังคับให้เป็นพยาน สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา สิทธิในการไม่ถูกดำเนินคดีซ้ำ และ สิทธิในการได้รับค่าชดเชย

อย่างไรก็ตาม การนำหลักการนี้มาใช้ในชั้นสอบสวนอาจขัดกับธรรมชาติของระบบกฎหมายไทยที่มีลักษณะผสมผสาน (Mixed System) ระหว่างระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา (ณรงค์ ใจหาญ , 2563; คณิต ฦ นคร, 2562) เนื่องจากหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 14 หลักการดังกล่าวถูกออกแบบสำหรับระบบกล่าวหาแบบสมบูรณ

7.1.3 ความสมดุลระหว่างสิทธิและประสิทธิภาพ

การแก้ไขกฎหมายนี้สร้างประเด็นท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่าง:

- สิทธิในการต่อสู้คดี (Right to Defense) ของผู้ต้องหา
- ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Efficiency)
- การคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย (Witness and Victim Protection)

ดังที่ พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ ชี้ให้เห็นว่า "การแจ้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนต้องแจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดในการกระทำให้ผู้ต้องหาทราบ รายละเอียดตรงนั้นเพียงพอที่ผู้ต้องหาจะสามารถต่อสู้คดีได้" แสดงให้เห็นว่ากฎหมายปัจจุบันมีกลไกคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาอยู่แล้วในระดับหนึ่ง

7.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

7.2.1 ประสิทธิภาพการสอบสวน

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน ยกตัวอย่างคดีสำคัญว่า "กรณีคดีฆาตกรรม อบจ. ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น...เจ้าหน้าที่สืบสวนสามารถสืบสวนจนนำไปสู่การจับกุมอย่างมีประสิทธิภาพ" การเปิดเผยพยานหลักฐานก่อนเวลาอันควรอาจส่งผลกระทบต่อ:

1. การทำลายพยานหลักฐาน - ผู้ต้องหาอาจใช้โอกาสในการทำลายหรือปกปิดหลักฐานที่ยังไม่ถูกยึด
2. การข่มขู่คุกคามพยาน - พยานอาจถูกข่มขู่หรือติดสินบนให้เปลี่ยนคำให้การ
3. การหลบหนีของผู้ต้องสงสัย - ในคดีที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายคน การเปิดเผยข้อมูลอาจทำให้ผู้ร่วมกระทำผิดหลบหนี

ทฤษฎี "Justice delayed is justice denied" ที่ พ.ต.อ.วิโรจน์ฯ อ้างถึง สะท้อนความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Friedman, 1985) กฎหมายไม่ใช่เพียงกฎหมาย แต่เป็นระบบสังคมที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และเหมาะสม ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายวัดจากความสามารถในการแก้ไขปัญหาอย่างทันทั่วทั้งที่ ขั้นตอนที่ยืดยาว กระบวนการที่ซับซ้อนส่งผลต่อเชื่อมั่นของประชาชนโดยตรง

7.2.2 ภาระงานและทรัพยากร

การเปิดเผยพยานหลักฐาน (Discovery/Disclosure) ในชั้นสอบสวนเป็นหลักการสำคัญที่มาจากแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา แต่การนำไปปฏิบัติจริงสร้างความท้าทายและภาระงานเพิ่มเติมอย่างมากแก่พนักงานสอบสวน:

- ต้องจัดทำเอกสารและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ต้องหา
- ต้องมีระบบควบคุมการเข้าถึงข้อมูลที่ซับซ้อนขึ้น
- ต้องใช้เวลาในการพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดควรเปิดเผยหรือไม่

การจัดทำเอกสารและสำเนาพยานหลักฐานมีความซับซ้อนของกระบวนการ เช่น ระบุและแยกแยะพยานหลักฐานทั้งหมดที่รวบรวมได้โดยแบ่งประเภทตามลักษณะ ความสำคัญ และระดับความลับ หากเป็นคดีใหญ่ อาจมีเอกสารหลักฐานหลายพันหน้า วัตถุพยานร้อยชิ้น ถ้าเป็นข้อมูลจากคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ อาจมีขนาดหลาย TB ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากในการจัดการ

7.2.3 ความลับในการสอบสวน

พ.ต.ต.สันติ มุริจันทร์ เน้นว่า "ในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน จำเป็นที่จะต้องรักษาความลับไว้ในระดับหนึ่ง" ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและการรักษาประสิทธิภาพการสอบสวน (Effective Investigation) ตามแนวทางของ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2018) โดยมีหลักการพื้นฐานของการรักษาความลับในการสอบสวน เช่น ป้องกันการหลบหนี รักษาความน่าเชื่อถือของหลักฐาน และป้องกันการทำลายหลักฐานโดยผู้ต้องหา ในขณะที่ต้องคุ้มครองความปลอดภัยของพยานและผู้ให้ข้อมูลตลอดจนดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
ดังนี้

“...ในมุมมองนะฮะ ในชั้นของการสอบสวนเนี่ย การแจ้งข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนต้องแจ้งข้อเท็จจริงรายละเอียดในการกระทำที่กล่าวหาให้ผู้ต้องหาทราบอยู่แล้ว รายละเอียดตรงนั้นมันเพียงพอที่ผู้ต้องหาจะสามารถต่อสู้คดีได้ ในชั้นศาลเองยังมีมาตรา 173/1 เรื่องการตรวจพยานหลักฐานในชั้นศาล ซึ่งให้โจทก์แบพยาน นะฮะ ยกเว้นคำให้การพยาน ให้กับอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อสามารถตรวจคัดไปได้ ในมาตรา 173/1 ซึ่งตรงนี้เค้าสามารถที่จะคุ้มครองได้

ในระดับหนึ่ง ของเดิมไม่มีเรื่องของการตรวจพยานหลักฐานนะฮะ ฝ่ายจำเลยก็จะต่อสู้ว่าโดนอัยการจับกุมพยานหลักฐาน ก็เลยมีการตรวจพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลนะครับ ซึ่งในชั้นนี้ผมมองว่าในการรวบรวมพยานหลักฐานเนี่ย จำเป็นต้องรักษาความลับไว้ในระดับหนึ่งนะฮะ หากสามารถเข้าถึง ประชาชน เข้าถึงได้โดยง่าย การบังคับใช้กฎหมายอาจจะเสื่อมประสิทธิภาพลงไปได้ ...”

อัยการจังหวัด พันตำรวจตรี สันติ ฯ

“...ขอเสริมนิดนึงนะครับ ในชั้นสอบสวนเนี่ยผู้ต้องหาทราบอยู่แล้วว่า ถูกกล่าวหาอะไร รวมไปถึงทราบอยู่แล้วว่าที่ถูกกล่าวหาตนเองได้มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างไร วัน เดือน ปี ไດ นะครับ ทั้งนี้พนักงานสอบสวนสามารถสอบสวนและผู้ต้องหาก็สามารถเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้อยู่แล้วนะครับ ในการเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นนี้ผมคิดว่ายังไม่สมควรที่จะเปิดเผยพยานหลักฐานทั้งหมด เพราะว่าหนึ่งเราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความคุ้มครองผู้เสียหายด้วยนะครับ โดยเฉพาะถ้าบางคนเกิดขึ้นบุคคลผู้กระทำความผิดบางครั้งเขาอาศัยอยู่ในละแวกบ้านเดียวกัน อยู่ในชุมชนเดียวกัน ความสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องถูกเปิดเผยมีความสำคัญอย่างมากนะครับ แล้วอีกประการหนึ่ง ผู้ต้องหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างที่ท่านสันติฯ ได้กล่าวว่าในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง เออในชั้นตรวจพยานหลักฐานเขาสามารถต่อสู้คดีได้อยู่แล้ว หรือว่าในชั้นพนักงานสอบสวนก็ไม่ได้คัดสิทธิเขาที่จะเสนอพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองอยู่แล้วนะครับ ในชั้นนี้ผมคิดว่าการที่จะให้เปิดเผยพยานหลักฐานเนี่ย จะเกิดผลเสียต่อผู้บริสุทธิ์หรือประชาชนต่าง ๆ มากกว่านะครับ...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ฯ

“...ในคดีฆ่า อบจ.ขอนแก่น ที่หน้าบ้านในเขตอำเภอเมืองขอนแก่นนะครับ เป็นมือปืนแล้วมีการไล่สืบสวนจากกล้องวงจรปิด ทางฝ่ายสืบสวนทำงานด้วยความรวดเร็วจนสามารถจับกุมตัวได้ ฝ่ายสืบสวนได้ขยายผลต่อไปถึงคนจ้างวาน และในคดีนี้ผู้ตายเป็นนักการเมืองท้องถิ่น คนร้ายที่จริงก็เป็นข้าราชการตำรวจ และผู้ว่าจ้างเป็นนักการเมืองนะครับ ชวนคิดง่าย ๆ ครับ ถ้าเกิดให้เปิดเผยความลับตั้งแต่ในชั้นสืบสวน เกิดอะไรขึ้นครับถ้าเปิดเผยแล้วจะขยายผลถึงนักการเมืองซึ่งเป็นตัวการได้มัย ให้ท่านลองคิดในฐานะประชาชน เพราะฉะนั้นความคิดเห็นของผมคือไม่เห็นด้วยกับการให้เปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ชั้นสอบสวนนะครับ เพื่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตามหลักของกฎหมาย และตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้ต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน คำว่าสิทธิของประชาชนจะต้องไม่ถูกล้มด้วยประสิทธิภาพการใช้กฎหมายที่รวดเร็วและ

เป็นธรรม ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่เป็นธรรม ในร่างกฎหมายฉบับนี้ ผมวิเคราะห์ได้เลยว่าเขาเน้นคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไป จะเห็นได้ว่าปัจจุบันเนี่ย สิทธิผู้ต้องหาไม่มากกว่าผู้เสียหายจนเกินไป หลายข้อมากเลย แต่ขณะเดียวกันการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้มีเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไป มีผู้ตาย ญาติผู้ตาย แล้วจะทำยังไงครับหากการบังคับใช้กฎหมายมันล่าช้า ถ้ามีกลิ่นกรงครับเป็นชุด ๆ ต้องรายงานก่อนถึงจะลงมือสืบสวนไล่ตามคนร้าย ไล่ขยายผลหาคนจ้างวาน Case นี้อยากจะให้พิจารณาเพิ่มเติมครับ เพราะว่าการอำนวยความสะดวกทั้งการสืบสวนสอบสวนคดีนี้เป็นคดีที่เกิดขึ้น มีการดำเนินการแล้วครับ เราทำงานด้วยความรวดเร็ว เพราะต้องเร่งดำเนินการเนื่องจากกลุ่มผู้ต้องหาเนี่ยเป็นตำรวจเองครับ....”

พันตำรวจเอกวิโรจน์ ฯ

7.3 ผลกระทบต่อประชาชน

7.3.1 ผลกระทบต่อผู้เสียหายและพยาน

พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกียรยงไกร ชี้ประเด็นสำคัญว่า "บางคดีอาจสร้างความอับอายให้กับผู้เสียหายและวงศ์ตระกูล เช่น คดีข่มขืน อนาคต" การเปิดเผยพยานหลักฐานอาจส่งผลกระทบต่อ:

1. ด้านความปลอดภัย - พยานอาจเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่หรือทำร้าย
2. ด้านความเป็นส่วนตัว - ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เสียหายอาจถูกเปิดเผยไม่เหมาะสม
3. ด้านจิตใจ - การเปิดเผยรายละเอียดคดีอาจสร้างบาดแผลทางจิตใจซ้ำ (Secondary Victimization)

นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรารักษ์ เสนอมุมมองที่สมดุลว่า "โดยเฉพาะในบริบทของสังคมไทย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องในคดีอาจอาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน" สะท้อนความซับซ้อนทางสังคมวัฒนธรรมที่ต้องพิจารณา

7.3.2 ผลกระทบต่อผู้ต้องหา

แม้ว่าการเปิดเผยพยานหลักฐานจะเป็นประโยชน์ต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา แต่ผลการศึกษาความคิดเห็นที่ได้จากการเสวนาแสดงให้เห็นว่า 81.8% ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ ซึ่งอาจสะท้อนความกังวลเกี่ยวกับการ

- การใช้ข้อมูลในทางที่ผิด
- การบิดเบือนพยานหลักฐาน
- การสร้างความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

7.3.3 ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

การปฏิรูปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม:

- **ด้านบวก:** เพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- **ด้านลบ:** อาจทำให้เกิดคดียาเสพติดดำเนินคดียากขึ้น เนื่องจากมีขั้นตอนที่มากขึ้นทำให้เกิดความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม และนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนในระบบยุติธรรม

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน

“...การเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนเนี่ย เป็นผลดีกับใครครับ เป็น ผลดีต่อผู้ต้องหา เราทำงานในระบบกล่าวหา การเปิดเผยพยานหลักฐานชั้นพนักงานสอบสวนเนี่ย นอกจากจะเกิดเรื่องความไม่ปลอดภัย การทำลายพยานหลักฐาน การต่อสู้ของผู้ต้องหานั้นมีทนายให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว ทางผู้ฟ้องก็มีทนายอัยการกับตำรวจครับ ในการกล่าวหาการเปิดเผยพยานหลักฐาน พยานหลักฐานบางอย่างเปิดเผยไม่ได้ พยานบางอย่างเปิดเผยแล้วอันตรายต่อพยาน อาจถูกคุกคามข่มขู่ อาจมีการต่อรองบางคดี และบางคดีสร้างความอับอายให้แก่ผู้เสียหายและวงศ์ตระกูล อย่างเช่น คดีข่มขืน ข่มขืนหรือไม่ข่มขืนมันเป็นเรื่องลับที่ต้องการสงวนรักษาสีทิวของผู้เสียหาย การเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนมีความจำเป็นหรือไม่ ทั้งที่มีการเปิดเผยพยานนั้นในชั้นพิจารณาของศาลอยู่แล้ว ในชั้นศาลทำไมต้องเปิดเผยก่อนก็เพื่อให้รู้ตัว รู้พยานหลักฐานอยู่ที่ไหน มีใครเป็นพยาน พยานหลักฐานมีอะไรบ้างจะสู้ยังไง ก็มีทนายความเป็นผู้ช่วยอยู่แล้ว...”

