ISBN : 974-89625-5-5

รายงานการประชุมทางวิชาการ
และสรุปผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง กระบวนการยุติธรรม และเรื่องพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง

ของ
คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม
วุฒิสภา

“ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนในการรักษาอำนาจตุลาการ ขอให้ทำตนเป็นผู้ช่วยเหลือและเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง และประการที่สำคัญที่สุด ขอให้นำความยุติธรรมในจิตใจของท่านพร้อมทั้งความคิดพิจารณาที่รอบคอบมาใช้ในการปฏิบัติงานทุก ๆ อย่าง เพื่องานของท่านจักได้บังเกิดผลเป็นคุณแก่ราชการแก่ประเทศชาติและประชาชนเต็มสมบูรณ์”

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961151185

กาญจนาคิรีวาทราชสดุดี
ของวุฒิสภา

จำเดิมแต่เมื่อรัฐสภาได้มีมติเอกฉันท์ถวายพระบรมราชสมัญญาเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๙ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๘๙ สืบมา พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงเป็นกำลังอันยิ่งใหญ่ของประเทศ ก่อให้เกิดการพลิกฟื้นตั้งตัวและการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง ที่พระเดชพระคุณก็แผ่ไพศาลลงดังพระปรมาภิไธย พระราชกรณียกิจน้อยใหญ่พิจารณาแต่เฉพาะส่วนของกิจการรัฐสภา ล้วนนำมาซึ่งประโยชน์ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การพระราชทานรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองหลายฉบับ ทรงระงับยับยั้งเหตุวิกฤติ ทรงตักเตือนให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ตามครรลองระบอบประชาธิปไตย ทั้งทรงเสด็จพระราชดำเนินเพื่อทรงเปิดประชุมรัฐสภา ทรงแต่งตั้งประธานและรองประธานวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรกับทั้งสมาชิกวุฒิสภา และทรงตราพระราชบัญญัติตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เป็นอาทิ

เมื่อคราวพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ได้เสด็จประทับเหนือพระที่นั่งอัฐทิศ แทนที่จะทรงรับน้ำอภิเษกจากราชบัณฑิตตามโบราณราชประเพณีที่มีมา กลับทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้สมาชิกรัฐสภาถวายน้ำอภิเษกจากแปดทิศ เป็นคุนิมิตว่าได้เสด็จขึ้นครองราชย์โดยอเนกชนนิกรสโมสรสมบูรณ์ และในทางกลับกันจะทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภาครองแผ่นดินโดยธรรมด้วยความบริสุทธิ์บริบูรณ์เพื่อเกื้อกูลประโยชน์สุขแห่งมหาชน

นับแต่บัดนั้น พระราชกรณียกิจได้แผ่ไพศาล ตราบถึงปัดนี้ห้าสิบปี ทวยราษฎร์เย็นศิระเพราะพระบารมีปกเกล้า ฯ ด้วยราชธรรมทศพิธ ยามใดเกิดกระแสวิกฤติทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทรงปลดเปลื้องความทุกข์และทรงชี้ทางแก้ไขปัญหาของชาติด้วยพระราชดำรัสอันประเสริฐและพระปรีชาสามารถล้ำเลิศในศาสตร์และศิลปอันเจนจบกอปรด้วยพระราชประสบการณ์ เหตุฉะนี้ รัชสมัยที่ยิ่งจะยาวนาน ก็ยิ่งเพิ่มพูนพระราชกฤดาภินิหารและความยิ่งใหญ่ภักดิ์ไม่มีคลาย

ที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔ เมื่อวันจันทร์ที่ ๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๙ น้อมเกล้า ฯ ถวายชัยมงคล ด้วยรู้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่รัชสมัยอันไพศาลยาวนานกว่ารัชกาลใดในบุพสมัยและในลากลประเทศ ได้ก่อประโยชน์สุขมหาศาลแก่ชาวไทย และมีมติให้ถวายราชสดุดีนี้ตามกฎหมายวุฒิสภา ทั้งให้จารึกความนี้ไว้ในแผ่นกาญจนาคิรีวาท เพื่อประกาศให้ปรากฏสืบไป

คส
58
ว.1345
2539

รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) ทูลเกล้า ฯ ถวายปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ แด่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ฯ สยามมกุฎราชกุมาร (ภาพพระราชทาน/พ.ศ. ๒๕๓๑)

ห้องสมุด
รัฐสภา

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ประธานคณะกรรมาธิการ ศาสตราจารย์สรรเสริญ ไกรจิตติ รองประธานคณะกรรมาธิการ และรองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ เลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ให้การต้อนรับ ฯพณฯ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี ประธานเปิดการสัมมนา เรื่อง กระบวนการยุติธรรม วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๘

ข้อความจารึกลานทองของวุฒิสภา

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า สมาชิกวุฒิสภา สมัยพุทธศักราช ๒๕๓๕-๒๕๓๙ ขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาส กราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทสำแดงความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม

เนื่องในมหามงคลสมัยที่ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท เสด็จดำรงสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พุทธศักราช ๒๕๓๙ อันเป็นรัชสมัยที่ยืนนานที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย ได้ยังความปิติปราโมทย์แก่บรรดาข้าพระพุทธเจ้าและพสกนิกรชาวไทยโดยทั่วหน้าเพราะตั้งแต่ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นพระบรมกษัตริย์แห่งประเทศไทย ก็ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ โดยทศพิธราชธรรมจรรยาบริสุทธิ์บริบูรณ์ เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน ด้วยพระราชวิริยะอุตสาหะ ทรงตรากตรำพระวรกายและตั้งพระราชหฤทัยปฏิบัติพระราชภาระเป็นเวลายาวนานถึง ๕๐ ปี อาณาประชาราษฎร์จึงเย็นศิระเพราะพระบริบาลโดยแท้

ส่วนพระราชภาระอันเนื่องในด้านนิติบัญญัติแห่งชาตินั้นเล่า ก็ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและธรรมนูญการปกครองประเทศหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมกับภาวการณ์บ้านเมืองที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย โดยได้มีพระราชวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญเหล่านั้นโดยถี่ถ้วนทั่วกระบวนความ และได้ทรงระมัดระวังสอดส่องให้ผู้รับผิดชอบทุกฝ่ายปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยชอบตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในวาระนี้ บรรดาข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสถวายชัยมงคลโดยอาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย พระเดชานุภาพแห่งพระสยามเทวาธิราช และพระบารมีในสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราช ได้โปรดอภิบาลให้ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท พระบรมมหาธรรมิกราช ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐให้เสด็จสถิตสถาพรในพระราชไชศูรย์ เพิ่มพูนพระบารมี ทวีพรรษาแห่งรัชสมัยมั่นคง ดำรงอยู่โดยจำเนียรกาล พระพลานามัยชื่นบาน ทรงพระเกษมสำราญผ่านพ้นพระโรคภัย มีพระราชประสงค์จำนงหมายสิ่งใดจงสัมฤทธิผลสมพระราชปรารถนาทุกประการ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

❑❑ ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี กล่าวเปิดการสัมมนา "กระบวนการยุติธรรม" โดยมีสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ ทนายความ นักวิชาการ มหาวิทยาลัย ซึ่งต่างมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมสาขาต่าง ๆ เข้าร่วมกว่า ๓๐๐ คน (๒๗ มีนาคม ๒๕๓๘) ❑❑

❑❑ ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี ฯพณฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ดร. อาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภาคนที่ ๑ พล.อ. วิชิต บุณยะวัฒน์ รองประธานวุฒิสภาคนที่ ๒ และ นายเคียง บุญเพิ่ม อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ได้ให้ความสนใจในการสัมมนาโดยร่วมฟังการอภิปรายทางวิชาการด้วยความตั้งใจ ❑❑

"

ท่านประธานรัฐสภาและท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติที่เคารพ

ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้แถลงมาข้างต้น กระผมขอให้ความมั่นใจว่า รัฐบาลจะมุ่งปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงมานี้อย่างเคร่งครัด ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อนำประโยชน์สูงสุดมาสู่ประเทศชาติและประชาชน กระผมเชื่อมั่นว่าด้วยความร่วมมือสนับสนุนจากท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติ รัฐบาลจะสามารถนำนโยบายที่ได้กล่าวมาไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลสมเจตนารมณ์ทุกประการ

"

คำแถลงนโยบาย

ของ

คณะรัฐมนตรี

นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี

แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘

๑. นโยบายการเมืองและการบริหาร

๑.๒ การปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เร่งรัดดำเนินการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

.....

๑.๕ การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

๑.๕.๑ สร้างความเป็นธรรมในสังคมด้วยการให้มีการใช้บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้องและหลักกฎหมายโดยเคร่งครัด

๑.๕.๒ ปรับปรุงกระบวนการอำนวยความยุติธรรม ทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัยเป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนส่งเสริมให้มีหลักประกันในความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ และองค์กรทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทอย่างแท้จริง

.....

๑.๗ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๑.๗.๑ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจัง ด้วยการสนับสนุนปัจจัยการดำเนินงานอย่างเต็มที่ขยายงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ให้ความรู้ประชาชน องค์กรประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งเร่งรัดปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพย์ติด ตลอดจนแหล่งอบายมุขอันเป็นสาเหตุของการก่ออาชญากรรมอย่างเด็ดขาด

.....

ฯลฯ

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ดร. อาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภาคนที่ ๑ และพล.อ. สิทธิ จิรโรจน์ สมาชิกวุฒิสภา ได้ให้ความสนใจการสัมมนาในครั้งนี้ โดยติดตามฟังการอภิปรายทางวิชาการในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในหลายหัวข้อของการสัมมนา

รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ เลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ทำหน้าที่ดำเนินการอภิปราย โดยมี ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อัยการประจำกรม ทำหน้าที่เสนอบทความ เรื่อง "อัยการกับกระบวนการยุติธรรม"

การอภิปรายทางวิชาการ "วิชานิติศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม" มี ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรโณ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนายพีระ ดุลยานุรักษ์ อุปนายกสภาทนายความ ฝ่ายวิชาการ เป็นวิทยากร

การอภิปรายทางวิชาการ "วิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม" ซึ่งมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ชื่อดังเป็นวิทยากร อาทิ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์และดร. สมบัติ ธำรงธัญญวงศ์ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคิน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑.๑.๔ สนับสนุนให้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อลดระยะเวลาควบคุมตัวผู้ต้องหา มิให้ถูกกักกัน จำขัง หรือถูกริดรอนสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในชั้นสอบสวนนานเกินควร

๑.๒) ขยายบริการเกี่ยวกับงานยุติธรรมสู่ประชาชน ให้ได้รับการดูแลจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐอย่างเสมอภาค โดยจะเร่งรัดขยายงานคุมประพฤติงานบังคับคดีและงานพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนและครอบครัวให้ครอบคลุมทั่วประเทศภายในปี ๒๕๔๓ (ค.ศ. 2000) รวมทั้งเร่งรัดจัดตั้งศาลชั้นต้นในภูมิภาคห่างไกลและไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการศาล

๒. นโยบายปรุงกระบวนการอำนวยความยุติธรรม

๒.๑) ส่งเสริมประสิทธิภาพการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนี้

๒.๑.๑ เร่งรัดแก้ไขปัญหาคดีคั่งค้างอันเนื่องมาจากการขาดแคลนอัตรากำลังตุลาการ ธุรการ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

๒.๑.๒ ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีให้มีความสะดวกและทันสมัย โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์เครือข่ายและอุปกรณ์อีเลคทรอนิกส์อื่น ๆ ในการสืบพยานและการบริหารสำนวนคดี เพื่อลดขั้นตอน เวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนพิจารณาของประชาชน

๒.๑.๓ พัฒนาสถานที่ทำการศาลยุติธรรมและหน่วยงานในสังกัดให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานและมีความสง่างาม เหมาะสมกับฐานะสถาบันหลักในการอำนวยความยุติธรรมและเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

๒.๑.๔ เร่งรัดปรับปรุงงานห้องสมุดของศาลทั่วราชอาณาจักร ให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานคดีของตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดให้มีตำราและเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศอย่างเพียงพอ

๒.๒) พัฒนางานตุลาการให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ดังนี้

๒.๒.๑ ผลักดันให้ศาลปกครองเกิดขึ้นในกระทรวงยุติธรรมโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่มีข้อพิพาท หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

๒.๒.๒ เสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการตุลาการ ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และเร่งรัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศให้สามารถเปิดทำการได้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๔๐

❑❑ ส่วนหนึ่งของการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กระบวนการยุติธรรม" ซึ่งบุคคลสำคัญในกระบวนการยุติธรรมได้ให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งการเข้าร่วมสัมมนา การเป็นวิทยากรและผู้วิจารณ์บทความ โดยนายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เป็นผู้วิจารณ์บทความด้วย ❑❑

❑❑ ฯพณฯ อุดม เฟื่องฟุ้ง รองประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในการสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ ตั้งแต่การสัมมนาวันแรกจนถึงวันสุดท้าย ❑❑

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาคนสำคัญอย่าง พล.อ. สิทธิ จิรโรจน์ รวมทั้งนายคำนวณ ชโลปถัมภ์ อดีตนายกสภาทนายความ ต่างก็ให้ความสนใจการสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ โดยติดตามเข้าร่วมฟังการอภิปรายตลอดการสัมมนา

ส่วนหนึ่งของบรรยากาศการสัมมนา ซึ่งมีบุคคลสำคัญที่มีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบัน ติดตามการสัมมนาครั้งนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล รองอัยการสูงสุด นายพชร ยุติธรรมดำรง สมาชิกวุฒิสภาและอัยการพิเศษประจำกรมฝ่ายคดีภาษีอากร พลตำรวจตรี ดรุณ โสตถิพันธุ์ รองจเรตำรวจ นายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ฯลฯ

❑❑ ฯพณฯ อุดม เฟื่องฟุ้ง รองประธานศาลฎีกา นอกจะให้ความสนใจการสัมมนาครั้งนี้ โดยการเข้าร่วมสัมมนาทุกวันแล้ว ยังกรุณาเข้าร่วมการประชุมสัมมนากลุ่มย่อยกลุ่มต่าง ๆ และยังได้ให้เกียรติเป็นประธานการประชุมสัมมนากลุ่มย่อย ในประเด็น "ภาพรวมกระบวนการยุติธรรม" อีกด้วย ❑❑

นายวิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ พร้อมด้วยนักวิชาการทางด้านทัณฑวิทยาจากกรมราชทัณฑ์ เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการ ทั้งในฐานะผู้เข้าร่วมสัมมนาและวิทยากร ผู้เสนอบทความโดยนำเสนอประเด็น "ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม" ในด้านต่าง ๆ ทั้งสภาพปัญหา การประสานงาน และแนวทางแก้ไข

ภายหลังสรุปผลการสัมมนา คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา นำโดย ศาสตราจารย์ สรรเสริญ ไกรจิตติ รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ พล.อ. สิทธิ จิรโรจน์ และคณะกรรมาธิการ กับตัวแทนกระบวนการยุติธรรมด้านต่าง ๆ ทั้งตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และทนายความ ร่วมกันแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน

คำนำ

โดย

ฯพณฯ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ผมได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ผมเข้ารับราชการในกรมตำรวจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ หลังจากลาออกจากราชการก็เข้าสู่วงการเมืองและเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเรื่อยมาในฐานะผู้ใช้บริการ จนกระทั่งปัจจุบันนับว่าเป็นเกียรติอย่างสูงแก่ตนเอง ครอบครัว และวงศ์ตระกูลที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผมจึงรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการยุติธรรมของไทยพอสมควร

หลังจากที่ผมรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงได้กำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ไว้ ๓ ประการ เกี่ยวกับการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

๑. นโยบายสร้างความเป็นธรรมในสังคม

๑.๑) พัฒนากฎหมายและวิธีพิจารณาความตามกฎหมาย เพื่อให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐ สามารถเป็นที่พึ่งพาและดูแลให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้โดยทั่วถึงและเสมอภาค โดยจะเร่งรัดยกร่างและปรับปรุงประมวลกฎหมายรวม ๓ ฉบับ ดังนี้

๑.๑.๑ เร่งรัดเสนอร่างพระราชบัญญัติให้มีการชดเชยแก่ผู้เสียหายเนื่องจากตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

๑.๑.๒ ปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้รัฐจัดหาทนายให้แก่เยาวชนและจำเลยที่มีโทษจำคุก และจัดหาล่ามให้แก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือพยานที่ไม่สามารถหรือเข้าใจภาษาไทย ได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

๑.๑.๓ ผลักดันให้มีการเสนอกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบของผู้มีกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจสูงต่อผู้ที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่า

๒.๒.๓ เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่ล้าสมัยและก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนพิจารณาและการบังคับคดี โดยเร่งรัดเสนอให้แก้ไขการชี้สองสถาน ลักษณะพยานหลักฐานและการอุทธรณ์ฎีกา

๒.๒.๔ สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนางานตุลาการและกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้มีความทันสมัย เป็นธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒.๓) เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของศาลและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยพัฒนาบทบาทงานประชาสัมพันธ์ของศาลให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้เสียหายในคดีอาญา และพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยของศาลและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๔) ส่งเสริมและเผยแพร่การระงับข้อพิพาททางการค้า การบริการอุตสาหกรรม ครอบครัวและสังคม ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและอนุญาโตตุลาการ

๒.๕) ปรับปรุงการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นเอกภาพและเอื้อต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้น ดังนี้

๒.๕.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางพัฒนากระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๒ ยกฐานะและเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการประสานงานในกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๓ จัดตั้งวิทยาลัยกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๔ เร่งรัดเชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์เกี่ยวกับข้อมูลบุคคลผู้ต้องหาว่ากระทำผิด ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานทะเบียนราษฎร์ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้สาธารณชนทั่วไปตรวจสอบได้

๒.๖) ส่งเสริมบทบาทและความร่วมมือทางกฎหมาย อาชญาวิทยา และงานยุติธรรมระหว่างประเทศ ดังนี้

๒.๖.๑ ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือทางวิชาการกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรมแก่ประเทศในกลุ่มอินโดจีน เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มพูนความสัมพันธ์ทางการศาลกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๒.๖.๒ ขยายขอบข่ายความร่วมมือทางกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรมกับนานาประเทศโดยกว้างขวาง เพื่อยกระดับมาตรฐานงานยุติธรรมของประเทศให้เป็นสากลยิ่งขึ้น

๒.๗) เสริมสร้างสถานภาพและดำรงอำนาจอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนี้

๒.๗.๑ เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราเงินเดือนข้าราชการตุลาการ

๒.๗.๒ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ข้าราชการตุลาการ

๒.๗.๓ เสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อขยายเวลาการเกษียณอายุของข้าราชการตุลาการจาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปี

๒.๗.๔ ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการให้มีความรู้ ทักษะ ทัศนคติ และมีกรอบการดำรงตนตามแนวจริยธรรมตุลาการ

๒.๗.๕ ปรับปรุงระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการตุลาการสามารถดำรงตนในสังคมอย่างสมฐานะ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงในการดำรงชีพ

๒.๘) ปฏิรูประบบการบริหารราชการของศาลและกระทรวงยุติธรรมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง ดังนี้

๒.๘.๑ เร่งรัดปรับปรุงการบริหารงบประมาณของกระทรวงยุติธรรมให้เป็นแบบแสดงแผนงานโครงการที่แท้จริงและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งกระจายอำนาจและสร้างรากฐานเพื่อให้สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาคเป็นแกนกลางในการกำหนดและบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาของการอำนวยความยุติธรรมในส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น ในรูปของนโยบายและแผนพัฒนาภาคภายในปีงบประมาณ ๒๕๔๑

๒.๘.๒ เร่งรัดให้มีการนำเครื่องอิเลคทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในการรับ-จ่ายเงินของคู่ความ เพื่อให้การติดต่อดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นศาลและการบังคับคดีของประชาชนสะดวกและรวดเร็วขึ้น

๒.๘.๓ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานด้านเทคนิคและงานช่วยอำนวยการของศาลและกระทรวงยุติธรรม ทั้งในรูปของการจ้างเหมา การถ่ายโอนงาน และการขอความร่วมมือในการดำเนินการบางส่วน

๒.๘.๔ สนับสนุนการกระจายความรับผิดชอบและอำนาจในการตัดสินใจและการปกครองบังคับบัญชาในแต่ละระดับ โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาคุณภาพการทำงานโดยทั่วถึงทั้งองค์กร

๒.๘.๕ ส่งเสริมการใช้เครื่องมือการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง การจัดสำนักงานระบบอิเลคทรอนิกส์ เร่งรัดฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการและปรับบทบาทของจ่าศาลให้เป็นผู้อำนวยการบริหารงานศาลที่แท้จริง

๒.๘.๖ ปรับปรุงโครงสร้างของศาลและกระทรวงยุติธรรม ให้มีสายงานปกครองบังคับบัญชาที่ชัดเจน กระจายอำนาจในการบริหารและการปกครองบังคับบัญชาในแต่ละระดับอย่างเหมาะสม โดยจะเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีความคล่องตัว และเอื้อต่อการปฏิบัติงานแก้ไข ฟื้นฟู และส่งเสริมเด็กและเยาวชนยิ่งขึ้น

๓. นโยบายส่งเสริมการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓.๑) เร่งรัดจัดตั้งแผนกคดีจราจรในศาลแขวงและเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมรวม ๕ ฉบับ เพื่อให้มีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรให้เคร่งครัดมากขึ้นโดยกำหนดให้นำตัวผู้กระทำผิดที่ขาดสำนึกและวินัยในการรักษากฎจราจรซึ่งก่อให้เกิดอุบัติภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของสังคมอย่างร้ายแรงขึ้นสู่แผนกคดีจราจรของศาล

๓.๒ ส่งเสริมให้มีมาตรการและวิธีการด้านกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนี้

๓.๒.๑ เสนอร่างพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการผลิตและขายแอมเฟตตามีนหรือยาม้าได้รับโทษสูงและรุนแรงขึ้น

๓.๒.๒ กำหนดมาตรการวิธีการและจัดตั้งหน่วยงานบำบัดรักษาผู้เสพย์ติดแบบบังคับรักษาก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพย์ติด พ.ศ. ๒๕๓๔

๓.๓ เร่งรัดพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการแก้ไข ฟื้นฟูสงเคราะห์ และคุมประพฤติเด็ก เยาวชน และผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

การที่คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ได้ร่วมมือกับคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์โดยร่วมกันจัดสัมมนาเรื่อง กระบวนการยุติธรรม ครั้งนี้ขึ้นนั้น ผมถือว่าเป็นโอกาสดีที่ผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ทางกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่าย จะได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นที่มีประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทย ผมจึงขอขอบคุณรองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ สมาชิกวุฒิสภา ที่กรุณาให้เกียรติผมในการเขียนคำนำ และผม

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการสัมมนาที่จัดพิมพ์และเผยแพร่นี้ จะก่อให้เกิดเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชาติบ้านเมืองและประชาชน พร้อมกันนี้ผมขอขอบคุณคณะผู้จัดทำที่ร่วมแรงร่วมใจในการจัดทำจนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

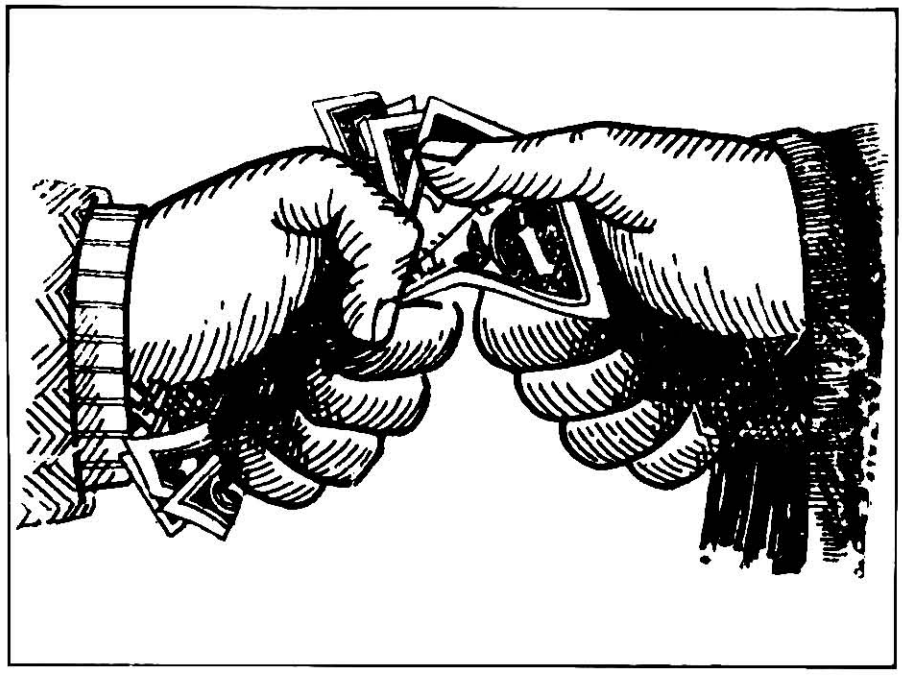
ร้อยตำรวจเอก

(เฉลิม อยู่บำรุง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

AEQUITAS NUINQUAM CONTRAVENIT LEGES

ความยุติธรรมย่อมไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย



JUSTITIA DEBET ESSE LIBERA,
QUIA NIHIL INIQUIUS VENALI JUSTITIA.

ความยุติธรรมควรเป็นสิ่งที่ไม่ต้องซื้อหา
เพราะไม่มีสิ่งใดน่าอุจาดยิ่งกว่าความยุติธรรมที่ซื้อหาด้วยเงิน

"SALUS POPULI EST
SUPREMA LEX"

ประโยชน์สุขของประชาชน
ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด

สารบาญ

เนื้อเรื่อง	หน้า
คำนำ โดย ฯพณฯ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
เอกสารหมายเลข ๑	
รายนามคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา	หน้าพิเศษ ๑
เอกสารหมายเลข ๒	
รายนามคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร	หน้าพิเศษ ๒
เอกสารหมายเลข ๓	
รายนามคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์	หน้าพิเศษ ๓
เอกสารหมายเลข ๔	
รายนามคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์	หน้าพิเศษ ๔
เอกสารหมายเลข ๕	
สาร ฯพณฯ ประธานรัฐสภา	หน้าพิเศษ ๕
เอกสารหมายเลข ๖	
สาร ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา	หน้าพิเศษ ๗
เอกสารหมายเลข ๗	
สาร ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี	หน้าพิเศษ ๙
เอกสารหมายเลข ๘	
สาร ฯพณฯ ประธานศาลฎีกา	หน้าพิเศษ ๑๑
เอกสารหมายเลข ๙	
คำกล่าวรายงานของประธานคณะกรรมาธิการการบริหาร และการยุติธรรม วุฒิสภา	หน้าพิเศษ ๑๓
เอกสารหมายเลข ๑๐	
คำกล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการ โดย ฯพณฯ ประธานองคมนตรี	หน้าพิเศษ ๑๕

เอกสารหมายเลข ๑๑
โครงการสัมมนาทางวิชาการ หน้าพิเศษ ๑๘
เอกสารหมายเลข ๑๒
กำหนดการสัมมนาทางวิชาการ หน้าพิเศษ ๒๑

ส่วนที่ ๑ รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรม ๑
๑. บทนำ ๑
๒. ประวัติความเป็นมาขององค์กรหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ๘
๓. ผลการพิจารณาศึกษาโดยการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ๑๓
๑. เรื่องภาพรวมกระบวนการยุติธรรม ๑๕
๒. ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม ๒๙
- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ๓๐
- การควบคุมอาชญากรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ๓๓
๓. ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม ๔๓
- วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทนายความ ๔๔
- การบริหารงานของคณะกรรมการสภาทนายความ ๔๔
- สิทธิมนุษยชนในพระราชบัญญัติทนายความ ๔๕
- การเป็นทนายความ ๔๖
- ภาระหน้าที่ของทนายความ ๔๗
- การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ๔๗
- ปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนของทนายความ ๔๘
- ข้อสรุป ๕๐
๔. อัยการกับกระบวนการยุติธรรม ๕๑
๑. ภาระหน้าที่หลักของอัยการ ๕๑
๒. วิวัฒนาการของสถาบันอัยการ : ปรัชญาในการก่อกำเนิดของบทบาทอันพึงประสงค์ ๕๑
๓. อัยการกับบทบาทอันพึงประสงค์ ๕๓
๔. บทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ๕๖
๕. บทบาทอัยการในการกลั่นกรองคดีอาญา ๖๑

๖. การควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ ๖๕
๗. สถานภาพและความเป็นอิสระของอัยการ ๖๖
ข้อสรุป ๖๗
๕. ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม ๖๙
๑. สภาพของการจัดระบบ โครงสร้าง
และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไทย ๗๐
๒. สภาพปัญหา ข้อขัดข้อง
ที่เกิดจากสภาพของกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน ๗๑
๓. แนวทางปรับปรุงแก้ไข :
เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง และองค์กร ๗๒
๔. รูปแบบของการปรับปรุง ๗๓
๕. การปรับปรุงระบบศาลให้สอดคล้อง
กับแนวทางการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ๗๔
๖. รูปแบบในการเปิดระบบศาลให้กว้างขึ้น ๗๕
๗. ข้อสรุป ๗๙
๖. ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๘๑
๑. ปรัชญาและภารกิจของงานราชทัณฑ์
ที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรม ๘๑
๒. ระบบงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๘๔
๓. การจัดองค์กรงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๘๘
๔. ข้อสรุป ๙๒
๗. ความยุติธรรมจากทัศน์ทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ๙๓
ความยุติธรรมคืออะไร ๙๓
ความยุติธรรมมีไว้ทำอะไร เพื่ออะไร ๙๔
ความยุติธรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร ๙๔
๑) ระบบกติกาหรือกฎหมายคือจะต้องมีเกณฑ์ไว้แล้วว่า
พฤติกรรมอย่างไรบ้างที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่ต้องรับโทษ ๙๕
๒) ระบบการพิจารณาความผิด การลงโทษ และการฟื้นฟู
รวมเรียกว่ากระบวนการยุติธรรม
ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ตกลงไว้ ๙๕
๓) ระบบการบริหารงานบุคลากรของกระบวนการยุติธรรม ๙๕
ปัญหาทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบย่อยข้างต้น ๙๕

๑) ด้านกฎหมาย ๙๕
๒) ด้านกระบวนการยุติธรรม ๙๖
๓) การตัดสินคดี ๙๖
๔) ด้านบุคลากร ๙๖
ทางแก้ไขในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ๙๗
๔. บันทึกข้อสังเกตผลการสัมมนาทางวิชาการแยกแต่ละองค์กร ๙๙
๔.๑ สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม ๙๙
๔.๒ ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม ๑๐๕
๔.๓ อัยการกับกระบวนการยุติธรรม ๑๐๙
๔.๔ ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม ๑๑๓
๔.๕ ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม ๑๒๓
๔.๖ ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๑๒๗
๔.๗ วิชานิติศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์ และวิชารัฐประศาสนศาสตร์ กับกระบวนการยุติธรรม ๑๓๓
บทสรุปวิเคราะห์ ๑๓๕