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแก้ไขมาตรา 131 ว่าด้วยการเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน แม้จะมีเจตนารมณ์อันดีในการส่งเสริมหลักนิติธรรมและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา แต่จากการวิเคราะห์ผลกระทบในหลายมิติ พบว่ามีความซับซ้อนและความท้าทายที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายที่สมดุลและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ดังนี้

ประการแรก ควรพิจารณาการเปิดเผยพยานหลักฐานแบบจำกัดและมีเงื่อนไข (Qualified Disclosure) แทนการเปิดเผยอย่างเต็มรูปแบบ โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยเฉพาะพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา และไม่กระทบต่อความปลอดภัยของพยานหรือประสิทธิภาพในการสอบสวน ทั้งนี้ ควรให้อำนาจพนักงานอัยการในการพิจารณาและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยพยานหลักฐานใด เพื่อสร้างระบบถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม

ประการที่สอง ควรจัดทำระบบการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมาย โดยอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะหรือกองทุนสนับสนุนการคุ้มครองพยาน รวมถึงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีในการปกปิดอัตลักษณ์ของพยานในเอกสารที่จะเปิดเผย เช่น การใช้ระบบรหัสแทนชื่อจริง หรือการปิดบังข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่จำเป็น ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่คุกคามหรือการละเมิดความเป็นส่วนตัว

ประการที่สาม ควรกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการเปิดเผยพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยอาจแบ่งการเปิดเผยเป็นระยะตามความคืบหน้าของการสอบสวน เริ่มจากการเปิดเผยข้อมูลเบื้องต้นเมื่อแจ้งข้อหา และค่อยเพิ่มรายละเอียดเมื่อการสอบสวนดำเนินไปในระยะที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีข้อยกเว้นสำหรับพยานหลักฐานที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือการสืบสวนคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง

บทสรุป

การเปิดเผยพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมไทยที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในด้านวัฒนธรรม สังคม และโครงสร้างของระบบกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการทำลายหลักฐาน ข่มขู่พยาน หรือหลบหนีการจับกุม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการสอบสวนและการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ ยังเพิ่มภาระงานและความซับซ้อนในการดำเนินการของพนักงานสอบสวน ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มเติมในการจัดการข้อมูลและควบคุมการเข้าถึงพยานหลักฐาน

สำหรับผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียหายและพยานในคดีอาญา การเปิดเผยพยานหลักฐานอาจสร้างความเสี่ยงต่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว โดยเฉพาะในคดีที่มีความอ่อนไหว เช่น คดีความผิดทางเพศ หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมองค์กร ซึ่งพยานอาจถูกข่มขู่หรือถูกทำร้ายได้ ในขณะเดียวกัน แม้ว่าผู้ต้องหาจะได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงพยานหลักฐาน แต่ผลสำรวจที่พบว่า มีผู้ไม่เห็นด้วยถึง 81.8% สะท้อนให้เห็นว่าสังคมส่วนใหญ่ยังมีความกังวลต่อผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้น

การแก้ไขกฎหมายใด ๆ ควรคำนึงถึงบริบทและความพร้อมของสังคม การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกินไปโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เพียงพออาจนำไปสู่ปัญหาที่ใหญ่กว่าเดิม ดังนั้น การดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการทดลองนำร่อง และมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูประบบงานยุติธรรมไทยให้ก้าวไปสู่มาตรฐานสากล พร้อมกับรักษาความสมดุลและความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยไว้ได้อย่างยั่งยืน

8. มาตรฐานการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (มาตรา 143/1)

กฎหมายเดิม:

ไม่มี (เป็นการเพิ่มใหม่)

ร่างแก้ไข:

"มาตรา 143/1 การสั่งฟ้องตามมาตรา 143 จะต้องมียานหลักฐานเพียงพอที่เชื่อว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิด"

8.1 หลักการดำเนินคดี

8.1.1 การยกระดับมาตรฐานการสั่งฟ้อง

ร่างมาตรา 143/1 สะท้อนแนวคิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มุ่งยกระดับมาตรฐานการสั่งฟ้องคดี (Prosecutorial Standards) ให้สูงขึ้น จากเดิมที่ใช้เกณฑ์ "มียานหลักฐานตามสมควร" มาเป็น "มียานหลักฐานเพียงพอที่เชื่อว่าศาลจะพิพากษาลงโทษ" ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Reasonable Prospect of Conviction ที่ใช้ในประเทศอังกฤษและเวลส์ (Crown Prosecution Service, 2018)

การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนการนำหลัก Evidence-Based Prosecution มาใช้ ซึ่งเน้นคุณภาพของพยานหลักฐานมากกว่าปริมาณ หลักฐานต้องมีความน่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ อัตราชนะคดีสูงขึ้น (Davis et al., 2019) อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์ที่สูงขึ้นนี้อาจสร้างความตึงเครียดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ประเทศไทยยึดถือ (Principle of Mandatory Prosecution) เมื่อมีหลักฐานเพียงพอตามกฎหมายต้องดำเนินคดี ไม่มีการพิจารณาคุณภาพของหลักฐาน การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแตกต่างจากหลักดุลพินิจในการดำเนินคดี (Prosecutorial Discretion) ในระบบคอมมอนลอว์ ที่ให้อำนาจแก่อัยการในการใช้วิจารณญาณตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ รวมถึงรูปแบบและขอบเขตของการดำเนินคดี (Luna & Wade, 2012)

8.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

จากข้อมูลการเสวนา พบว่าปัญหาสำคัญคือพนักงานอัยการ "ไม่เคยเห็นพยานเลย ยกเว้นการสอบสวนเด็กเท่านั้นที่จะเห็นพยาน" ตามที่ทนายสันติ มุริจันท์ ระบุ สะท้อนปัญหาการแยกส่วนระหว่างการสอบสวนและการฟ้องร้อง (Separation of Investigation and Prosecution) ที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายไทย คือ การแยกหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยตำรวจรับผิดชอบการสอบสวน และอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้อง

การแก้ไขมาตรานี้จึงควรพิจารณาควบคู่กับการส่งเสริมระบบ Prosecutorial-Led Investigation ที่ให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวน ดังที่ใช้ในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส (Hodgson, 2020) เพื่อให้อัยการสามารถประเมินคุณภาพพยานหลักฐานได้อย่างแม่นยำ

8.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

8.2.1 ภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

การกำหนดมาตรฐานการสั่งฟ้องที่สูงขึ้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อพนักงานสอบสวนที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้ "แน่นหนา" มากขึ้น ดังที่นายอภิศิษฐ์ ภูภัทรารักษ์ ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีการสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอ ทั้งงบประมาณ กำลังคน และเทคโนโลยี

ปัญหานี้สอดคล้องกับแนวคิด Resource-Based Theory of Justice (Galanter, 1974) ที่ชี้ว่าประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่ การเพิ่มมาตรฐานโดยไม่เพิ่มทรัพยากรอาจนำไปสู่ "Justice Gap" ที่กว้างขึ้น ช่องว่างทางกฎหมายนี้ หมายถึงช่องว่างระหว่างผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายที่มีค่าใช้จ่ายสูงคุณภาพดี และผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายที่ดี ทำให้มีคนที่มียาได้น้อยจำนวนมากต้องเผชิญกับปัญหาทางกฎหมาย และการเข้าถึงความยุติธรรมทางอาญา (Rhode, 2004)

8.2.2 แรงกดดันและความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อกังวลของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ว่า "หากอัยการสั่งไม่ฟ้องบ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดความสงสัยในตัวพนักงานสอบสวนว่าทำงานบกพร่อง หรือช่วยเหลือผู้ต้องหา" สะท้อนปัญหาวัฒนธรรมการตำหนิ (Blame Culture) ในองค์กรที่มุ่งไปที่การหาผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดข้อผิดพลาด แทนที่จะพิจารณาว่าเกิดอะไรขึ้นและจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งอาจนำไปสู่พฤติกรรมสอบสวนเชิงป้องกัน (Defensive Investigation) ที่พนักงานสอบสวนอาจใช้วิธีการที่เข้มงวดในการรวบรวมหลักฐาน ซึ่งอาจเป็นเก็บหลักฐานทุกอย่างเพื่อป้องกันการถูกตำหนิ หรือใช้วิธีการสอบสวนที่เข้มงวดเกินควร เน้นที่การจัดทำเอกสารคดีที่ป้องกันตนเองว่าได้ทำงานถูกต้องแล้ว หรือการเลือกทำคดีง่าย หลีกเลี่ยงคดีที่ยากเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีและไม่ถูกตำหนิ (Ashworth & Redmayne, 2010)

8.2.3 การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

การกำหนดเกณฑ์ "เชื่อว่าศาลจะลงโทษ" อาจถูกมองว่าเป็นการ "ผูกมัด" อัยการ ดังที่มีผู้แสดงความเห็นในการเสวนา ซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระของอัยการ (Prosecutorial Independence) ที่เป็นหลักการพื้นฐานในระบบยุติธรรมที่กำหนดให้อัยการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมจากอำนาจการเมือง ผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแรงกดดันจากภายนอก (Tonry, 2012) อย่างไรก็ตาม อาจมีการโต้แย้งว่าเป็นการสร้างดุลพินิจเชิงโครงสร้าง (Structured Discretion) ที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กับความจำเป็นในการมีหลักเกณฑ์และความสอดคล้องในการตัดสินใจ โดยการสร้างกรอบและแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการใช้ดุลพินิจ ซึ่งช่วยให้การใช้ดุลพินิจมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากขึ้น (Davis, 2007)

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่
ดังนี้

“...จริง ๆ แล้วในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ได้ดูแล
พยานหลักฐานตามสมควร ถ้าดูตามมาตรา 144 ,143 เดิมเนี่ย การสมควร คือ
เห็นควรฟ้องก็ให้ออกคำสั่งฟ้อง ถ้าเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องสั่งฟ้องก็ออกคำสั่ง
ไม่ฟ้อง กฎหมายไม่ได้บอกว่าจะต้องใช้ดุลยพินิจขนาดไหนที่สมควรไม่ฟ้องนะ
กฎหมายเนี่ยเขาอยากจะสื่อว่าการที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องเนี่ยต้องมี
พยานหลักฐานพอที่ศาลจะลงโทษได้เลย พุดง่าย ๆ คือ ฟ้องกันไปโอกาสที่จะไม่
ลงโทษเนี่ยให้น้อยที่สุด ถามว่าในทางปฏิบัติปัจจุบันเนี่ยถ้าดูตามเจตนารมณ์ใน
การแก้กฎหมายของพรรคประชาชนเนี่ย ต้องมองย้อนกลับไป ถ้าพนักงาน
อัยการสามารถมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ชั้นของพนักงานสอบสวน ถ้า
ไม่ใช่คดีที่เล็กน้อยนะ ถ้าเป็นคดีสำคัญที่มีโทษสูง คดีสลับซับซ้อน คดี
อาชญากรรมทางเทคโนโลยี นะพนักงานอัยการมีโอกาสรู้ว่าพยานหลักฐาน
เป็นยังไงแล้วสั่งฟ้อง มันมีความมั่นใจในการสืบพยาน ในสภาพปัจจุบันทุกวันนี้
พนักงานอัยการไม่เคยเห็นพยานเลย ยกเว้น การสอบสวนเด็กเท่านั้นนะ
พนักงานอัยการไม่ได้สัมผัสเลยกับพยานที่ให้การกับพนักงานสอบสวน เนี่ยตรง
นั้นพนักงานสอบสวนท่านละเอียดเขียนมูลเหตุ สอบมูลจงใจ พยานทำไมไปถึง
เหตุการณ์ไปทำอะไรอยู่ตรงนั้น สอบมาหมด บางท่านก็สอบมาว่าวันนั้นข้าพเจ้า
อยู่นั้นเห็นคนนี้พันคนนี้ ยังไม่มีเหตุจงใจ เอ๊ะทำไมถึงไปยุ่งเกี่ยวอยู่ตรงนั้น นะ
อะเนี่ยพนักงานอัยการจะเจอพยานตอนที่พยานจะเข้าสืบ บางทีพยานก็กลับ
คำให้การในชั้นพิจารณา นี่คือความยากของการดำเนินการในชั้นฟ้องคดี ซึ่งหาก
แยกจากกันโดยเด็ดขาดแล้วเนี่ยมันก็จะเกิดปัญหาอยู่อย่างนี้ ทุกวันนี้ผมให้ว่า
คดีที่ต้องหาปฏิเสธแล้วศาลยกฟ้องเนี่ยยังเกิน 10% ก็ไม่แน่อาจไม่มั่นใจใน
คำฟ้องของพนักงานอัยการบางประเด็น แต่หากมองย้อนการแก้กฎหมายใน
เรื่องนี้ที่เขาให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวน ก็จะมา
มัดตรงนี้ได้ว่าการฟ้องของพนักงานอัยการต่อศาลเนี่ยศาลต้องลงโทษนะ มัน
เป็นเหตุและผลกันอยู่นะครับ ทุกวันนี้เราพยายามจะทำมันให้ดี ในส่วนของ
พนักงานอัยการในส่วนของผมไม่ปฏิเสธว่าพนักงานสอบสวนคนน้อย ไม่ปฏิเสธ
ว่าการ Support เรื่องงบประมาณเนี่ยยังไม่ได้ยังไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้
ดี ไม่ปฏิเสธนะ ผมก็อยู่ในส่วนนั้นมาก่อน ตอนแรกก็เห็นมีการเพิ่มเงินสอบสวน
ให้เงินให้ค่าสำนวนเพิ่มมาตั้งแต่ผมเป็นพนักงานสอบสวนอยู่จนทุกวันนี้ก็ยัง
Rate เดียว Rate เดิมอยู่นะอะ ผมเห็นใจนะครับ แล้วก็ต้องสะท้อนกลับไปยัง
ผู้บังคับบัญชาว่าเงินพวกนี้ให้เค้าเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ ให้การทำงานเมื่อการ
ลงทุนในกระบวนการยุติธรรมยังต้องลงทุนด้วยงบประมาณตัวอยู่เนี่ย ให้เค้าเต็มเม็ด
เต็มหน่วย อย่าให้มันขาดตกบกพร่องหรือขาดหายไปนะครับ ตรงนี้จะทำให้
พนักงานสอบสวนเค้ามีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่...”

อัยการจังหวัด พันทารวจตรี สันติ ฯ

“...สำหรับพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานนะครับ ก็ได้มีการประสานงานกับพนักงานสอบสวนนะครับ ก็เป็นที่น่าเห็นใจพนักงานสอบสวนที่มีภาระงานที่เยอะนะครับ ซึ่งกฎหมายเนี่ยเขียนว่าการสั่งฟ้องตามมาตรา 143 จะต้องมีการพยานหลักฐานเพียงพอที่เชื่อว่าศาลจะมีคำพิพากษาอย่างที่ท่านสันติฯ ได้กล่าวไปในะครับ ย้อนไปที่ทางพนักงานสอบสวนเนี่ยนะครับ ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนมีความขาดแคลน ก็จะทำให้ไม่เพียงพอในการดำเนินคดี จำนวนของพนักงานสอบสวนพิจารณาแล้ว ไม่สามารถเพียงพอในการรวบรวมพยานหลักฐานนะครับ ก็มันต้องเริ่มต้นตั้งแต่การมีการเพิ่มงบประมาณ...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ๖

8.3 ผลกระทบต่อประชาชน

8.3.1 การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา

มาตรา 143/1 มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา โดยลดโอกาสการถูกฟ้องคดีโดยไม่มีพยานหลักฐานที่เพียงพอ สอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) และหลักการพิสูจน์จนสิ้นความสงสัยตามสมควร (Beyond Reasonable Doubt) ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดสูงสุดในคดีอาญาที่กำหนดว่าฝ่ายโจทก์ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยในระดับที่ทำให้ไม่เหลือข้อสงสัยอันสมเหตุสมผลใด ๆ (Laudan, 2006) การยกระดับมาตรฐานนี้ช่วยป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือคุกคาม หรือ การใช้ขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายในระบบยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการสร้างความทุกข์ทรมาน ความเดือดร้อน หรือการลงโทษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์สุดท้ายของคดี (Prevention of Process as Punishment) (Feeley, 1979)

8.3.2 ความเสี่ยงต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหาย

ในทางกลับกัน การตั้งเกณฑ์ที่สูงเกินไปอาจทำให้ "คดีที่มีหลักฐานไม่ถึง 100% ถูกสั่งไม่ฟ้อง ทั้งที่ผู้ต้องหาอาจกระทำผิดจริง" ตามข้อกังวลที่ปรากฏในการเสวนา ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความยุติธรรม โดยเฉพาะในคดีที่พยานหลักฐานหายาก เช่น คดีความรุนแรงในครอบครัว คดีคอร์รัปชัน และคดีละเมิดทางเพศ (Bryden & Lengnick, 1997) ทำให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น ผู้เสียหายการถูกทำร้ายซ้ำโดยระบบยุติธรรม เกิดความเสียหายทางจิตใจต่อเนื่อง และไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม หรือ ปัญหา Impunity ที่ผู้กระทำผิดรู้ว่าจะสามารถรอดพ้นความผิดได้

8.3.3 ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้

นายอภิสิทธิ์ ภูทิพรารักษ์ เน้นย้ำถึงความสำคัญของ "ความโปร่งใสในการสั่งคดีของอัยการที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้" ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเปิดเผยในกระบวนการยุติธรรม (Open Justice) กระบวนการยุติธรรมต้องเปิดเผยและเข้าถึงได้สำหรับสาธารณะ เพื่อให้ประชาชน

สามารถตรวจสอบและเฝ้าระวังการดำเนินงานของระบบได้ และ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ระบบยุติธรรมและผู้ทำงานในระบบต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะในการดำเนินงาน (Resnik, 2011) การกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนช่วยให้ประชาชนเข้าใจและตรวจสอบการทำงานของอัยการได้ดีขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ร่างมาตรา 143/1 ที่เสนอขึ้นเป็นการพยายามปฏิรูประบบการดำเนินคดีอาญาในส่วนของการกำหนดมาตรฐานการสั่งฟ้อง ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาคดีในชั้นศาล ผลการสำรวจความคิดเห็นแสดงการสนับสนุน 56.8% สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูป ฝ่ายสนับสนุนเสนอว่าควรกำหนดมาตรฐานการสั่งฟ้องที่ชัดเจนและเข้มงวดขึ้นเพื่อป้องกัน การฟ้องโดยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ และทำให้การพิจารณารอบคอบมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีข้อกังวลจากส่วนที่คัดค้าน 43.2% ที่พิจารณาในเรื่องความซ้ำซ้อนกับอำนาจศาลและเป็นการจำกัดดุลพินิจของอัยการ

การนำร่างมาตรา 143/1 มาบังคับใช้ยังคงเป็นที่ถกเถียงและจำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบายเชิงระบบที่ครอบคลุมทุกมิติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญประการแรก คือ การปฏิรูประบบงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากร รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานการสอบสวน โดยเน้นการลงทุนในเทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ การพัฒนาห้องปฏิบัติการตรวจพิสูจน์หลักฐาน และการจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยให้แก่หน่วยสอบสวนทั่วประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนโครงสร้างอัตราค่าจ้างของพนักงานสอบสวนให้สอดคล้องกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น โดยอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยผู้ช่วยพนักงานสอบสวนเพื่อแบ่งเบาภาระงานด้านเอกสารและงานธุรการ ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถมุ่งเน้นการรวบรวมพยานหลักฐานเชิงคุณภาพได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูป ควรมีการออกระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติร่วมที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีสำคัญตั้งแต่เริ่มต้น โดยเฉพาะคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีอัตราโทษสูง การมีส่วนร่วมนี้ไม่ควรเป็นเพียงการให้คำปรึกษา แต่ควรรวมถึงการร่วมวางแผนการสอบสวน การกำหนดประเด็นพยานหลักฐานที่จำเป็น และการประเมินความเพียงพอของพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจพิจารณาจัดตั้ง "คณะทำงานร่วมสอบสวน-อัยการ" ในระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้น

ประการที่สาม การพัฒนาระบบการฝึกอบรมและมาตรฐานวิชาชีพต้องได้รับการยกระดับอย่างจริงจัง สถาบันการศึกษาของตำรวจและอัยการควรร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมแบบบูรณาการที่เน้นการทำงานร่วมกันตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีการจัดทำคู่มือมาตรฐานการรวบรวมพยานหลักฐานที่สอดคล้องกับเกณฑ์ใหม่ของมาตรา 143/1 พร้อมทั้งตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) จากคดีต่าง ๆ นอกจากนี้ ควรมีระบบการฝึกอบรมต่อเนื่อง (Continuous Professional Development) ที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องผ่านการอบรมเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในประเด็นการประเมินพยานหลักฐานตามมาตรฐานใหม่

ประการที่สี่ การสร้างระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุเป้าหมาย ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผลการบังคับใช้มาตรา 143/1 ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วน ทั้งตำรวจ อัยการ ศาล นักวิชาการ และภาคประชาสังคม คณะกรรมการนี้ควรมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลสถิติการสังคดี วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ควรมีการจัดทำรายงานประจำปีที่เปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ประการที่ห้า การจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Management) ต้องได้รับการวางแผนอย่างรอบคอบ ควรกำหนดระยะเวลาเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1-2 ปีก่อนบังคับใช้จริง โดยในช่วงแรกอาจนำร่องใช้กับคดีบางประเภทหรือในบางพื้นที่ก่อน เพื่อศึกษาปัญหาและปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ ควรมีการจัดทำแนวทางการตีความและการใช้ดุลพินิจภายใต้มาตรา 143/1 ที่ชัดเจน เพื่อลดความสับสนและความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรมีระบบการให้คำปรึกษาและตอบข้อซักถามจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างทันท่วงที

ประการสุดท้าย การสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิรูป ควรมีการจัดทำแคมเปญประชาสัมพันธ์เพื่ออธิบายเหตุผลและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ให้ประชาชนเข้าใจ ควรเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้สะดวก และควรมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างสม่ำเสมอ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและประชาชนจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชอบธรรมและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

บทสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกจากการเสวนาวิชาการและความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม พบว่าการนำมาตรานี้มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านความพร้อมของบุคลากร ความเพียงพอของทรัพยากร ความสอดคล้องของระบบการทำงานระหว่างหน่วยงาน และความเข้าใจที่ตรงกันในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย ความท้าทายเหล่านี้หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ อาจทำให้เจตนารมณ์ที่ดีของกฎหมายไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติ หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อประสิทธิภาพของการอำนวยความยุติธรรมโดยรวม

ดังนั้น การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมาย การสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และการสร้างกลไกติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและความต่อเนื่องของนโยบายในระยะยาว

ท้ายที่สุด ความสำเร็จของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านมาตรา 143/1 จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจร่วมกันถึงเป้าหมายสูงสุด คือ การสร้างระบบยุติธรรมที่ประชาชนเชื่อมั่นและไว้วางใจ ระบบที่สามารถคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายได้อย่างสมดุล และระบบที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ การเดินทางสู่เป้าหมายนี้แม้จะเต็มไปด้วยความท้าทาย แต่ก็