ส่วนที่ ๒ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา ของ คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ ๑๔๕
๑. วิธีพิจารณาศึกษา ๑๔๗
๑.๑) พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ๑๔๗
๑.๒) พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริง โดยเชิญบุคคลต่าง ๆ มาร่วมประชุม ๑๔๗
๑.๓) พิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลโดยการจัดสัมมนาทางวิชาการ ๑๔๗
๑.๔) พิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาดูงาน ๑๔๗
๒. ผลการพิจารณาศึกษา ๑๕๑
๒.๑) ข้อพิจารณาศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับ "กระบวนการยุติธรรม" ๑๕๑
๒.๒) ประวัติความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรม ๑๕๘

๒.๒.๑ หน่วยงานที่เคยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ๑๕๘
(๑) ศาล ๑๕๘
(๒) โรงเรียนกฎหมาย ๑๕๙
(๓) กรมอัยการ ๑๖๐
(๔) กรมราชทัณฑ์ ๑๖๑
(๕) กรมร่างกฎหมาย ๑๖๒
๒.๒.๒ หน่วยงานที่ไม่เคยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ๑๖๓
กรมตำรวจ ๑๖๓
๒.๓ ผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง
และวิธีการดำเนินการขององค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ๑๖๕
๒.๓.๑ ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม ๑๖๕
๒.๓.๒ ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม ๑๖๗
(๑) สภาพปัญหา ๑๖๗
๑.๑) ปัญหาในเรื่องการดำเนินคดีอาญา ๑๖๗
๑.๑.๑) สืบสวน ๑๖๗
๑.๑.๒) การตรวจค้น ๑๖๗
๑.๑.๓) การจับกุม ๑๖๘
๑.๑.๔) การควบคุม ๑๖๙
๑.๑.๕) การสอบสวน ๑๖๙
๑.๑.๖) การให้การเป็นพยานในชั้นศาล ๑๗๐
(๑.๒) ปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ ๑๗๑
๑.๒.๑) โครงสร้างของตำรวจขาดความคล่องตัว ๑๗๑
๑.๒.๒) สถานีตำรวจขาดการพัฒนาและไม่ได้รับการสนใจ ๑๗๑
๑.๒.๓) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในบางกรณี ๑๗๑
(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ๑๗๑
๒.๑) การแก้ไขปัญหาในเรื่องการสอบสวน ๑๗๑
๒.๒) การแก้ปัญหาในเรื่องโครงสร้าง ๑๗๒
๒.๓.๓ อัยการกับกระบวนการยุติธรรม ๑๗๓
(๑) สภาพปัญหา ๑๗๓
(๑.๑) ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญา ๑๗๓

(๑.๒) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา ๑๗๔
(๑.๓) ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ ๑๗๔
(๑.๔) ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพและความเป็นอิสระ ๑๗๕
(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง ๑๗๕
(๒.๑) ควรแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้อัยการเข้าร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้น ๑๗๕
(๒.๒) อัยการควรใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น ๑๗๖
(๒.๓) ควรมีการปรับทัศนคติและธรรมเนียมปฏิบัติของอัยการให้มีลักษณะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมมากขึ้น ๑๗๖
(๒.๔) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบาทการเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมอย่างสมบูรณ์อัยการต้องมีสถานภาพที่เป็นอิสระตามสมควรจากฝ่ายบริหาร ๑๗๖
(๒.๕) ควรมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการโดยเน้นหลักความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ๑๗๖
๒.๓.๔ ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม ๑๗๗
๑) การดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ๑๗๗
(๑.๑) สภาพปัญหา ๑๗๗
(๑.๒) แนวทางการพัฒนาให้มีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิของประชาชน ๑๗๘
๒) การบริหารงานศาลและโครงสร้างของศาลยุติธรรม ๑๘๐
๒.๓.๕ ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๑๘๑
(๑)สภาพปัญหา ๑๘๑
(๑.๑) จำนวนผู้ต้องขัง ๑๘๑
(๑.๒) ระบบการลดโทษและข้อมูลผู้ต้องขัง ๑๘๑
(๑.๓) การจัดองค์กรงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๑๘๓
(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ๑๘๓
(๒.๑) ควรมีการสร้างเรือนจำให้เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขัง ๑๘๓

(๒.๒) ควรมีการจัดสร้างระบบข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม
เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงกันทุกหน่วยงาน ๑๘๔
(๒.๓) ออกระเบียบและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ
เพื่อแก้ไขปัญหาของงานราชทัณฑ์กับหน่วยงาน
ในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เพื่อให้สามารถ
ประสานงานได้อย่างเป็นระบบคล่องตัว ๑๘๔
๒.๓.๖) ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม ๑๘๕
(๑) สภาพปัญหา ๑๘๕
(๑.๑) ทนายความถูกกีดกันไม่ให้เข้าตรวจสอบ
เอกสารราชการ ๑๘๕
(๑.๒) ผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นสอบสวน ๑๘๕
(๑.๓) การดำเนินคดีอาญาของทนายความจำเลย
ไม่สามารถขอคัดหรือตรวจสอบเอกสาร
และสำเนาสอบสวนได้ ๑๘๕
(๑.๔) ค่าตอบแทนทนายความคดีขอแรง ๑๘๕
(๑.๕) ข้อขัดข้องในการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาสืบพยาน ๑๘๕
(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ๑๙๖
๓. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ ๑๘๗
๓.๑ การปรับโครงสร้างและการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๑๘๗
ข้อพิจารณาประกอบข้อเสนอแนะ ๑๙๑
๓.๒ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ๑๙๕
ภาคผนวก ภาคผนวก ๑-๑๑

.....

"SUMMUM JUS, SUMMU INJURIA."

การใช้กฎหมายอันเฉียบขาด
ปราศจากความเป็นธรรม
คือความอยุติธรรม

รายนามคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

๑. ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ **ประธานคณะกรรมาธิการ**
๒. ศาสตราจารย์ สรรเสริญ ไกรจิตติ **รองประธานคณะกรรมาธิการ**
๓. รองศาสตราจารย์ พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ **เลขานุการคณะกรรมาธิการ**
๔. พลอากาศเอก กันต์ พิมานทิพย์
๕. นายจัตวา กลิ่นสุนทร
๖. พลเรือโท โชคชัย พลชัย
๗. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์
๘. นายประเสริฐ บุญศรี
๙. นายพชร ยุติธรรมดำรง
๑๐. นายพินิต อารยะศิริ
๑๑. ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
๑๒. พลโท สมพันธ์ บุญกังวาล
๑๓. พลอากาศเอก สมศักดิ์ เวสุวรรณ์
๑๔. พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์
๑๕. พลเรือโท สำราญ อ่ำสำอางค์
๑๖. พลเอก สิทธิ จิรโรจน์
๑๗. นายสุทธิ เพ็งปาน

ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ คือ

๑. พลตำรวจตรี ดรุณ โสตถิพันธุ์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ
๒. นายจรัญ ภักดีธนากุล ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ
๓. นายกมลชัย รัตนสกาววงศ์ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ
๔. นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ
๕. พลตำรวจตรี วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์ นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ

รายนามคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร

(ก่อนการเลือกตั้ง ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘)

๑. นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์ ประธานคณะกรรมาธิการ
๒. นายประสพ บุษราคัม รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอารีเพ็ญ อุตรสินธุ์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายวิเชียร คันฉ่อง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายทศพล สังขทรัพย์ เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๖. นายเกษม รุ่งธนเกียรติ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๗. นางสาวเสาวลักษณ์ สุริยาทิพย์ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๘. นายวิทยา คุณปลื้ม โฆษกคณะกรรมาธิการ
๙. นายฉลาด ขามช่วง ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมาธิการ
๑๐. พลตำรวจตรี วุฒิ สุโกศล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๑. นายสุนทร วิลาวัลย์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๒. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ
๑๓. นายประกิจ พลเดช
๑๔. นายมอนอินทร์ รินคำ
๑๕. นายวิวัฒนไชย ณ กาฬสินธุ์
๑๖. นายสมชาย นิยมกิจ
๑๗. นายสุทิน นพเกตุ

LEX ALIQUANDO SEQUITUR LEGEM

กฎหมายย่อมเป็นไปตามความยุติธรรม

รายนามคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์

๑. ศาสตราจารย์ สรรเสริญ ไกรจิตติ ประธานคณะกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์ โสภณ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการ
๓. ร้อยโท วิรัช พันธุมะผล กรรมการและเลขานุการ คนที่หนึ่ง
๔. รองศาสตราจารย์ ธีระ ศรีธรรมรักษ์ กรรมการและเลขานุการ คนที่สอง
๕. รองศาสตราจารย์ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์
๖. ศาสตราจารย์ โกเมน ภัทรภิรมย์
๗. รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกูล
๘. ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
๙. ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม
๑๐. นายวัฒนา รัตนวิจิตร
๑๑. นายสมชาย พงษธา
๑๒. นายสวัสดิ์ โชติพานิช
๑๓. พลตำรวจโท สุพาสน์ จิระพันธุ์
๑๔. นางจุฑามณี เอี่ยมสุพรรณ
๑๕. นางสาวรจิต มหาวิหกานนท์
๑๖. นายชัยยุทธ ชัยสิทธิ์

AEQUITAS EST QUASI EQUALITAS

ความยุติธรรมนั่นแหละคือความเสมอภาค

รายนามคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

๑. ศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ ประธานคณะกรรมการ
๒. รองศาสตราจารย์ สุรพล ราชภัณฑารักษ์ กรรมการและเลขานุการ
๓. รองศาสตราจารย์ ธนัน อนุมานราชธน
๔. นายประสิทธิ์ ดำรงชัย
๕. รองศาสตราจารย์ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว
๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พลภัทร บุราคม
๗. นายยุวรัตน์ กมลเวชช
๘. ศาสตราจารย์ ลิขิต ธีรเวคิน
๙. รองศาสตราจารย์ วิวัฒน์ มุ่งการดี
๑๐. นายสมดี เจริญกุล
๑๑. ศาสตราจารย์ สมบูรณ์ สุขสำราญ
๑๒. รองศาสตราจารย์ สมบัติ จันทรวงศ์
๑๓. พลตรี สวัสดิ์ ศรลัมพ์
๑๔. ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์
๑๕. นายอุดล บุญประกอบ
๑๖. นางจุฑามณี เอี่ยมสุพรรณ
๑๗. นางจินตนา พลอยภัทรภิญโญ
๑๘. นายชัยยุทธ ชัยสิทธิ์

FRAUS ET JUS NUNQUAM COHABITANT

ความทุจริตกับความยุติธรรมอยู่ร่วมกันไม่ได้

สาร

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค

ประธานรัฐสภา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

กระบวนการยุติธรรมของไทยที่ได้กล่าวขวัญถึงเสมอนั้น หมายถึงกระบวนการยุติธรรมในทางคดีอาญา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เมื่อทุกฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความสุจริตและยุติธรรม ผู้ที่เป็นคู่กรณีย่อมมีความพอใจในผลที่ได้รับ โดยเฉพาะคำพิพากษาชี้ขาดของศาลยุติธรรมที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ย่อมได้รับการยอมรับ เพราะถือว่าศาลยุติธรรมเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมนั้น ย่อมจะต้องยอมรับว่าในแขนงต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม ยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอยู่หลายประการ ไม่ว่าความบกพร่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องโดยจงใจหรือประมาทของแต่ละคน หรือเป็นความบกพร่องอันเกิดจากตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับล้าสมัยและไม่เป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ทำอย่างไรจึงจะให้พนักงานสอบสวนให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาอย่างเท่าเทียมกัน ทำอย่างไรที่จะให้ผู้ต้องหาในคดีอาญาได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มภาคภูมิ ทั้งผู้ต้องหาและจำเลยได้รับการปฏิบัติในระหว่างสอบสวนหรือดำเนินคดีในฐานะที่เขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ โดยศาลยังมิได้ชี้ขาดถึงที่สุดว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด

ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาล ทำอย่างไรจึงจะให้ศาลได้มีโอกาสพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นจริงทั้งหลายทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย ทั้งนี้ เพื่อการนำไปสู่การชี้ขาดที่บริสุทธิ์และยุติธรรม โดยการดำเนินคดีอย่างตรงไปตรงมาของทั้งฝ่ายพนักงานอัยการโจทก์และทนายจำเลย

เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด โดยถูกจำคุกในระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดชีวิต ทำอย่างไรจึงจะให้เรือนจำทั่วราชอาณาจักรปฏิบัติแก่จำเลยด้วยความปราณี ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ที่ควรได้มีโอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไป

การที่คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ได้จัดสัมมนาเรื่อง กระบวนการยุติธรรม โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ทางกระบวนการยุติธรรมนั้น จึงเป็นที่เชื่อมั่นว่าผลสรุปจากการสัมมนาย่อมจะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วกัน

(ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค)
ประธานรัฐสภา

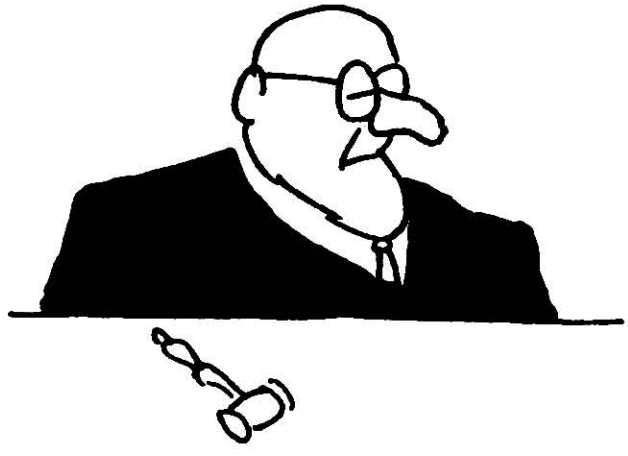
สาร ฯพณฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา

ในสภาวการณ์ของโลกที่มีการพัฒนาและคุ้มครองประชาชนมากยิ่งขึ้นในทุกวันนี้ ได้มีการสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นแก่ประชาชนและสังคมหลายอย่างหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขจัดความทุกข์ยากของประชาชนโดยวิธีการร้องทุกข์ ซึ่งกำลังจะได้รับการพัฒนาเป็นศาลปกครอง การขจัดความประพฤติไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติไม่ชอบในวงราชการ การขจัดความเดือดร้อนของราษฎรในรูปแบบการทำงานของคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ และในท้ายที่สุดสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมในรูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้น ถ้าจะมองภาพของ **"กระบวนการยุติธรรม"** อย่างให้ครบวงจรแล้ว จึงไม่อาจมองแต่เพียงในแง่ของ **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** แต่เพียงอย่างเดียว คงต้องมองในรูปแบบของ **"การปกครอง"** ดังกล่าวข้างต้นด้วย การปรับปรุงหรือพัฒนาใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อไปจึงไม่เพียงแต่จะเน้นอยู่ที่รูปแบบของ **"คดีความ"** เท่านั้น จำเป็นต้องมองภาพให้กว้างไกลถึงรูปแบบของ **"การปกครอง"** ด้วย

"กระบวนการยุติธรรม" ในรูปแบบของ **"คดีความ"** เอง ก็มักจะถูกมองในแง่มุมที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับศาล ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้ว ผู้รู้ทั้งหลายตระหนักดีว่า **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** นั้น เริ่มตั้งแต่ฝ่ายสืบสวน ปราบปราม สอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาคดี และการบังคับคดี การพัฒนาหรือเสริมสร้างสวัสดิการที่มุ่งแต่เฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาคดีหรือศาล ย่อมไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง หากกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้น **"ก่อนหน้า"** และ **"ภายหลัง"** การพิจารณา ไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป สิ่งที่ปรากฏต่อหน้าศาลย่อมไม่แน่ใจว่าจะเป็นสิ่งที่ **"เกิดขึ้นจริง"** และสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมไม่แน่ว่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือศาลหากปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้ ยอมอาจทำให้คำพิพากษาของศาลสร้างได้แต่เพียงความ **"ยุติ"** โดยไม่อาจเกิดความเป็นธรรมขึ้นเลย ทั้งยังจะสร้างความขุ่นข้องหมองใจ ความคับแค้นและการไม่ยอมรับให้แผ่ขยายวงกว้างมากยิ่งขึ้น และไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทั้งสิ้น

การสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อเรื่อง **"กระบวนการยุติธรรม" "คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม" วุฒิสภา** ได้ร่วมมือกับคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จัดขึ้นในครั้งนี้ เป็นโอกาสดีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางพัฒนาให้ได้ผลอย่างจริงจัง และหวังว่าทุกฝ่ายจะได้เปิดใจกว้างมองทั้งระบบ และตลอดทั้งกระบวนการทั้งกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของ **"คดีความ"** และรูปแบบของ **"การปกครอง"** สามารถหาข้อยุติทั้งในเรื่องขอบเขตแห่งอำนาจ การจัดองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร รวมตลอดทั้งการให้ค่าตอบแทนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งกระบวนการได้ และหากสามารถมีข้อสรุปแยกให้เห็นถึงสิ่งที่ **"ควรจะเป็น"** และสิ่งที่ **"เท่าที่จะเป็นไปได้"** ด้วย ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะนำผลสรุปนั้นไปดำเนินการให้เป็นความจริงขึ้น

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)
ประธานวุฒิสภา



สาร ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

"การดำแหน่งการยุติธรรมในเมืองไทยนี้เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลี้ยและปลวกกัดผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนมานั้นเหมือนรั่วแห่งใดก็เข้าไม้ดามอุดยาแต่เฉพาะตรงที่รั่วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งทรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องดั้งกงขึ้นกระดานใหม่ ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป..."

ข้อความในเบื้องต้นนั้น เป็นพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ในคราวที่มีพระราชดำริจะให้มีการปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหา **"สิทธิสภาพนอกอาณาเขต"** อันเป็นการลิดรอนอำนาจศาลของไทย ทั้งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายระหว่างคนไทยกับคนที่เป็น **"สัปเยกต์" (Subject)** ซึ่งได้แก่ คนในบังคับของประเทศตะวันตกที่กำลังแผ่อิทธิพลในดินแดนแถบนี้ โดยบุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษที่จะไม่ต้องขึ้นศาลไทยเมื่อมีข้อพิพาทเป็นคดีความ แต่จะไปขึ้นศาลกงศุลของประเทศตนแทน

เหตุผลข้ออ้างของชาติตะวันตกเหล่านั้น คือระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดทางนิติศาสตร์ของประเทศที่เจริญแล้ว และล้าหลังเกินกว่าที่จะยอมให้คนในบังคับของเขาต้องเสี่ยงกับวิธีพิจารณาความและบทลงโทษที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้น ตลอดจนศาลของไทยในขณะนั้นก็ยังไม่มีความเป็นระบบโดยกระจัดกระจายสังกัดอยู่ตามกรมต่าง ๆ จนยากที่ต่างประเทศจะเข้าใจและยอมรับได้

พระราชดำริในครั้งกระนั้น ส่งผลให้มีการออกประกาศสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นในเดือนมีนาคม ร.ศ. ๑๑๐ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในเดือนเมษายน ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) อันเป็นการรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายกันหลากหลายในหน่วยงานต่าง ๆ เข้าอยู่ในสังกัดเดียวกัน โดยเฉพาะศาลในกรุงเทพ ฯ ซึ่งเดิมมีถึง ๑๖ ศาล

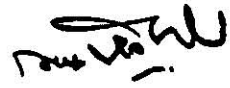
ก็ลดลงเหลือเพียง ๗ ศาล ตามติดด้วยการสถาปนากรมอัยการขึ้นในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ใน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) และการบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นใช้บังคับใน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) อันนับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ที่ใช้แนวทางของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ดัดแปลงให้เข้ากับสภาพสังคมของไทย ตลอดจนการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ ต่อเนื่องกันไปอีกนานาประการ

เหตุการณ์เหล่านี้นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย เพราะเป็นการนำเอาแนวความคิดทางนิติศาสตร์ของอารยประเทศมาปรับใช้แทนจารีตประเพณีที่ใช้กันมานานนับศตวรรษ ทำให้ประเทศไทยได้รับความเชื่อมั่นจากต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขายยิ่งขึ้น และส่งผลให้สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาติต่าง ๆ ได้ทั้งหมดในที่สุด

สาเหตุที่ผมนำประวัติศาสตร์มากล่าวณที่นี้ก็ด้วยประสงค์จะขอให้ท่านที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้โปรดพิจารณาทบทวนดูว่า นับแต่บัดนั้นจนกระทั่งบัดนี้ ซึ่งสภาวะสังคมและเศรษฐกิจได้ผันแปรไปเป็นอันมากแล้วนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยได้พัฒนาไปมากน้อยเพียงใดหรือไม่ และแนวความคิดในหลักการใหญ่ ๆ ได้ก้าวหน้าขึ้นกว่าศตวรรษที่แล้วเพียงใดหรือไม่

ผมมีความยินดีที่ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้มาประชุมสัมมนากัน ณ โอกาสนี้ เพื่อระดมสติปัญญาในการที่จะปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งน่าจะถึงเวลาแล้วที่จะได้มีการพิจารณาในภาพรวมกันอย่างถี่ถ้วนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะของโลกปัจจุบัน และใคร่ขอฝากเป็นข้อคิดเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า ถึงแม้จะจำเป็นที่จะต้องปรับระบบของเราให้เข้าสู่ความเป็นสากลยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แต่การที่จะเลือกระบบหรือแนวทางของประเทศใดมาใช้เป็นแม่แบบเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของเรานั้น ควรระลึกเสมอว่าแต่ละประเทศต่างก็มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของตนเอง และต่างต้องผ่านวิวัฒนาการมานานนับศตวรรษกว่าจะมาสู่จุดที่เราเห็นทุกวันนี้ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อหาวิธีนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยอย่างแท้จริง และสิ่งที่ผมใคร่ขอฝากไว้เป็นประการสุดท้ายก็คือ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมนั้น ไม่ควรจะหมายถึงการพัฒนา "**องค์กร**" แต่ละองค์กรเพื่อให้มีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม มีกรอบอัตรากำลังมากขึ้นกว่าเดิม มีตำแหน่งมียศสูงขึ้นกว่าเดิม หรือมีเงินเดือนประจำตำแหน่งมากขึ้นกว่าเดิม แต่ควรจะหมายถึงการปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบสามารถขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และในขณะเดียวกันก็สามารถให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชนตลอดจนนานาประเทศที่ติดต่อสมาคมกับเรา

นั่นจึงจะนับว่าเป็นการก้าวไปข้างหน้าดังที่บรรพชนของเราได้ทำสำเร็จมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อศตวรรษก่อน



(นายชวน หลีกภัย)
นายกรัฐมนตรี

"FESTINATIO JUSTITIAE
EST NOVERCA INFORTUNII"

การอำนวยความยุติธรรมโดยปราศจากการไตร่ตรอง
ก็เท่ากับว่าเป็นการอำนวยเคราะห์กรรมนั่นเอง

“

DE FIDE ET OFFICIO JUDICIS NON RECIPITUR QUAESTIO SED DE SCIENTIA SIVE SIT ERROR JURIS SIVE FACTI.

ความซื่อตรงก็ดี และความเที่ยงธรรมของผู้พิพากษาก็ดี ไม่เป็นปัญหาที่จะยกขึ้นโต้เถียงได้ แต่การวินิจฉัยของผู้พิพากษาอาจมีข้อโต้แย้ง เพราะมีผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงได้

”

สาร
ฯพณฯ นายประมาณ ชันซื่อ
ประธานศาลฎีกา

จุดมุ่งหมายสูงสุดของการพัฒนาประเทศคือการกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งจะบรรลุถึงสิ่งดังกล่าวได้ต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความสงบสุขของบ้านเมือง สิ่งนี้นับเป็นตัวแปรสำคัญ เพราะการพัฒนาประเทศมิอาจกระทำได้หากบ้านเมืองปราศจากความสงบสุข จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องร่วมมือประสานกันสร้างสิ่งดังกล่าวให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง แต่ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหาอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายต่อส่วนรวมจึงยังคงเกิดให้เห็นอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งนับเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จึงถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่งานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม อันประกอบด้วย ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ และทนายความ จะต้องร่วมมือร่วมใจกันค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ตลอดจนแนวทางที่แน่ชัดว่ากระบวนการยุติธรรมของไทย จะเดินไปในทิศทางใดเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้น

ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทยมีอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ อาทิ แนวคิดและปรัชญาดั้งเดิมที่แต่ละหน่วยงานยึดถือมีความแตกต่างกัน ทำให้การปฏิบัติต่างกันไปด้วย การทำงานขาดการวิจัยพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ขาดการวางแผนร่วมกัน ขาดการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน ขาดการพิจารณาแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง ขาดการประสานงานและการประสานนโยบาย และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ขาดการมองภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมมักเป็นฝ่ายตั้งรับปัญหา มิได้มองเชิงรุกในการป้องกันปัญหา ทำให้ตกเป็นฝ่ายวิ่งตามปัญหาตลอดมา จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งไม่มีทางเอาชนะปัญหาได้ ถึงขณะนี้กระบวนการยุติธรรมไทย

ควรจะต้องเปลี่ยนแนวเป็นเชิงรุก ทำงานเป็นทีม แก้ปัญหาเป็นขบวนการ กำหนดเป้าหมายในอนาคต แล้ววางแผนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และสุดท้ายหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องปรับตัวเข้าหาชุมชน เพื่อหาแนวร่วมมาช่วยแก้ปัญหาอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับในส่วนของศาลยุติธรรมนั้นได้มีการปรับตัวโดยมุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นหลัก โดยเห็นว่างานศาลเป็นงานบริการ ความล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของศาลฎีกาได้เน้นการบริการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงเกิดโครงการใหม่ขึ้นเพื่อประชาชนตลอดมา อาทิ โครงการประนีประนอมยอมความในศาลฎีกา โดยความสมัครใจของคู่ความ โครงการจัดตั้งแผนกคดีพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย แผนกคดีแรงงาน แผนกคดีภาษีอากร แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีพาณิชย์ แผนกคดีล้มละลาย แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญา แผนกคดีปกครอง และแผนกคดีที่กฎหมายกำหนดว่าศาลฎีกาไม่ต้องวินิจฉัยให้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๙ และได้มอบหมายให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าว ทำให้คดีเสร็จไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้เร่งปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อกำหนดเป็นแนวปฏิบัติว่า เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแล้วศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาให้เสร็จได้ภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อคู่ความจะได้ทราบล่วงหน้าว่าคดีของตนจะเสร็จเมื่อใดด้วย ซึ่งศาลฎีกาหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะสามารถช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง

การที่ทุกฝ่ายในบ้านเมือง ได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการยุติธรรม และจัดสัมมนาขึ้นในครั้งนี้ นับเป็นประโยชน์แก่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม และยังสามารถนำแนวคิด ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อสรุปที่ได้จากการสัมมนาครั้งนี้ ไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของไทยให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศในที่สุด

ผมขออวยพรให้การสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ จงประสบผลสำเร็จสมดังที่มุ่งหมายไว้ทุกประการ และขอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านจงประสบความเจริญทั้งในด้านส่วนตัวและการงานตลอดไป

ด้วยความรักและปรารถนาดี

(นายประมาณ ชันซื่อ)
ประธานศาลฎีกา

คำกล่าวรายงานในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง กระบวนการยุติธรรม
โดย ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์
ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ขอประทานกราบเรียน ฯพณฯ ประธานองคมนตรี ในนามคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน กระผมขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ ประธานองคมนตรี ที่ได้กรุณามาเปิดการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรม ในวันนี้ กรรมาธิการทุกท่านซึ่งร่วมจัดสัมมนาต่างมีความปลื้มปิติยินดีและถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่เป็นมงคลแก่กระบวนการยุติธรรม เพราะ ฯพณฯ เป็นปูชนียบุคคลของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม เป็นที่เคารพและสรรเสริญอยู่ตลอดมา มูลเหตุของการจัดสัมมนาครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมาธิการภารบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา กำลังศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม กรมตำรวจ สำนักงานอัยการสูงสุดและกรมราชทัณฑ์ และเพื่อตอบสนองการแสดงความคิดเห็นของนักการเมือง สื่อมวลชน และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการปรับปรุงองค์กรในกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมาธิการจึงได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้เคยปฏิบัติหน้าที่หรือกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม มาร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ ขอประทานกราบเรียนว่าการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมในครั้งนี้ เป็นความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างวุฒิสภาสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อให้มีการระดมความคิดกันอย่างเปิดกว้างหลากหลายจากทุก ๆ ฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดการสัมมนาถึง ๕ วัน แบ่งเป็นการอภิปรายและการประชุมสัมมนากลุ่มย่อยเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ เช่น ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม อัยการกับกระบวนการยุติธรรม ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม และวิชานิติศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม นับเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ที่สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเจ้าภาพจัดการ

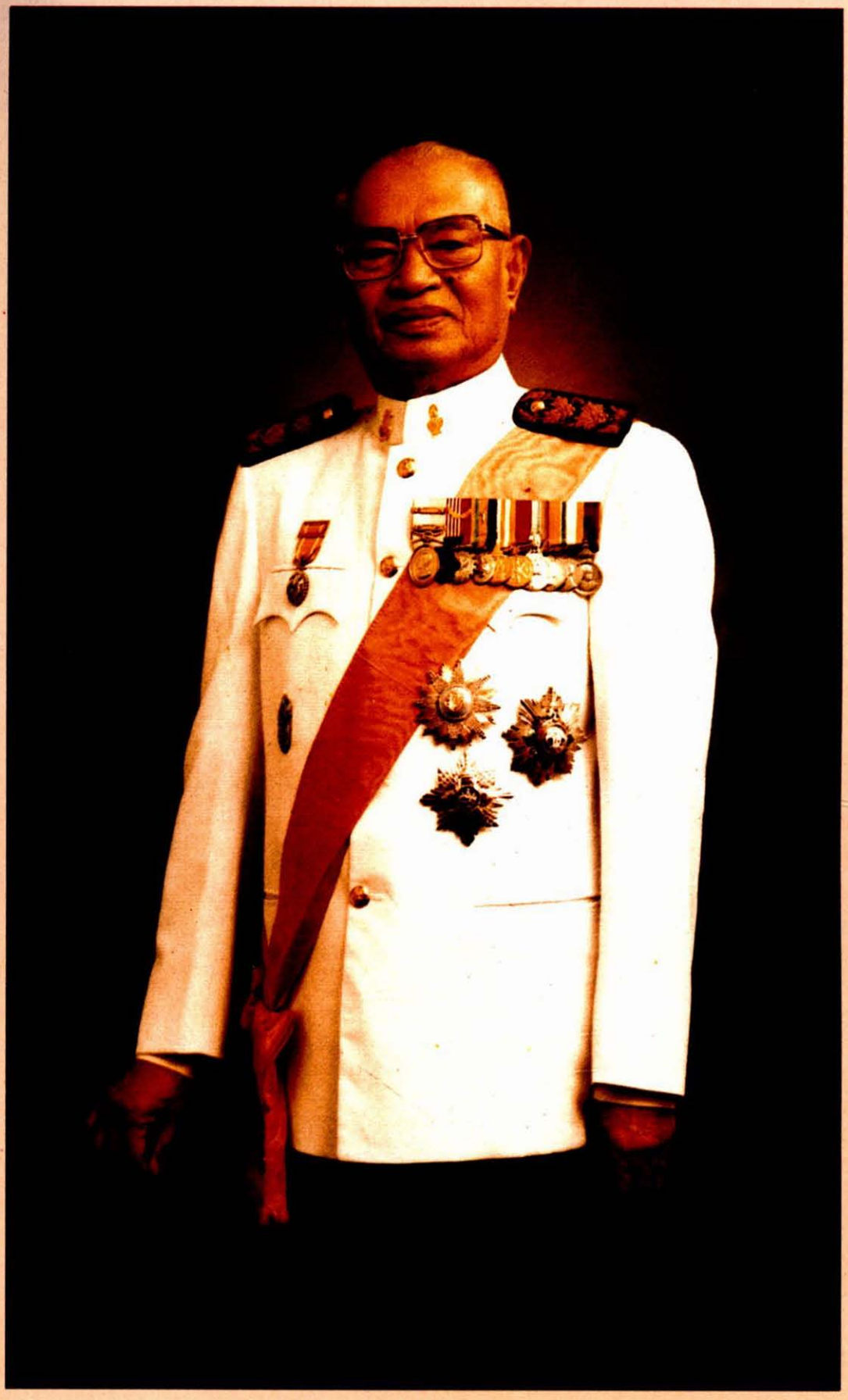
สัมมนาทางวิชาการ และได้รับความร่วมมือและการประสานงานจากทุก ๆ ฝ่ายเป็นอย่างดี ต่างมีความมุ่งมั่นและจริงใจที่จะร่วมกันปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เจริญเป็นปึกแผ่น และก้าวหน้าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผลจากการสัมมนาครั้งนี้คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรม จากการแยกฝ่ายตุลาการออกมาเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอัยการ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เช่น สถาบันการสอบสวนกลาง การจัดตั้งศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา ที่ถูกต้องและเหมาะสม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการพิจารณากฎหมายที่ต้องออกตามบทบัญญัติใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในนามคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ ประธานองคมนตรี เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้เกียรติมาเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ บัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว ขอประทานกราบเรียน ฯพณฯ ประธานองคมนตรี ได้กรุณากล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรม ขอประทานกราบเรียนเชิญ

"คำปฏิญาณนั้นกินความลึกซึ้งมากแล้วถ้าบุคคลตั้งใจที่จะปฏิบัติตามคำปฏิญาณอย่างเคร่งครัดและลึกซึ้งมากก็จะเป็นผู้พิพากษาที่ดีอันนี้ก็ได้กล่าวถึงผู้พิพากษาในโรงศาลแต่นอกโรงศาลก็จะต้องปฏิบัติดีเหมือนกัน สมมุติว่าได้ไปเป็นผู้พิพากษาศาลไหนก็ตามเวลาที่อยู่ในโรงศาลกับเวลาที่อยู่นอกโรงศาลนั้นมันต่างกัน เวลาที่อยู่ในโรงศาลน้อยกว่าเวลาที่อยู่นอกโรงศาลแต่เวลาที่อยู่นอกโรงศาลก็จำเป็นที่จะต้องรักษาความเป็นผู้พิพากษาคือเป็นบุคคลที่น่านับถือที่สุจริตและเป็นที่พึ่ง จะต้องมีความรู้รอบตัว คนเขามาปรึกษาหารือ อย่าไปบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของผู้พิพากษา เป็นหน้าที่ทั้งนั้น เพราะว่าผู้พิพากษาเป็นคนชั้นนำ เป็นคนที่เขานับถือ ถ้ามาถามเรื่องอะไรก็ตามเราก็สามารถที่จะให้คำแนะนำได้ช่วยเหลือได้

ฉะนั้น ชีวิตของท่านทั้งหลายที่ตัดสินใจเป็นผู้พิพากษา ก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาที่ดี ทั้งในโรงศาล ทั้งนอกโรงศาล ทั้งในหน้าที่การงาน ทั้งในชีวิตส่วนตัวให้เป็นบุคคลที่นับถือที่พึ่งได้"

พระราชดำรัส
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว



คำกล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง กระบวนการยุติธรรม
โดย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์
ประธานองคมนตรี

ฯพณฯ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร และท่านผู้มีเกียรติที่เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน กระผมขอแสดงความยินดีต่อความสำเร็จในการประสานความร่วมมือร่วมใจเข้าด้วยกันของหลาย ๆ ฝ่าย ที่ทำให้เกิดการสัมมนาทางวิชาการครั้งสำคัญครั้งนี้ขึ้น นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีของความรู้รักสามัคคี โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะแสวงหาข้อยุติทางวิชาการ ต่อบทบาทและพัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมในบ้านเมือง กระผมรับสนองเจตนาดีในการเชิญให้มาเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมในครั้งนี้ ก็สืบสานต่อเนื่องมาจากความรู้สึกผูกพันต่อเส้นทางสายกระบวนการยุติธรรมอันเป็นฉากใหญ่ที่สุดฉากหนึ่งในชีวิตของกระผมเอง ความรู้สึกผูกพันดังกล่าวนั้นนับเนื่องตั้งแต่ชีวิตเมื่อเริ่มต้นเป็นผู้พิพากษาหนุ่ม ๆ กลับจากต่างประเทศใหม่ ๆ โดยที่กระผมเองก่อนที่จะได้เป็นผู้พิพากษา ก็ได้รับราชการอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก่อนแล้วตั้งแต่จบมัธยมศึกษา เมื่อชีวิตเริ่มต้นเป็นผู้พิพากษา กระผมก็มองดูข้างบนและมองดูข้าง ๆ ตัว ก็รู้สึกว่าท่านผู้ใหญ่ในศาลยุติธรรมในครั้งนั้นท่านเป็นบุคคลพิเศษที่กระผมไม่เคยคาดว่าจะเป็นเช่นนั้นเพราะท่านเป็นผู้ที่น่ากราบไหว้เสียจริง ๆ เพราะดำรงตนอยู่ดีมีความเมตตา ความเก่งและความกล้าในหลายอย่างหลายประการ ชีวิตเริ่มต้นด้วยความรู้สึกเช่นนั้น ต่อมาเมื่อกระผมได้ริเริ่มจัดทำนิตยสารดุลพาหของกระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อครั้งกระผมเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม ก็ได้พุ่งอธิษฐานจิตลงไปว่า **"จะขอให้ดุลพาห นี้เป็นสื่อสารระหว่างผู้ใหญ่ในกระทรวงกับท่านผู้พิพากษาทุกท่าน ให้ยึดถือหลักธรรมแห่งความบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นคตินิยมเหมือนอย่างกับท่านบรรพตุลาการ มาตั้งแต่ต้นให้จงได้"** ซึ่งก็เป็นการพยายามที่จะทำสำเร็จหรือไม่ก็แล้วแต่เหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่ในภายหลัง ต่อมาเมื่อกระผมเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานศาลฎีกา เป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้ยึดถือหลักที่จะให้มีความยุติธรรมในหัวใจของผู้พิพากษาตุลาการทุกท่าน และของท่านผู้อยู่ใน

กระบวนการยุติธรรมทุกคน ตั้งแต่ชั้นตำรวจ อัยการ ทนายความ และศาลแต่ว่าความฝันอันนั้นจะเป็นผลเร็จหรือไม่ก็ไม่ทราบได้ แต่ว่าเท่าที่เป็นมาแล้วก็รู้สึกเป็นที่น่าภาคภูมิใจพอสมควร ในการเปิดสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ กระผมขออนุญาตท่านระบายความในใจสักเล็กน้อย เพราะผู้ใหญ่ในศาลก็มานั่งอยู่หลายท่าน อัยการก็คงจะมี ตำรวจก็คงจะมีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในความรู้สึกซึ้ง ๆ ในส่วนตัวของกระผมเอง ซึ่งผิดถูกประการใดก็ไม่แจ้ง กระผมรู้สึกในขณะนั่งบัลลังก์พิจารณาคดี ไม่ว่าจะในศาลชั้นต้นต่างจังหวัดห่างไกล หรือในขณะที่นั่งพิจารณาสำนวนใหญ่ ๆ ในชั้นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา กระผมเคยบอกท่านผู้พิพากษาเวลาที่กระทรวงยุติธรรมเชิญไปอบรมหัวหน้าศาล หรือผู้ช่วยผู้พิพากษา กระผมรู้สึกเหมือนคนอีกคนหนึ่งไม่ใช่ตัวเก่าของเรามันเป็นตัวใหม่อีกตัวขึ้นมาซึ่งโบราณท่านเปรียบคนใหม่นั้นว่าเป็นเทวดา แต่เราก็ไม่กล้าเรียกตัวเราเองว่าเป็นเทวดา แต่มันรู้สึกขึ้นอีกตัวหนึ่ง รู้สึกอย่างไร คือรู้สึกว่าขอให้เราทำงานครั้งนี้โดยอิสระสมบูรณ์แบบ อย่าให้ใครไม่ว่าผู้ใดหรืออะไรมากระซิบกระซาบอะไรเราเลยเป็นอันขาด อย่าให้มีเช่นนั้นเลย ขออธิษฐานจิตขอให้เราเป็นตัวอีกองค์หนึ่งของความยุติธรรมที่จะให้แก่เขา มันจะทำให้เกิดความคิดเหมือนในสุภาษิตละติน FIAT JUSTITIA, RUAT COELUM หรือ Let Justice be done, though the heaven fall ที่ท่านทั้งหลายก็คงทราบ ซึ่งเจ้าคุณนิติศาสตร์ไพศาลท่านเคยแปลเป็นไทยไว้ว่า **"จงให้ความยุติธรรมแม้ฟ้าจะถล่มก็ตามที"** กระผมรู้สึกเช่นนั้นจริง ๆ ภาวนาว่าเรานี้มีหน้าที่ต่อประชาชนเขาก็จงให้ความยุติธรรมแก่เขาโดยถ่องแท้และบริสุทธิ์ ภาวนาว่าขออย่าให้ผู้ที่มีอำนาจเหนือที่เราเกรงกลัวมากระซิบกระซาบอะไรเราเลย แต่ความจริงท่านก็ไม่ได้ทำเช่นนั้น เราฝันร้ายไปเอง ฝันว่าอย่าให้ใครไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาในทางธุรการ หรือทางท่านไหนมาหวังอะไรมาข่มขู่เราเลย ทั้ง ๆ ที่แม้เราจะไม่ฉลาดเฉลียวรอบรู้เท่าใดนัก หรือเพราะเราโง่เขลาเบาปัญญาประการใดก็ตาม ขอให้เป็นกรรมของเราแต่ผู้เดียว ผิดถูกประการใดขอให้เป็นกรรมของเราแต่ผู้เดียว นี่กระผมมีความรู้สึกอย่างนั้นจริง ๆ แล้วก็เคยระบายความรู้สึกอันนี้ให้กับท่านผู้พิพากษาตุลาการ หัวหน้าศาล กับผู้ช่วยผู้พิพากษาฟังหลายครั้งมาแล้วก็ไม่ได้ชัดเจนเท่าครั้งนี้ คราวนี้รู้สึกว่าท่านเป็นผู้ใหญ่ทั้งนั้น ผู้ใหญ่เต็มภาคภูมิเลยก็ขอกราบเรียนเพื่อให้ทราบว่ามีความรู้สึกอย่างนั้นจริง ๆ กระผมสังเกตดูว่าท่านผู้ใหญ่ที่กระผมกราบไหว้ท่านในศาลยุติธรรมท่านมีความรู้สึกอย่างนี้เหมือนกัน แม้ท่านจะไม่ได้ระบายสอนเราตรง ๆ แต่ท่านก็รู้สึกอย่างนี้ เพราะฉะนั้นกระผมจึงขอกราบเรียนท่านผู้มีอำนาจในการที่จะกำหนดมาตราตัวบทกฎหมายวางระบบการศาลยุติธรรมของเราต่อไป ขอให้ท่านกรุณาฝันถึงความฝันของตุลาการที่เคยเป็นอย่างผม ซึ่งคงจะมีหลายท่านขอให้ท่านฝันไปถึงจะได้วางการบังคับบัญชาได้ถูกต้อง คือการบังคับบัญชานั้นจะต้องมีเพราะเหตุว่าผู้พิพากษาเราก็อยู่ศาลชั้นต้น อัยการ ทนายความ และตำรวจก็เหมือนกัน

ก็ต้องมีการเลื่อนชั้นย้ายตำแหน่งอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ อันนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาท่านผู้ใหญ่ในที่นี้จะเป็นผู้วางกรอบของผู้บังคับบัญชา กระผมจึงอยากจะให้คำนึงถึงข้อนี้ด้วยว่าในจิตใจของตุลาการที่ดีที่แท้จริงเป็นอย่างไร จะได้วางให้ถูกต้อง แม้แต่ในคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งเราถือว่าเป็นองค์กรสูงส่งเราเคารพนับถือกันมาช้านาน แล้วใครมาแตะต้องเป็นมีเรื่องใหญ่ทุกที กระผมก็เคยรับทราบมาแล้ว อย่างที่ท่านประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ท่านสมภพ โหตระกิตย์ ก็รับทราบเหมือนกัน เพราะฉะนั้นขอให้ผู้ใหญ่ของเราให้คำนึงถึงจิตใจอันนี้ของผู้พิพากษาที่ดี ๆ ด้วยว่า ขอความเป็นอิสระที่แท้จริงในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี อย่าให้ใครมาบังคับบัญชาเราได้ อย่าให้ใครมากระซิบกระซาบเราได้ อย่าให้ใครมาบันดาลดลชี้หน้าชี้หลังได้ อันนี้กระผมคิดว่าเป็นจุดที่อยากจะกราบเรียน

ขอประทานกล่าวต่อไปว่าในการเปิดสัมมนาทางวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรมครั้งนี้ กระผมขออัญเชิญแนวพระราชดำริเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กฎหมาย หลักการ วิธีการ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ใช้กฎหมาย โดยจะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพิจารณากฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมและความสงบสุขของบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ความยุติธรรมและความสงบสุขมิได้มีความหมายแคบอยู่เฉพาะกรอบของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่มีความในทางสังคมสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชนด้วย และที่สำคัญที่สุดคือความยุติธรรมต้องมาก่อนกฎหมาย โดยมีกฎหมายไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม แต่ไม่ใช่กฎหมายคือความยุติธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความยุติธรรมเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชน หลักของศีลธรรม หลักของมนุษยธรรม ซึ่งอาจรวม ๆ เรียกว่ากฎแห่งธรรมชาติด้วย

ประเด็นสำคัญที่ปรากฏให้เห็นจากแนวพระราชดำริประการหนึ่งคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริง และการปฏิบัติงานภายใต้สภาพความเป็นจริงต่าง ๆ อย่างมากด้วย กล่าวคือแนวพระราชดำริมุ่งที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายที่ทรงตั้งไว้เสมอ ในทางตรงกันข้ามแนวความคิดที่ดีแต่ปฏิบัติไม่ได้ จะเป็นสิ่งที่ไม่มีนัยสำคัญถูกต้องตรงกับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใดเลย กระผมขอฝากข้อนี้ไว้เป็นข้อสังเกตของท่านผู้ใหญ่ทั้งหลายในวันนี้ด้วยเกิด

บัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว กระผมขออัญเชิญคุณพระศรีรัตนตรัยเป็นที่พึ่งของพวกเรา และขอเปิดการสัมมนาทางวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรม ณ บัดนี้

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961151185

"กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับการรักษาความยุติธรรม คือการใช้กฎหมายเพื่อความยุติธรรมและเที่ยงตรงที่สุดต่อมหาชนและกับแม่บทของกฎหมาย และโดยกฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรม จึงไม่ควรถือว่า กฎหมายมีความสำคัญไปกว่าความยุติธรรม การพิจารณาคดีใดโดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องของกฎหมาย จึงไม่เป็นการเพียงพอ"

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

โครงการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง
"กระบวนการยุติธรรม"
๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘

หลักการและเหตุผล

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมขึ้น

เหตุผล

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า **"รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร"** ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ บัญญัติว่า **"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย"** ทั้งคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ก็มาจากบุคคลซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศานศาสตร์ จะร่วมกันจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง **"กระบวนการยุติธรรม"** เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ วิธีการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้อยู่ในระบบที่ถูกต้อง เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อรับฟังและระดมความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารและการยุติธรรมเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

๒. เพื่อรับทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินการขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๓. เพื่อนำผลสรุปที่ได้จากการสัมมนามากำหนดเป็นมาตรการและแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพอยู่ในระบบที่ถูกต้อง และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

วิธีดำเนินการ

การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง **"กระบวนการยุติธรรม"** ในครั้งนี้ ประกอบด้วยกิจกรรมดังนี้

๑. การประชุมใหญ่ (Symposium)

- การบรรยายทางวิชาการ โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอก ในลักษณะของการเสนอบทความและการวิจารณ์บทความ
- การอภิปรายทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เข้าร่วมสัมมนา
- การนำเสนอบทสรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ และผลการประชุมกลุ่มย่อยตามประเด็นที่กำหนด

๒. การจัดประชุมกลุ่มย่อย

เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยการระดมความคิดร่วมกัน ซึ่งในการสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ ได้กำหนดประเด็นการประชุมย่อยดังนี้

กลุ่มที่ ๑ เรื่อง ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๒ เรื่อง ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๓ เรื่อง อัยการกับกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๕ เรื่อง ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๖ เรื่อง ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม
กลุ่มที่ ๗ เรื่อง วิชานิติศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์ และวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม

วิทยากร

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ในด้านกระบวนการยุติธรรม

ผู้เข้าร่วมสัมมนา

มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๒๐๐ คน ประกอบด้วย

- คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
- คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
- สมาชิกวุฒิสภา

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ผู้แทนจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

- ผู้แทนจากสื่อมวลชน

- ผู้สนใจอื่น ๆ

สถานที่จัดการสัมมนาทางวิชาการ

ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ระยะเวลาในการสัมมนาทางวิชาการ

วันจันทร์ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงวันศุกร์ที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘

งบประมาณ

๑. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ผู้รับผิดชอบ

๑. คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

๒. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร

๓. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์

๔. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้รับทราบความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๒. ได้รับทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องในการดำเนินการ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้าง ระบบวิธีการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

BE YOU NEVER SO HIGH,
THE LAW IS ABOVE YOU

ฟ้าใครเขาโอ่อ้าง อหังการ
บินว่าสูงสุดประมาณ เมฆฟ้า
กฎหมายครอบจักรวาล สูงกว่า
โอ้ต่อรู้ตนอ้า อับสิ้นอหังการ

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง
กระบวนการยุติธรรม
ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖
ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

วันจันทร์ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๘

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. - ลงทะเบียน

๐๙.๐๐ - ๐๙.๓๐ น. - พิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ

- กล่าวรายงาน
  โดย ศ. ดร. สมภพ โหตระกิตย์
  ประธานคณะกรรมาธิการการบริหาร
  และการยุติธรรม วุฒิสภา
- กล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการ
  โดย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์
  ประธานองคมนตรี

การสัมมนาภาคเช้า

๐๙.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : ศ. ดร. สมภพ โหตระกิตย์
ประธานคณะกรรมาธิการการบริหาร
และการยุติธรรม วุฒิสภา

ประธานการอภิปรายร่วม : นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์
ประธานคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและ
สิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอบทความ : ๑. รศ. ประธาน วัฒนวาณิชย์
อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. รศ. ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ
รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ ฝ่ายวิชาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. ดร. วิชัย สังข์ประไพ
ผู้ช่วยคณบดีคณะนิติศาสตร์ ฝ่ายวิชาการ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้วิจารณ์ : ๑. นายจรัญ ภักดีธนากุล
๒. นายกุลพล พลวัน
๓. พล.ต.ต. อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. - รับประทานอาหารกลางวัน

การสัมมนาภาคบ่าย

๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : นายอุดม เฟื่องฟุ้ง
รองประธานศาลฎีกา

ประธานการอภิปรายร่วม : ศ. สรรเสริญ ไกรจิตติ
รองประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและ
การยุติธรรม วุฒิสภา
ประธานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ
สาขานิติศาสตร์

ผู้เสนอบทความ : นายจรัญ ภักดีธนากุล
เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ

ผู้วิจารณ์ : ๑. ศ. โสภณ รัตนากร
๒. ศ. คนึง ฤาไชย
๓. พล.ต.ท. สุพาสน์ จีระพันธุ์
๔. นายประสพ บุษราคัม

วันอังคารที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. - ลงทะเบียน

การสัมมนาภาคเช้า

๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง อัยการกับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : ศ.ดร. คณิต ณ นคร
อัยการสูงสุด

ผู้เสนอบทความ : ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
อัยการประจำกรม ช่วยราชการ
ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด

ผู้วิจารณ์ : ๑. ศ.ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์
๒. พล.ต.อ. สนั่น ตู้จินดา
๓. นายคำนวณ ชโลปถัมภ์
๔. นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. - รับประทานอาหารกลางวัน

การสัมมนาภาคบ่าย

๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม

ผู้เสนอบทความ : พล.ต.ต. ชิดชัย วรรณสถิตย์
รองผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ผู้วิจารณ์ : ๑. ศ.ดร. คณิต ณ นคร
๒. นายสัก กอแสงเรือง
๓. พล.ต.ต. ดรุณ โสตถิพันธุ์

วันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๘

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. - ลงทะเบียน

การสัมมนาภาคเช้า

๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. - การอภิปราย

เรื่อง ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : นายวิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์

รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์

ผู้เสนอบทความ : นายนัทธี จิตสว่าง

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์

ผู้วิจารณ์ : ๑. นายทวี ชูทรัพย์

๒. พล.ต.ต. ดร. วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์

๓. รศ. ประธาน วัฒนวาณิชย์

๔. ผศ. อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. - รับประทานอาหารกลางวัน

การสัมมนาภาคบ่าย

๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ น. - การอภิปราย

เรื่อง ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : นายสัก กอแสงเรือง

นายกสภาทนายความ

ผู้เสนอบทความ : นายพีระ ดุลยานุรักษ์

อุปนายกสภาทนายความ ฝ่ายวิชาการ

ผู้วิจารณ์ : ๑. นายชูเชิด รักตะบุตร

๒. ศ. พล.ต.ต. สง่า ดวงอัมพร

๓. นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล

๔. นายบัณฑิต ศิริพันธุ์

หมายเหตุ ในการสัมมนาครั้งนี้ ได้สำรองห้องใช้สัมมนากลุ่มย่อย ตั้งแต่วันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๘ - วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. และเวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ เรื่อง ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๐๕
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๒ เรื่อง ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๐๖
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๓ เรื่อง อัยการกับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๐๗
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๐๘
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๕ เรื่อง ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๐๙
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๖ เรื่อง ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๑๐
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

กลุ่มที่ ๗ เรื่อง วิชานิติศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์ และวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม
ประชุม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๑๑๑
ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. - ลงทะเบียน

การสัมมนาภาคเช้า

๐๙.๐๐ - ๑๐.๓๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง วิชานิติศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์
ประธานคณะกรรมาธิการการยุติธรรม
และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอบทความ : ผศ. สมยศ เชื้อไทย
คณบดีคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้วิจารณ์ : ๑. นายอุดม เฟื่องฟุ้ง
๒. ศ.ดร. คณิต ณ นคร
๓. รศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรโณ
๔. นายพีระ ดุลยานุรักษ์

๑๐.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. - การอภิปราย
เรื่อง วิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
กับกระบวนการยุติธรรม

ประธานการอภิปราย : นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์
ประธานคณะกรรมาธิการการยุติธรรม
และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร

ผู้อภิปราย : ๑. ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ
๒. ศ.ดร. อมร รักษาสัตย์
๓. ศ.ดร. ลิขิต ธีรเวคิน

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. - รับประทานอาหารกลางวัน

๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ น. - การสัมมนากลุ่มย่อย

วันศุกร์ที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘

๐๘.๐๐ - ๐๙.๐๐ น. - ลงทะเบียน

๐๙.๐๐ - ๑๐.๓๐ น. - การสัมมนากลุ่มย่อย

๑๐.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. - สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น. - รับประทานอาหารกลางวัน

๑๓.๐๐ - ๑๔.๓๐ น. - สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย

๑๔.๓๐ - ๑๖.๓๐ น. - สรุปผลการสัมมนา
โดย ศ. สรรเสริญ ไกรจิตติ
รองประธานคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
และ รศ. พูนศักดิ์ วรรณพงษ์
เลขานุการคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

หมายเหตุ ในการสัมมนาครั้งนี้ **รศ. พูนศักดิ์ วรรณพงษ์** สมาชิกวุฒิสภา เลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา เป็นผู้ดำเนินการอภิปรายและประสานงานทั่วไป

JUSTITIA NON EST NEGANDA,
NON DIFFERENDA

ความยุติธรรมไม่เป็นสิ่งที่จะพึงปฏิเสธหรือผัดผ่อน

ส่วนที่ ๑

รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ

และสรุปผลการพิจารณา

ของ

กรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

เรื่อง

กระบวนการยุติธรรม

วันจันทร์ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๘

ถึงวันศุกร์ที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘

ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓-๒๑๖

ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ส่วนที่ ๑

รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง กระบวนการยุติธรรม
เมื่อวันที่ ๒๗ –๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓ – ๒๑๖
ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๑. บทนำ

คำว่า **กระบวนการยุติธรรม** มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แต่ก็อาจกล่าวโดยสรุปรวมได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย **ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ยอมรับให้กฎหมายเป็นใหญ่**

ในขณะที่ **"กระแสประชาธิปไตย"** เป็นกระแสหลักของสังคมโลก (Global Community) ซึ่งมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อน ๆ อย่างมากมาย เช่นที่มักจะเรียกว่า **โลกาภิวัตน์ (Globalization)** นั้นก็ตาม แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จะยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเกี่ยวกับ **ระบบการเมือง (Political System)** และ/หรือ **ระบอบการเมือง (Political Regime)** แต่ **"กระบวนการยุติธรรม"** ก็ยังเป็นสาระสำคัญของระบอบการเมืองอยู่นั่นเอง แม้ว่าบางครั้งบางคราวจะมีประเด็นปัญหาอื้อฉาวทางคดี ที่สร้างผลสะเทือนต่อการวิพากษ์วิจารณ์เชิงตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมอยู่บ้าง เช่น **คดี โอ เจ ซิมป์สัน ในสหรัฐอเมริกา และ/หรือ คดี เชอรี่ แอน ดันแคน ในประเทศไทย**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า **กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย** นั้น ก็เพราะว่าต้องอยู่ **ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่เรียกหลักแห่งกระบวนการของกฎหมาย (Due Process of Law)** ในบางประเทศ

ภายใต้ **คตินิยมแห่งหลักนิติธรรม** ดังกล่าวนี้ รัฐพึงจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้บังเกิดความสงบสุขสันติ โดยอำนวยการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้ โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเป็นกลไกสำคัญ ทั้งที่เป็นกระบวนการทางสังคม เช่น **สิทธิหน้าที่ของชุมชนส่วนหนึ่ง** และกระบวนการที่เป็นหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็น **กระบวนการก่อนฟ้อง** เช่น การสืบสวนสอบสวน ค้น จับกุม คุมขัง มาจนถึง **กระบวนการระหว่างฟ้อง** ซึ่งเป็นขั้นตอนระหว่างกระบวนการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาความ พิจารณา พิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ โดยมาสิ้นสุดที่ **กระบวนการหลังฟ้อง** เช่น การบังคับคดี และภาระหน้าที่ของราชทัณฑ์

กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบนี้ ย่อมเกี่ยวข้องกับ **หลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์** อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในสมัยโบราณคำว่า **"นิติศาสตร์"** มีความหมาย เท่ากับ **"รัฐศาสตร์"** กล่าวคือการปกป้องคุ้มครองอาณาประชาราษฎร์ภายใต้พระบรมโพธิสมภาร ให้อยู่เย็นเป็นสุขโดยหลักทศพิธราชธรรม จนกลายเป็นหลัก **"ราชประเพณี"** ซึ่งสรุปรวมเรียกกันในภาษากฎหมายดั้งเดิมของไทยเป็นคำศักดิ์สิทธิ์ว่า **"หลักพระธรรมศาสตร์"**

คำว่า **"ธรรม"** ในสมัยก่อนนั้นตรงกับคำว่า **"กฎหมาย"** ซึ่งการปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือการปกครองที่ต้อง **"ทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย"** ให้เกิดข้อยุติที่เป็น **"ธรรม"** แก่สังคม

การทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายนั้น คำว่าทำกฎหมายตอนแรกหมายถึง **"กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process)** ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นที่มาของกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ส่วนคำว่า **"เป็นกฎหมาย"** คำหลังมีความหมายในเชิงอุดมคติเป็นนามธรรมอันหมายถึง **"ความยุติธรรม"** นั่นเอง

ความหมายต่าง ๆ ในเชิงนิติปรัชญาเหล่านี้ ในปัจจุบันเริ่มเป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันว่า **การปกครองโดยมีกฎหมายเป็นใหญ่** ภายใต้หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การอำนวยการให้เกิดความยุติธรรมในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้ โดยต้องใช้ทั้งหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ประกอบ (Public Law as a Political Science) อุปมาเสมือนหนึ่งว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นโครงร่าง (Skeleton) ส่วนกระบวนการยุติธรรมนั้นเสมือนหนึ่งเป็นเนื้อหนังมังสาและจิตวิญญาณ (Body and Soul) ของประเทศชาติบ้านเมือง

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี ได้กล่าวความไว้ตอนหนึ่งในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กระบวนการยุติธรรม" ซึ่งจัดโดยคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๒๗–๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๘ ความว่า

"ข้าพเจ้าขออัญเชิญแนวพระราชดำริเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กฎหมาย หลักการ วิธีการ ตลอดจนถึงคุณสมบัติของผู้ใช้กฎหมาย โดยจะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพิจารณากฎหมายกับกระบวนการยุติธรรม และความสงบสุขของบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือความยุติธรรมและความสงบสุขไม่ได้มีความหมายแคบอยู่เฉพาะกรอบของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่มีความหมายในทางสังคมสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชนด้วย และที่สำคัญที่สุดคือความยุติธรรมต้องมาก่อนกฎหมาย โดยมีกฎหมายไว้เพื่อความยุติธรรม แต่ไม่ใช่กฎหมายคือความยุติธรรม

แต่กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความยุติธรรมเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชน หลักศีลธรรม หลักของมนุษยธรรม ซึ่งอาจเรียกรวม ๆ ว่า **กฎแห่งธรรมชาติด้วย**