การเดินทางที่จำเป็นและคุ้มค่าเพื่ออนาคตของระบบยุติธรรมไทยที่ดีกว่า การปฏิรูปครั้งนี้จึงไม่ใช่เพียงการแก้ไขตัวบทกฎหมาย แต่เป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยให้ก้าวสู่มาตรฐานสากลและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างแท้จริง

9. อำนาจในการทำความเข้าใจคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการ (มาตรา 145, 145/1)

กฎหมายเดิม มาตรา 145:

“มาตรา 145 ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำเนาการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

ร่างแก้ไข มาตรา 145:

ให้ยกเลิกความในมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 333 ประกาศ ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในเขตกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้ที่ยัยการสูงสุดมอบหมายเพื่อชี้ขาด”

กฎหมายเดิม มาตรา 145/1:

“มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวน

การสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ไม่ได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ร่างแก้ไข มาตรา 145/1:

ให้ยกเลิกมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557

การแก้ไขมาตรา 145 และการเสนอยกเลิกมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือเป็นการปฏิรูปโครงสร้างสำคัญของระบบตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอในการยกเลิกอำนาจการความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่ในระบบกฎหมายไทยมาอย่างยาวนาน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางในหมู่นักกฎหมายและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม ดังปรากฏจากผลสำรวจจากแบบสอบถามที่ได้จากงานเสวนาทางวิชาการครั้งนี้ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 77.3 ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว การวิเคราะห์ผลกระทบจากการแก้ไขนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นทั้งในแง่หลักการการปฏิบัติ และผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรม ประเด็นที่รวบรวม ดังนี้

9.1 หลักการดำเนินคดี

9.1.1 การกระทบต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances)

หลักการตรวจสอบถ่วงดุลถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบบนิติรัฐ ดังที่ Montesquieu (1748) ได้วางรากฐานไว้ในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจว่าอำนาจที่ไม่มีการตรวจสอบย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ (Montesquieu, 1748, as cited in Vile, 2012, p. 96) ในบริบทของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย การให้อำนาจพนักงานอัยการ

ในการสังคดีโดยเด็ดขาดตามมาตรา 143 ประกอบกับการยกเลิกกลไกการทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145/1 จะทำให้ระบบขาดดุลยภาพอย่างร้ายแรง

จากข้อมูลการเสวนาวิชาการ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เศษะเกรียงไกร ได้ชี้ให้เห็นว่าในอดีตเมื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบ พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับคำสั่งของพนักงานอัยการเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ทำให้การตรวจสอบกลายเป็นเพียง "ทางผ่านทางพิธี" แต่เมื่อเปลี่ยนให้ผู้บังคับบัญชาของตำรวจที่มีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่นี้ กลับพบว่ามี การทำความเห็นแย้งและสามารถนำคดีกลับมาดำเนินการได้อย่างมีนัยสำคัญ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Madison (1788) ที่เสนอว่าการตรวจสอบถ่วงดุลจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมีความสามารถและความเป็นอิสระเพียงพอ (Madison, 1788, as cited in Hamilton et al., 2003, p. 264)

การยกเลิกมาตรา 145/1 จึงไม่เพียงแต่เป็นการลดทอนกลไกตรวจสอบ แต่ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบกระบวนการยุติธรรมที่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ดังที่ Packer (1968) ได้เสนอว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (Due Process Model) โดยการมีกลไกตรวจสอบที่เหมาะสมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างสมดุลดังกล่าว

9.1.2 ผลกระทบต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่รับรองว่าทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเป็นธรรม ตามที่ Dicey (1885) ได้วางหลักไว้ว่า นิติธรรมประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก คือ การไม่มีอำนาจเผด็จการเหนือกฎหมาย ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับจากกฎหมาย (Dicey, 1885, as cited in Craig, 2015, pp. 15-17) การยกเลิกกลไกการทำความเห็นแย้งอาจกระทบต่อองค์ประกอบที่สามของหลักนิติธรรม ซึ่งก็คือสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ดร.สุชาติวิวัฒน์ ญัฏฐประเสริฐ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้เน้นย้ำว่าการเปิดโอกาสให้มีการแย้งคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องถือเป็นสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรมและสอดคล้องกับหลัก Due Process of Law ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 ที่บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งรวมถึงการที่กฎหมายต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิที่เพียงพอด้วย นอกจากนี้ Fuller (1964) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง "The Inner Morality of Law" ที่ระบุว่ากฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน มีความแน่นอน และต้องมีกระบวนการที่เป็นธรรม (Fuller, 1964, pp. 46-91) การมีกลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่เป็นธรรมตามหลักนิติธรรม

9.1.3 การกระทบต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (State Prosecution) ซึ่งพนักงานอัยการทำหน้าที่ในนามของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ (คณิต ณ นคร, 2562, หน้า 87-89) อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งคดีโดยไม่มีการตรวจสอบอาจนำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าหลายประเทศมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เช่น ในประเทศเยอรมนี มีหลัก Legalitätsprinzip (Principle of Legality) ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอ และหากจะไม่ฟ้องต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนตามกฎหมายและสามารถถูกตรวจสอบได้ (Weigend, 2012, pp. 157-159) ในประเทศญี่ปุ่น แม้พนักงานอัยการจะมีดุลพินิจกว้างขวาง แต่ก็มีระบบ Prosecution Review Commission 1948 (検察審査会/Kensatsu Shinsakai) ประกอบด้วยประชาชน 11 คน สุ่มเลือกจากบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คล้ายระบบลูกขุน) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และพิจารณาการอุทธรณ์ (Johnson, 2002, pp. 243-245)

นายอภิสิทธิ์ ภูภาทรารักษ์ รองอัยการจังหวัดขอนแก่น ได้ชี้ให้เห็นว่าการมีกลไกตรวจสอบเป็นกระบวนการที่เหมาะสมในลักษณะถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน โดยพนักงานอัยการในฐานะผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีในนามรัฐย่อมต้องพิจารณาและปฏิบัติตามกรอบแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดอยู่แล้ว ไม่ว่าผู้ใดจะทำหน้าที่ชี้แย้งก็ตาม การมีกลไกดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการแทรกแซงการทำงาน แต่เป็นการสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับกระบวนการยุติธรรม

9.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

9.2.1 ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน

การยกเลิกกลไกการทำความเข้าใจอย่างส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการสืบสวนสอบสวนในหลายมิติ พ.ต.ต.สันติ มุริจันท์ อัยการจังหวัดหนองบัวลำภู ได้ชี้ให้เห็นว่า "ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนจะทราบรายละเอียดในสำนวน" และการทำความเข้าใจมีเจตนารมณ์สำคัญคือการนำข้อบกพร่องในสำนวนที่อัยการสั่งไม่ฟ้องไปปรับปรุงงานสอบสวน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการเรียนรู้จากข้อผิดพลาดขององค์กร (Organizational Learning) ที่ Argyris และ Schön (1996) เสนอว่าองค์กรจะพัฒนาได้ต้องมีกระบวนการเรียนรู้แบบ Double-loop Learning คือการทบทวนและปรับปรุงทั้งวิธีการทำงานและเป้าหมาย (Argyris & Schön, 1996, pp. 20-22)

Weber (1922) ได้เสนอว่าองค์กรราชการที่มีประสิทธิภาพต้องมีระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบที่ชัดเจน (Weber, 1922, as cited in Gerth & Mills, 1946, pp. 196-198) การขาดกลไกตรวจสอบอาจนำไปสู่การลดทอนมาตรฐานการทำงาน เนื่องจากไม่มีแรงกดดันให้พนักงาน

สอบสวนต้องทำสำนวนให้มีคุณภาพเพียงพอที่จะผ่านการพิจารณาของทั้งพนักงานอัยการและผู้บังคับบัญชาของตนเอง

นอกจากนี้ การที่พนักงานสอบสวนไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อบกพร่องของสำนวนผ่านกระบวนการทำความเข้าใจ จะทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและความรู้ในการสอบสวน ซึ่งขัดกับหลักการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง (Continuous Professional Development) ที่ถือเป็นมาตรฐานสากลในวิชาชีพต่าง ๆ (Friedman & Phillips, 2004, pp. 361-363)

9.2.2 ปัญหาภาระงานและทรัพยากร

จากการเสวนาพบว่าพนักงานสอบสวนประสบปัญหาภาระงานหนักและขาดแคลนทรัพยากรอย่างรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ปกรณ์ มณีปกรณ์ (2564, หน้า 225-227) ที่พบว่าพนักงานสอบสวนไทยมีภาระคดีเฉลี่ย 150-200 คดีต่อคนต่อปี ในขณะที่มาตรฐานสากลอยู่ที่ 50-80 คดีต่อคนต่อปี การเพิ่มขึ้นตอนหรือภาระงานโดยไม่เพิ่มทรัพยากรจะยิ่งทำให้ประสิทธิภาพลดลงตามทฤษฎีฐานทรัพยากร หรือ มุมมองบนฐานทรัพยากร (Resource-Based View) ที่ Barney เสนอว่าประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่และความสามารถในการใช้ทรัพยากรนั้น (Barney, 1991, pp. 99-101)

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการฝึกอบรมเด็กที่ต้องใช้สัปดาห์ตามที่กล่าวถึงในการเสวนา แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะดี แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาความล่าช้าเนื่องจากขาดบุคลากรสนับสนุน เช่น นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้เด็กและผู้ปกครองได้รับความเดือดร้อนจากความล่าช้าในกระบวนการ ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายต้องคำนึงถึงความพร้อมของระบบและทรัพยากรที่มีอยู่ด้วย ตามที่ Pressman และ Wildavsky (1973) ได้ชี้ให้เห็นในทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ความสำเร็จของนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ที่ดีเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความพร้อมในการนำไปปฏิบัติด้วย (Pressman & Wildavsky, 1973, pp. 143-145)

9.2.3 ความพร้อมของหน่วยงานในการทำหน้าที่ตรวจสอบ

พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน รอง ผบก.สืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 4 ได้ชี้ให้เห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งกองบังคับการกฎหมายและคดีที่มีเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับรองสารวัตรจนถึงระดับผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายและมีประสบการณ์ในการทำสำนวนการสอบสวนอย่างเชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีภารกิจหลักด้านการบริหารราชการแผ่นดินอาจไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาสำนวนคดีอาญา

ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ Hood เสนอว่าการปฏิบัติงานภาครัฐควรอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) และการมอบหมายงานให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม (Hood, 1991, pp.

4-5) การให้ผู้บังคับบัญชาตำรวจที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการสอบสวนทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงมีความเหมาะสมมากกว่า

ยิ่งไปกว่านั้น การมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ตรวจสอบยังช่วยสร้างมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ ตามที่ DiMaggio และ Powell (1983) เสนอในทฤษฎีความเป็นเอกภาพของสถาบัน (Institutional Isomorphism) ว่าองค์กรที่มีลักษณะงานคล้ายกันจะพัฒนามาตรฐานการทำงานที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิภาพที่ดีขึ้น (DiMaggio & Powell, 1983, pp. 149-150) การรวมศูนย์การตรวจสอบไว้ที่หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญจึงน่าจะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการกระจายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศที่มีลักษณะการทำงานที่ต่างกัน อาจมีมาตรฐานการพิจารณาที่ต่างกันด้วย

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

“...ผมขอย้อนไปนิดนึงตอนที่ตัวเองเป็นพนักงานสอบสวน ผมเห็นด้วยที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเองน่าจะทราบรายละเอียดในสำนวน กรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องเนี่ย สำนวนมันบกพร่องจริง ๆ เหตุที่อยากจะแก้ในสมัยโน้นเนี่ยยังไม่มีการใช้คำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยในการแก้ แต่เพียงต้องการรู้ข้อมูลข้อบกพร่องในการทำสำนวนเพื่อไปปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนว่าทำไมพนักงานอัยการท่านดูสำนวนแล้วท่านมีคำสั่งไม่ฟ้องนะฮะ นั่นคือเจตนาตรงนั้น หรือการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเนี่ยอาจจะดูรายละเอียดในสำนวนไม่ครบถ้วนทุกด้านทุกมิติ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนอาจจะท่านอัยการมีคดีนี้ท่านไม่ได้วิเคราะห์ ไม่ได้วินิจฉัยตรงนี้ ก็สมควรที่จะต้องแย้ง ส่วนตัว มาตรา 145/1 เนี่ย นะฮะ มันแยกประเภทของสำนวนไว้อยู่แล้วว่าสำนวนที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำ การสอบสวนเนี่ย ก็สมควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชาของตำรวจเป็นคนพิจารณาว่าสมควรที่จะแย้งหรือไม่แย้งคำสั่ง ส่วนพนักงานฝ่ายปกครองก็ยังมีท่านผู้ว่าฯ ที่ต้องเข้าไป พิจารณา เรื่องที่จะแย้งในมุมมองของผมนะครับ ไม่ว่าใครจะแย้ง ไม่ได้มีปัญหา แต่ประโยชน์ที่จะพูดในฐานะที่ตนเองเคยเป็นพนักงานสอบสวน อยากให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเอาข้อมูลตรงนี้ลองไปวิเคราะห์ดู ไม่ใช่ว่าทุกคดีจะต้องแย้ง เพราะการสั่งไม่ฟ้องท่านต้องไปดูไปเก็บข้อมูล...”