ประเด็นสำคัญที่ปรากฏให้เห็นจากแนวพระราชดำริประการหนึ่งคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว **ทรงให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริง** และการปฏิบัติงานภายใต้สภาพความจริงต่าง ๆ อย่างมากด้วย **กล่าวคือ แนวพระราชดำริมุ่งที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายที่ทรงตั้งไว้เสมอ ในทางตรงกันข้ามแนวความคิดที่ดีแต่ปฏิบัติไม่ได้ จะไม่มีนัยสำคัญถูกต้องตรงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใดเลย"**

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา ได้แสดงทัศนะไว้ในสารของท่านอย่างน่าศึกษาในการจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งเดียวกันนี้ว่า

"กระบวนการยุติธรรมของไทยที่ได้กล่าวขวัญถึงเสมอนั้น หมายความถึงกระบวนการยุติธรรมในทางคดีอาญา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ตาม กฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เมื่อทุกฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตน **ด้วยความสุจริตและความยุติธรรม** ผู้ที่เป็นคู่กรณีย่อมมีความพอใจในผลที่ได้รับ โดยเฉพาะคำพิพากษาชี้ขาดของศาลยุติธรรมที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ย่อมได้รับการยอมรับ **เพราะถือว่าศาลยุติธรรมเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายของประชาชน**

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมนั้น ย่อมจะต้องยอมรับว่าในแขนงต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม **ยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอยู่หลายประการ** ไม่ว่าความบกพร่องจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องโดยจงใจหรือประมาทของแต่ละคน หรือเป็นความบกพร่องอันเกิดจากตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับล้าสมัยและไม่เป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ทำอย่างไรจะให้พนักงานสอบสวนให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาอย่างเท่าเทียมกัน ทำอย่างไรที่จะให้ผู้ต้องหาในคดีอาญาได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มภาคภูมิ ทั้งผู้ต้องหาและจำเลยได้รับการปฏิบัติในระหว่างสอบสวนหรือดำเนินคดี ในฐานะที่เขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ โดยศาลยังมิได้เป็นผู้ชี้ขาดถึงที่สุดว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ทำอย่างไรให้ศาลจะได้มีโอกาสพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นจริงทั้งหลายทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย ทั้งนี้ เพื่อการนำไปสู่การชี้ขาดที่บริสุทธิ์และยุติธรรม โดยการดำเนินคดีอย่างตรงไปตรงมาของทั้งฝ่ายพนักงานอัยการ โจทก์และทนายจำเลย

เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด โดยถูกจำคุกในระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดชีวิต ทำอย่างไรจึงจะให้เรือนจำทั่วราชอาณาจักรปฏิบัติแก่จำเลยด้วยความปราณี **ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ที่ควรมีโอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไป"**

สารบอง ฯพณฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ก็ได้แสดงทัศนะไว้ในเรื่องเดียวกันว่า

"ในสภาวการณ์ของโลกที่มีการพัฒนาและคุ้มครองประชาชนมากยิ่งขึ้นในทุกวันนี้ ได้มีการสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นแก่ประชาชนและสังคมหลายอย่างหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขจัดความทุกข์ยากของประชาชนโดยวิธีการร้องทุกข์ซึ่งกำลังจะได้รับการพัฒนาเป็นศาลปกครอง การขจัดการประพฤติไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปของการทำงานของคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ และในท้ายที่สุดสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมในรูปของผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้นถ้าจะมองภาพของ **"กระบวนการยุติธรรม"** อย่างให้ครบวงจรแล้ว จึงไม่อาจมองแต่เพียงในแง่ของ **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** แต่เพียงอย่างเดียว คงต้องมองในรูปแบบของ **"การปกครอง"** ดังกล่าวข้างต้นด้วย การปรับปรุงหรือการพัฒนาใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อไป จึงไม่เพียงแต่จะเน้นอยู่ในรูปแบบของ **"คดีความ"** เท่านั้น จำเป็นต้องมองภาพให้กว้างไกลถึงรูปแบบของ **"การปกครอง"** ด้วย

"กระบวนการยุติธรรม" ในรูปแบบของ **"คดีความ"** เอง ก็มักจะถูกมองในแง่มุมที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับศาล ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว ผู้รู้ทั้งหลายต่างตระหนักดีว่า **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** นั้น เริ่มตั้งแต่ฝ่ายสืบสวนปราบปราม สอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาคดี และการบังคับคดี การพัฒนาหรือเสริมสร้างสวัสดิการที่มุ่งแต่เฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาคดี หรือศาลย่อมไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง หากกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้น **"ก่อนหน้าและภายหลัง"** การพิจารณาไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป สิ่งที่ปรากฏต่อหน้าศาลย่อมไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ **"เกิดขึ้นจริง"** และสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ย่อมไม่แน่ใจว่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือศาล หากปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้ ย่อมอาจทำให้คำพิพากษาของศาลได้แต่เพียงความ **"ยุติ"** โดยไม่อาจเกิด **"ความเป็นธรรม"** ขึ้นเลย ทั้งจะสร้างความขุ่นข้องหมองใจ ความคับแค้นและการไม่ยอมรับให้แผ่ขยายกว้างมากยิ่งขึ้น และไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทั้งสิ้น เป็นโอกาสดีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนาให้ได้ผลอย่างจริงจัง หวังว่าทุกฝ่ายจะเปิดใจกว้างมองทั้งระบบ และตลอดทั้ง

กระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของ **"คดีความ"** และในรูปแบบของ **"การปกครอง"** สามารถหาข้อยุติทั้งในเรื่องขอบเขตแห่งอำนาจ การจัดองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร รวมตลอดทั้งการให้ค่าตอบแทนบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งกระบวนการได้ และหากสามารถมีข้อสรุปที่แยกให้เห็นถึงสิ่งที่ **"ควรจะเป็น"** และสิ่งที่ **"เท่าที่จะเป็นไปได้"** ด้วย ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะนำผลสรุปนั้นไปดำเนินการให้เป็นความจริงขึ้น"

สำหรับทัศนะของประมุขฝ่ายบริหาร โดย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้กล่าวแสดงความเห็นเอาไว้ว่า

"การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนั้นเปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลี้ยและปลวกกัดผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนมานั้นเหมือนรั่วแห่งใดก็เข้าไม้ดามอุดยาเฉพาะแต่ที่รั่วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งทรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป..."

ข้อความเบื้องต้นนั้น เป็นพระราชดำรัสของ **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ในคราวที่มีพระราชดำริที่จะให้มีการปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหา **"สิทธิสภาพนอกอาณาเขต"** อันเป็นการลิดรอนอำนาจของศาลไทย ทั้งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายระหว่างคนไทยกับคนที่เป็น **"สัปเยกต์" (Subject)** ซึ่งได้แก่ คนที่อยู่ในบังคับตะวันตก ที่กำลังแผ่อิทธิพลอยู่ในดินแดนแถบนี้ โดยบุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษที่จะไม่ต้องขึ้นศาลไทยเมื่อมีข้อพิพาทเป็นคดีความ แต่จะไปขึ้นศาลกงศุลของประเทศตนแทน

เหตุผลข้ออ้างของชาติตะวันตกเหล่านั้น **คือระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางนิติศาสตร์ของประเทศที่เจริญแล้ว** และล้าหลังเกินกว่าที่จะยอมให้คนในบังคับของเขาต้องเสี่ยงกับวิธีพิจารณาความและบทลงโทษที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้น ตลอดจนศาลของไทยในขณะนั้นยังไม่มีความเป็นระบบโดยกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ จนยากที่ต่างประเทศจะเข้าใจและยอมรับได้

พระราชดำริในครั้งกระนั้น ส่งผลให้มีการออกสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นในเดือนมีนาคม ร.ศ. ๑๑๐ ลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในเดือนมีนาคม ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) อันเป็นการรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายกันหลากหลายในหน่วยงานต่าง ๆ เข้าอยู่ในสังกัดเดียวกัน โดยเฉพาะศาลในกรุงเทพ ฯ ซึ่งเดิมมีอยู่ถึง ๑๖ ศาล ก็ลดลงเหลือเพียง ๗ ศาล ติดตามด้วยการสถาปนากรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ใน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) และการบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นใช้บังคับในร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) อันนับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ตลอดจนการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ ต่อเนื่องกันไปอีกนานาประการ

เหตุการณ์เหล่านี้นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย **เพราะเป็นการนำเอาแนวความคิดทางนิติศาสตร์ของอารยประเทศมาปรับใช้แทนจารีตประเพณีที่ใช้กันมายาวนานนับศตวรรษ** ทำให้ประเทศไทยได้รับความเชื่อมั่นจากต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขายยิ่งขึ้น และส่งผลให้สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาติต่าง ๆ ได้หมดในที่สุด

สาเหตุที่นำประวัติศาสตร์มากล่าว ณ ที่นี้ ก็ประสงค์จะขอให้ท่านที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ได้โปรดพิจารณาทบทวนบทบาทดูว่า นับตั้งแต่บัดนั้นจนกระทั่งบัดนี้ ซึ่งสภาวะสังคมและเศรษฐกิจได้ผันแปรไปเป็นอันมากแล้วนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทย ได้พัฒนาไปมากน้อยเพียงใดหรือไม่ และแนวความคิดหลักการใหญ่ ๆ ได้ก้าวหน้าขึ้นกว่าเมื่อศตวรรษที่แล้วเพียงใดหรือไม่

ผมมีความยินดีที่ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทางด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ได้มาประชุมกัน ณ โอกาสนี้ เพื่อระดมสติปัญญาในการที่จะปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งน่าจะถึงเวลาแล้วที่จะได้มีการพิจารณาในภาพรวมกันอย่างถี่ถ้วนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะของโลกในยุคปัจจุบันและใคร่ขอฝากเป็นข้อคิดเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า **ถึงแม้จำเป็นที่จะปรับระบบของเราให้เข้าสู่ความเป็นสากลยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แต่การที่จะเลือกระบบหรือแนวทางของประเทศใดมาใช้เป็นแม่แบบเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของเรานั้น ควรระลึกเสมอว่าแต่ละประเทศต่างก็มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของตนเองและต่างต้องผ่านวิวัฒนาการมานานนับศตวรรษกว่าที่จะมาสู่จุดที่เราเห็นทุกวันนี้ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อหาวิธีนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยอย่างแท้จริง** และสิ่งสำคัญที่ผมใคร่ขอฝากไว้เป็นประการสุดท้ายก็คือ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ควรหมายถึงการพัฒนา **"องค์กร"** แต่ละองค์กร **เพื่อให้มีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม** มีกรอบอัตรากำลังมากขึ้นกว่าเดิม มีตำแหน่ง มียศสูงขึ้นกว่าเดิมหรือมีเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งมากขึ้นกว่าเดิม **แต่ควรจะหมายถึงการปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบสามารถขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และในขณะเดียวกันก็สามารถให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่** เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน ตลอดจนนานาประเทศที่ติดต่อสมาคมกับเรา

นั่นจึงจะนับว่าเป็นการก้าวไปข้างหน้าดังที่บรรพชนของเราได้ทำสำเร็จมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อศตวรรษก่อน"

นับว่าสารของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีนี้ ได้สะท้อนปัญหาทั้งทางประวัติศาสตร์ทางสังคมวิทยาการเมืองและยังได้กรุณาแสดงทัศนะวิจารณ์ไว้อย่างท้าทายน่ารับฟังอย่างยิ่ง

ท้ายที่สุดใน "เรื่องทั่วไป" ของรายงานผลการพิจารณาศึกษาครั้งนี้เป็นการสะท้อนภาพรวมจากมุมมองของประมุขฝ่ายตุลาการ ฯพณฯ นายประมาณ ชันซื่อ ประธานศาลฎีกา ความว่า

"จุดมุ่งหมายสูงสุดของการพัฒนาประเทศ คือการกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งจะบรรลุถึงสิ่งดังกล่าวได้จะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความสงบสุขของบ้านเมือง สิ่งนี้นับเป็นตัวแปรสำคัญ **เพราะการพัฒนาประเทศมิอาจกระทำได้หากบ้านเมืองปราศจากความสงบสุข** จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของกระบวนการยุติธรรม ที่จะต้องร่วมมือประสานกันสร้างสิ่งดังกล่าวให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง แต่ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ปัญหาอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายต่อส่วนรวมจึงยังคงเกิดขึ้นให้เห็นอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งนับเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จึงถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม อันประกอบด้วยศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ และทนายความ จะต้องร่วมมือร่วมใจกันค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ตลอดจนแนวทางที่แน่ชัดว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยจะเดินไปในทิศทางใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้น

ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทยมีอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ อาทิ แนวคิดและปรัชญาดั้งเดิม ที่แต่ละหน่วยงานยึดถือมีความแตกต่างกัน ทำให้การปฏิบัติงานต่างกันไปด้วย การทำงานขาดการวิจัยพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ขาดการวางแผนร่วมกัน ขาดการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน ขาดการพิจารณาแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง ขาดการประสานงานและการประสานนโยบาย **และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือขาดการมองภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ** ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมมักเป็นฝ่ายตั้งรับปัญหา มิได้มองเชิงรุกในการป้องกันปัญหา ทำให้เป็นฝ่ายวิ่งตามปัญหาตลอดมา จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งไม่มีทางเอาชนะปัญหาได้ ถึงขณะนี้กระบวนการยุติธรรมของไทยควรจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นแนวเชิงรุก ทำงานเป็นทีมแก้ปัญหาอย่างเป็นกระบวนการ กำหนดเป้าหมายในอนาคต แล้ววางแผนไปสู่เป้าหมายดังกล่าวและสุดท้ายหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องปรับตัวเข้าหาชุมชนเพื่อหาแนวร่วมมาช่วยปัญหาอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับในส่วนของศาลยุติธรรมนั้นได้มีการปรับตัวโดยมุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นหลัก **โดยเห็นว่างานศาลเป็นงานบริการ ความล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของศาลฎีกาได้เน้นการให้บริการโดยประชาชนมีส่วนร่วม จึงเกิดโครงการใหม่เพื่อประชาชนตลอดมา อาทิ โครงการประนีประนอมยอมความในศาลฎีกาโดยความสมัครใจของคู่ความ โครงการจัดตั้งแผนกคดีพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยแผนกคดีแรงงาน

แผนกคดีภาษีอากร แผนกเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีพาณิชย์ แผนกคดีล้มละลาย แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญา แผนกคดีปกครอง และแผนกคดีที่กฎหมายกำหนดว่าศาลฎีกาไม่ต้องวินิจฉัยให ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง มาตรา ๒๔๙ และได้มอบหมายให้ผู้พิพากษามีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน พิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าว ทำให้คดีเสร็จไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้เร่งปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อกำหนดเป็นแนวปฏิบัติว่า เมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแล้ว ศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จในระยะเวลาเท่าใดเพื่อคู่ความจะได้ทราบล่วงหน้าว่าคดีของตนจะเสร็จเมื่อใดด้วย ซึ่งศาลฎีกาหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะสามารถช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมได้ทางหนึ่ง

การที่ทุกฝ่ายในบ้านเมืองได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการยุติธรรม และจัดการสัมมนาขึ้นในครั้งนี้ นับเป็นประโยชน์แก่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม และยังสามารถกำหนดแนวคิด ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อสรุปที่ได้จากการ สัมมนาครั้งนี้ ไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของไทยให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศในที่สุด"

๒. ประวัติความเป็นมาขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

ในรัชสมัย **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการศาลนั้น ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางการศาลอย่างร้ายแรง ด้วยสาเหตุสำคัญคือ **ความไม่เหมาะสมของระบบการศาลที่มีเขตอำนาจซ้ำซ้อนกัน คดีความคั่งค้างมาก เป็นช่องทางให้ผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตถ่วงเวลาให้คดีเป็นประโยชน์แก่ตน** การที่ศาลต่าง ๆ สังกัดฝ่ายบริหาร ทำให้ตุลาการขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี **กระบวนวิธีพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้น ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดตามที่โจทก์กล่าวหา จนกว่าจำเลยจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ตามระบบจารีตนครบาล อันเป็นสาเหตุให้มีความบีบคั้นจากต่างประเทศในด้านการศาล** ทำให้ประเทศไทยต้องขาดเอกราชทางการศาล เป็นต้น ปัญหาทางการศาลของประเทศไทยในขณะนั้น มีมากมายเกินกว่าจะเยียวยาด้วยการแก้ไขเป็นบางส่วนได้ จึงได้มีการปฏิรูประบบศาลใหม่ทั้งระบบ

ความคิดที่จะปรับปรุงระบบการศาลของประเทศไทยได้เกิดขึ้น ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๐๔ (พ.ศ. ๒๔๒๘) เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้ **พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร** เรียบเรียงความคิดที่จะใช้ในการปรับปรุงระบบการศาลขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย

ในปลาย ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) ได้มีการประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น โดยมี **พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ** ซึ่งต่อมาดำรงพระยศเป็น **กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฏ์** เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพระองค์แรก

กระทรวงยุติธรรมได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดมา โดยใน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) **ได้มีการประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม กับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. ๑๒๗** ปรับปรุงราชการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานบังคับและแก้ไขข้อขัดข้องในคดี และรับผิดชอบให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปโดยสะดวกและยุติธรรม แต่มีหน้าที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี และ **ให้ศาลฎีการับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้มีการประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕ **แยกหน้าที่ราชการในกระทรวงยุติธรรมออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายธุรการและฝ่ายตุลาการ และยกศาลฎีกาซึ่งยังมิได้รวมอยู่ในกระทรวงใดและเป็นพระราชธุระพิเศษอยู่ส่วนหนึ่งมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม** ซึ่งต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งอธิบดีศาลฎีกาเป็นประธานในแผนกตุลาการและให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบทั่วไปในบรรดาราชการอันนับว่าเป็นส่วนธุรการ แต่ในส่วนที่เป็นฝ่ายตุลาการนั้นให้เสนาบดีเป็นที่ปรึกษาและฟังความคิดเห็นของอธิบดีศาลฎีกา และวินิจฉัยบังคับบัญชาไปตามที่ตกลงกัน แต่หากมีความเห็นแตกต่างกัน ก็ให้เสนาบดีพร้อมด้วยอธิบดีศาลฎีกานำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ

ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวง พ.ศ. ๒๔๕๕ นี้ ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับดังกลาว คือให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานในแผนกตุลาการ มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายธุรการและฝ่ายตุลาการ นอกจากการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในศาลซึ่งเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและเพื่อให้เสนาบดีมีโอกาสตรวจตราราชการในศาลยุติธรรม มีอำนาจนั่งกำกับการพิจารณาปรึกษาคดีในศาลยุติธรรมได้ทุกศาล สำหรับศาลฎีกานั้นให้คงอยู่รวมในกระทรวงยุติธรรม โดยมีอธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการในศาลนั้นให้เรียบร้อยถูกต้องตามแบบแผน และให้มีอำนาจที่จะตั้ง ผลัดเปลี่ยน ปลด และบังคับบัญชาพนักงานในศาลทุกตำแหน่ง แต่อำนาจในการตั้ง ผลัดเปลี่ยน เลื่อน ย้าย หรือปลดผู้พิพากษานั้น ให้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ซึ่งต่อมาการปฏิบัติราชการในส่วนนี้ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่าย

ตุลาการมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมแก่การสมัยยิ่งขึ้น และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับปัจจุบัน) ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลาย แต่การดำเนินการพิจารณาคดี รวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ

หน่วยงานที่เคยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม

๑. โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนกฎหมายได้ตั้งขึ้นเป็นการภายในเมื่อปีพ.ศ. ๒๔๐๐ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงในกระทรวงยุติธรรม โดยมีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบและจัดการโรงเรียน

ปี พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งสภานิติศึกษา มีหน้าที่ในการจัดระเบียบวางหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนกฎหมาย

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยุบสภานิติศึกษาและให้ตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยให้โอนโรงเรียนกฎหมายไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น

๒. กรมอัยการ ก่อน ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยยังไม่มีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดี การฟ้องร้องคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของราษฎรผู้เสียหายที่จะต้องดำเนินคดีเอง เว้นแต่ในคดีอาญาบางประเภทที่ศาลมีหน้าที่เกี่ยวข้องจะชำระซักไซ้เสียเอง โดยไม่ต้องมีโจทก์และไม่มีทนายจำเลยแก้ต่าง

ร.ศ. ๑๑๑ ก็ได้มีพระราชบัญญัติตั้ง **ศาลโปรีสภาเป็นศาลกองตระเวน** สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นแบ่งการดำเนินคดีออกเป็น ๒ ประเภท กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันด้วยเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้เสียหายจะเป็นผู้ฟ้องร้องคดีเอง แต่หากเป็นคดีที่มีข้อหาฉกรรจ์ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย จึงเริ่มมีพนักงานอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดิน แต่เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เป็นอัยการในเวลานั้นเป็นเจ้าหน้าที่กองกลางกระทรวงยุติธรรม

วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นโดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนหน้าที่การดำเนินคดีในหัวเมืองนั้น มีบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๔ ซึ่งมีข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจตั้งพนักงานอัยการ โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้รวมอัยการหัวเมืองเข้าสังกัดอยู่ในกรมอัยการซึ่งตั้งขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม

ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ โอนอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย โดยให้เหตุผลว่า **"กรมอัยการ ซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และภายหลังยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันโดยโอนขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้สมควรที่จะยกไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานถนัดขึ้น"**

วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนชื่อเป็น **"สำนักงานอัยการสูงสุด"** ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยให้เหตุผลว่า **"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น"**

วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีมาจนปัจจุบันนี้ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๙

๓. กรมราชทัณฑ์ ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมราชทัณฑ์หรือเรือนจำนั้นได้แบ่งออกเป็น ๒ อย่าง คือเรือนจำในกรุงเทพและเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก ในส่วนของการเรือนจำในกรุงเทพนั้น แบ่งออกเป็น ๒ อย่างคือ คุกและตะราง คุกเป็นที่คุมขังที่มีโทษตั้งแต่ ๖ เดือนขึ้นไป สังกัดอยู่ในกระทรวงนครบาล ส่วนตะรางเป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษตั้งแต่ ๖ เดือนลงมา สังกัดอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอกนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง โดยแบ่งออกเป็น ๒ อย่างคือ การเรือนจำในหัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และการเรือนจำในหัวเมืองฝ่ายใต้อยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหม

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้สร้างคุกและตะรางขึ้นใหม่ เรียกว่า **"กองมหันตโทษและกองลหุโทษ"** อยู่ในกรมนักโทษ สังกัดกระทรวงนครบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างนครบาลและกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยให้โอนสังกัดกองมหันตโทษและกองลหุโทษไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก ให้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕

ปี พ.ศ. ๒๔๕๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ย้ายกองมหันตโทษจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงนครบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีพระบรมราชโองการให้รวมงานคุก กองมหันตโทษและกองลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายขึ้นเป็นกรมหนึ่งเรียกว่า "กรมราชทัณฑ์" อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล

วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ มีประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม เฉพาะกรมราชทัณฑ์ให้โอนจากกระทรวงนครบาลไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า **"กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวพันอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นปกติ ในรัชกาลที่แล้วมาได้อาศัยฝากไว้ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลควบคุมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น บัดนี้สมควรจะยกกลับคืนไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามหน้าที่ได้"**

ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยุบกรมราชทัณฑ์ และให้กองมหันตโทษ กองลหุโทษและเรือนจำทั้งหลาย ทั่วราชอาณาจักรไปขึ้นตรงต่อกรมบัญชาการ กระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๙ และในปีเดียวกันได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้โอนการเรือนจำจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะแผนกราชทัณฑ์ขึ้นเป็นกรมราชทัณฑ์ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบันนี้

๔. **คณะกรรมการกฤษฎีกา** ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ มีเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นองค์ประธาน ทำหน้าที่ตรวจชำระพระราชกำหนด กฎหมายทั้งเก่าทั้งใหม่ จัดทำกฎหมายในส่วนอาญารวบรวมขึ้นเป็นฉบับแรก เรียกว่า **"กฎหมายลักษณะอาญา"** ประกาศใช้เมื่อปี ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีก คณะหนึ่ง เรียกว่า Code Commission เป็นกองร่าง Code และความจำเป็นในการจัดรวบรวมกฎหมายให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงเร่งดำเนินการในเรื่องนี้ โดยโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจากข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ ให้เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และต่อมาได้ยกฐานะคณะกรรมการดังกล่าว เป็น **"กองกรรมการชำระประมวลกฎหมาย"** และเปลี่ยนเป็น **"กรมร่างกฎหมาย"** อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ กรมร่างกฎหมายนี้มีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นนายกกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในราชการของกรม

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรม มาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๑๙ ให้เปลี่ยนฐานะกรมร่างกฎหมายเป็นกรมอิสระ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และในปีเดียวกันนั้นได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ให้โอนงานและบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมร่างกฎหมายไปสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๕ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี มาจนถึงปัจจุบันนี้

๓. ผลการพิจารณาศึกษาโดยการประชุมสัมมนาทางวิชาการ

เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยการระดมความคิดร่วมกันในระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จึงจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการขึ้น ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยผู้สนใจเข้าร่วมประชุมสัมมนากว่า ๒๐๐ คน จากแทบทุกองค์กร ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม สามารถระดมความคิดสรุปเป็นข้อพิจารณาศึกษาเบื้องต้นอย่างน่าพอใจ ดังต่อไปนี้

NOVA CONSTITUTIO FUTURIS FORMAM IMPONERE DEBET, NON PRAETERITIS

กฎหมายใหม่พึงใช้บังคับในอนาคต
หาควรมีผลบังคับย้อนหลังไม่

"ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันนี้ มีหน้าที่ปฏิบัติงานหลายอย่างต่างกัน ในขอบเขตที่กว้างขวางมากยากจะกล่าวให้ทั่วถึงได้ หน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ การสืบสวนสอบสวนหาความจริงในเนื่องต่าง ๆ แล้ววินิจฉัยตัดสินให้ได้โดยถูกต้องเที่ยงธรรม เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วหน้า และรักษาความสุจริต ความเป็นธรรม ความสงบสุขในแผ่นดิน

ในการนี้ท่านทั้งหลายมักจะถูกปิดบังอำพรางหรือบิดเบือนให้เข้าใจผิดอยู่ตลอดเวลา ด้วยคำเท็จ ด้วยการหลีกเลี่ยงแก้ตัวโดยเพทุบายต่าง ๆ ของผู้กระทำผิด ซึ่งต้องการเอาตัวรอด และของผู้ต้องการเบียดบังเอาผลประโยชน์นานาประการ จึงย่อมทำให้แต่ละคนต้องตรากตรำจำเจอยู่กับปัญหาหนักใจหนักสมอง สารพัด และมีความเคร่งเครียดอยู่ตลอดเดือนตลอดปี จนทำให้บางคนมีความคิดความอ่านสับสน ระแวงสงสัย โกรธง่าย มองคนไปในแง่ลบ และในที่สุดอาจวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ ผิดไปอย่างตรงข้ามได้ง่าย ๆ เพราะฉะนั้นตำรวจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหนักแน่นทั้งทางกาย ทางวาจาและที่สำคัญที่สุดคือทางความคิดจิตใจ นายตำรวจทั้งหลาย ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาชั้นสูงแล้ว หรือนายตำรวจสำเร็จใหม่ จำเป็นต้องควบคุมจิตใจให้มั่นคง โดยพยายามปลูกฝังความเข้มแข็งหนักแน่นให้เกิดขึ้นสมบูรณ์ในความคิดอ่าน ตั้งตัวตั้งใจให้เป็นกลาง ไม่หวั่นไหว ไม่สะทกสะเทือนด้วยอคติความลำเอียง ด้วยความโกรธความหลง รวมทั้งอามิสเครื่องล่อใจทั้งปวง อันเป็นต้นเหตุใหญ่ที่มักทำให้บุคคลเสียความเป็นกลาง และเสียคน ถ้าควบคุมรักษาใจให้หนักแน่นเป็นกลางได้สำเร็จ ความคิดพิจารณาก็จะกระจ่างชัด จะวินิจฉัยตัดสินกรณีต่าง ๆ ก็สามารถกระทำได้ตรงไปตรงมาตามความจริง อย่างกล้าหาญ มั่นใจ และภาคภูมิ"

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน
ในพิธีพระราชทานกระบี่และปริญญาบัตรแก่ว่าที่ร้อยตำรวจตรี
๕ เมษายน ๒๕๒๗

๑. เรื่องภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม

รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษาประกอบการประชุมใหญ่ (Symposium) สรุปความได้ว่า ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยุ่งยากและสลับซับซ้อน เพราะเพียงคำว่ากระบวนการยุติธรรมนั้น ยังมีความหมายได้ทั้งในทางกว้าง ซึ่งหมายความรวมสรรพวิธีการทั้งหลายที่ใช้ในการให้ความยุติธรรม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นมาโดยอำนาจรัฐหรือเอกชน โดยฝ่ายบ้านเมืองหรือฝ่ายศาสนา และในความหมายอย่างแคบที่หมายถึงสรรพวิธีการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นในรัฐนั้นเอง

ส่วนคำว่าภาพรวมนั้น หมายความว่าให้พิจารณาทั้งหมดโดยให้เห็นถึงความสัมพันธ์และผลกระทบขององคาพยพทั้งหลายที่ประกอบกันขึ้นเป็นกระบวนการยุติธรรม

คำถามที่สำคัญสำหรับการมองภาพรวมของกระบวนการ คือคำถามสั้น ๆ ว่า **"กระบวนการยุติธรรมเท่าที่มีอยู่ เป็นกระบวนการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับบุคคลทั้งหลายได้ตามความมุ่งหมายของกระบวนการหรือไม่"**

กฎหมายเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของสังคม กระบวนการยุติธรรมก็เช่นกัน ถือเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของสังคมนั้น ๆ ด้วย ข้ออ้างเรื่องกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมคือวิถีชีวิตนำไปสู่แนวความคิดว่า **กระบวนการยุติธรรมที่ลอกเลียนมา ไม่สามารถทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ศิวิไลซ์ตามความหมายของเจ้าระบบดั้งเดิมได้**

คงต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์นั้น ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนระบบการให้ความยุติธรรมเพราะความจำเป็นทางการเมือง หลักฐานชี้ให้เห็นว่าไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น ยังมีประเทศอื่น ๆ อีก เช่น ประเทศจีน ญี่ปุ่น และตุรกี ที่แม้ไม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นหรืออาณานิคมของมหาอำนาจทางตะวันตก แต่จำต้องสละอำนาจอธิปไตยเพื่อแลกเปลี่ยนกับเอกราชของประเทศ (สำหรับประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมหรือเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกแล้วไม่ต้องกล่าวถึง เพราะเมื่อประเทศตะวันตกเป็นผู้ปกครอง ย่อมนำกฎเกณฑ์ของผู้ปกครองมาใช้ทันทีโดยไม่ต้องเรียกร้อง) การที่ประเทศไทยนำเอาระบบการยุติธรรมของประเทศตะวันตกมาใช้นั้น จึงเป็นเพียงกุศโลบายที่จะรักษาความเป็นเอกราชไว้ให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกเท่านั้นซึ่งเป็นหลักฐานที่แสดงว่าประเทศไทยนั้นไม่มีความคิดที่จะรับเอาระบบการยุติธรรมของประเทศตะวันตกมาใช้ จนกระทั่งพบว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จำต้องโอนอ่อนตามกระแส