อัยการจังหวัด พันตำรวจตรี สันติ ฯ

“...สำหรับผมนะครับในเรื่องนี้เป็นหลัก Due process หรือว่าเป็นกระบวนการที่เหมาะสมของกฎหมาย รวมไปถึงหลัก Checks and balance

คือ การใช้หลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันนะครับ ในการชี้แย้งนี้จะเป็นอำนาจของตำรวจหรือว่าทางฝ่ายปกครอง อันนี้เป็นความคิดเห็นนะครับมันก็เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องตัดสินใจ เพราะในส่วนของพนักงานอัยการเนี่ยก็ทำหน้าที่ตามกรอบของกฎหมายอยู่แล้วครับ ไม่ว่าใครจะดำเนินการชี้แย้งหรือไม่ชี้แย้งก็สุดแล้วแต่ว่าจะใช้อำนาจของท่านไหน...”

รองอัยการจังหวัด นายอภิสิทธิ์ ๖

“...ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงเราเช็ดย้อนหลังถึง 5 ปี เมื่อพนักงานอัยการส่งไม่ฟ้องแล้วเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านผู้ว่าฯ ส่งยังไ้ ท่านผู้ว่าฯ เห็นฟ้องกับคำสั่งไม่ฟ้องเกือบ 100% นะครับ ถ้ามีลักษณะเกิดแบบนี้คิดว่าเพื่อความเป็นธรรมเราก็เสนอแก้ คือ ท่านอัยการท่านบอกใครสั่งไม่สำคัญ เพราะยังไ้ท่านก็ทำหน้าที่อยู่แล้ว แต่เรา คิดเห็นในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจกับพนักงานอัยการ ที่จะส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการฯ ขัด ความจริงแล้วควรเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายพอสมควร ในยุคนั้นก็มีการเสนอ รสช. ว่า ให้เป็นระดับกองบัญชาการ ซึ่งมีทั้งกองสืบสวน กองสอบสวน มีพนักงานสอบสวนระดับ สบ 4 ประจำอยู่ที่กองบัญชาการหลายนายในแต่ละจังหวัด ก็ให้กลับมาเป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจภาค ซึ่งมีกองกฎหมายอยู่ในมือเป็นความเห็นสุดท้าย ...กองกฎหมายมีบุคลากรด้านกฎหมาย มีการกลั่นกรองการทำงาน หลายคดีที่เราคิดว่ามันน่าจะส่งฟ้องถึงศาลได้กรณีมีความเห็นที่แตกต่างกัน... ผมเอาข้อมูลมาชี้แย้งคือข้อเท็จจริงว่าถ้าพนักงานอัยการส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วเนี่ยเห็นชอบเกือบ 100% กลับกันส่งไปตำรวจ ตำรวจเห็นชอบบ้าง ไม่เห็นชอบบ้าง มีการถ่วงดุลอำนาจกัน แบบไหนดี แบบไหนไม่ดีขึ้นอยู่กับพิจารณาของประชาชนครับไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเนี่ยสั่งยังไ้ก็ปฏิบัติตามนั้นอยู่แล้ว ฉะนั้นแบบไหนดีกว่าท่านก็ชั่งน้ำหนัก เพราะร่างกฎหมายเปลี่ยนให้อำนาจเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

พลตำรวจเอกศักดิ์ดา ๖

9.3 ผลกระทบต่อประชาชน

9.3.1 การเข้าถึงความยุติธรรม

การยกเลิกมาตรา 145/1 จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะผู้เสียหายที่อาจไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ Cappelletti และ Garth ได้นิยามการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ว่าประกอบด้วยสองมิติหลัก คือ ระบบ

กฎหมายต้องเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมสำหรับทุกคน และต้องนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรมทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและสังคม (Cappelletti & Garth, 1978, pp. 182-183) การขาดกลไกตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องจึงเป็นการปิดกั้นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน

จากสถิติที่ พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกียรยไกร นำเสนอ พบว่าการทำความเห็นแย้งโดยผู้บังคับบัญชาตำรวจสามารถนำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องกลับมาดำเนินคดีได้จำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลไกนี้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งไม่ฟ้องในชั้นแรก การยกเลิกกลไกนี้จึงเท่ากับการลดทอนสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ การขาดกลไกตรวจสอบยังอาจส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากผู้เสียหายที่มีทรัพยากรอาจสามารถใช้ช่องทางอื่น เช่น การฟ้องคดีเอง ในขณะที่ผู้เสียหายที่ขาดทรัพยากรจะไม่มีทางเลือกอื่นเมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามที่ Rawls เสนอในทฤษฎีความยุติธรรมว่าสถาบันทางสังคมต้องจัดโครงสร้างเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม (Rawls, 1971, pp. 60-65)

9.3.2 ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นรากฐานสำคัญของความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตย Tyler ได้ศึกษาพบว่าความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ของคดีเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความยุติธรรมของกระบวนการ (Procedural Justice) ซึ่งประกอบด้วยการมีส่วนร่วม ความเป็นกลาง การได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพ และความน่าเชื่อถือของผู้มีอำนาจ (Tyler, 2006, pp. 273-275) การมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลช่วยสร้างความเชื่อมั่นว่ากระบวนการยุติธรรมมีความเป็นธรรมและโปร่งใส

ผลสำรวจที่พบว่าร้อยละ 77.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขสะท้อนให้เห็นถึงความกังวลของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมต่อการยกเลิกกลไกตรวจสอบนี้ ความกังวลดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนด้วย เนื่องจากเมื่อผู้ปฏิบัติงานเองยังไม่มั่นใจในความเป็นธรรมของระบบ ประชาชนย่อมรู้สึกได้ถึงความไม่มั่นคงนี้ ซึ่งอาจนำไปสู่การลดลงของความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมโดยรวม จากงานของ Sunshine และ Tyler พบว่าความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Sunshine & Tyler, 2003, pp. 513-515) ดังนั้น การลดทอนกลไกที่สร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถืออาจส่งผลกระทบในวงกว้างต่อการบังคับใช้กฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม

9.3.3 การคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่าย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมโดยรวม วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2561, หน้า 45-47) ชี้ให้เห็น

ว่าการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมต้องครอบคลุมทุกฝ่ายอย่างสมดุล ไม่ใช่มุ่งคุ้มครองเฉพาะสิทธิของผู้ต้องหาเพียงฝ่ายเดียว การยกเลิกกลไกตรวจสอบอาจทำให้เกิดความไม่สมดุลในการคุ้มครองสิทธิ

จากการอภิปรายในการเสวนา มีการชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบันมักมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาเป็นหลัก ในขณะที่สิทธิของผู้เสียหายและประโยชน์ของสังคมอาจถูกละเลย การยกเลิกกลไกการทำความเห็นแย้งซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจึงอาจทำให้เกิดความไม่สมดุลมากยิ่งขึ้น

Doak (2008) เสนอว่าแนวโน้มของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสมัยใหม่คือการให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้เสียหายมากขึ้น (Victim-Centered Justice) โดยผู้เสียหายควรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมและได้รับการคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรม (Doak, 2008, pp. 291-293) การยกเลิกกลไกที่เปิดโอกาสให้มีการทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องจึงขัดกับแนวโน้มสากลในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและสังคมด้วย ในบางกรณี คดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องอาจเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การมีกลไกให้ผู้บังคับบัญชาตำรวจสามารถทำความเห็นแย้งได้จึงเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและสังคมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาทางวิชาการ ในมุมมองเกี่ยวกับผลกระทบต่อประชาชน ดังนี้

“...เรื่องใครจะเป็นผู้แย้งนะครับ ในส่วนของเรื่องการชี้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องเนี่ยครับ เห็นว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของประชาชนด้วยที่จะมีการตรวจสอบถ่วงดุล หลักการถ่วงดุลเป็นหัวใจสำคัญเหมือนกันเป็นเรื่อง Checks and Balance หรือเป็นกระบวนการ Due Process of Law จุดนี้ตั้งนั้นไม่ว่าใครจะมีอำนาจจะชี้แย้งหรือไม่แย้ง ควรมีหลักการนี้อยู่ในประมวลกฎหมาย ดิดไว้ นะครับ

อาจารย์ ดร. สุชาติวัฒน์ ฯ

“...รัฐจะเสนอร่างแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ เนี่ย มันจะต้องเกิดประโยชน์นะครับเราเรียกว่า Public Service ของประชาชนเนี่ยมันต้องไม่ลดน้อยถอยลงไป มีหน้าซ้ำมันต้องมากขึ้นด้วยนะครับ เพราะฉะนั้นการให้บริการประชาชนกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างสมดุลเนี่ยจะต้องมาก่อนเรื่องอื่นนะครับ เรื่องรัฐจะมีอำนาจอย่างไร ใครจะมีอำนาจบ้างจะต้องไปขอให้อัยการช่วยตรวจสอบมัยเนี่ย เป็นเรื่อง ที่หลังครับ รัฐบาลที่ทันสมัยแล้ว อเมริกาที่

ตาม ฝรั่งเศสก็ตาม อังกฤษก็ตาม ออสเตรเลียก็ตาม เค้ไม่แก้หรือครับเค้ปล่อย
ให้เจ้าหน้าที่ทำงานไปแล้วให้เขาใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ แล้วที่สำคัญขอรับรองว่า
กฎหมายที่ออกมาเนี่ยอย่าเป็น Dead Law นะครับ Dead Law คือ อะไรครับ
คือกฎหมายนั้นไม่ได้ใช้ ไม่ใช่กฎหมายตายนะครับ เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ใช้หรือ
กฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้เพราะไม่รู้จะใช้ยังไง ซึ่งในอดีตก็เกิดมีแล้วเราเคยมีการ
ออกกฎหมาย พ.ร.บ.ส่งเสริมเกี่ยวกับสถาบันครอบครัว สุดท้ายแล้วก็ต้องชะลอ
ต้องยกเลิกแล้วหันไปใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองการกระทำในครอบครัวเหมือนเดิมนะ
ครับ ก็ขออนุญาตฝากไว้เพียงเท่านี้ครับ...”

พันตำรวจเอก ชิตพล กาญจนกิจ

“...อยากจะเสนอความเห็น ...การคุ้มครองสิทธิของพี่น้องประชาชนใน
การแก้กฎหมายของพรรคประชาชนขึ้นมาเนี่ยนะครับ คิดถึงว่าประชาชนจะได้
ประโยชน์อะไรจากระบวนการยุติธรรม ฟังไปแล้วเ๊ะเป็นเรื่องส่วนตัวเรื่ององค์กร
มากเกินไปหรือเปล่า ไม่ได้พูดว่าการแก้กฎหมายนี้จะได้อะไร เรื่องแรกเลยผมขอใช้
สุภาชิตไทย ต้องเอาใจเขามาใส่ใจเรา ที่นี้ผมอยากให้พนักงานสอบสวนท่านถอด
เครื่องแบบที่ท่านใส่มา ท่านถอดเครื่องแบบท่านเป็นพี่น้องประชาชน ถ้าท่านเป็น
ผู้ต้องหาเราต้องการอย่างนี้อีกหรือไม่ หากเป็นพี่น้องประชาชนเป็นผู้ต้องหา เราถูก
สอบสวนเราต้องการให้ช่วยเหลือหรือไม่ ในกรณีนี้ผมไม่รู้ แต่ผมอยากบอกว่าเวลา
ออกกฎหมายเราต้องยอมรับว่าปัจจุบันระบบยุติธรรมเรามีปัญหา กระบวนการ
ยุติธรรมไทยถ้าไม่มีปัญหาการออกกฎหมายก็คงไม่มี จบไม่มีการเปลี่ยนแปลง จาก
ที่เราพูดว่าอำนาจของพนักงานอัยการ อำนาจของนายอำเภอ ที่ออกกฎหมายมา
ประชาชนได้อะไรต้องไปเรียนรู้กัน คือ เรื่องของอำนาจต่าง ๆ เป็นเรื่องธรรมดาเน
ครับ...”

ผู้ช่วยอธิการบดี วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การยกเลิกมาตรา 145/1 โดยสิ้นเชิงไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาใน
ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย แทนที่จะยกเลิกกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความสำคัญต่อ
การรักษาสมดุลอำนาจในระบบนิติรัฐ

ประการแรก รัฐควรมุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคงไว้ซึ่ง
หลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย การปรับปรุงนี้ควรเน้นการ
ลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มความ
รวดเร็วในการดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพโดยไม่สูญเสียความเป็น

ธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การปรับปรุงแบบนี้สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)

ประการที่สอง หากรัฐตัดสินใจคงไว้ซึ่งกลไกการทำให้ความเห็นแย้งตามข้อเสนอแนะข้างต้น การพัฒนาประสิทธิภาพของกลไกนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง 1) ควรกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้สำหรับการพิจารณาความเห็นแย้ง เช่น ผู้บังคับบัญชาตำรวจต้องส่งความเห็นแย้งภายใน 30 วันนับจากได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการต้องพิจารณาตอบสนองภายใน 15 วันนับจากได้รับความเห็นแย้ง 2) ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อลดการส่งเอกสารแบบกระดาษและเพิ่มความโปร่งใสในการติดตามสถานะ และ 3) ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานและติดตามผลการดำเนินการ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการดำเนินไปตามกรอบเวลาที่กำหนด การพัฒนาเหล่านี้จะช่วยให้กลไกการตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยไม่สูญเสียคุณค่าในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ประการที่สาม รัฐควรจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำให้ความเห็นแย้งอย่างสม่ำเสมอ เช่น จำนวนครั้งที่มีการทำให้ความเห็นแย้ง อัตราการยอมรับของพนักงานอัยการ และเหตุผลในการยอมรับหรือปฏิเสธ ข้อมูลเหล่านี้ควรนำเสนอในรูปแบบรายงานประจำปีที่น่าเข้าใจและเข้าถึงได้สำหรับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และตัวแทนประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินประสิทธิภาพของระบบอย่างเป็นอิสระ การสร้างความโปร่งใสเช่นนี้จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกระบวนการยุติธรรม และเป็นการตอบสนองต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการสุดท้าย เพื่อให้การปฏิรูปมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล รัฐควรจัดให้มีการศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบกฎหมายคล้ายคลึงกับไทย การศึกษานี้ควรครอบคลุมทั้งประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เช่น ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบ Common Law เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา เพื่อเรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practices) และข้อผิดพลาดที่ควรหลีกเลี่ยง ผลการศึกษาเปรียบเทียบจะช่วยให้การออกแบบระบบใหม่มีความเหมาะสมกับบริบทของไทยและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นยังช่วยลดความเสี่ยงในการทดลองใช้ระบบใหม่และเพิ่มโอกาสในการประสบความสำเร็จ

บทสรุป

ด้านหลักการ การยกเลิกกลไกตรวจสอบขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐ การให้อำนาจเด็ดขาดแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยไม่มีการตรวจสอบย่อมเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพสูง แต่การมีกลไกตรวจสอบเป็นหลักประกันเชิงสถาบันที่จำเป็นในระบบนิติรัฐ

ด้านการปฏิบัติงาน การยกเลิกกลไกการทำความเข้าใจอย่างส่งผลให้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพของการสืบสวนสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนจะไม่ได้รับข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับข้อบกพร่องของสำนวน นอกจากนี้ การที่ผู้บังคับบัญชาตำรวจซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการสอบสวนไม่สามารถทำความเข้าใจได้ ย่อมเป็นการสูญเสียทรัพยากรที่มีค่าในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

ด้านผลกระทบต่อประชาชน การยกเลิกกลไกนี้จะกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหาย ลดทอนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และสร้างความไม่สมดุลในการคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่าย ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมในระยะยาว

ดังนั้น จึงควรพิจารณาทบทวนข้อเสนอในการยกเลิกมาตรา 145/1 อย่างรอบคอบ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ควรมุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการให้รวดเร็วขึ้นโดยไม่ยกเลิกกลไกตรวจสอบ เช่น การกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณา การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มความรวดเร็ว หรือการเพิ่มทรัพยากรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม การมุ่งเน้นเพียงความรวดเร็วโดยละเลยกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในระยะยาว ดังคำกล่าวของ Lord Hewart (1924) ที่ว่า "Justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done." (ความยุติธรรมไม่เพียงต้องเกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนและไม่ต้องสงสัยว่าได้เกิดขึ้นแล้ว) (R v Sussex Justices, 1924, p. 259) การมีกลไกตรวจสอบที่โปร่งใสจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ากระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ตารางสรุปการวิเคราะห์รายมาตราตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ.

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
1	มาตรา 17 การกำหนดให้อัยการมีอำนาจสืบสวนคดีอาญา และแจ้งเหตุการกระทำ ความผิดต่อนายอำนวยการ และพนักงานอัยการ	- การขยายอำนาจการสืบสวนให้พนักงานอัยการและนายอำนวยการ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการแบ่งแยกอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แม้มีแนวคิดสนับสนุนการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ - การกำหนดให้ต้องแจ้งเหตุในทุกคดี ไม่สอดคล้องกับหลักการประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมที่เน้นหลักการรักษาความลับ ความรวดเร็วและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น	- การให้เจ้าหน้าที่ต้องรายงานทุกคดี ก่อนเริ่มการสืบสวน อาจทำให้สูญเสียช่วงเวลาสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดภาระงานเกินความจำเป็น - การส่งข้อมูลสืบสวนไปยังหลายหน่วยงานตั้งแต่ต้น อาจเพิ่มโอกาสข้อมูลรั่วไหล กระทบต่อความปลอดภัยของพยานและประสิทธิภาพการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ที่ต้องรักษาความลับในชั้นสืบสวน - การไม่กำหนดบทบาทของนายอำนวยการและอัยการเมื่อได้รับแจ้งในกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความคลุมเครือในการปฏิบัติงานได้	การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานแม้ช่วยอำนวยความสะดวก แต่หากต้องรอกันหรือเพิ่มขึ้นตอน อาจทำให้กระบวนการล่าช้า ขาดความคล่องตัว ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง (Justice Delay is Justice Denied) อีกทั้งหากข้อมูลรั่วไหล ยังอาจกระทบต่อรูปคดีและสิทธิของประชาชนโดยตรง	-	1. จำกัดขอบเขตการแจ้งให้ทราบเฉพาะคดีสำคัญ 2. ควรแจ้งเพื่อทราบ ไม่ลงรายละเอียด คงไว้ซึ่งความลับ และไม่เพิ่มภาระงาน 3. พัฒนาโครงสร้างและงบประมาณ เพื่อส่งเสริมระบบไอทีและจัดสรรทรัพยากรให้พร้อมรองรับ 4. สร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจและอัยการโดยไม่มีฝ่ายใดเหนือกว่า
2	มาตรา 19 วรรคสี่ การกำหนดให้สำนวนการสอบสวนที่อัยการท้องที่ ได้รับสำนวนและสิ่งพ้อง	การเพิ่มอำนาจให้พนักงานอัยการแม้เป็นการช่วยเหลือให้พนักงานสอบสวนทำงานได้สะดวกมากขึ้น แต่อำนาจ	-	การแก้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันทั้งระบบ ย่อมเสียเปล่าและไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง	-	1. เชลลการแก้ ม.19 จัดตั้งคณะกรรมการทุกภาคส่วนเพื่อพิจารณาเชื่อมโยง ม.18-22

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
	คดี ให้ถือว่าเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ	ของศาลตาม มาตรา 22 (1) นั้น ต้องฟ้องต่อศาลแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิด ส่วนอื่น เช่น การฟ้องยังศาลแห่งท้องที่ซึ่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีนั้น ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่รับฟ้องได้เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ดังนั้นหากต้องการเพิ่มเติมประเด็นนี้ย่อมต้องคำนึงถึงเขตอำนาจของศาลด้วยไม่เช่นนั้นแล้วการแก้กฎหมายก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด		จึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการทั้งระบบ		2. พัฒนา E-Investigation Platform โดยใช้ระบบดิจิทัลในการสอบสวนส่งสำนวน 3. ปรับ ม.22 ให้ศาลสามารถรับคดีแม้มีปัญหาเขตอำนาจ
3	ยกเลิกมาตรา 21/1 การกำหนดอำนาจผู้ชี้ขาด ความเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ในส่วนของ ตำรวจให้กลับเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด	การยกเลิกมาตรานี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการร่างยกเลิกมาตรา 145/1 โดยให้กลับไปใช้กฎหมายตามหลักการเดิมที่ใช้ก่อนมีการแก้ไขตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557	อำนาจการชี้ขาดย่อมกลับไปใช้มาตรา 21 ที่คงอยู่ให้การชี้ขาดกลับไปเป็นอำนาจฝ่ายปกครองและอัยการสูงสุด ตำรวจย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาด	แม้การรื้อคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน แต่ในความเป็นจริง การชี้ขาดอำนาจภายในของตำรวจย่อมรวดเร็วกว่าฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดังนั้นหากฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้ชี้ขาดซึ่งต้อง	การจัดระเบียบราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คงมีแต่ส่วนราชการส่วนกลาง ไม่มีหน่วยงานตำรวจในสังกัดภูมิภาค	- คงมาตรา 21/1 ไว้เดิม โดยให้ตำรวจมีการดำเนินการเพิ่มเติมดังนี้ 1) ดำเนินการให้มีการชี้ขาดในรูปแบบของคณะกรรมการแทนที่การชี้ขาดเพียงคนเดียว

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
				ส่งเรื่องพิจารณาข้ามหน่วยงานย่อมเกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี ส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีให้ได้รับผลกระทบจากความล่าช้าและความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม		2) จัดทำคู่มือและแนวทางการปฏิบัติสำหรับการชี้ขาดความเห็นแย้งให้เป็นมาตรฐาน 3) วิเคราะห์ข้อมูลจากสถิติ เปิดเผยต่อสาธารณชน และมีการตรวจสอบคุณภาพของการชี้ขาด
4	มาตรา 53/1 การออกหมายเรียกบุคคล ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการ	- การออกหมายเรียกเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนโดยแท้ตามมาตรา 52 และเป็นเพียงขั้นตอนเบื้องต้นในการสืบสวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง หาใช่การใช้อำนาจบังคับดังเช่นการออกหมายอาญาที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรงไม่ ดังนั้นการแก้ไขกฎหมาย จึงเป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้น	เพิ่มกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเพิ่มภาระหน้าที่พนักงานอัยการ	การเพิ่มรายละเอียดในหมายเรียก ทำให้ผู้ต้องหาทราบถึงพยานหลักฐาน อาจเกิดอันตรายต่อพยานได้ การแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานทำได้ยากขึ้น เพราะข้อมูลอาจถูกปิดเบือน ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยแท้จริง และเป็นการเพิ่มขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมส่งผลให้คดีล่าช้า	-	- กำหนดให้เฉพาะคดีสำคัญ ซับซ้อน ยุ่งยาก หรือมีผลกระทบสูง หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ - พัฒนา “ระบบดิจิทัลแบบบูรณาการ” ระหว่างตำรวจและอัยการ - เพิ่มงบประมาณและบุคลากรในส่วน of พนักงานสอบสวนและอัยการ