ฉะนั้นการที่ประเทศไทยนำเอากระบวนการยุติธรรมของประเทศตะวันตกมาใช้นั้น จึงเป็นความจำเป็นของประเทศไทยในช่วงหนึ่งเท่านั้น ในประเทศอื่นก็เช่นกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ต้องเผชิญกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ส่วนประเทศจีนนั้นก็ถูกคุกคามเข้าไปจนกระทั่งเกือบจะถึงพระราชวังของพระมหากษัตริย์ประเทศตุรกีก็เรียกได้ว่าแทบไม่มีอำนาจอธิปไตยหลงเหลืออยู่เลย ประเทศเหล่านี้จึงจำต้องยอมรับเอาอิทธิพลของประเทศตะวันตกในด้านการอำนวยความยุติธรรม

ต่อมาเมื่อลัทธิล่าอาณานิคมหมดสิ้นไปแล้ว อิทธิพลของประเทศตะวันตกมิได้หมดสิ้นไปด้วย ประเทศตะวันตกนั้นยังควบคุมตลาดเศรษฐกิจของโลกอยู่ ประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมเมื่อได้รับเอกราชก็น่าจะเป็นอิสระโดยทุก ๆ ประการ แต่ความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะว่าเมื่อประเทศมหาอำนาจได้ถอนตัวออกและได้ปล่อยให้ประเทศอาณานิคมเป็นอิสระนั้นมิได้เป็นการถอนตัวออกไปอย่างสิ้นเชิงแต่ก็ยังมีความผูกพันเหลืออยู่ นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจผู้เคยยึดครองยังต้องการให้ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมเหล่านี้ เป็นประเทศบริวารของตนในทางเศรษฐกิจของตนอีกด้วย ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าประเทศที่ได้รับเอกราชจะต้องกลับไปเป็นอาณานิคมอีก แต่เป็นเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เพื่อการอยู่รอดของประเทศชาติในโลกนี้ และยิ่งไปกว่านั้นประเทศอาณานิคมในอดีตนั้นเองเป็นผู้ยอมรับอิทธิพลด้วยวิธีส่งผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลรุ่นใหม่ของตนไปรับการศึกษาอบรมจากประเทศที่เคยเป็นผู้ปกครอง ซึ่งเท่ากับเป็นการย้ำให้เห็นว่าความเจริญก้าวหน้าของมหาอำนาจจะต้องดีกว่า จึงได้ส่งบุคคลรุ่นใหม่ไปศึกษาวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ ดังนั้น การยอมรับเอาระบบการยุติธรรมของประเทศมหาอำนาจมาใช้ในช่วงระยะเวลาหลัง ๆ นี้ จึงมิใช่เป็นการยอมรับมาโดยที่เห็นว่าสมควร แต่เป็นการรับมาโดยเชื่อว่าจะทำให้ประเทศของตนมีความเจริญก้าวหน้า

ระบบกฎหมายของชาวตะวันตกไม่อาจเหมาะสมกับชุมชนและสังคมของชาวตะวันออก ทั้งนี้ เชื่อว่าการที่มนุษย์เรามองและศึกษาสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น จะต้องมองผ่านกรอบความนึกคิดแบบต่าง ๆ กัน หรือที่นิยมเรียกกันว่ามุมมอง มุมมองนี้มีความหมายที่แท้จริงว่ามิได้มองอย่างใสบริสุทธิ์อย่างแท้จริง แต่แฝงไว้ด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอคติอยู่ด้วย อาจจะเป็นสิ่งที่เราร่ำเรียนมาแต่สมัยก่อนหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาก่อน ในปัจจุบันนี้จึงเชื่อว่าเราศึกษาหรือมองสถานการณ์โดยมุมมองของชาวตะวันตก เหตุที่อ้างว่าเป็นการมองด้วยสายตาชาวตะวันตก เพราะว่าเราถูกสั่งสอนมาเช่นนั้น เราได้รับบทเรียนและการศึกษาจากชาวตะวันตก เราจึงมองและศึกษาอย่างที่ชาวตะวันตกมองและศึกษากัน ถ้าเรามองสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ชาวตะวันตกสอนให้มองแล้ว เท่ากับยอมรับว่าประชาชนในโลกนี้เหมือนกันหมดและที่มีความเหมือนกันนั้นไม่ใช่เหมือนกันอย่างธรรมดา แต่เหมือนกับชาวตะวันตกทั้งสิ้น ในความเป็นมนุษย์ด้วยกัน เราต้องยอมรับว่าโลกนี้ประกอบด้วยชนเผ่าต่าง ๆ มีลักษณะผิวพรรณและนิสัยใจคอตลอดจนวิธีการดำเนินชีวิต ปรัชญาที่แตกต่างกัน

ออกไป ตัวอย่างเช่น ช้างซึ่งเป็นสัตว์สี่เท้า ช้างที่เกิดในทวีปแอฟริกากับช้างที่เกิดในทวีปเอเชียย่อมเป็นช้างเหมือนกัน แต่มีความผิดแผกแตกต่างกันในด้านนิสัยใจคอ และมีรูปพรรณสัณฐานที่แตกต่างกัน ความไม่เหมือนกันของมนุษย์ก็มีอยู่เช่นกัน เราต้องยอมรับว่าความแตกต่างของมนุษย์ก็มีอยู่ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าความเป็นมนุษย์นั้นมีไม่เท่าเทียมกัน แต่หมายความว่าวิถีทางดำเนินชีวิตของมนุษย์ในแต่ละสังคมย่อมมีความแตกต่างกันออกไป เราย่อมมีนิสัยใจคอแตกต่างกันออกไป และเมื่อเรามีนิสัยต่างกันนั้น จะเป็นไปได้อย่างไรที่เรานำเอาหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานของผู้ที่มีนิสัยใจคออย่างหนึ่งมาใช้กับผู้ที่มีนิสัยใจคอไม่เหมือนกัน ยิ่งไปกว่านั้น คงต้องยอมรับอีกว่าความจำเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตะวันออกหรือประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนานั้น แตกต่างไปจากประเทศที่เรียกว่าพัฒนาแล้ว ผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติท่านหนึ่งได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า **"ในประเทศซึ่งกำลังพัฒนานั้น มีแนวโน้มของการบัญญัติกฎหมายอย่างหนึ่ง ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มอีกอย่างหนึ่ง"** เป็นที่ทราบดีว่าประเทศกำลังพัฒนานั้น เมื่อเราต้องการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ประเทศเหล่านั้นก็จะพยายามที่จะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างนั้นอยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย โดยพยายามที่จะเพิ่มความผิดฐานต่าง ๆ และออกกฎหมายควบคุมการพาณิชย์ทุก ๆ ประเภทขึ้น ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วกลับพยายามที่จะลดความผิดฐานต่าง ๆ ลงไป และปล่อยให้เอกชนควบคุมการพาณิชย์ระหว่างกันเอง สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างที่แตกต่างกันของลักษณะการพัฒนาของประเทศ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาดูประวัติศาสตร์ของการกำเนิดระบบกฎหมายของชาวตะวันตกและประวัติศาสตร์ของการยุติธรรมของตะวันออกแล้วเรายังพบความแตกต่างกันอยู่อีก บ่อเกิดของกระบวนการยุติธรรมของประเทศตะวันตกนั้น ได้รับอิทธิพลของศาสนาเก่าแก่ เช่น ศาสนายิวและศาสนาคริสต์ ซึ่งเป็นศาสนาดั้งเดิมของชาวตะวันตก มิได้หมายความว่าชนชาติอื่นจะนับถือศาสนานั้นมิได้ แต่ศาสนานั้นมีอิทธิพลต่อตัวบทกฎหมาย ปรัชญากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของชาวตะวันตก เราต้องยอมรับว่าอาณาจักรโรมันนั้นมีอิทธิพลสูงสุดในสมัยหนึ่ง อิทธิพลของกฎหมายโรมันได้ถูกสอดแทรกไว้ในกฎหมายของชาวตะวันตกอย่างมิอาจแบ่งแยกได้ ที่เรียกว่าระบอบกฎหมายของชาวตะวันตกนี้ ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายในรายละเอียดจะต้องเหมือนกันไปหมด แต่มีหลักใหญ่ ๆ มาจากรากฐานเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากความจำเป็นหรือสภาวะแวดล้อม สภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ทำให้กฎหมายของเขาเป็นเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น **การปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสที่ทำให้เกิดกฎหมายหลายฉบับที่เราถือว่า เป็นกฎหมายที่ดีที่สุดในปัจจุบันนี้ ถ้าหากไม่มีการปฏิวัติเกิดขึ้นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสก็จะไม่มีหลักกฎหมายเช่นนั้น**

เมื่อย้อนกลับมาดูทางประเทศไทยบ้างประเทศในภูมิภาคนี้มีระบบความยุติธรรมเป็นเวลานานนับแต่สมัยใดไม่เป็นที่ปรากฏ เพราะซีกโลกตะวันออกมีอารยธรรมของตนเองที่มีความรุ่งเรืองมาก่อน ในขณะที่ชาวตะวันตกยังเป็นชุมชนป่าเถื่อนอยู่

ระบบกฎหมายและการยุติธรรมไทยนั้นมีมาก่อนสมัยสุโขทัย และกฎหมายที่พิสดารยิ่งขึ้นไปนั้นมีปรากฏอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ส่วนกฎหมายไทยที่ร่างและรวบรวมไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น อยู่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ทั้งนี้เชื่อว่าในสมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา หรือยุคก่อนนั้นก็มีกฎหมายพิสดารอยู่ก่อนแล้ว นอกจากนี้กฎหมายของชาวตะวันออกไม่ใช่เป็นกฎหมายที่เป็นเรื่องของความงมงายหรือความเชื่อมาจากลัทธิพราหมณ์ลัทธิขงจื๊อเพียงอย่างเดียว แต่เป็นกฎหมายที่ถูกปรุงแต่งด้วยความจำเป็นของสังคมนั้น ๆ ด้วย เช่น กฎหมายตราสามดวงนั้น ได้มีศาสตราจารย์กฎหมายของชาวต่างประเทศที่สอนอยู่ที่มหาวิทยาลัยออกฟอร์ดเคยกล่าวไว้ว่า **"กฎหมายตรา ๓ ดวงของประเทศไทยนั้นไม่เหมือนกับกฎหมายประเทศอื่น ๆ ที่มีรากฐานมาจากศาสนาพราหมณ์ เพราะว่ากฎหมายตรา ๓ ดวงนั้น เป็นกฎหมายที่พิสดารมากกว่าเป็นกฎหมาย กอปรไปด้วยสิ่งอื่น ๆ ที่ในกฎหมายซึ่งมีรากฐานมาจากศาสนาฮินดูนั้นไม่มี"**

คงจะไม่เป็นการเกินเลยไปที่จะสรุปได้ว่า กว่าที่กฎหมายจะวิวัฒนาการขึ้นมาได้จนเป็นกฎหมายที่รู้จักกันได้ในทุกวันนี้ ได้มีวิวัฒนาการมานานนับศตวรรษ และได้ถูกสอดแทรกไว้ด้วยแนวปรัชญาวิถีทางดำเนินชีวิต ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของชุมชนนั้น ๆ

"ความยุติธรรมของประเทศตะวันออก อาจแตกต่างไปจากความยุติธรรมของประเทศตะวันตก"

แม้ว่าความหมายของคำว่าความยุติธรรมในปัจจุบัน จะเป็นความหมายที่ยอมรับกันเป็นสากลแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้ว พื้นฐานความยุติธรรมของชาวตะวันตกและตะวันออกนั้น มีความแตกต่างกันอยู่ ๔ เรื่องด้วยกัน คือ

ก. แตกต่างกันในองค์มติความคิดของกฎหมาย ในภาคตะวันออกนั้นพบว่าแนวคิดของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์หรือลี้ของชาวจีน เป็นนิยามของกฎหมายแบบกว้างอันประกอบไปด้วย **กฎแห่งธรรมชาติ กฎแห่งศีลธรรม จริยธรรม จารีตประเพณี และความสมดุลต่าง ๆ ของจักรวาล "กฎ"** ตามความเข้าใจของชาวตะวันออกนั้นมีความหมายกว้างขวางมากจนกระทั่งไม่มีใครทราบได้แน่ชัดว่า กฎหมายมีกำเนิดมาจากไหน แต่สำหรับชาวตะวันตกนั้น (แม้ว่าในยุคหนึ่งสำนักกฎหมายธรรมชาติ อาจจะกล่าวสิ่งนั้นที่ใกล้เคียงกับแนวคิดทางกฎหมายของชาวตะวันออก) วิวัฒนาการของกฎหมายนั้นมุ่งไปในทางที่จะจำกัดขอบเขตของ **"กฎ"** ให้แคบที่สุด โดยไม่นับเอากฎแห่งธรรมชาติ

กฎแห่งศีลธรรม จริยธรรม จารีตประเพณีต่าง ๆ มารวมไว้ในคำนิยามของกฎหมาย จะเห็นได้จากคำจำกัดความของสำนักปฏิฐาน (Positivist Thinking) ที่จะพยายามจำกัดเอาสิ่งอื่น ๆ ที่สังคม ตะวันออกถือเป็นกฎเกณฑ์ของการดำเนินชีวิต เป็นต้น

ฉะนั้น ข้อแตกต่างแรกของกฎหมายตะวันออกกับกฎหมายตะวันตกนั้นคือ องค์มติ หรือความหมายของคำว่ากฎหมาย

ข. แตกต่างกันในเรื่องการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในประเทศตะวันออกนั้นการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นเรื่องของบุคคลที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเอง และผลของการละเมิดกฎหมายนั้น ย่อมเกิดขึ้นโดยธรรมชาติโดยไม่ต้องมีผู้ลงโทษ เช่น กฎแห่งกรรม เป็นต้น ถ้าศึกษาในพระธรรมศาสตร์ บางทีจะเห็นได้ชัดว่าบทที่ใช้บังคับนั้นมิได้ใช้ให้ผู้ใดมาลงโทษ แต่โทษจะเกิดกับผู้กระทำผิดนั้นเอง ไม่ว่าในชาตินี้ภพนี้หรือภพหน้า เป็นไปโดยอัตโนมัติ ส่วนกฎหมายในประเทศตะวันตกนั้น ผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นด้วยอำนาจของรัฐหรืออำนาจอื่นใด เป็นผู้ลงโทษผู้กระทำผิดและเป็นผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย

ค. แตกต่างกันในเรื่องผู้มีอำนาจหน้าที่ ผู้มีอำนาจในภาคตะวันออกนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องสอนให้คนทำดี และการที่จะสอนให้คนอื่นทำดีปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องทำด้วยการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเสียก่อน แต่ในขณะที่กฎหมายของประเทศตะวันตกนั้น สภาพบังคับหรือกำลังที่ใช้ขู่เข็ญนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในประเทศตะวันออก คำสั่งหรือคำบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจนั้นเป็นเพียงกฎเกณฑ์ชั่วคราว ถ้าจะจัดเป็นกฎหมายก็ถือเป็นกฎหมายได้ แต่เป็นเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น กฎที่ภาษาจีนเรียกว่า **"ฟา"** เป็นกฎประเภทหนึ่งที่มีศักดิ์ต่ำมาก ต่ำกว่ากฎหมายประเภทแรก เป็นกฎที่ออกโดยผู้มีอำนาจเพื่อที่จะประกอบรัฐกิจ หรือดำเนินรัฐประศาสโนบายของตัวเองในขณะที่ตนเองมีอำนาจอยู่ แต่เมื่อหมดอำนาจไปแล้ว กฎหมายเหล่านี้ย่อมหมดสภาพไปด้วย ส่วนประเทศตะวันตกนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นิยมอำนาจปฏิฐานหรือ Postivist เชื่อว่าคำบังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจซึ่งมีผลร้ายกำกับอยู่เท่านั้นที่เป็นกฎหมาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงอย่างอื่น และส่วนที่แตกต่างกันสำคัญที่สุดคือเรื่องของการเน้นถึงสิทธิและหน้าที่ของกฎหมายแบบตะวันออกและตะวันตก กล่าวคือกฎหมายของตะวันออกนั้นเป็นกฎหมายที่เน้นถึงหน้าที่ ในขณะที่กฎหมายแบบตะวันตกนั้นเป็นกฎหมายที่เน้นถึงอำนาจ ชาวฝรั่งเศสคนหนึ่งได้เขียนไว้ว่าแนวความคิดเรื่องสิทธินั้นเป็นเรื่องแปลกสำหรับแนวคิดเรื่องธรรมะของชาวฮินดู ธรรมะเป็นเรื่องการกำหนดหน้าที่ซึ่งบุคคลพึงมีตามชั้นวรรณะของตน หน้าที่เหล่านี้มีความแตกต่างกันออกไป หน้าที่เหล่านี้

เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อความสุขสบายในภพนี้หรือภพหน้าต่อไป บุคคลชั้นสูงกว่านี้ย่อมมีหน้าที่หนักกว่าบุคคลที่อยู่ในชั้นที่ต่ำกว่า

ง. แตกต่างกันในรูปแบบของกลไกควบคุมสังคม (Social Control Machanism) สังคมของประเทศตะวันตกนั้นควบคุมสังคมด้วยการใช้กฎเกณฑ์ บางครั้งเรียกว่าการควบคุมสังคมแบบอิงกฎ ตรงข้ามกับสังคมตะวันออกที่ใช้ชุมชนเป็นเกณฑ์ในการควบคุมหรือการควบคุมสังคมแบบอิงเกณฑ์ ทั้งสองอย่างนี้มีความหมายแตกต่างกันคือ สังคมที่ควบคุมตัวเองด้วยการอิงกฎนั้น เป็นสังคมสละอำนาจในการควบคุมระเบียบของสังคมตัวเองให้แก่องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมสังคม ในขณะที่สังคมแบบอิงชุมชนนั้น ยังคงรับเอาหน้าที่ควบคุมระเบียบไว้กับชุมชนของสังคมนั้นเอง ตัวอย่างเช่น ในสังคมชนบทของไทยไม่ได้มีการควบคุมระเบียบของสังคมด้วยกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นแต่เป็นการควบคุมสังคมด้วยบุคคลในสังคมนั้นเอง ในการที่จะบอกว่าสิ่งใดผิดหรือห้ามทำหรือไม่นั้น ไม่ใช่รัฐเป็นผู้บอกว่าผิด แต่ผู้ใหญ่ผู้อาวุโสกว่า บิดามารดาเป็นผู้บอกว่าผิด ไม่ชอบไม่ควรปฏิบัติ สังคมแบบอิงชุมชนนั้นมิได้มอบอำนาจการลงโทษให้แก่รัฐทั้งหมด แต่อำนาจในการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมนั้น ยังคงอยู่ที่ตัวชุมชนนั้นเอง ไม่จำเป็นว่าบุคคลนั้นจะต้องเฆี่ยน โบยตี หรือลงโทษด้วยวิธีการรุนแรงอื่น ๆ สังคมนั้นเพียงแต่ประณามเท่านั้น ก็ถือได้ว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงเพียงพอแล้ว วิธีการควบคุมสังคมแบบอิงชุมชนนี้นักมนุษยศาสตร์เชื่อว่ามีมานานแล้ว ในขณะที่สังคมแบบอิงกฎนั้น เพิ่งมีวิวัฒนาการมาในระยะเวลาไม่นานมานี้

จากการวิจัยพบว่าสังคมตะวันตกเป็นสังคมแบบอิงกฎ กล่าวคือเป็นสังคมที่ควบคุมระเบียบของสังคมตัวเองด้วยการใช้กฎหมาย เมื่อมีการควบคุมสังคมด้วยกฎหมายจึงต้องมีองค์กรขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกฎหมายนั้น และยังจะต้องมีงบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมืออื่น ๆ เพื่อใช้ในการบริหารกระบวนการต่าง ๆ เหล่านั้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศตะวันตกดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพเพราะเป็นประเทศที่ร่ำรวยมั่งคั่ง และนอกจากนั้นประชาชนของประเทศตะวันตกยังเข้าใจว่าการควบคุมสังคมโดยใช้ชุมชนนั้นเองขาดความแน่นอนและประสิทธิภาพ **ปัญหาที่พบในเรื่องนี้คือประเทศไทยเรานั้นจะใช้สังคมแบบใดจึงจะเหมาะสมที่สุด ถ้าต้องการให้ประเทศไทยเป็นสังคมอิงกฎอย่างที่เป็นอย่างเช่นสังคมของชาวตะวันตกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เรามีความพร้อมหรือไม่ที่จะทำให้สังคมของไทยเรานั้นเป็นสังคมที่อิงกฎอย่างสมบูรณ์ คำว่าพร้อมนี้ตัวอย่าง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียมีงบประมาณที่จะใช้บริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มากกว่างบประมาณของประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศทั้งหมด** ประเทศไทยมีทางที่จะหางบประมาณมาใช้เช่นนั้นหรือไม่ และถ้าเราไม่พร้อมเราจะทำอย่างไร

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ ถึงข้อบกพร่องของกระบวนการในประเทศไทยและการวิจารณ์ในส่วนที่ ๒ ถึงความน่าสงสัยของการนำอิทธิพลทางนิติศาสตร์ของสังคมอื่นมาใช้โดยไม่ได้เตรียมความพร้อมของสังคม ที่จะรับเอาระบบกฎหมายของผู้อื่นมาใช้ นำมาสู่บทสรุปว่า ความพร้อมและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยจะมีมากขึ้นเมื่อ

ก. สังคมไทยได้รับความรู้และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงระบบการยุติธรรมตามแบบที่ประเทศไทยได้เลือกใช้ บุคคลทั่วไปควรเข้าใจความเป็นมาของระบบการดำเนินการ และการบริหารของระบบ และต้องยอมรับผลที่อาจเกิดขึ้นกับตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด เพื่อให้ระบบดำเนินไปอย่างราบรื่น รัฐต้องทำความเข้าใจกับบุคคลให้ได้ว่าในบางครั้งสังคมอาจเห็นว่าการดำเนินการของระบบขัดหรือฝ่าฝืนต่อวิถีความเป็นอยู่ของสังคม แต่สังคมต้องมีความอดทนและมีความเชื่อมั่นในระบบ

ข. กระบวนการต้องมีจุดยืนที่ชัดเจนและต้องมีความเป็นเอกภาพที่แท้จริง ความมีเอกภาพนี้หมายถึงความมีเอกภาพในนโยบายของสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานของสังคม และองค์กรของกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดมั่นในกระบวนการเดียวกัน

ค. กระบวนการต้องการผู้ที่มีความรู้อย่างแท้จริง ดังที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับระบบการยุติธรรมนั้น ย่อมได้มาจากการศึกษาค้นคว้า ณ สังคมที่ระบบการยุติธรรมนั้นใช้อยู่ การขอหยิบยืมทฤษฎีความรู้ของสังคมอื่นมาใช้อาจทำได้ในความจำเป็นระดับหนึ่ง แต่ความรู้ที่แท้จริงควรจะมีขึ้นในเวลาต่อมา นักนิติศาสตร์ไทยมีความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีของต่างประเทศมาก แต่มีความรู้น้อยเกี่ยวกับทฤษฎีความยุติธรรมในสังคมไทย และการหาความรู้ในสังคมไทยควรจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้

ง. ความเป็นราชการของกระบวนการเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การพยายามกระจายอำนาจการบริหารงานยุติธรรมให้ส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะว่าบุคคลส่วนมากมีส่วนร่วมในกระบวนการ กระบวนการก็จะถูกรวมเข้าในโครงสร้างอันจำเป็นของสังคมท้องถิ่น และในที่สุดบุคคลจะได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการนี้เท่าเทียมกัน

จ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่ใช้ในชุมชนเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของระบบ โดยใช้ทรัพยากรของการควบคุมสังคมที่มีอยู่ในสังคมนั้น ๆ ให้เป็นประโยชน์ได้มากที่สุด

คงจะเป็นที่ยอมรับกันได้ว่า ความรู้พื้นฐานของโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประเทศให้ความสนใจต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมากกว่าการพัฒนาทางสังคม

และบุคคลทั่วไปยังเชื่อว่าความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นำมาซึ่งความมั่งคั่งและความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ แต่สังคมมิได้มีความอยู่รอดอยู่เพียงเพราะมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว สังคมที่น่าอยู่คือสังคมที่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่สมาชิกของตนเองอย่างถ้วนหน้ากันด้วย

รองศาสตราจารย์ ประธาน วัฒนวาณิชย์ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอรายงานประกอบการพิจารณาศึกษาในการประชุมใหญ่เช่นกัน โดยเน้นถึงแนวทางพิจารณาภาพรวมกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สรุปที่เป็นสาระสำคัญได้ว่า

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายในการป้องกันสังคม (Social Defense) ระบบความยุติธรรมอาญาหรือความเป็นอิสระขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นระบบ อาจพิจารณาได้อย่างน้อย ๓ ทัศนะหรือมิติที่มีความสัมพันธ์กัน

มิติแรก กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบบรรทัดฐานของสังคม (Normrative System) ประกอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นค่านิยมของสังคมในการบัญญัติความผิดและโทษสำหรับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

มิติที่สอง กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบบริหารงาน (Administrative System) ในทัศนะนี้กระบวนการยุติธรรมเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับใช้กฎหมายอาญา ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล งานราชทัณฑ์ และงานบริการด้านอื่น ๆ

มิติที่สาม กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบสังคม (Social System) ตามทัศนะนี้การนิยามความประพฤติที่เป็นอันตรายต่อสังคมและเป็นความผิดจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่าง ๆ ในสังคม ความผิดทางอาญาไม่เพียงแต่เป็นการบัญญัติกฎหมายอาญาโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายในหมู่ประชาชนทุกระดับด้วย

ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมทั้งสามมิตินี้ อาจนำมาบูรณาการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของทั้งระบบก็ได้

ในกรณีการดำเนินคดีอาญาในความผิดใดความผิดหนึ่ง เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์ เราอาจพิจารณาตั้งแต่บทบัญญัติกฎหมายอาญาซึ่งห้ามการลักทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต (ป.อาญา มาตรา ๓๕๔) การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจต่อผู้ต้องหาลักทรัพย์ การจับ และการสอบสวน ไปจนกระทั่งการฟ้องคดีของเจ้าพนักงานอัยการ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในเรือนจำ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวด้วย

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบจึงเป็นผลอันเกิดจากการปฏิสัมพันธ์กัน (Interaction) ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย การปฏิบัติงานขององค์กรบริหารงานยุติธรรม ทัศนคติของประชาชนและพฤติกรรมทางสังคม การกล่าวถึงระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Creminal Justice System) ทั้งหมดจึงเป็นสิ่งที่สลับซับซ้อนอย่างยิ่งและหาข้อยุติได้ยาก นอกจากนั้นกระบวนการยุติธรรมยังประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ (Component) หรือระบบย่อย (Sub - System) ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การปฏิบัติงานหรือการดำเนินนโยบายใด ๆ ในระบบหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อระบบอื่นได้ไม่มากก็น้อย

การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมจึงมีความจำเป็นจะต้องกระทำในระดับต่าง ๆ

๑. ระดับโครงสร้างของสังคม

๒. ระดับกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ และ

๓. ระดับองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ระบบตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม และงานราชทัณฑ์ เป็นต้น

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบในการป้องกันสังคมและควบคุมอาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แนวความคิดขั้นพื้นฐาน ในการป้องกันสังคมมีอยู่ ๕ ประการ ได้แก่

๑) ศึกษาวิเคราะห์ระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ถ้าจำเป็นอาจต้องปฏิรูประบบ และเปลี่ยนแปลงค่านิยมเสียใหม่

๒) การนำศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ (Human Science) มาประยุกต์ใช้ในการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งการนำวิธีการศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินผล เพื่อปรับปรุงสถาบันป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้ทันสมัย ให้เหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขการเกิดอาชญากรรมและความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๓) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจะไม่ใช้การแก้แค้นทดแทนหรือใช้วิธีการลงโทษอย่างรุนแรง แต่ควรจะใช้วิธีการป้องกันและแก้ไขผู้กระทำความผิดในบริบทของการรักษาระเบียบของสังคม (Social Order) ส่งเสริมขบวนการที่ทำให้กฎหมายอาญามีมนุษยธรรม แสวงหาวิธีการป้องกันอาชญากรรมอื่น ๆ ที่มีอยู่ในระบบสังคม เช่น ระบบกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง ระบบการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เป็นต้น อันจะนำไปสู่แนวทางควบคุมอาชญากรรมโดยใช้ระบบสังคมและกฎหมาย

๔) การลงโทษผู้กระทำความผิดและนโยบายทัณฑวิทยาจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕) การใช้ความพยายามในการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมอย่างสร้างสรรค์ในแนวทางที่เป็นสากล การศึกษาเปรียบเทียบและแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในระหว่างนักกฎหมาย นักสังคมวิทยา นักอาชญาวิทยา และนักวิชาการด้านอื่น ๆ

การป้องกันสังคมและการควบคุมอาชญากรรมโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมจะไม่สมบูรณ์ถ้าขาดการพิจารณาทางด้านเหยื่ออาชญากรรม (Victim) นโยบายของรัฐควรเน้นการป้องกันมิให้มีผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม และการป้องกันมิให้บุคคลหรือองค์กรทำร้ายผู้อื่น รวมทั้งให้ผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่าที่จะทำได้

กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมมีความสัมพันธ์กันในการส่งเสริม ควบคุม และรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (Internal Peace) การรักษาเสถียรภาพ (Stability) และความยุติธรรม (Fairness) ในสังคม

ข้อควรระลึกและระมัดระวังก็คือ **"กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม"** เพราะระบบงานยุติธรรมไม่สามารถแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของปัญหาอาชญากรรม ภายในข้อจำกัดนี้กระบวนการยุติธรรมอาจทำให้สังคมเลวร้ายมากขึ้น ในขณะที่ไม่สามารถทำให้ระบบสังคมดีขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมสามารถส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลได้เช่นเดียวกัน

ค่านิยมที่สำคัญอันเป็นแนวทางในการส่งเสริมและชี้นำให้ระบบความยุติธรรมทางอาญาดีขึ้นได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) การปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเหมาะสม (Defency) การเพิ่มพูนความรู้ในระบบงานยุติธรรม (Acquistion of Knownledge)

หน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญมีอยู่ ๒ ประการ

๑. ควบคุมอาชญากรรมให้อยู่ในขอบเขตหรือระดับซึ่งสังคมและวัฒนธรรมนั้นจะยอมรับได้ (Secondary Prevention)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่ดังกล่าวคือการลดจำนวนอาชญากรรมในกลุ่มผู้กระทำความผิดซึ่งถูกดำเนินคดี และพยายามยับยั้งบุคคลมิให้กระทำความผิดโดยการจับกุม สอบสวน ฟ้อง พิจารณาพิพากษาและลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นการป้องกันทั่วไป การป้องกันพิเศษหรือการป้องกันบางส่วน