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
		สืบสวนล่าช้า และการระบุข้อมูลเพิ่มขึ้นเสี่ยงต่อการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่จำเป็น อาจส่งผลกระทบต่อรูปคดีและความปลอดภัยของพยาน				- กำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการให้ความเห็นชอบของอัยการ
5	มาตรา 57 ก่อนขอหมายจับ ชั่ง คั่นจากศาล ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการ	หมายจับและหมายค้นต้องออกโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลาง เพื่อให้มีการตรวจสอบเหตุอันควรก่อนเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจ หากศาลไม่อนุมัติหมายเจ้าหน้าที่สามารถกลับไปหาหลักฐานเพิ่มเติมแล้วขอใหม่ได้ ไม่ได้ถูกตัดสิทธิ ดังนั้นการแก้ไขให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากอัยการก่อนจึงไม่จำเป็น เพราะแม้อัยการเห็นชอบ ศาลก็ไม่จำเป็นต้องอนุมัติตาม และอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิเกินสมควร ส่งผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม	การใช้ดุลพินิจหลายขั้นตอน ย่อมเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับพนักงานสอบสวน และเพิ่มภาระงานให้แก่พนักงานอัยการโดยไม่จำเป็น	เมื่อการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณาล่าช้า เพราะกฎหมายบัญญัติเพิ่มภาระงานโดยไม่จำเป็น ย่อมส่งผลแก่ประชาชนให้ไม่ได้รับความยุติธรรม	-	- กำหนดให้เฉพาะคดีสำคัญ ซับซ้อน ยุ่งยาก หรือมีผลกระทบสูง หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ - พัฒนา “ระบบดิจิทัลแบบบูรณาการ” ระหว่างตำรวจและอัยการ - เพิ่มงบประมาณและบุคลากรในส่วน of พนักงานสอบสวนและอัยการ - กำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการให้ความเห็นชอบของอัยการ

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
6	มาตรา 121 อำนาจตรวจสอบและกำกับติดตามการสืบสวนสอบสวน พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258 ง. มีเจตนารมณ์ให้ปรับปรุงระบบสอบสวนให้มีการถ่วงดุลระหว่างตำรวจและอัยการอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจในกระบวนการก่อนฟ้องคดีอาญา ดังนั้น การให้อัยการกำกับหรือควบคุมการสอบสวนจึงไม่สอดคล้องกับระบบสอบสวนไทย และการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็เป็นอำนาจดุลพินิจของพนักงานสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 141 และ 142 อยู่แล้ว	- พนักงานอัยการมีภาระหน้าที่งานเพิ่มมากขึ้น - การสืบสวนสอบสวนของตำรวจอาจประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ขาดความคล่องตัวและอิสระในการปฏิบัติงาน ต้องประสานกับหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและตึงเครียดระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีอาญาลดลง	หากพนักงานสอบสวนต้องทำหน้าที่เพียงปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ อาจทำให้กระบวนการในชั้นก่อนฟ้องล่าช้า เนื่องจากพนักงานอัยการมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานจริง ส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างทันท่วงที	องค์กรอัยการต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างในการปฏิบัติงาน เช่น เพิ่มงบประมาณในการจัดสรรบุคลากรเพิ่มเติมให้เพียงพอกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย	1. พัฒนากฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน กำหนดนิยาม "คดีสำคัญ" และหลักเกณฑ์ "การร้องขอความเป็นธรรม" ให้ชัดเจน พร้อมจัดทำคู่มือปฏิบัติงานร่วมระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการ 2. ปฏิรูปโครงสร้างและทรัพยากร โดยเพิ่มอัตรากำลังพนักงานอัยการ พัฒนาระบบสารสนเทศและสนับสนุนงบประมาณต่าง ๆ
7	มาตรา 131 ให้อัยการมีอำนาจสั่งให้ พนักงานสอบสวนเปิดเผยพยานหลักฐานชั้นสอบสวนเพื่อสิทธิในการ	ข้อมูลการสอบสวนไม่ว่าจะอยู่ในชั้นของพนักงานสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 15 แห่ง	ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ยากลำบากขึ้น เนื่องจากพยานหลักฐานอาจถูกแทรกแซง นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางที่ให้ผู้ต้องหาประวิงคดี ทำให้การดำเนินคดีล่าช้า	การเปิดเผยพยานหลักฐานเสี่ยงต่อการที่ฝ่ายผู้ต้องหาจะมายุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ทำให้พยานที่เป็นบุคคลเกิดความไม่	-	1. เปิดเผยพยานหลักฐานเฉพาะที่จำเป็นต่อการต่อสู้คดี และต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
	ต่อผู้คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลย	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 トラバเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอื่น - หลักการเปิดเผย ควรจำกัดไว้เฉพาะในชั้นพิจารณาคดีตามมาตรา 173/1 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรม เพราะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี	ออกไป ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม - การเปิดเผยข้อมูลสู่เสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิด พรบ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และอาจมีความผิดตามกฎหมายอื่น	ปลอดภัยในชีวิตร่างกายและความเป็นส่วนตัว		2. พัฒนาระบบคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย 3. กำหนดขั้นตอนและช่วงเวลาในการเปิดเผยพยานหลักฐานอย่างชัดเจน พร้อมข้อยกเว้นเพื่อคุ้มครองความมั่นคงและการสืบสวนอื่น ๆ
8	มาตรา 143/1 การสั่งฟ้องต้องมีหลักฐานเพียงพอจะเชื่อว่าศาลจะมี คำพิพากษาว่ากระทำผิด	โดยหลักคดีที่พนักงานอัยการฟ้องจะต้องมีพยานหลักฐานพอที่ศาลจะลงโทษได้อยู่แล้ว การเพิ่มเติมมาตรานี้ เป็นการยกระดับมาตรฐานในการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีของพนักงานอัยการเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่จะแก้ไขใหม่ แต่	- การยกระดับมาตรฐานการสั่งฟ้องของอัยการในระดับสูงเทียบเท่าศาลเป็นเรื่องดีหากการทำงานของทุกฝ่ายร่วมกันทำงานได้จริง ในทางกลับกัน หากปฏิบัติไม่ได้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้พนักงานอัยการสามารถมีส่วนร่วมในการสอบสวน ย่อมส่งผลกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่าย เพราะความไม่เท่าเทียมของแต่ละองค์กร ภาระอัน	- การที่ระดับขององค์กรแตกต่างกัน การบัญญัติกฎหมายออกมาให้ทำงานร่วมกันย่อมสร้างความลำบากแก่องค์กรที่ไม่มีความพร้อม หรือองค์กรที่ต้องเป็นหน่วยสนับสนุน และส่งผลกระทบเชิงลบต่อประชาชน อันเป็นการสร้างภาระมากกว่าสร้างประโยชน์แก่	- องค์กรอัยการต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างในการปฏิบัติงาน เช่น เพิ่มงบประมาณในการจัดสรรบุคลากรเพิ่มเติมให้เพียงพอกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย	1. ปฏิรูประบบงบประมาณ โดยจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสอบสวน ลงทุนเทคโนโลยี-อุปกรณ์ และปรับอัตรากำลังให้เหมาะสม 2. ส่งเสริมความร่วมมือในการสอบสวน โดยออกแนวทางร่วม

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
		ก็ไม่ได้เป็นผลให้ศาลจำต้องถือตาม เพราะการพิจารณาคดีเป็นอำนาจของศาลเป็นผู้ทำคำพิพากษา	หนักหน่วงเกิดแก่ตำรวจมากที่สุด ตัวอย่างของกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดี แต่ในทางปฏิบัติเป็นผลเสียหายแก่ประชาชน ตำรวจต้องแบกรับภาระอยู่ฝ่ายเดียว เช่น การสอบสวนเด็กตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ ซึ่งปัจจุบันในทางปฏิบัติเกิดปัญหาเป็นอย่างมาก	ประชาชน ปัจจุบันนี้การสอบสวนเด็กยังเกิดปัญหาให้ประชาชนแบกรับหน้าที่ในการต้องเดินทางไกลเพื่อทำการสอบสวนกับพนักงานอัยการ กฎหมายเดิมยังไม่อาจแก้ไขให้ได้ดี กฎหมายใหม่มาสร้างภาระเพิ่ม		สอบสวนคดีสำคัญ และตั้งคณะทำงานร่วมในระดับจังหวัดระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ
9	มาตรา 145 145/1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจชี้ขาดความเห็นแย้ง ในคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกเขตกรุงเทพมหานคร	หลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นกระบวนการที่เหมาะสมของกฎหมายในลักษณะที่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน	ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่มีบทบาทในกระบวนการสืบสวนสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายช่วยเหลือในการพิจารณาทำความเห็นชี้ขาด อาจทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพลดน้อยลง และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น	หากคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ถูกแย้ง คดีจะยุติลงโดยไม่เข้าสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งอาจทำให้ประชาชนบางส่วนเสียโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ผู้ตรวจสอบควรมีความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อให้การถ่วงดุลมีประสิทธิภาพ และคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจต้องปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใหม่ โดยยุบส่วนตรวจสำนวนอุทธรณ์และฎีกาออกไป	1. ปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ โดยลดขั้นตอนซ้ำซ้อน กำหนดกรอบเวลา ใช้เทคโนโลยีฯ โดยยังคงหลักการถ่วงดุลและความเป็นธรรม 2. พัฒนากลไกความเห็นแย้ง โดยกำหนดกรอบเวลาชัดเจน ใช้ระบบสารสนเทศเชื่อมโยงหน่วยงาน

ที่	มาตรา/เรื่อง	หลักการทางกฎหมาย/นิติวิธี	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	ผลกระทบต่อประชาชน	ผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
						3. เพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม โดยเผยแพร่ข้อมูลการทำ ความเห็นแย้งเป็นรายปี

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ภาษาไทย

- คณิต ฒ นคร. (2564). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 11). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2556). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2559). *การประสานงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2562). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปรียบเทียบ*. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2559). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 11). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2562). *อาชญากรรมไซเบอร์ในประเทศไทย: ปัญหาและทางออก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประมุข สุวรรณสร. (2547). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2558). *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2558). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2561). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2561). *มาตรฐานการสอบสวนคดีอาญา*. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2560). *รายงานการวิจัยอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในประเทศไทย*. สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์.

ภาษาอังกฤษ

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Addison-Wesley
- Ashworth, A., & Redmayne, M. (2010). *The criminal process* (4th ed.). Oxford University Press.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to justice: The worldwide movement to make rights effective*. Milan: Giuffrè.
- Craig, P. (2015). *Administrative law* (8th ed.). Sweet & Maxwell.

- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dammer, H. R., & Albanese, J. S. (2014). *Comparative criminal justice systems* (5th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Damaška, M. R. (1986). *The faces of justice and state authority: A comparative approach to the legal process*. Yale University Press.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). Macmillan.
- Doak, J. (2008). *Victims' rights, human rights and criminal justice: Reconceiving the role of third parties*. Hart Publishing.
- Emiliou, N. (1996). *The principle of proportionality in European law: A comparative study*. Kluwer Law International.
- Friedman, L. M. (1985). *A history of American law* (2nd ed.). Simon & Schuster.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law* (Rev. ed.). New Haven: Yale University Press.
- Feeley, M. M. (1979). *The process is the punishment: Handling cases in a lower criminal court*. Russell Sage Foundation.
- Gerth, H. H., & Mills, C. W. (Eds.). (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. Oxford University Press.
- Goldstein, J. (1960). Police discretion not to invoke the criminal process: Low-visibility decisions in the administration of justice. *Yale Law Journal*, 69(4), 543-594.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2003). *The federalist papers*. Signet Classics. (Original work published 1788)
- Hodgson, J. (2005). *French criminal justice: A comparative account of the investigation and prosecution of crime in France*. Hart Publishing.
- Inbau, F. E., Reid, J. E., Buckley, J. P., & Jayne, B. C. (2013). *Criminal interrogation and confessions* (5th ed.). Jones & Bartlett Learning.
- Innes, M. (2003). *Investigating murder: Detective work and the police response to criminal homicide*. Oxford University Press.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

- Laudan, L. (2006). *Truth, error, and criminal law: An essay in legal epistemology*. Cambridge University Press.
- Luna, E., & Wade, M. (2012). *The prosecutor in transnational perspective*. Oxford University Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1993). *Organizations* (2nd ed.). Blackwell.
- Möller, K. (2012). *The global model of constitutional rights*. Oxford University Press.
- Packer, H. L. (1968). *The limits of the criminal sanction*. Stanford University Press.
- Reiling, D. (2009). *Technology for justice: How information technology can support judicial reform*. Leiden University Press.
- Montesquieu, C. (2020). *The spirit of laws*. Cambridge University Press. (งานเดิมตีพิมพ์ปี 1748)
- Ostrom, B. J., & Hanson, R. A. (2010). *Efficiency, timeliness, and quality: A new perspective from nine state criminal trial courts*. National Center for State Courts.
- Packer, H. L. (1968). *The limits of the criminal sanction*. Stanford University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Raz, J. (1979). *The authority of law: Essays on law and morality*. Clarendon Press.
- Rhode, D. L. (2004). *Access to justice*. Oxford University Press.
- Susskind, R. (2019). *Online courts and the future of justice*. Oxford University Press.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Vile, M. J. C. (2012). *Constitutionalism and the separation of powers* (2nd ed.). Liberty Fund.
- Weber, M. (1922). *Economy and society* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- Weigend, T. (2012). Germany. In K. J. Heller & M. D. Dubber (Eds.), *The handbook of comparative criminal law* (pp. 252-287). Stanford Law Books.