แม้ว่าบทบาทและหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมจะมีข้อจำกัดไม่เป็นไปตามที่สังคมคาดหวังไว้ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมอาจอ้างความสำเร็จในผลงานของตนมากกว่านี้ โดยความเป็นจริงแล้วกฎหมายอาญาและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถทำอะไรได้มากนักในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของสังคม ได้แก่ ความไม่เสมอภาคทางสังคม ความไม่เสมอภาคทางด้านการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ โอกาสในการแสวงหาอาชีพ การงาน และปัญหาความยากจนของประชากร สภาพปัญหาของสังคมดังกล่าวทำให้ระบบงานยุติธรรมทั้งระบบมีหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมไว้ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น (Containment)

ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความยุติธรรมในสังคม (Social Justice) มีอยู่ ๒ ระดับ

๑. ระดับความเป็นธรรมในสังคม (Distributive Justice) ในระดับนี้จะเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและความเสมอภาคทางด้านโอกาสของบุคคลในสังคม

๒. ระดับการเยียวยาสิทธิ (Remedial Justice) ในระดับนี้จะเกี่ยวข้องกับความผิดพลาด การชดใช้ความผิด การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหรือระหว่างรัฐกับบุคคล

ดังนั้นจึงไม่มีการเยียวยาสิทธิใดหรือการเยียวยาความยุติธรรมใดโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะนำมาแก้ไขทดแทนความไม่สมดุลและความไม่ยุติธรรมในสังคมได้ ตัวอย่างที่ประจักษ์ในเรื่องนี้ได้แก่ การกระจายรายได้ ช่องว่างระหว่างชนชั้น การว่างงาน ความยากจน การไม่รู้หนังสือ โรคภัยไข้เจ็บ ฯลฯ

ถ้าเราจะวางแผนในการป้องกันอาชญากรรมอย่างแท้จริงแล้ว เราไม่ควรจะพึ่งกระบวนการยุติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรจะพิจารณาระบบของสังคม ซึ่งทำหน้าที่ดูแลด้านการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ การคมนาคม การจ้างงาน วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมทางสังคมของบุคคลด้วย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมจะทำหน้าที่ภายใต้ความสมดุลหรือความไม่สมดุลของความยุติธรรมในสังคมซึ่งดำรงอยู่ในสังคมนั้น กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบจะทำหน้าที่ได้ดีที่สุดตราบเท่าที่ไม่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมนั้นเลวร้ายลงไปอีก ไม่ว่าความไม่เท่าเทียมกันนั้นจะมีมากหรือน้อย กระบวนการยุติธรรมจะสามารถทำหน้าที่ได้น้อยมากในการลดความไม่เสมอภาคทางสังคมดังกล่าวแล้ว

กล่าวโดยสรุป กระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญในการควบคุมปริมาณอาชญากรรมและการกระทำความผิด ภายใต้สภาพการณ์ของโครงสร้างทางสังคม การเมือง

และเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ดีขึ้นจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในระบบให้สูงขึ้น การปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบอย่างเหมาะสมและเพิ่มพูนความรู้ในระบบงาน

ข้อสรุป

การปฏิวัติกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษและการจัดพิมพ์รายงานเผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีประเด็นหลายประเด็นที่น่าสนใจและพอจะนำมาเทียบเคียงกับปัญหาของกระบวนการยุติธรรมของไทยได้หลายประการในที่นี้จะได้นำข้อเสนอแนะบางประการในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. การวางแผนกระบวนการยุติธรรมจะต้องกระทำทั้งระบบ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในส่วนใดจะต้องให้ส่วนอื่นรับรู้หรือมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ หมายความว่าการวางแผนและการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมควรจัดทำโดยองค์กรหรือคณะกรรมการระดับชาติ

๒. มีกระบวนการกลั่นกรองและเยียวยาสิทธิในกรณีอำนวยความยุติธรรมผิดพลาด ความยุติธรรมที่ผิดพลาดมักจะเกิดจากคำสารภาพที่ได้มาโดยมิชอบหรือไม่เป็นความจริง ความลำเอียงในการใช้พยานหลักฐาน รายงานการพิสูจน์หลักฐานและการตรวจทางนิติเวชผิดพลาดหรือแปลข้อมูลผิด การอุทธรณ์คดีและการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณา ใหม่กระทำได้ยาก รวมทั้งเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับความผิดพลาดของตน

๓. การสอบสวนคดีอาญาสมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ทั้งในระดับโครงสร้างของกฎหมาย พนักงานสอบสวน และคุณสมบัติเฉพาะของผู้ประกอบวิชาชีพ ข้อเสนอในที่นี้อาจพิจารณาได้หลายระดับ

๓.๑) การสอบสวนคดีอาญาทั่วไปและคดีอาญาอื่นกระทำโดยองค์กรตำรวจเช่นเดิม แต่จะต้องยกระดับมาตรฐานและการฝึกอบรมให้สูงขึ้น

๓.๒) ให้เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีความรู้ความสามารถมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดกฎหมายซึ่งหน่วยงานของตนรับผิดชอบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับอาหารและยา และกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินและกฎหมายควบคุมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

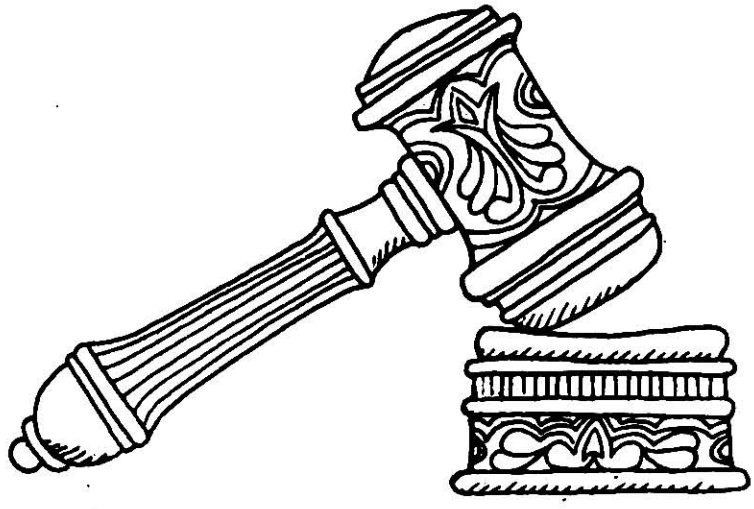
๓.๓) ให้อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเฉพาะความผิดบางประเภทควบคู่ไปด้วย (Concurrent Jurisdiction) หรือมีกลไกให้ผู้พิพากษานายเดียวไต่สวนก่อนการพิจารณาคดี

ระบบการสอบสวนในประเทศที่พัฒนาแล้วควรได้รับการพิจารณาและนำมาศึกษาเปรียบเทียบอย่างจริงจังกับระบบที่เป็นอยู่ของไทย

๔. การประเมินผลงานของตำรวจควรพิจารณาในด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณในทางสถิติ เช่น การจับผู้ต้องหา

๕. ให้จัดตั้งเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงาน (Authority) ในองค์กรระดับกระทรวงขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณากรณีการดำเนินคดีอาญาผิดพลาดหรือไม่เป็นธรรม รวมทั้งกำกับดูแลการสอบสวนของตำรวจ

๖. ให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษา หรือคณะผู้เชี่ยวชาญขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันทางนิติเวชศาสตร์ และการพิสูจน์พยานหลักฐาน รวมทั้งการสอดส่องดูแลมาตรฐานของห้องตรวจทดลองและห้องปฏิบัติการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (ในกรณีอนุญาตให้เอกชนตั้งห้องตรวจพิสูจน์หลักฐานได้)



"ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันนี้ มีหน้าที่ปฏิบัติงานหลายอย่างต่างกัน ในขอบเขตที่กว้างขวางมากยากจะกล่าวให้ทั่วถึงได้ หน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ การสืบสวนสอบสวนหาความจริงในเนื่องต่าง ๆ แล้ววินิจฉัยตัดสินให้ได้โดยถูกต้องเที่ยงธรรม เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วหน้า และรักษาความสุจริต ความเป็นธรรม ความสงบสุขในแผ่นดิน

ในการนี้ท่านทั้งหลายมักจะถูกปิดบังอำพรางหรือบิดเบือนให้เข้าใจผิดอยู่ตลอดเวลา ด้วยคำเท็จ ด้วยการหลีกเลี่ยงแก้ตัวโดยเพทุบายต่าง ๆ ของผู้กระทำผิด ซึ่งต้องการเอาตัวรอด และของผู้ต้องการเบียดบังเอาผลประโยชน์นานาประการ จึงย่อมทำให้แต่ละคนต้องตรากตรำจำเจอยู่กับปัญหาหนักใจ หนักสมอง สารพัด และมีความเคร่งเครียดอยู่ตลอดเดือนตลอดปี จนทำให้บางคนมีความคิดความอ่านสับสน ระแวงสงสัย โกรธง่าย มองคนไปในแง่ลบ และในที่สุดอาจวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ ผิดไปอย่างตรงข้ามได้ง่าย ๆ เพราะฉะนั้น ตำรวจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหนักแน่นทั้งทางกาย ทางวาจาและที่สำคัญที่สุดคือทางความคิดจิตใจ นายตำรวจทั้งหลาย ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาชั้นสูงแล้ว หรือนายตำรวจสำเร็จใหม่ จำเป็นต้องควบคุมจิตใจให้มั่นคง โดยพยายามปลูกฝังความเข้มแข็งหนักแน่นให้เกิดขึ้นสมบูรณ์ในความคิดอ่าน ตั้งตัวตั้งใจให้เป็นกลาง ไม่หวั่นไหว ไม่สะทกสะเทือนด้วยอคติความลำเอียง ด้วยความโกรธความหลง รวมทั้งอามิสเครื่องล่อใจทั้งปวง อันเป็นต้นเหตุใหญ่ที่มักทำให้บุคคลเสียความเป็นกลาง และเสียคน ถ้าควบคุมรักษาใจให้หนักแน่นเป็นกลางได้สำเร็จ ความคิดพิจารณาก็จะกระจ่างชัด จะวินิจฉัยตัดสินกรณีต่าง ๆ ก็สามารถกระทำได้ตรงไปตรงมาตามความจริง อย่างกล้าหาญมั่นใจและภาคภูมิ"

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน
ในพิธีพระราชทานกระบี่และปริญญาบัตรแก่ว่าที่ร้อยตำรวจตรี
๕ เมษายน ๒๕๒๗

๒. ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม

กรมตำรวจได้มอบหมายให้ พลตำรวจตรี ชิดชัย วรรณสถิตย์ รองผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมใหญ่ของการสัมมนา สรุปความโดยสาระสำคัญได้ว่า

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน โลกในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เทคโนโลยีในด้านโทรคมนาคมส่งผลให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารอย่างรวดเร็ว ครอบคลุมไปทุกมุมโลก ด้านเศรษฐกิจและการค้าที่เปิดเสรีเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นในส่วนหนึ่งส่วนใดของโลกอาจกระทบไปทั่วโลก ดังเช่น กรณีการปรับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารกลางประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น โลกทุกวันนี้จึงเป็นโลกที่ดูเล็กและแคบอย่างถนัดใจ แต่ในขณะเดียวกันมีความสลับซับซ้อนในปัญหาของสังคมมากขึ้น

๑. ด้านเศรษฐกิจและการค้า มีการแข่งขันอย่างรุนแรงทั้งภายในประเทศและระหว่างระเทศ มีการปรับองค์กรกันอย่างขนานใหญ่ มีการยกเครื่องปรับองค์กรกันหรือที่เรียกว่า รีเอ็นจีเนียริ่ง

๒. ด้านการเมือง ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง โดยเฉพาะหลังจากการล่มสลายของประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ก่อให้เกิดกระแสที่แทบจะเรียกได้ว่าเป็นกระแสสากล คือความต้องการของประชาชนทั่วไปที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ กระแสนี้ก็คือกระแสประชาธิปไตยนั่นเอง

๓. ด้านสังคม ปัญหาของสังคมมีมากมายและทวีความซับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวที่สุด ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาจราจร ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน เป็นต้น สภาพปัญหานี้เป็นตัวชี้ถึงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ท้าทายพวกเราทุกคนที่อยู่ในแต่ละองค์กรของรัฐ

กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ เป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมอาชญากรรมและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น นับว่ามีความรับผิดชอบต่อปัญหาหลักของบ้านเมือง ทั้งนี้ เพราะปัญหาอาชญากรรมกับการแก้ไขนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ตลอดเวลา ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านสื่อมวลชน อีกทั้งเป็นประเด็นที่นำมาอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย แต่เป็นที่สังเกตว่าตำรวจจะเป็นองค์กรที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักหน่วงอยู่หน่วยเดียว ดูเหมือนกับว่าตำรวจเป็นองค์กรของรัฐองค์กรเดียวในการควบคุมอาชญากรรมของสังคม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

เป็นที่ทราบกันดีว่าตำรวจมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ ๒๔ ชั่วโมง สำหรับตำรวจนั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานควบคู่กับความเจริญของบ้านเมือง รัฐได้กำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวางและได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อเนื่องเรื่อยมาดังปรากฏในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ ๑ ภาคที่ ๑ ได้กำหนดหน้าที่ทั่วไปของกรมตำรวจไว้ ๔ ประการ ดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๒. รักษากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดในทางอาญา

๓. บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

๔. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

แม้ว่าในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี จะระบุหน้าที่โดยทั่วไปของกรมตำรวจไว้ ๔ ประการเท่านั้น แต่หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าหน้าที่โดยทั่วไปนี้ก็คือวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมทั่วไปก่อให้เกิดผลตามมาคือตำรวจต้องมีบทบาทหลายฐานะ เพื่อให้สามารถรับผิดชอบหน้าที่ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางและอีกประการหนึ่งก็คือองค์กรที่รับรองหน้าที่ดังกล่าว มีโครงสร้างที่ใหญ่โตและมีบุคลากรเป็นจำนวนแสนคน

สำหรับบทบาทหลายฐานะของตำรวจ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้นมีปรากฏในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี คือ

๑. ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วราชอาณาจักร

๒. ตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้าผู้ใดละเมิดก็มีหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้น และปราบปรามนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

๓. ตำรวจในฐานะข้าราชการกึ่งพลเรือน นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปดุจเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

๔. ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

๔. ตำรวจในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าป้องกันและต่อสู้กับข้าศึก ทั้งในเขตที่ทำการยุทธและมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในฐานะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดอำนาจของตำรวจไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตำรวจได้อย่างสมบูรณ์ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่สำคัญ อาทิ

๑. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ เป็นกฎหมายหลักที่มีความสำคัญยิ่งฉบับหนึ่ง ที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจพอสรุปได้ดังนี้

(๑) ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รักษาความสงบของประชาชน รวมอยู่ในคำจำกัดความของคำว่า **"เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ"** ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร

(๒) ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน ย่อมมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาภายในเขตอำนาจของตนตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ

(๓) อำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีอาญา อาจเป็นทั้งกรณีที่มีหมายจับและไม่มีหมายจับ รวมทั้งการค้นตัวในที่สาธารณสถาน

(๔) อำนาจควบคุมตัวผู้กระทำความผิดที่ถูกจับไว้ได้ตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(๕) อำนาจตรวจค้นเคหสถานที่อยู่อาศัย และสำนักงานของบุคคลอันเป็นที่รโหฐานตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

๒. อำนาจตามกฎหมายพิเศษอื่น กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น นอกจากประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลักแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติให้อำนาจตำรวจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งตำรวจต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติอาวุธปืน ฯ พระราชบัญญัติจราจรทางบก เป็นต้น จะสังเกตเห็นว่าสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ส่งเสริมและล่อแหลมต่อการประกอบอาชญากรรม และบางประเภทก็เป็นภัยต่อความปลอดภัย รวมทั้งศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีกฎหมายออกมาควบคุมในลักษณะป้องกัน ดังนั้น อำนาจของตำรวจตามกฎหมายพิเศษเหล่านี้ สามารถทำให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ

๓. อำนาจของตำรวจตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ ซึ่งออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย เป็นการกำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยงานในกรมตำรวจไว้เป็นการเฉพาะหน่วยเพื่อประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อย

นอกจากนี้ยังมีพระราชกำหนด กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้อีกมากมาย ตำรวจจึงมีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางเพื่อให้ปฏิบัติราชการในหลายฐานะได้อย่างมีประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม ตำรวจไทยทั่วไปแม้ตามปกติจะไม่มีเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่รับผิดชอบในการระงับปราบปรามผู้กระทำผิดคดีอาญาต่าง ๆ หรือเป็นการปฏิบัติงานนอกเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ซึ่งตนต้องรับผิดชอบโดยตรงก็ตาม หากมีเหตุเกิดขึ้นซึ่งอยู่ในลักษณะที่จะต้องระงับปราบปรามก็ต้องปฏิบัติตามความจำเป็นแก่กรณี อาทิ รีบระงับหรือป้องกันมิให้เหตุนั้นลุกลามร้ายแรงขึ้นหรือเมื่อมีเหตุเกิดซึ่งหน้าก็ต้องรีบติดตามตัวผู้กระทำความผิดเพื่อจับกุมโดยกระชั้นชิด เป็นต้น ตำรวจทุกคนต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องรีบดำเนินการเรื่องนั้นตามอำนาจจะละเว้นไม่ได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจไทยมีอย่างกว้างขวางก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านการจัดองค์การและบุคลากรรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นองค์กรใหญ่สลับซับซ้อนและบุคลากรจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจและพยายามที่จะแก้ไขตลอดเวลา โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจให้แน่นอนและชัดเจน รวมตลอดทั้งลดภาระหน้าที่ของตำรวจให้น้อยลงไป ดังที่คณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจชุด พลเรือเอก เกตุ สันติเวชกุล เป็นประธานได้มีความเห็นว่า หน้าที่ของตำรวจควรจะต้องพิจารณาให้มีหน้าที่ชัดเจนในลักษณะที่ไม่กว้างขวางครอบคลุมครอบจักรวาลเหมือนที่เป็นอยู่ หรือแคบจนละเลยกิจกรรมที่ควรปฏิบัติไป พร้อมกับเสนอแนะว่าหน้าที่ของกรมตำรวจโดยส่วนรวมมีดังนี้

๑. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

๒. รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาและกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ

๓. คุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน

๔. รับผิดชอบความมั่นคงของชาติตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้แล้วรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญ และพยายามที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของกรมตำรวจ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมตำรวจได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรมตำรวจควรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

๒. ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญา

๓. รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในราชอาณาจักร

๔. รักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชน

๕. อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ตามอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ

อีกทั้งการแยกงานที่มิได้กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ ตัดโอนให้ส่วนราชการอื่นที่รับผิดชอบโดยตรง ดำเนินการจัดเจ้าพนักงานของตนเองปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ โดยกรมตำรวจจะเป็นส่วนเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

การควบคุมอาชญากรรมและการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ตำรวจเป็นองค์กรเบื้องต้นของรัฐในการดำเนินคดีอาญา มีอำนาจตามกฎหมายนับตั้งแต่การสืบสวน จับกุม ตรวจค้น ควบคุม และสอบสวน ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย กล่าวคือตำรวจจะต้องมีขีดความสามารถในการควบคุมอาชญากรรม อีกทั้งต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการทำหน้าที่ป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรม หลักประกันเช่นนี้ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แม้กระทั่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขึ้นอย่างชัดแจ้ง ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

ในการควบคุมอาชญากรรมควบคู่กับการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ตำรวจจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตำรวจ เป็นต้นว่าการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ หากกระทำผิด ผิดกฎหมายใด ข้อหาใด สามารถจับกุมตัวได้ทันทีหรือไม่ ในการจับกุมนั้นหากมีข้อต่อสู้ขัดขืนการจับกุม ตำรวจจะใช้พละกำลังได้มากน้อยเพียงใด เหล่านี้ล้วนแต่ต้องใช้ดุลพินิจทั้งสิ้น และต้องใช้ในระยะเวลาอันสั้นก่อนที่จะตัดสินใจ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการใช้ดุลพินิจแต่ละครั้งนั้นอาจก่อให้เกิดผลดีผลเสีย หรือสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ แต่อย่างไรก็ดี การใช้ดุลพินิจของตำรวจนั้นมักถูกมองว่าเป็นเรื่องงานประจำวันของตำรวจมิได้มีความสำคัญ งานของตำรวจเป็น

งานที่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้อยู่แล้ว ตำรวจเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและต้องปฏิบัติให้ดีที่สุด เมื่อพบเห็นผู้ใดกระทำผิดกฎหมายเป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะต้องเข้าทำการจับกุมเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้ว การใช้ดุลพินิจของตำรวจมีความสำคัญดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และนับวันจะเป็นที่สนใจของประชาชนมากขึ้นตลอดเวลา ทั้งนี้สืบเนื่องจากประชาชนทั่วไปได้ตระหนักถึงสิทธิของตนเองมากขึ้นการใช้ดุลพินิจของตำรวจจึงอาจเป็นที่ล่อแหลมต่อการถูกคัดค้านจากประชาชน โดยทำการร้องเรียนหรือฟ้องร้องการกระทำของตำรวจต่อศาลได้

เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนมักประสบปัญหาในการใช้ดุลพินิจในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้สรุป ๓ ประเด็น คือ

๑. อำนาจหน้าที่ของตำรวจซึ่งมีอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมีความแตกต่างกันไปแต่ละเหตุการณ์ เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นมาปรับใช้กับบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจก่อนที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๒. กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมาใช้บังคับในสังคมมีจำนวนมาก ย่อมเป็นปัญหาแก่ตำรวจที่จะสามารถทำการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับได้อย่างสม่ำเสมอ ในการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและรักษาความสงบสุขได้ทุกสถานการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของตำรวจ ซึ่งรวมถึงจำนวนและคุณภาพของบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณด้วย

๓. สภาพแวดล้อมการทำงานของตำรวจเป็นเรื่องที่สำคัญอันหนึ่งที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจ เพราะสภาพแวดล้อมการทำงานของตำรวจมีลักษณะพิเศษหลายประการ

(๑) สภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินของตำรวจและประชาชน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผู้เสียหายและผู้ต้องหา ซึ่งอิทธิพลของผู้เกี่ยวข้องอาจจะเป็นผลกระทบต่อตำรวจทั้งทางตรงและทางอ้อมก็ได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบข้อบังคับมาหลายฉบับ อาทิ

๑) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกมาหลายฉบับ สาระสำคัญของข้อบังคับได้มีการกำหนดมาตรการถ่วงดุลการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องขออนุมัติทำการจับกุมจากผู้มีอำนาจพิจารณาตามระเบียบก่อน เว้นแต่กรณีความผิดซึ่งหน้า

๒) การให้ความคุ้มครองตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี นอกจากการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ทางกรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยยังได้ออกระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีให้ตำรวจถือปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ อันเป็นการขยายความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นเหตุให้การจับกุม ตรวจค้น ควบคุมคุมขัง การใช้เครื่องพันธนาการ การปล่อยชั่วคราวเป็นไปอย่างรอบคอบ

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ต้องยอมรับว่ามีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่เช่นกัน เป็นเรื่องที่กรมตำรวจจะต้องแก้ไขให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดหรือไม่ให้เกิดขึ้นเลยจะเป็นการดีที่สุด แม้ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุที่มุ่งผลในการป้องกันและปราบปราม ก็เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น เป็นหน้าที่ของกรมตำรวจที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของตำรวจ อีกทั้งนำวิทยาการตำรวจก้าวหน้ามาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของตำรวจในการควบคุมอาชญากรรม

นอกจากนี้แล้วในส่วนของการสอบสวนอันเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเรียบร้อยแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพิจารณาต่อไป ถือว่าเป็นขั้นตอนในการตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการสอบสวนใน ๔ ประการ คือ

๑. หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ ดังที่ทราบกันว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจของทุกสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนคล้ายคลึงกันมาก คือมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงอาจมีข้อปลีกย่อยที่หน้าที่ของตำรวจของแต่ละสังคม ดังเช่นตำรวจไทยมีภาระหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมงานบางลักษณะที่มิใช่งานของตำรวจอย่างแท้จริง ได้แก่งานการทะเบียน งานป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานเก็บภาษีคนต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา ญี่ปุ่น จะไม่ใช่หน้าที่ตำรวจ หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจจะเกี่ยวพันกับการจัดองค์การโดยตรง กล่าวคือเมื่อตำรวจมีหน้าที่ความรับผิดชอบใดแล้ว ก็ต้องมีองค์การรองรับภารกิจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ภารกิจขอบเขตกว้างขวางมากเท่าใดโอกาสที่ตำรวจจะเป็นหน่วยงานที่มีการจัดองค์การที่ใหญ่และมีความสลับซับซ้อนเป็นเงาตามตัว

๒. หลักการจัดองค์การ การจัดองค์การตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์การในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคต ย่อมมีความเกี่ยวพันกับหลักการจัดองค์การทั่วไป ซึ่งเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ใช้เป็นหลักในการจัดและพัฒนาองค์การตำรวจ จากประวัติความเป็นมาของตำรวจ

การจัดองค์การของตำรวจมีรูปแบบใกล้เคียงกับการจัดองค์การทหารมาก ไม่ว่าจะเป็นการจัดหน่วยงานหรือการบริหารหน่วยงานซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อการจัดองค์การตำรวจในปัจจุบันนี้ ตำรวจโดยทั่วไปยังมองตัวเองว่าเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายทหารหรือในลักษณะกึ่งองค์กรทหาร (Semi Millitary Organization) และหลักการนี้ยังมีอิทธิพลมากในองค์การของตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กิจการทหารพัฒนาควบคู่มากับกิจการของตำรวจอย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ดี สภาพพื้นฐานลักษณะงานของตำรวจในปัจจุบันนี้มีความแตกต่างจากสภาพงานของทหารเป็นอย่างมาก ซึ่งมีนักวิชาการตำรวจตั้งข้อสังเกตไว้ ๔ ประการเป็นอย่างน้อย คือ

(๑) ตำรวจปฏิบัติงานตามกำลัง โดยมีโอกาสใช้วิจารณญาณอย่างมากภายใต้ขอบเขตของการตีความตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับทหาร เพราะทหารต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ทำให้โอกาสที่จะใช้วิจารณญาณมีน้อย

(๒) สำหรับการริเริ่มและการวางแผนต่าง ๆ ของทหาร มักอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการจากระดับสูงลงมาระดับต่ำ ในขณะที่งานตำรวจ เช่น การสืบสวนสอบสวนและการบริการชุมชน เป็นต้น เริ่มจากตำรวจระดับปฏิบัติการเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้นถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูง

(๓) ทีมงานของตำรวจมีขนาดเล็ก หรือบ่อยครั้งเป็นการทำงานอิสระตามลำพัง ส่วนทหารมักปฏิบัติงานในลักษณะทีมงานขนาดใหญ่กว่า เช่น หมวดหรือกองร้อย เป็นต้น

(๔) ตำรวจต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง เพราะงานหลักของตำรวจเกี่ยวข้องกับทุกข์สุขของประชาชน แต่งานหลักของทหารคือการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าว ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของสาขาวิชาการบริหารของตำรวจ แนวความคิดในการจัดองค์การและการพัฒนาองค์การตำรวจ จึงได้เบนไปจากรูปแบบของทหารไปสู่หลักการของการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ตลอดจนได้นำเอกสารหลักการบริหารงานธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในงานตำรวจมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าการบริหารของตำรวจจะเข้าสู่หลักการบริหารธุรกิจมากขึ้นทุกขณะ สืบเนื่องจากหลักการบริหารธุรกิจเป็นหลักการที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา จึงมีความก้าวหน้าและทันสมัย หากนำไปใช้อย่างเหมาะสมและถูกต้องแล้ว สามารถที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การของตำรวจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีผลสืบเนื่องมาจากหลักการจัดองค์การซึ่งเป็นไปในลักษณะผสมผสาน และจากความรุนแรงของอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น ทำให้นักบริหารงานของตำรวจได้เริ่มตระหนักถึงการที่จะปฏิรูป

องค์การตำรวจให้เป็นระบบที่ทันสมัย มีการทำงานสอดคล้องสัมพันธ์กัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน มิใช่ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานไปตามลำพัง ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. หลักการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดองค์การตำรวจนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของการปกครองประเทศ ประเทศเล็กหรือประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดียว มักจะเน้นให้ส่วนกลางมีอำนาจเป็นหลัก เพื่อความเข้มแข็งในการบริหารประเทศ รัฐสามารถระดมทรัพยากรได้มาก สะดวก รวดเร็ว มุ่งต่อผลประโยชน์ของชาติยิ่งกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่น การจัดองค์การตำรวจจะเป็นรูปตำรวจแห่งชาติเป็นองค์การตำรวจขนาดใหญ่เพียงองค์การเดียว สำหรับประเทศใหญ่ที่มีหลายรัฐอยู่รวมกันจะเน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญการจัดองค์การตำรวจจะเป็นระบบตำรวจท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยนั้น มีรูปแบบการปกครองรัฐเดียว การจัดองค์การตำรวจเป็นรูปแบบตำรวจแห่งชาติ โดยมีการจัดองค์การสัมพันธ์ทั้งลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินเฉพาะการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น สำหรับเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นคงอยู่ภายใต้หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยตำรวจที่อยู่ในภูมิภาค การจัดองค์การในส่วนกลางนั้นได้แก่ กรมตำรวจ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการต่าง ๆ หรือเทียบเท่า กองบังคับการตำรวจต่าง ๆ หรือเทียบเท่าที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง สำหรับองค์การตำรวจที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยตำรวจภูธรภาค ตำรวจภูธรจังหวัด และสถานีตำรวจภูธรอำเภอ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดและตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ เป็นต้น

๔. หลักการดำเนินคดี ตามกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนจับตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี โดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดี เพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ และในระหว่างนี้มีอำนาจควบคุมตัวตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ตำรวจจึงถือได้ว่าเป็นส่วนในระบบการดำเนินคดีอาญา การจัดองค์การตำรวจจะต้องให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม เพื่อรองรับซึ่งกันและกันและให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๕. หลักการป้องกันประเทศ ตำรวจมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการรักษาความสงบภายในประเทศไม่ว่าจะอยู่ในภาวะปกติ ภาวะฉุกเฉิน และภาวะสงคราม แทบจะกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ของตำรวจโดยตรงทั้งสิ้น ไม่เฉพาะความสงบจากอาชญากรรมในสังคมเท่านั้น ยังรวมถึงการกระทำของผู้ก่อความไม่สงบจลาจลวุ่นวายในเมือง ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศได้ ตำรวจจะเป็นหน่วยงานแรกที่จะต้องเข้าระงับเหตุและหากเหตุการณ์บานปลาย

สุดความสามารถของตำรวจแล้ว ทหารจึงจะออกมาดำเนินการระงับเหตุซึ่งเป็นหลักที่ถือปฏิบัติกันทั่วไปในประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในเรื่องความมั่นคงของประเทศนั้น ในบางประเทศอาจจะมีปัญหาอื่นอีกหลายประการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมไปถึงอธิปไตยของชาติด้วย ได้แก่ ปัญหาผู้ก่อการร้าย ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น ตำรวจอาจจะได้รับมอบนโยบายให้เข้าปฏิบัติการร่วมกับทหาร เช่น ในกรณีประเทศไทย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีหน้าที่ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายร่วมกับฝ่ายทหาร และเข้าร่วมกับฝ่ายทหารในการป้องกันประเทศในกรณีเกิดภาวะสงคราม ซึ่งรู้จักกันในนามตำรวจสนามเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประกอบกับประวัติความเป็นมาของตำรวจไทยในด้านตำรวจภูธรซึ่งในการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกให้ทำหน้าที่กึ่งทหาร เรียกกันว่าทหารโปลิศ มีหน้าที่ในการป้องกันเอกราชของประเทศ ควบคู่กับการรักษาความสงบภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์บ้านเมืองของประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่น่าไว้วางใจในความเป็นมิตรต่อกัน รัฐจึงได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันแนวชายแดนมิให้ศัตรูจากภายนอก ล่วงล้ำเข้ามาในประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การจัดองค์การของตำรวจย่อมต้องให้สอดคล้องกับหลักการป้องกันประเทศด้วย

จากภารกิจดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้กรมตำรวจเป็นกรมที่มีขนาดใหญ่โตมีกำลังพลรวมประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน ที่กระจัดกระจายปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั่วประเทศและมีงบประมาณกว่า ๓๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นเหล่าทัพที่ ๔ ของชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีปัญหาในการบริหารงานตามมา จึงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่ากรมตำรวจเป็นองค์กรที่ตกเป็นเป้าหมายของการผ่าตัดหรือปรับปรุงมาทุกรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

สภาพปัญหา ข้อขัดข้องในการดำเนินการ และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขคงจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างลำบากสำหรับทุกคนรวมทั้งผู้เขียนด้วยที่จะชี้ออกมาอย่างชัดแจ้ง เพราะได้มีความพยายามจากทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะภายในวงการตำรวจและภายนอกวงการตำรวจดังเช่นอดีตที่ผ่านมา เกือบจะทุกรัฐบาลที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการควบคุมอาชญากรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับในที่นี้จะขอสรุปรวมเป็นบางประเด็นที่เป็นหลัก ๆ ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมในประเด็นปลีกย่อยอื่น

๑. การบริหารงานบุคคล บางปัญหาที่สำคัญคือ

๑.๑ การกำหนดให้ข้าราชการในกรมตำรวจเป็นตำรวจเหมือนกันหมดทั้งกรมตำรวจ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้มีข้าราชการตำรวจเพียงประเภทเดียว ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ทำให้เกิดปัญหาตามมา อาทิ

(๑) ทำให้ข้าราชการตำรวจทุกคนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย มีอำนาจสืบสวนจับกุมหรืออื่น ๆ แต่ตามข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ธุรการหรือเทคนิคจะไม่มีความมั่นใจในการทำงานตำรวจได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม หากจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ก็จะมีความผิดตามกฎหมายได้

(๒) ทุกคนมียศตามตำแหน่งและแต่งเครื่องแบบตำรวจได้เหมือนกันหมด ทั้งที่งานที่เกี่ยวข้องไม่มีความจำเป็นต้องมีสิ่งเหล่านี้ มีปัญหาในเรื่องการรักษาวินัยตามมา

(๓) ระบบตำแหน่งและเงินเดือน ซึ่งเป็นการกำหนดค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในการรับราชการของตำรวจ ถูกกำหนดให้เป็นระบบเดียวกันหมด ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะผู้ที่ทำหน้าที่ตำรวจมีความตรากตรำและเสี่ยงภัยสูงกว่า เป็นต้น แต่ปัจจุบันได้รับการแก้ไขโดยพิจารณาเพิ่มเงินเฉพาะตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(๔) ทำให้รู้สึกว่ากรมตำรวจเป็นกองกำลังที่ติดอาวุธขนาดใหญ่เหมือนเหล่าทัพทหาร ทั้ง ๆ ที่ภารกิจของตำรวจนี้แตกต่างจากทหารโดยสิ้นเชิง

๑.๒ ปัญหาขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขวัญและกำลังใจของบุคคลถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจนั้นมีมากมาย อาทิ

(๑) การแต่งตั้งโยกย้ายและการพิจารณาความดีความชอบ เป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกคนของทุกหน่วยงานมิใช่เฉพาะงานตำรวจ แต่กรมตำรวจจะตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ทุกครั้งที่มีการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งคงจะมีทั้งส่วนที่ถูกบ้างและส่วนที่ผิดบ้าง อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าในการแต่งตั้งแต่ละครั้งย้อนอดีตขึ้นมา มักจะมีปัจจัยภายนอกแทรกแซงอยู่บ้างไม่มากก็น้อย ซึ่งกรมตำรวจพยายามกำหนดสายงานตำรวจต่าง ๆ ขึ้น กำหนดเงื่อนไขในการเปลี่ยนสายงาน กำหนดให้ใช้วิธีการประเมินผลงานของแต่ละคน กำหนดให้มีการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็ช่วยได้บ้าง อย่างไรก็ตาม คงเป็นหน้าที่ของกรมตำรวจที่จะต้องทบทวนในสิ่งเหล่านี้ ให้มีความกระชับมากขึ้นเพื่อส่งเสริมผู้มีความประพฤติดีเสียสละให้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในราชการ

(๒) ปัญหาสิทธิและค่าตอบแทนตำรวจยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยที่ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จนบางครั้งทำให้รู้สึกว่าเขาเหล่านั้นไม่สามารถปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีได้ อันจะนำไปสู่ปัญหาการหารายได้ในทางที่มิชอบตามมา

(๓) ปัญหาการขาดแคลนในอาวุธ อุปกรณ์สื่อสาร ยานพาหนะและอุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจและยอมรับว่าอุปกรณ์เหล่านั้นตำรวจจะต้องจัดหาเอง

๒. ภารกิจและโครงสร้างของกรมตำรวจ

ได้มีการพูดถึงภารกิจและโครงสร้างของกรมตำรวจปัจจุบันนี้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถตอบสนองในการควบคุมอาชญากรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ดังเช่นจากบันทึกรายงานการดำเนินการของคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างกรมตำรวจได้สำรวจรายงานที่กรมตำรวจปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน ได้มีความเห็นในเบื้องต้นว่า อาจจัดลักษณะงานออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(๑) กลุ่มงานที่เป็นภารกิจหลัก ได้แก่ งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมีสถานีตำรวจเป็นหน่วยภารกิจหลัก

(๒) กลุ่มงานที่เป็นภารกิจเสริม ได้แก่ งานที่ต้องปฏิบัติเสริมเพื่อเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ

(๓) กลุ่มงานที่ไม่ควรกำหนดให้เป็นภารกิจของกรมตำรวจ และควรตัดโอนไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงรับไปดำเนินการ

ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้เสนอให้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ที่แน่นอนชัดเจน งานหรือกิจการที่มิใช่หน้าที่โดยตรงของตำรวจควรโอนไปยังหน่วยงานอื่นหรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

ท่าทีของกรมตำรวจต่อกรณีนี้สามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งภารกิจหน้าที่ดังเช่นปัจจุบัน ไม่ต้องการที่จะเห็นกรมตำรวจถูกลดบทบาทลงไป พยายามหาเหตุผลต่าง ๆ สนับสนุน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มความคิดก้าวหน้าค่อนข้างจะเห็นด้วยกับงานตำรวจบางส่วนที่ควรจะตัดออกไปจากภาระหน้าที่ของกรมตำรวจตำรวจจะทำงานเฉพาะภารกิจหลักคือ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จะเห็นได้จากผลการประชุมคณะกรรมการพิจารณาทบทวนภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมตำรวจซึ่งกรมตำรวจได้ตั้งขึ้น ซึ่งมีข่าวเล็ดลอดออกมาว่าเห็นด้วยที่จะตัดหน่วยงาน

บางหน่วยงานออกไปจากกรมตำรวจ อาทิ ตำรวจรถไฟ งานทะเบียน เป็นต้น ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณาเบื้องต้นก่อนเสนอกรมตำรวจต่อไปอย่างไรก็ดีไม่ใช่ว่ากรมตำรวจไม่เคยตัดงานที่มิใช่งานตำรวจออกไป ได้เคยตัดงานทะเบียนรถยนต์ งานตรวจสอบและจัดทำหนังสือเดินทางออกไป ซึ่งเชื่อว่าหากกรมตำรวจได้ทบทวนภารกิจหน้าที่ของตนแล้ว คงจะทำให้กรมตำรวจลดภารกิจที่เป็นส่วนเกินอันส่งผลให้การบริหารงานภายในมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๓. ตำรวจกับการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ตำรวจมีหน้าที่ในการควบคุมอาชญากรรมกับทั้งให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไป แม้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมตำรวจจะมีความยุ่งยากลำบากเพียงใดก็ตาม และบุคคลที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์จะเป็นใครก็ตาม ตำรวจจะไม่สามารถที่จะไปกระทำการอันใด ที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลได้ ตำรวจจะต้องปฏิบัติการภายใต้หลักการ ดังนี้

(๑) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลไว้อย่างชัดแจ้ง

(๒) กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งคงจะได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นหลักที่จะได้ให้อำนาจของตำรวจในการสืบสวน จับกุม ตรวจค้น ควบคุม ตลอดจนสอบสวน

(๓) นอกเหนือจากข้อ (๑) และ (๒) แล้ว ตำรวจจะต้องปฏิบัติการภายใต้ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าในการปฏิบัติการควบคุมอาชญากรรมหรือป้องกันปราบปรามอาชญากรรมนั้น มีหลายกรณีที่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งอาจจะมีมูลเหตุ ดังนี้

(๑) มีความมุ่งหวังในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสูง จึงเน้นในหลักประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) มากกว่าหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือหลักนิติธรรม (Due Process Model) กล่าวคือต้องการที่จะกำราบอาชญากรรมนั่นเอง

(๒) กรมตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบในด้านอาชญากรรม มักจะตกอยู่ภายใต้ความกดดันในการที่ถูกเร่งรัดในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อีกทั้งเร่งรัดในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดในคดีสำคัญ ๆ ในหลายกรณีจะมีการชีดเส้นตายไว้ด้วย จึงทำให้ตำรวจต้องดำเนินทุกวิถีทางที่จะลดอาชญากรรมรวมทั้งติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาให้ได้

(๓) เกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเองที่จงใจกระทำผิดกฎหมายละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นการประพฤติปฏิบัติใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ไม่ว่าในกรณีใดหรือทั้งสามกรณีนี้ เป็นสิ่งกรมตำรวจไม่พึงประสงค์ที่จะให้เกิดขึ้นเลย แต่เมื่อเกิดขึ้นกรมตำรวจพยายามที่จะลงโทษทั้งวินัยและอาญา ดังเช่นแนวนโยบายของกรมตำรวจวางไว้ดังนี้

"ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นจะต้องรักษาชื่อเสียงเกียรติยศของกรมตำรวจ ต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นที่พึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชา ดูแลไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติไปในทางแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ หรือใช้หน้าที่ข่มเหงรังแกประชาชน ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ต้องดูแลผู้บังคับบัญชา ให้ไปดูแลประชาชนให้ดีที่สุด

สำหรับข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดกฎหมายเสียเอง ถือว่าเป็นผู้ที่สร้างความเสื่อมเสียและทำลายชื่อเสียงเกียรติยศของกรมตำรวจโดยส่วนตัว และเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อประชาชน จะต้องได้รับการลงโทษดำเนินคดีอย่างรุนแรง โดยไม่มีการละเว้นเป็นอันขาด และผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดซึ่งได้รับมอบหมายจะต้องได้รับการพิจารณาโทษด้วย"

กลไกในการตรวจสอบในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลนี้ **ตำรวจอาจจะเป็นส่วนราชการที่มีการตรวจสอบมากที่สุด** ทั้งนี้ เนื่องจากตำรวจนั้นถูกมองว่ามีอำนาจตามกฎหมายอยู่ในมือมาก การใช้อำนาจนั้นกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนการทำงานของตำรวจกระจายอยู่ทุกชุมชนและใกล้ชิดประชาชนอยู่ตลอดเวลา ผลของการปฏิบัติงานตำรวจสามารถให้คุณและโทษแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตำรวจจึงเป็นผู้ที่ถูกจับตามองมากที่สุดทั้งจากผู้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ากรมตำรวจมีระเบียบที่เกี่ยวข้องออกมาใช้บังคับให้ตำรวจถือปฏิบัติ นอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรอื่นที่ตรวจสอบ เช่น สื่อมวลชนที่ตรวจสอบและเจาะลึกในกรณีต่าง ๆ นักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ดังจะเห็นว่าข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยและทางอาญาในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

JURA EODEM MODO DESTITUUNTUR
QUO CONSTITUUNTUR

กฎหมายออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ
จะเลิกไปก็โดยอำนาจนิติบัญญัติ

๓. ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม

สภาทนายความเป็นกลไกสำคัญองค์กรหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง ได้มอบหมายให้นายพีระ ดุลยานุรักษ์ อุปนายกสภาทนายความฝ่ายวิชาการ เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษาประกอบการประชุมใหญ่ของการสัมมนา สรุปความโดยสาระสำคัญได้ว่า

วิชาชีพกฎหมายสาขาทนายความ นับได้ว่าเป็นสาขาที่มีความสำคัญสาขาหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะการเป็นทนายความเป็นการเข้าทำหน้าที่ประกอบภารกิจแทนตัวความที่แท้จริง และต้องทำหน้าที่นั้นให้ดีที่สุดเสมือนกับตัวความหรือดียิ่งกว่าตามชนิดหรือประเภทของอรรถคดีที่เกิดขึ้น หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้นหรือแก้ไขเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วให้ร้ายกลายเป็นดี หรือบรรเทาผลร้ายให้น้อยลง ตามกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป การปฏิบัติภารกิจอันนี้ของผู้ดำเนินอาชีพทนายความ นับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยผดุงความยุติธรรมของสังคม ให้ตั้งมั่นอยู่ด้วยความสันติและเรียบร้อย

ส่วนความเป็นมาของทนายความ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย ได้ทรงอธิบายไว้ในตำนานกฎหมายเมืองไทย โดยได้ทรงบรรยายเปรียบเทียบตัวบทบัญญัติที่ประกาศใช้ ปรากฏว่าได้บัญญัติประกาศใช้ตรงกับ พ.ศ. ๑๘๙๙ ปีมะแม สัปตศก เดือนอ้ายขึ้น ๒ ค่ำ ตรงกับจุลศักราช๗๐๗ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ คือพระเจ้าอู่ทอง จึงเห็นได้ชัดว่าคำว่า **"ทนาย"** ได้มีบัญญัติชัดแจ้งมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองในสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว และตามตัวบทกฎหมายดังกล่าวก็ปรากฏชัดแจ้งว่า **"ทนายความคือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้แก้คดีตามตัวความในคดีอาญา"** นั่นเอง

ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๗ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติทนายความขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อควบคุมทนายความที่หากินอยู่ตามศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศให้เป็นระเบียบดีงาม และตัดผู้ไร้คุณสมบัติอันไม่เหมาะสมไม่ให้เข้ามาเป็นทนายความ การเป็นทนายความจึงไม่อาจประกาศเป็นโดยอิสระอัตโนมัติเช่นกาลก่อน ต้องมีการสอบไล่หรือเรียนสำเร็จวิชากฎหมาย ได้เนติบัณฑิต ทำให้ฐานะของทนายความดีขึ้นและได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าปฏิบัติตนไม่ดีอาจถูกลบชื่อออกจากทะเบียนได้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้คำว่า **"ทนายความ"** เต็มภาคภูมิ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีพระราชบัญญัติทนายความออกมาใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้คำว่า **"ทนายความ"** โดยเต็มภาคภูมิเช่นเดียวกัน หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๐๘ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทนายความ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ คือพระเจ้าอู่ทอง ซึ่งมีตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับทนายความนั้น ปรากฏชัดแจ้งว่าทนายความนั้นคือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้แก้คดีตามตัวความในคดีอาญา ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีบทบัญญัติมีนัยเปิดช่องแสดงให้เห็นว่าอาจมีการแต่งตั้งทนายได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา รวมทั้งการทำอุทธรณ์คำพิพากษาด้วย สืบต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับทนายความมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติหรือมรรยาทของทนายความกับควบคุมคุณสมบัติของทนายความเป็นสำคัญ จะมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทนายความฉบับก่อน ๆ ก็คือพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีวัตถุประสงค์ในมาตรา ๗ (๕) ว่าส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาทนายความไว้ในมาตรา ๘ ว่า (๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ (๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาทนายความ และตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นบทบัญญัติให้ทนายความปกครองกันเองตามที่ทนายความได้เรียกร้องต้องการ ในอันที่จะปกครองตนเองมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๓ อันเป็นข้อยุติข้อหนึ่งในหลายข้อของการสัมมนานักกฎหมายทั่วประเทศในปีดังกล่าว เป็นความมุ่งหมายที่ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทนายความฉบับก่อน ๆ ซึ่งเรียกได้อย่างเต็มภาคภูมิว่าเป็นความปรารถนาและความสำเร็จของมวลทนายความทัวราชอาณาจักร

การบริหารงานของคณะกรรมการสภาทนายความ

อาชีพทนายความก่อนก่อตั้งสมาคมทนายความในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ถือว่าเป็นอาชีพนักกฎหมายสาขาทนายความ ที่ใช้ความรู้แก้ต่างและว่าความแทนตัวความ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมและค่าตอบแทนในการเลี้ยงชีพ ทำให้ถูกมองไปว่าทนายความเห็นแก่ตัวไถ่เดียวโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น เมื่อได้ก่อตั้งเป็นสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย ได้มีกิจกรรมช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายขึ้น และในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ คณะกรรมการสมาคมนำโดยนายมารุต บุนนาค นายกสมาคม ได้ขอพระราชทานวโรกาสเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กราบบังคมทูลถึงกิจกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพอพระราชหฤทัยและทรงมีพระราชดำรัสให้คณะกรรมการที่ได้เข้าเฝ้าดำเนินการเรื่องนี้ต่อมา ด้วยทรงเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ยากไร้ตามที่บัญญัติไว้เป็นวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทนายความฉบับปัจจุบันดังกล่าว

นอกจากการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายแล้ว ในมาตรา ๗ เดียวกันยังกำหนดไว้ใน (๒) ว่า ควบคุมมรรยาททนายความเกี่ยวกับมรรยาททนายความนี้ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า ก่อนที่ทนายความได้ปกครองกันเองตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มรรยาททนายความไม่ได้เป็นที่ยอมรับกันดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่หลังจากที่ทนายความปกครองกันเองมาเป็นปีที่ ๙ มรรยาททนายความได้ดีขึ้นจนเป็นที่ยอมรับของกระบวนการยุติธรรมสาขาอื่น ๆ ว่า ทนายความเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ทำให้ความวิตกกังวลที่เกรงกันว่าทนายความจะเอาอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายมาช่วยเหลือกันเองโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนหมดไป การควบคุมมรรยาททนายความ สภาทนายความต้องอาศัยกลไกสำคัญคือ คณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ ซึ่งทำงานด้วยความเสียสละและอดทนเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง สรุปสำนวนเสนอประธานกรรมการมรรยาททนายความ ก่อนที่คดีไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสภาทนายความ ถือได้ว่าคณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการสภาทนายความเป็นหนี้บุญคุณคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความอยู่ไม่น้อย

สิทธิมนุษยชนในพระราชบัญญัติทนายความ

ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้สิทธิบุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่า ประพฤติผิดมรรยาททนายความได้โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ นอกจากนั้นยังให้อำนาจ เจ้าพนักงานสาขากระบวนการยุติธรรมอื่น แจ้งข้อกล่าวหาทนายความได้อีกด้วย ถือเป็นการให้สิทธิบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือทนายความ รวมทั้งเจ้าพนักงานสาขากระบวนการยุติธรรมอื่น แจ้งกล่าวหาทนายความต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความได้ อันเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนทางหนึ่ง แต่ในข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ ระบุห้ามมิให้ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิแต่งตั้งทนายความเข้าว่าต่างแก้ต่างคดีของตน แต่อาจซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวน ข้อกำหนดนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นธรรม ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีอาชีพทนายความเช่นเดียวกับผู้กล่าวหาบางคน นอกจากนั้นสิทธิในการดำเนินคดีอาญาต่อมาได้บัญญัติว่า คำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความที่ยืนตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมรรยาททนายความให้จำหน่ายคดีหรือยกคำกล่าวหา ให้เป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่าผู้กล่าวหาหรือบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ แต่ตรงกันข้ามกับผู้ถูกกล่าวหาเมื่อถูกคณะกรรมการสภาทนายความมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อสภานายกพิเศษได้ภายในเวลาที่กำหนด ดังนี้สมควรจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณาแก้ไขให้ความเป็นธรรมกับประชาชน บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดมรรยาททนายความ เพราะเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานน่าจะได้มีโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิมนุษยชนในพระราชบัญญัติทนายความไว้บ้าง

การเป็นทนายความ

ผู้ที่จะเข้าประกอบวิชาชีพทนายความได้นั้น ต้องสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรี หรืออนุปริญญาทางนิติศาสตร์ หรือประกาศนียบัตรในวิชานิติศาสตร์ ซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรืออนุปริญญาจากสถาบันการศึกษาที่สภาทนายความเห็นว่าผู้ที่จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษานั้นมีมาตรฐานอยู่ในระดับที่ควรจะเป็นทนายได้ และต้องเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา นอกจากนี้ต้องผ่านการศึกษาอบรมวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ ภาคทฤษฎีไม่น้อยกว่า ๙๐ ชั่วโมง และภาคปฏิบัติไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เมื่อรับการอบรมจนครบหลักสูตรแล้วจะต้องสอบให้ผ่านการทดสอบของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความของสภาทนายความด้วย หลังจากสอบผ่านทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติแล้ว จึงจะมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นทนายความได้ แต่ผู้ที่เคยฝึกงานในสำนักงานทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี จะไม่ขอเข้ารับการฝึกอบรมจากสำนักฝึกอบรมวิชาทนายความแห่งสภาทนายความก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้สภาทนายความทราบตั้งแต่เริ่มเข้าฝึกหัดงานว่าได้เข้าฝึกหัดงานแล้ว และเมื่อฝึกหัดงานครบ ๑ ปี จึงขอเข้าทดสอบความรู้ ซึ่งเมื่อผ่านการสอบได้แล้ว ก็จะขอขึ้นทะเบียนเป็นทนายความได้ ส่วนผู้ที่เคยเป็นทนายความหรือเป็นผู้พิพากษา หรือตุลาการศาลทหาร พนักงานอัยการ หรืออัยการทหารมาก่อนแล้ว ก็ไม่ต้องผ่านการฝึกอบรมหรือทดสอบ สามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นทนายความได้เลย

ดังนั้น เราจะสามารถเห็นได้ว่าการเป็นทนายความในปัจจุบันกับสมัยก่อนมีความแตกต่างกันอย่างมาก เพราะในสมัยก่อนเพียงแต่จบการศึกษาชั้นอนุปริญญาหรือปริญญาตรีก็ขอขึ้นทะเบียนเป็นทนายความได้แล้วโดยไม่ต้องมีการอบรมและทดสอบความรู้แต่อย่างใด และเมื่อครั้งยังมีทนายความชั้นสอง ผู้ที่ต้องการเป็นทนายความอาจจะไม่มีความรู้ขั้นอนุปริญญาหรือปริญญาตรีก็ได้ เพียงแต่ขอทดสอบความรู้ทางกฎหมาย ถ้าสอบผ่านก็ขึ้นทะเบียนเป็นทนายความชั้นสองได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการเป็นทนายความในปัจจุบันมีความยากกว่าในสมัยก่อนมาก ผู้ที่จะเข้าประกอบวิชาชีพนี้จึงต้องเป็นผู้ที่มีใจรัก และมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นทนายความอย่างแท้จริง หากไม่เช่นนั้นแล้ว ผู้ที่จบการศึกษาขั้นเนติบัณฑิตสอบตกวิชาว่าความก็ยังมีให้เห็นอยู่หลายราย และก็มีบางส่วนที่ผ่านเข้ามาในวิชาชีพทนายความในระยะเวลาอันสั้นเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนสำหรับการที่จะสอบเป็นผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการ แต่ก็นับว่าในปัจจุบันนี้ทนายความที่ผ่านการทดสอบหรืออบรมมาแล้ว มีความรู้ความสามารถทั้งความประพฤติดีกว่าผู้ที่เป็นทนายความในระยะเริ่มแรกในอดีตมากนัก

ภาระและหน้าที่ของทนายความ

เมื่อทนายความเป็นสาขาหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ผู้ที่เข้ามาเป็นทนายความก็ต้องเป็นผู้ที่มีจิตใจรักความยุติธรรม และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อรับใช้สังคมและประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น

นับแต่วินาทีแรกที่ลูกความเข้ามาหาเพื่อขอคำปรึกษาด้านกฎหมาย ทนายความจะต้องให้คำปรึกษาอย่างตรงไปตรงมา ไม่พยายามบิดเบือนข้อเท็จจริงโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายและไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายในเรื่องนั้น เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงและปัญหาจากลูกความแล้ว ทนายความจะต้องวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและปัญหาของลูกความด้วยว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงใด และสามารถที่จะเยียวยาหรือแก้ไขโดยวิธีใดที่จะให้เกิดความยุติธรรมแก่ลูกความและฝ่ายตรงข้ามได้

หากมีกรณีที่จะต้องดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาในศาล ทนายความก็มิบังควรที่จะสร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จเพื่อเสนอต่อศาล เพราะจะทำให้ความยุติธรรมต้องถูกเบี่ยงเบนไปได้

การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

แม้จะมีหน่วยงานหลายแห่งอาสาเข้ามาช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย เช่น เนติบัณฑิตยสภา สำนักงานคุ้มครองและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือสถาบันการศึกษา แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็ต้องอาศัยทนายความเข้าไปช่วยเหลืออยู่ดี ทนายความเองก็มีสภาทนายความให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเช่นกัน โดยช่วยเหลือประชาชนใน ๓ ด้านด้วยกันคือ ช่วยเหลือทางอรรถคดี เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย และให้คำปรึกษากฎหมายแก่ประชาชนตามส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ทนายความประจำศาลและสถานีตำรวจ ซึ่งงานเหล่านี้ก็สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก แต่งานช่วยเหลือประชาชนในทางด้านคดีนั้น มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ขอความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ที่ยากจนและไม่ได้รับความเป็นธรรม และงานช่วยเหลือประชาชนทางด้านคดีความที่สภาทนายความได้เข้าไปช่วยเหลือแล้วหลายเรื่อง เช่น กรณีรถบรรทุกแก๊สระเบิดที่พังงา รถบรรทุกแก๊สระเบิดที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ โรงงานผลิตตุ๊กตาเคเดอร์ไฟไหม้ โรงแรมรอแยลพลาซ่าถล่มที่จังหวัดนครราชสีมา กรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และการช่วยเหลือคนไทยให้พ้นจากคุกเขมร เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓๒ ก็ได้บัญญัติให้รัฐต้องช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในคดีแพ่งก็เช่นเดียวกัน ซึ่งในเรื่องนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ ก็ได้บัญญัติไว้ให้ศาลมีอำนาจที่จะแต่งตั้งทนายความให้แก่จำเลยได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ว่าต้องเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป ไม่ใช่ทุกคดี

ส่วนคดีแพ่งนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๖ ก็ได้บัญญัติให้ประชาชนที่ยากจนสามารถที่จะขอดำเนินคดีในศาลอย่างอนาถาได้

งบประมาณในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

ในการช่วยเหลือประชาชนทางด้านอรรถคดี ซึ่งไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา สภาทนายความจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้แต่เดิมจะได้มาจากร้อยละสิบของค่าจดทะเบียน ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมของทนายความที่มาต่อใบอนุญาตหรือผู้ที่มาขอจดทะเบียนเป็นทนายความ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๖ รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับสภาทนายความเป็นจำนวนเงินประมาณ ๖ ล้านบาทเศษ เพื่อให้เป็นงบช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งสภาทนายความได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์โดยการจัดสรรให้ทนายความทุกจังหวัดทั่วประเทศเพื่อดำเนินการเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน ให้ทนายความไปประจำศาลและสถานีตำรวจและการช่วยเหลือประชาชนทางอรรถคดี ต่อมาในปี ๒๕๓๗ กับ ๒๕๓๘ รัฐบาลได้ให้งบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น ๑๔.๕ ล้านบาทเศษ แต่งบประมาณดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อทนายความในอันที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างถ้วนหน้า เพียงแต่สามารถลดภาระของสภาทนายความได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นเอง

ปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนของทนายความ

๑. แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้บัญญัติว่า ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะพบผู้ที่จะเป็นทนายความสองต่อสอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วสถานีตำรวจบางแห่งก็มิได้จัดสถานที่พบปะไว้ให้ ทำให้ต้องยืนคุยกันระหว่างห้องขัง ซึ่งเป็นภาพที่ไม่น่าดู และในบางครั้งเมื่อทนายความไปแสดงความจำนงขออนุญาตพบผู้ต้องหา แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ยอมให้พบโดยอ้างว่าผู้ต้องหาไม่ได้ระบุชื่อทนายความที่ต้องการพบ เช่นนี้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ เพราะผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังอยู่อาจจะไม่รู้จักทนายความหรือไม่ทราบว่าญาติพี่น้องได้จัดเตรียมใครไว้ให้เป็นทนายความ

กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกับกรมราชทัณฑ์ซึ่งสามารถอนุญาตให้ทนายความได้พบกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในเรือนจำได้ทันทีเมื่อแสดงความจำนง แต่ก็ยังมิอาจจัดให้พบกันระหว่างทนายความกับผู้ต้องหาสองต่อสองเป็นการส่วนตัวได้ ซึ่งก็อาจเป็นเพราะสถานที่และงบประมาณที่มีจำกัด

๒. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะแก้ไขใหม่นั้นได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนผู้ต้องหาต่อหน้าทนายความ ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถ

ประกันได้ว่าผู้ต้องหาจะได้รับความยุติธรรม ฉะนั้น ในท้องที่ที่ห่างไกลสภาทนายความต้องจัดให้มีทนายความประจำสถานีตำรวจทุกสถานีหรือพร้อมที่จะเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ทันทีที่ผู้ต้องหาติดต่อมา แต่การดังกล่าวนี้จะสำเร็จสมวัตถุประสงค์หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่หรือไม่