Wolf, R. V. (2007). *Principles of problem-solving justice*. New York: Center for Court Innovation.

Crown Prosecution Service. (2018). *The code for crown prosecutors*. Crown Prosecution Service.

บทความในวารสารวิชาการ

ภาษาไทย

ปกรณ มณีปกรณ. (2564). ปัญหาภาระงานของพนักงานสอบสวน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 50(2), 215-238.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). ผลกระทบของการยกฟ้องคดีอาญาต่อผู้เสียหาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 45(2), 78-95.

สุเมธ ยันตรประดิษฐ์. (2567). อาชญากรรมไซเบอร์และความท้าทายต่อระบบยุติธรรมไทย. *วารสารเทคโนโลยี และกฎหมาย*, 8(1), 23-47.

สุพจน์ ตั้งมหาพร. (2566). การถ่วงดุลอำนาจในระบบยุติธรรมทางอาญาไทย. *วารสารนิติปริทัศน์*, 44(4), 156-183.

สุรัชย์ แสงวิเชียร. (2563). การปรับตัวของกฎหมายอาญาในยุคดิจิทัล. *วารสารกฎหมายและสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 28(1), 12-35.

สมชาย ปรีชาวุฒิกุล. (2565). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: มุมมองจากสังคมไทย. *วารสารสิทธิมนุษยชน*, 15(2), 89-115.

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (2565). ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, 38(1), 156-178.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2560). *รายงานการวิจัยอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในประเทศไทย*. สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์.

ภาษาอังกฤษ

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.

Bryden, D. P., & Lengnick, S. (1997). Criminal law and the prevention of harm: A critique of the Model Penal Code. *Minnesota Law Review*, 82(1), 1-54.

- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective. *Buffalo Law Review*, 27(2), 181-292.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Economides, K. (1999). What are the barriers now to the delivery of legal services? *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 18, 25-41.
- Friedman, A., & Phillips, M. (2004). Continuing professional development: Developing a vision. *Journal of Education and Work*, 17(3), 361-376.
- Fyfe, N., & McKay, H. (2000). Desperately seeking safety: Witnesses' experiences of intimidation, protection and relocation. *British Journal of Criminology*, 40(4), 675-691.
- Galanter, M. (1974). Why the "haves" come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, 9(1), 95-160.
- Grande, E. (2007). Legal transplants and the transformation of the Italian legal system. *European Journal of Legal Studies*, 1(2), 1-15.
- Goldstein, A. S. (1960). The state and the accused: Balance of advantage in criminal procedure. *Yale Law Journal*, 69(7), 1149-1199.
- Goldstein, A. S., & Marcus, M. (1977). The myth of judicial supervision in three "inquisitorial" systems: France, Italy, and Germany. *Yale Law Journal*, 87(2), 240-283.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jörg, N., Field, S., & Brants, C. (1995). Are inquisitorial and adversarial systems converging? In P. Fennell, C. Harding, N. Jörg, & B. Swart (Eds.), *Criminal justice in Europe: A comparative study* (pp. 41-56). Clarendon Press.
- Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 335-358.

Maxeiner, J. R. (2007). Legal certainty: A European alternative to American legal indeterminacy? *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 15(2), 541-607.

Resnik, J. (2011). The public dimension of courts. *Daedalus*, 140(3), 51-68.

Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513-548.

Tonry, M. (2012). Prosecutors and politics in comparative perspective. *Crime and Justice*, 41(1), 1-33.

รายงานวิจัยและเอกสารราชการ

ภาษาไทย

การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย: แนวทางและประสบการณ์ของประเทศไทย. (2565). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนา และคณะ. (2566). การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเด็กและเยาวชน [รายงานวิจัย]. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รายงานการประเมินผลการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565. (2567). สำนักงานอัยการสูงสุด.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2567). รายงานสถิติการดำเนินคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ประจำปี 2567. สำนักงานอัยการสูงสุด.

ภาษาอังกฤษ

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.

R v Sussex Justices, Ex parte McCarthy. (1924). 1 KB 256.

Madison, J. (1788). The Federalist No. 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. *The Federalist Papers*.

กฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560).

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (2477). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 52, 290.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540).

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. (2557). *ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 140 ง (21 กรกฎาคม 2557).

ภาษาอังกฤษ

Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th ed. London: Macmillan, 1959.

United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. Treaty Series, 999, 171.

เอกสารองค์ระหว่างประเทศ

European Commission. (2021). *Better regulation guidelines*. European Commission.

OECD. (2020). *OECD regulatory impact assessment: A tool for policy coherence*. OECD Publishing.

คำปราศรัยทางประวัติศาสตร์

Lincoln, A. (1863, November 19). The Gettysburg Address.

Lincoln, Abraham. "The Gettysburg Address." November 19, 1863.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

วิทยุในราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุดที่ 0001(กม)/169
ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2568

วิทยุในราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ความเร่งด่วน **ด่วนที่สุด**

ชั้นความลับ

จาก พล.ต.อ.นิรันดร์ เหลืออมศรี รอง ผบ.ตร.ปรท.ผบ.ตร.
ถึง ผู้รับปฏิบัติ ผบช.ภ.๔, ๖, ๘ กมค. รร.นรต. สทส. สยศ.ตร. ส. ศ. และ โฆษก ตร.
ผบก.สท. และ ลก.ตร.

ผู้รับทราบ ผบ.ตร.
ผู้ช่วย ผบ.ตร. ในสายงาน กม

ที่ ๐๐๐๑(กม)/ ๑๖๙

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

๑. อ้างถึง ข้อสั่งการ รอง ผบ.ตร.(กม) ในการประชุมบริหาร ตร. ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๑ พ.ค.๖๘ แจ้งกรณี ตร. กำหนดให้มีการจัดเสวนาเชิงวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นกรณีที่มีผู้เสนอกฎหมายร่าง พ.ร.บ. แก้วไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อรับฟังความเห็นของข้าราชการตำรวจและผู้เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนทั่วทุกพื้นที่ โดยกำหนดจัดในพื้นที่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ใช้สถานที่จัดงานของ ภ.๔ ภ.๖ และ ภ.๘ พร้อมทั้งมอบหมายผู้ที่เกี่ยวข้องเตรียมพร้อมในการจัดงาน

๒. เพื่อให้การเตรียมการจัดเสวนาตามข้อ ๑ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงกำหนดให้มีการประชุมเตรียมความพร้อม ในวันอังคารที่ ๒๗ พ.ค.๖๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๓ ชั้น ๒ อาคาร ๑ ตร. โดยมี พล.ต.อ.นิรันดร์ เหลืออมศรี รอง ผบ.ตร.(กม) เป็นประธานการประชุม โดยมีระเบียบวาระการประชุมที่แนบและให้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ ผู้เข้าร่วมประชุม ณ ห้องประชุม ๓ ชั้น ๒ อาคาร ๑ ตร. ประกอบด้วย

๒.๑.๑ พล.ต.ต.สรธธาน อินทรจักร์ รอง ผบช.ภ.๔

๒.๑.๒ พล.ต.ต.ธรรมศักดิ์ ปิ่นทอง รอง ผบช.ภ.๖

๒.๑.๓ พล.ต.ต.ธรรมบุญ ประยัญย รอง ผบช.ภ.๘

๒.๑.๔ พล.ต.ต.อรุณพล อนุสิทธิ์ รอง ผบช.กมค.

๒.๑.๕ คณบดีคณะนิติศาสตร์ และ คณบดีคณะตำรวจศาสตร์ รร.นรต.

๒.๑.๖ โฆษก ตร. หรือผู้แทน

๒.๑.๗ ผบก.กม. คต. สส. และ สท. หรือ ผู้แทน

๒.๑.๘ อาจารย์ (สบ ๕) ศฝร.ภ.๔, ๖ และ ๘

๒.๑.๙ พ.ต.อ.จิตพล กาญจนกิจ อาจารย์ (สบ ๕) กลุ่มงานอาจารย์ บช.ศ.

๒.๑.๑๐ ว่าที่ พ.ต.อ.พชร ฐานันตย์ ผกก.กลุ่มงานจราจร ผค.ยศ.ตร.

๒.๒ ให้ผู้เข้าร่วมประชุมตามข้อ ๒.๑ เตรียมและจัดทำข้อมูลสำหรับเสนอที่ประชุมพร้อมภาพถ่ายประกอบ ในรูปแบบไฟล์นำเสนอ Power point (ตามรายละเอียดที่ระบุในเอกสารแนบ)

๒.๓ ให้ สทส. จัดเตรียมอุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์สำหรับการประชุม และจัดเจ้าหน้าที่ดูแลระบบการประชุม

๒.๔ ให้ สทส. จัดเตรียมห้องประชุม พร้อมอาหารว่างและเครื่องดื่ม จำนวน ๔๐ ชุด

๒.๕ ให้ กม. จัดเตรียมป้ายชื่อ เอกสารลงทะเบียนผู้เข้าประชุม พร้อมทำหน้าที่เลขานุการการประชุม

๒.๖ ให้ผู้เข้าร่วมประชุมตาม ๒.๑ แจ้งยืนยันรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมให้ สง.รอง ผบ.ตร.(กม) ทราบโดยมอบหมาย ให้ พ.ต.อ.พชร ฐานันตย์ ผกก.กลุ่มงานจราจร ผค.ยศ.ตร. ๐๘๘-๖๘๘-๖๖๖๖ และ พ.ต.ท.อาทิตย์ สุกุลณา ผู้ช่วย นว.(สบ ๓) สง.ผบ.ตร. ๐๘๓-๑๗๙-๘๘๕๕ เป็นผู้ประสานงาน

๒.๗ ให้ ส.๓ จัดเตรียมที่จอดรถสำหรับผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๐ ที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

พล.ต.อ. 
(นิรันดร์ เหลืออมศรี)
รอง ผบ.ตร.ปรท.ผบ.ตร.

ภาคผนวก ข

ภาพการดำเนินการงานเสวนาวิชาการ

ภาพถ่าย โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ งานเสวนาวิชาการฯ



ขอเชิญเข้าร่วมรับฟัง

การเสวนาวิชาการ

**“การคุ้มครองสิทธิของประชาชนบนเส้นทาง
การสืบสวนสอบสวน ตาม ป.วิ.อาญา”**

และร่วมรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง



พล.ต.อ.กิตติรัฐ พันธุ์เพ็ชร
ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ



5 มิถุนายน 2568



08.00 - 16.00 น.



ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 2
ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4

ร่วมเสวนาโดย



พล.ต.อ.นิรันดร์ เหลือมศรี
รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
ประธานการเสวนา



พล.ต.อ.ศักดิ์ดา เตชะเกรียงไกร
อดีตที่ปรึกษาพิเศษสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



ดร.สุชาติวัฒน์ ญักประเสริฐ
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น



พ.ต.ต.สันติ มุริจันทร
อัยการจังหวัดหนองบัวลำภู



นายอภิสิทธิ์ ภูัทธรงค์
รองอัยการจังหวัดขอนแก่น



พ.ต.อ.วิโรจน์ สีน้าเงิน
รองผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน
ตำรวจภูธรภาค 4



สแกนโลเคชั่น
ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4



“Justice delayed is Justice denied : ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม”

ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนาฯ เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568



ภาพถ่ายการเสวนา เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568 Focus Group ห้อง 301



ภาพถ่ายการเสวนา เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568 Focus Group ห้อง 301



ภาพถ่ายการเสวนา เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568 Focus Group ห้อง 301



ภาพถ่ายการเสวนา เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568 Focus Group ห้อง 302



ภาพถ่ายการเสวนา เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2568 Focus Group ห้อง 302



ภาพถ่าย การเตรียมความพร้อม ก่อนงานเสวนาฯ เมื่อวันที่ 27 พ.ค. 2568



ภาพถ่าย การเตรียมความพร้อม ก่อนงานเสวนาฯ เมื่อวันที่ 4 มิ.ย. 2568



รายงานการเสวนาวิชาการ

การคุ้มครองสิทธิของประชาชน
บนเส้นทางการสืบสวนสอบสวน ตาม ป.วิ.อาญา
โดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