๓. การว่าความของทนายความตามที่ศาลขอแรงมา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ นั้น เงินรางวัลค่าตอบแทนของทนายความที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดให้ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน และในกรณีที่ทนายความต้องเดินทางไปตามประเด็นในต่างจังหวัด ก็ไม่สามารถที่จะเบิกเงินค่าเดินทางได้ ทำให้บางครั้งทนายความต้องทำเรื่องเพื่อขอเบิกเงินค่าเดินทางจากสภาทนายความ และถ้าหากไม่ได้เงินค่าเดินทางก็อาจทำให้ทนายความผู้นั้นไม่ตามประเด็นไป ซึ่งทำให้จำเลยได้รับความยุติธรรมไม่เต็มที่ เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาในเรื่องนี้อาจทำได้โดยศาลขอแรงไปยังสภาทนายความแล้วให้สภาทนายความเป็นผู้จัดหาทนายความให้ แต่ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องโอนเงินงบประมาณในส่วนนี้ให้กับสภาทนายความด้วย

นอกจากนี้ การที่ทนายความได้เข้าช่วยเหลือสังคมเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมนี้ รัฐบาลน่าจะมีสิ่งจูงใจให้ทนายความทั้งหลายได้เข้ามาช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการเสนอชื่อให้เข้ารับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทนายความผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่หรือว่าความช่วยเหลือประชาชนตามที่ศาลขอแรงมาเป็นจำนวนเรื่องตามที่สภาทนายความกำหนดเพราะไม่เช่นนั้นทนายความที่อาสาสมัครเข้าช่วยเหลือประชาชนอาจจะมีเฉพาะทนายความที่จบการศึกษาใหม่ ๆ ก็ได้ ซึ่งก็จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างเต็มที่และวิธีการจูงใจเช่นนี้ในประเทศอังกฤษเขาก็ยังมีการแต่งตั้งทนายความอาวุโสและมีความประพฤติดีให้เป็น Q.C. (Queen Cousel) ซึ่งมาตรการนี้ก็อาจจูงใจให้ทนายความอาวุโสเข้ามาช่วยเหลือประชาชนมากขึ้นก็ได้

๔. สำหรับปัญหาการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาความในศาลนั้น สิ่งที่ทนายความประสบมักจะเป็นเรื่องส่วนบุคคลมากกว่า เช่น ผู้พิพากษาบางท่านมักมีอารมณ์ในการนั่งพิจารณาคดี ซึ่งจะทำให้กระบวนวิธีพิจารณาเสียไปได้ หรือในการบันทึกคำเบิกความบางทีผู้พิพากษามีความเห็นไม่ตรงกับทนายความ และบันทึกคำเบิกความไม่ตรงตามที่ทนายความต้องการ ก็อาจเกิดการโต้เถียงกันขึ้นได้

อีกปัญหาหนึ่งที่ทนายความมีความเห็นว่า น่าจะเป็นขวากหนามที่ขวางกั้นมิให้ทนายความดำเนินกระบวนพิจารณาให้เกิดความยุติธรรมแก่ลูกความได้ นั่นก็คือความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่ศาลนำมาลงโทษทนายความโดยไม่ต้องผ่านการสอบสวนหรือไต่สวนจากกระบวนการยุติธรรมหน่วยอื่น

๕. เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมอื่นนอกจากทนายความ จะเป็นหน่วยงานของราชการทั้งสิ้น ดังนี้ในการแสวงหาพยานหลักฐาน ทนายความจึงมักประสบอุปสรรคต่าง ๆ นานา และไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปดำเนินการขอพยานหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ ได้ ซึ่งก็อาจทำให้ทนายความได้ข้อเท็จจริงก่อนฟ้องคดีผิดพลาดไป ความยุติธรรมที่ลูกความได้รับก็อาจผิดพลาดไปได้

๖. ปัญหาสำคัญข้อสุดท้ายที่ควรนำมาเสนอก็คือเรื่องงบประมาณ เพราะในการที่สภาทนายความจะดำเนินการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมนั้น จะต้องระดมทนายความที่อาสาเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการส่งทนายความไปประจำสถานีตำรวจทั่วประเทศ ศาลทุกศาล ที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง หรืองานช่วยเหลือทางด้านคดีความ และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนล้วนต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น และเมื่อเปรียบเทียบเงินงบประมาณทางด้านนี้ที่สภาทนายความได้รับจากรัฐบาลจำนวน ๑๔.๕ ล้านบาท กับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลที่ได้รับแล้วจะเห็นว่ามีความแตกต่างกันอยู่เป็นอันมากทั้งที่ปริมาณงานของสภาทนายความมีจำนวนมากกว่าหลายเท่านักฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องร้องขอรัฐบาลและรัฐสภาให้เห็นความจำเป็นในการที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนโดยการสนับสนุนเงินงบประมาณให้ได้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ข้อสรุป

ทนายความเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระและรับผิดชอบการดำรงชีพของตนด้วยตนเอง ตั้งแต่เริ่มประกอบวิชาชีพจนถึงตาย ฉะนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ก็อาจมีทนายความบางคนมุ่งเน้นที่จะให้คดีของตนชนะเพื่อที่จะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินหรือชื่อเสียง มากกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสภาทนายความที่ต้องฝึกอบรมบ่มเพาะนิสัยให้ทนายความได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชนโดยไม่ต้องมุ่งเน้นในด้านเงินทองและผลตอบแทนเป็นสำคัญ แต่ก็เป็นหน้าที่ของสภาทนายความที่จะต้องเข้าไปจัดและดูแลในด้านความเป็นอยู่และสวัสดิการของทนายความให้มีความเป็นอยู่ในระดับที่ไม่ถูกดูหมิ่นดูแคลนจากสังคมภายนอกและถ้าหากรัฐบาลจะได้ช่วยเหลือดูแลกระบวนการยุติธรรมส่วนที่เป็นเอกชนนี้บ้าง ทนายความทั้งหลายก็คงจะมีความยินดีมิใช่น้อยและคงจะเป็นกำลังใจให้เหล่าทนายความทั้งหลายได้ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถซึ่งผลประโยชน์ก็จะตกแก่ประชาชนเอง

๔. อัยการกับกระบวนการยุติธรรม

ศ. ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด ได้กรุณามาร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการในวาระที่ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับหัวข้อของอัยการ และยังได้มาเป็นวิทยากรรับเชิญในการประชุมสัมมนาใหญ่อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มอบหมายให้ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษาเรื่องอัยการกับกระบวนการยุติธรรม ความละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

๑. ภาระหน้าที่หลักของอัยการ

สามารถจำแนกออกเป็น ๓ ประการ คือ (๑) ภาระหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ภาระหน้าที่ทั้งสามประการนี้ต่างก็มีความสำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในแง่มุมที่แตกต่างกันไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบันที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้บทบาทของอัยการในการเข้ามาดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางกฎหมาย เช่น ในการให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมายและตรวจร่างสัญญาในเชิงธุรกิจที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องหรือการดำเนินคดีทางแพ่งแทนรัฐทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันบทบาทของอัยการในฐานะผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะเข้าไปดูแลประชาชนผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่สืบเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจนี้ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ ผู้เขียนจะได้หยิบยกเอาเฉพาะภาระหน้าที่ของอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นบทบาทหลักของอัยการอันเป็นที่รู้จักกันดีมาวิเคราะห์ โดยจะได้นำเสนอในเชิงมหภาค (Macro) เริ่มจากการพิจารณาถึงบทบาทที่พึงประสงค์ของอัยการในกระบวนการยุติธรรม และประเด็นซึ่งมีความสำคัญและเป็นที่สนใจบางประเด็นได้แก่ เรื่องบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา บทบาทของอัยการในการกลั่นกรองคดีอาญา การควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ และสถานภาพและความเป็นอิสระของอัยการ

๒. วิวัฒนาการของสถาบันอัยการ : ปรัชญาในการก่อกำเนิดกับบทบาทอันพึงประสงค์

สถาบันอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นหลังสุดในบรรดาองค์กรทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม สาเหตุของการก่อตั้งสถาบันอัยการ ปรัชญาในการก่อกำเนิดตลอดจนภารกิจ

และบทบาทของอัยการ ล้วนเป็นเรื่องที่น่าสนใจติดตามเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้เข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของอัยการแล้ว ที่สำคัญยังจะช่วยให้เข้าใจถึงภารกิจและบทบาทอันพึงประสงค์ของอัยการได้เป็นอย่างดี

อัยการถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๘ การก่อตั้งองค์กรอัยการเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้อง และตัดสินคดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติ ซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสอบสวน ฟ้องร้อง และตัดสินคดีอาญา ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสในที่สุด

ก่อนที่จะมีการก่อตั้งสถาบันอัยการขึ้น ฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติใหม่ ๆ ได้พยายามนำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยระบบกล่าวหาหรือระบบปฏิปักษ์ (Accusatorial หรือ Adversary System) มาใช้ โดยได้จัดให้มีระบบลูกขุน ระบบการค้นหาความจริงโดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ สิทธิในการมีทนาย ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบดังกล่าวไม่สามารถจะใช้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitoria System) มาเป็นเวลานาน ในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยครั้งนี้เป็นการจัดระบบใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้ได้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดี ออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็น **"องค์กรกึ่งตุลาการ" (Quasi-Judicial)** มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีการพัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับด้วยความเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้ องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงของความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรม

แก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้นโดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจจะสายเกินไป จากลักษณะของความเป็นองค์กร **"กึ่งบริหารกึ่งตุลาการ"** นี้เอง ทำให้บางครั้งยากแก่การทำความเข้าใจถึงสถานภาพ บทบาท และความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการนำเอาแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีอิทธิพลจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ที่มีปรัชญาของการคุ้มครองสิทธิผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการด้วยวิธีที่แตกต่างกันไปมาปะปนกัน ก็ยิ่งทำให้อาจเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคิดในการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยองค์กรอัยการนั้นเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้จากประเทศที่มีอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ก็ได้รับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสเข้าไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และแม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดตั้งสถาบันอัยการในฐานะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้นได้รับการยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลกซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรอัยการที่ตั้งขึ้นนี้

๓. อัยการกับบทบาทอันพึงประสงค์

ความแตกต่างของระบบกฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีปรัชญาแนวคิดที่แตกต่างกันเป็น ๒ ระบบ ได้สร้างความยุ่งยากไม่น้อยให้กับประเทศไทยโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของใครมาก่อน การรับเอากฎหมายของประเทศตะวันตกเข้ามาเป็นไปโดยความสมัครใจ แม้ตามความเป็นจริงจะมีอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศเข้ามามีผลกระทบอย่างมากก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบกฎหมายโดยใช้ระบบซีวิลล์ลอว์ (Civil Law) เป็นหลัก แต่อิทธิพลของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ยังมีอยู่มาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

ตามระบบคอมมอนลอว์ การดำเนินคดีอาญาจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) ที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน ปรัชญาของการค้นหาความจริงวางอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าความจริงจะปรากฏหากปล่อยให้ทั้งสองฝ่าย

ต่อสู้กันอย่างยุติธรรมต่อหน้าศาลซึ่งวางตัวเป็นกลาง ในระบบนี้จะมีการสร้างกติกาต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งโดยสภาพจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพื่อให้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกับฝ่ายโจทก์ กติกาเหล่านี้ ได้แก่ หลักเรื่องการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล (Presumption of Innocence) การสร้างระบบลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) และระบบลูกขุน (Jury) เพื่อตรวจสอบอำนาจรัฐในการฟ้องและในการพิพากษาคดี การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับบทตัดพยานโดยเคร่งครัด (Exclusionary Rules) การสร้างระบบทนายที่เข้มแข็งให้กับผู้ต้องหาและจำเลย เป็นต้น

ในระบบกฎหมายของประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากคอมมอนลอว์ บทบาทของอัยการในฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Body) จะไม่ชัดเจนนัก และอัยการจะไม่มีภาระหน้าที่ชัดเจนที่จะต้องอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม หน้าที่ของอัยการในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นทนายฝ่ายโจทก์คือทนายฝ่ายรัฐเท่านั้น ซึ่งแม้จะมีบทบาทบางประการซึ่งแตกต่างจากทนายฝ่ายจำเลย แต่รากฐานของปรัชญาความคิดจะไม่เหมือนกับองค์กรอัยการในประเทศซีวิลล์ลอว์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในระบบคอมมอนลอว์จะเป็นการคุ้มครองโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชนหรือจากศาล อาทิ การให้ศาลเข้าควบคุมการใช้มาตรการบังคับอย่างเคร่งครัด การที่มีคณะลูกขุนใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกัน เป็นผู้กลั่นกรองดุลพินิจศาลในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและในการพิพากษาคดี เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม การดำเนินคดีอาญาในระบบซีวิลล์ลอว์จะมีลักษณะของระบบไต่สวน (Inquisitoria System) อย่างชัดเจน ตำรวจ อัยการ ศาล ต่างมีหน้าที่ในการเข้าค้นหาความจริง ศาลในระบบนี้จะเข้ามาสอบถามค้นหาความจริงด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในระบบนี้มีลักษณะของการสร้างลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ขององค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใด โดยให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรอย่างเคร่งครัด อัยการในระบบนี้จึงมีหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาคุ้มครองในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาและจำเลย ในหลาย ๆ ประเทศจะมีกฎหมายกำหนดชัดเจนให้อัยการนำเสนอข้อเท็จจริงทั้งในแง่บวกและแง่ลบของจำเลยต่อศาล

สำหรับในประเทศไทย ด้วยความไม่เข้าใจว่าระบบกฎหมายของเราเป็นระบบใด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมในการประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการได้ กล่าวคือ ในขณะที่แนวทางในการปฏิบัติขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการและศาลมีลักษณะคล้ายกับแนวปฏิบัติในประเทศคอมมอนลอว์ โดยอัยการจะไม่เข้าทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมอย่างเต็มที่ แต่จะทำหน้าที่ฝ่ายโจทก์ และศาลจะเล่นบทวางเฉย (Passive) เป็นกลาง

ในการพิจารณา แต่ในประเทศไทยกลับขาดกติกาอื่น ๆ ที่จำเป็นที่ทำให้ระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) สามารถปฏิบัติงานอย่างได้ผล กล่าวคือประเทศไทยไม่มีระบบลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) และระบบลูกขุน (Jury) ไม่มีองค์กรทนายจำเลยในคดีอาญา (Public Defender) ที่เข้มแข็ง ไม่มีการนำเอาบทตัดพยานที่เคร่งครัดมาใช้ ซึ่งส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในประเทศไทยถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานของระบบการดำเนินคดีในประเทศไทย และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องว่าควรจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใดจึงจะเป็นประโยชน์มากที่สุด ในความเห็นของผู้เขียนการจะนำเอาระบบคอมมอนลอว์หรือระบบซีวิลล์ลอว์มาใช้ ไม่น่าจะเป็นปัญหาสำคัญ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือระบบที่นำมาใช้ต้องผสมกลมกลืนกับสภาพปัจจุบันของสังคมไทย และสามารถทำให้ระบบทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเองจึงเชื่อว่าประเทศไทยควรจะพัฒนาระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอาศัยโครงสร้างของระบบซีวิลล์ลอว์เป็นหลัก ในขณะเดียวกันก็อาจจะนำลักษณะพิเศษที่ดีของระบบคอมมอนลอว์มาใช้ประยุกต์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น ในทัศนะของผู้เขียน อัยการจึงมีความจำเป็นต้องปรับทัศนคติในการทำงานในลักษณะของ **"ผู้อำนวยความยุติธรรม"** ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ย่อมมิใช่บทบาทของโจทก์ที่ประสงค์จะชนะคดี แต่ต้องเป็นบทบาทที่มีภาวะวิสัย (Objective) และมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง อัยการจะต้องแสดงบทบาทในการเข้ามาคุ้มครองสิทธิทั้งของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตั้งแต่เริ่มต้น ต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ต้องหา ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาด้วยความเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐในการดำเนินคดีอาญา และผลประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ

บทบาทในฐานะผู้อำนวยความยุติธรรมของอัยการ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย เพราะประเทศไทยไม่สามารถสร้างระบบลูกขุนหรือระบบทนายจำเลยที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาได้ภายในระยะเวลาอันใกล้ ประกอบกับโครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศในยุโรปมากกว่าในประเทศคอมมอนลอว์

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น อัยการมีความจำเป็นต้องปรับทัศนคติและแนวทางการทำงานหลายประการ อาทิ ต้องพยายามเสริมสร้างความเข้าใจถึงบทบาทในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการและแนวคิดในการเป็นองค์กรผู้อำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารให้ชัดเจน และต้องเล่นบทเชิงรุก (Pro-Active Role) ให้มากขึ้น

ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในการพิจารณาสั่งคดี และในการดำเนินคดีในศาล การดำเนินการตามบทบาทดังกล่าวมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงสถานภาพของความเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ต้องมีอิสระตามสมควรจากฝ่ายบริหาร และต้องทบทวนถึงบทบาทที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น บทบาทในการเข้าร่วมสอบสวนในคดีอาญา บทบาทในการพิจารณากลั่นกรองคดีโดยใช้ดุลพินิจ บทบาทในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

๔. บทบาทในการสอบสวนคดีอาญา

ปัญหาในเรื่องการสอบสวนเป็นปัญหาถาวรที่มีการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ตลอดมาในสังคมไทย ประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้คือ ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน อำนาจสอบสวนควรจะเป็นอำนาจของตำรวจอย่างในปัจจุบัน หรือควรเป็นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือควรเป็นของอัยการ จากบทเรียนของข้อโต้เถียงในอดีตที่ผ่านมาสามารถมองเห็นได้ว่าการมองปัญหาในเรื่องการสอบสวนนั้น ยังมิได้มีการพิจารณาถึงต้นตอของปัญหาอย่างแท้จริง แต่จะเป็นการพิจารณาในชั้นผิวเผินภายใต้สมมุติฐานว่าการแก้ปัญหา โดยการเปลี่ยนองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แท้ที่จริงแล้วการแก้ปัญหาในเรื่องการสอบสวนนั้นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่าอำนาจสอบสวนนั้นเป็นอำนาจที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การสอบสวนจะเป็นกุญแจดอกแรกที่ทำให้กลไกในกระบวนการยุติธรรมของรัฐเริ่มทำงาน และกลไกนี้สามารถให้ผลร้ายแรงใหญ่หลวงแก่ประชาชน ซึ่งอาจต้องถูกลงโทษในทางอาญาถึงขั้นประหารชีวิต หรือจำคุก ด้วยความสำคัญอย่างยิ่งของอำนาจสอบสวนนี้เอง จึงไม่มีระบบกฎหมายใดที่ปล่อยให้อำนาจนี้อยู่ในความดูแลขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเรียกชื่อองค์กรนั้นว่าอะไรก็ตาม แต่จะสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ขึ้นมา เพื่อให้หลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจนี้ ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจสอบสวนจึงไม่สามารถทำได้โดยการเปลี่ยนองค์กรที่มาทำหน้าที่สอบสวน

นอกจากนี้ การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจสอบสวนนั้น ต้องเริ่มต้นด้วยความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันว่า การสอบสวนนั้นมิได้มีบทบาทที่มีความสำคัญอยู่ในตนเอง เป็นแต่เพียงมาตรการเบื้องต้นในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงในคดีอาญาว่าผู้ต้องสงสัยกระทำผิดจริงหรือไม่ ความสำเร็จของการสอบสวนจึงมิได้อยู่ที่ผลของการสอบสวนนั้นสมบูรณ์ในความรู้สึกของพนักงานสอบสวนแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่ขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงานที่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลการสอบสวนนั้น กล่าวคือ ต้องขึ้นอยู่กับอัยการด้วยว่ามีความพอใจในพยานหลักฐานที่รวบรวมมาเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ และที่สำคัญที่สุดขึ้นอยู่กับศาลว่าจะเชื่อพยานหลักฐานที่อัยการโจทก์นำสืบและพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องหรือไม่ ดังนั้น การแก้ปัญหาการสอบสวนจึงต้องอาศัยการแก้ปัญหาแบบเชื่อมโยงเป็นระบบ (Integrated Approach) หลักการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

ในต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์หรือซีวิลล์ลอว์ การสอบสวนความผิดคดีอาญาส่วนใหญ่ดำเนินการโดยตำรวจภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของอัยการ ไม่ว่าจะเป็นประเทศซีวิลล์ลอว์ในภาคพื้นยุโรป หรือประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากซีวิลล์ลอว์ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา ล้วนแต่ให้ความสำคัญแก่บทบาทอัยการในการสอบสวน โดยทางปฏิบัติอัยการจะไม่เข้าไปสอบสวนในคดีอาญาทั่ว ๆ ไป แต่จะคอยให้คำปรึกษาถึงรูปคดีและแนวทางในการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มแรก อย่างไรก็ตาม ในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือคดีที่มีผู้กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม อัยการอาจเข้าควบคุมการสอบสวนหรือทำการสอบสวนเสียเอง แม้แต่ในอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์ หรือยึดหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Popular Prosecution) มาโดยตลอด ก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในเรื่องนี้ แต่เดิมการฟ้องคดีอาญาในอังกฤษเป็นความรับผิดชอบของตำรวจ โดยตำรวจอาจจ้างทนายความ (Solicitor หรือ Barrister) ประจำอยู่ในแผนกคดีของตำรวจแต่ละหน่วย หรืออาจจ้างทนายความ (Barrister) เฉพาะเพื่อดำเนินคดีที่ประสงค์จะฟ้องศาลในบางเรื่องก็ได้ จากระบบที่ให้ตำรวจเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องได้เองในหน่วยงานเดียวได้ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา ปัญหาการปกปิดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาเพื่อผลสำเร็จในการลงโทษ หรือบางครั้งถึงกับมีการปลอมแปลงพยานหลักฐานเพื่อพยายามที่จะเอาผิดผู้ต้องหา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของนโยบายในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งแตกต่างกันไปตามนโยบายของสถานีตำรวจแต่ละแห่ง จากเหตุผลดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในประเทศอังกฤษ โดยแนวทางในการแก้ปัญหาสำคัญอันหนึ่ง คือ จัดให้มีสถาบันอัยการแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษและในเวลส์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ใช้ชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS) ในปัจจุบัน CPS เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจ และมีสิทธิเด็ดขาดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่า CPS จะมีอำนาจเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนได้มากยิ่งขึ้นในลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศยุโรป

สำหรับในประเทศไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แบ่งอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง (มาตรา ๑๒๑) และห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน (มาตรา ๑๒๐) จากข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้อำนาจในการเริ่มกระบวนการทางอาญาของรัฐตกอยู่ภายใต้อำนาจของตำรวจโดยเด็ดขาด และในการดำเนินการสอบสวนตำรวจยังมีอำนาจมากมาย

ในการจับ การค้น ออกหมายจับ ออกหมายค้น การควบคุม และการพิจารณาการปล่อยชั่วคราวด้วย ทำให้กระบวนการชั้นก่อนฟ้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตำรวจ แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้อัยการเมื่อได้รับสำนวนสอบสวนสามารถสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม (มาตรา ๑๔๓) ก็ตาม แต่การสอบสวนเพิ่มเติมกระทำโดยตำรวจ โดยอัยการไม่สามารถเข้าทำการสอบสวนด้วยตนเองได้

จากผลของการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดเช่นนี้ ก่อให้เกิดคำถามในทางทฤษฎีว่า อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องนั้นแยกออกจากกันได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าการสอบสวนมิได้จบสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง แต่เป็นเพียงมาตรการเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดในศาล ดังนั้น โดยสภาพการสอบสวนกับการฟ้องร้องจึงไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ การที่พยายามแยกการสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกันทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสืบเนื่องเชื่อมโยงต่อมาหลายประการ คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินคดี

การแยกอำนาจสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด มีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ เพราะการสอบสวนเป็นต้นกระแสของการดำเนินคดีอาญา ที่มีผลสืบเนื่องไปจนถึงการสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาลด้วย การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดี และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างมากการที่กฎหมายแบ่งแยกกระบวนการสอบสวนกับฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด ส่งผลให้อัยการซึ่งโดยวิชาชีพเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาล และโดยหน้าที่ต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าจะฟ้องจะฟ้องข้อหาอะไร และในที่สุดหากมีการฟ้องคดีก็จะต้องเป็นผู้พิสูจน์จนสิ้นสงสัยในศาลว่าจำเลยกระทำความผิดจริง กลับไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดข้อหา วางรูปคดี หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มแรก แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้อัยการสามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่การสอบสวนเพิ่มเติมต้องทำในกรอบของรูปคดีที่พนักงานสอบสวนกำหนดมาแต่เดิม และต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของการพิจารณาสั่งคดีและในการดำเนินคดีในศาล

ในส่วนของการพิจารณาสั่งคดี การที่อัยการไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงได้อย่างถ่องแท้ ทำให้เกิดการผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เป็นความผิด

อย่างร้ายแรงอย่างยิ่งในชีวิตอัยการ โดยเฉพาะหากพบว่าตนได้ฟ้องผู้บริสุทธิ์เป็นจำเลยในคดีอาญาด้วยความผิดพลาด นอกจากนี้ข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลในการพิจารณาสั่งคดีทำให้อัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจ อันเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาคดีล้นโรงศาล ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในภายหลัง

ในส่วนของการดำเนินคดีในชั้นศาล การที่อัยการไม่มีโอกาสร่วมกำหนดแนวทางในการวางรูปคดีและรวบรวมพยานหลักฐานแต่แรก ทำให้เกิดปัญหาในการนำสืบให้ศาลเชื่อว่าจำเลยกระทำผิดจริง ซึ่งส่งผลให้มีคดีที่ศาลยกฟ้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกา

๒. ปัญหาเรื่องความล่าช้าซ้ำซ้อนในการดำเนินคดี

นอกจากปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินคดีแล้ว การแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันยังก่อให้เกิดความล่าช้าซ้ำซ้อนของกระบวนการด้วย ทั้งนี้เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่าการสอบสวนและการฟ้องร้อง เป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการวางรูปคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมายมากกว่างานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งเป็นหน้าที่หลักของตำรวจ การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไปโดยลำพัง ทั้งในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการตั้งข้อหาและการทำความเห็นทางกฎหมาย จึงเป็นการซ้ำซ้อนกับงานที่อัยการจะต้องกระทำอยู่แล้ว เมื่อได้รับสำนวนจากตำรวจ การซ้ำซ้อนในลักษณะดังกล่าวได้สร้างภาระที่หนักมากให้พนักงานสอบสวน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาภายในหน่วยงานของตำรวจเอง ที่มักไม่อยากมาทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน และยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนที่มีภาระหนักอยู่แล้ว หันไปหาพยานหลักฐานจากตัวของผู้ต้องหาเองซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายกว่า ซึ่งเป็นการขัดหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรงอีกด้วย

นอกจากนี้กระบวนการที่ซ้ำซ้อน ยังเป็นต้นเหตุของความล่าช้าในการดำเนินคดี ซึ่งจะเห็นได้ชัดในกรณีที่เป็นคดียุ่งยากซ้ำซ้อน เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือคดีฉ้อโกงประชาชนรายใหญ่ ๆ เช่น คดีแชร์ลูกโซ่ คดีปั่นหุ้น เป็นต้น ในคดีเหล่านี้ความล่าช้าซ้ำซ้อนของกระบวนการได้สร้างปัญหาอย่างมากต่อการดำเนินคดี ซึ่งมีผลกระทบทั้งต่อสิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของผู้เสียหายและประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ตลอดจนต่อความศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ความซ้ำซ้อนของกระบวนการทำให้ตำรวจต้องใช้เวลามากในการสรุปสำนวนให้อัยการพิจารณา ซึ่งส่งผลให้อัยการมีระยะเวลาน้อยมากในการพิจารณาสำนวนก่อนตัดสินใจว่าจะฟ้องหรือไม่ โดยเฉพาะหากเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมและมีแนวโน้มว่าจะหลบหนี กรณีดังกล่าวอัยการมีความกดดันที่จะต้องรีบพิจารณาสั่งคดี เพราะหากเกินกำหนดเวลาที่สามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ตามกฎหมาย ก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้ตำรวจและสร้างความเสี่ยงภัยให้กับสังคมด้วย

๓. ปัญหาเรื่องรูปคดีที่อาจถูกบิดเบือนจากความเป็นจริง

การที่อัยการไม่สามารถเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่แรก หรือไม่สามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตัวเอง เมื่อได้รับสำนวนสอบสวนจากตำรวจ ทำให้อัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวน เฉพาะเท่าที่ผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานสอบสวนผู้ทำสำนวนเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบบิดเบือนรูปคดีได้โดยง่าย เพราะการพิจารณาคดีในชั้นต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นชั้นพิจารณาของอัยการหรือชั้นศาล จะถูกจำกัดอยู่ในกรอบคดีและกรอบพยานหลักฐานทั้งพยานวัตถุและพยานบุคคลตามที่พนักงานสอบสวนกำหนดมาให้ในเบื้องต้นเท่านั้น การสอบสวนเพิ่มเติมของอัยการไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าไปร่วมดำเนินการสอบสวน เช่น ศาลเข้าไปร่วมรับรู้ในส่วนมาตรการบังคับ เช่น การออกหมายอาญาและอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนจะช่วยให้มีการถ่วงดุลที่เหมาะสมขึ้นและเป็นการวางระบบที่ทำให้มีโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบได้น้อยลง

๔. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

การที่อัยการสามารถ เข้าร่วมการสอบสวนได้แต่เริ่มต้น ย่อมทำให้สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอได้โดยเร็ว ทำให้ผู้บริสุทธิ์ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ การที่อัยการมีโอกาสตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจได้มากขึ้น จะทำให้ผู้บริสุทธิ์มีหลักประกันว่าจะไม่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอีกด้วย และในทำนองเดียวกันผู้เสียหายที่มาร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีย่อมสามารถมั่นใจได้มากขึ้นว่าตนเองสามารถได้รับความเป็นธรรมในคดี

จากเหตุผลในทางทฤษฎีและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีการเสนอแนวคิดให้มีการเพิ่มบทบาทอัยการในการสอบสวน โดยเฉพาะข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลาถึง ๗ ปี ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในชั้นก่อนฟ้องให้สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายให้มากขึ้น ข้อเสนอข้อหนึ่งคือการให้อัยการเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ในความเห็นของผู้เขียน อัยการไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปร่วมการสอบสวนในทุก ๆ เรื่อง อำนาจการสอบสวนยังคงเป็นของตำรวจเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง เพียงแต่เฉพาะในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือคดีฉ้อโกงประชาชนหรือในคดีที่มีการร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่านั้นที่อัยการควรมีอำนาจเข้าไปร่วมดูแลการสอบสวนอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นตั้งแต่เริ่มแรก

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดระยะเวลาพอสมควรที่พนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการพิจารณา หรือหากยังไม่พร้อมที่จะส่งสำนวนก็ต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่พนักงานสอบสวน จะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบแต่เนิ่น ๆ ถึงคดีที่เกิดขึ้น เพื่อที่อัยการจะได้เตรียมพร้อมสำหรับคดีนั้น ๆ และหลังจากที่ได้รับสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว อัยการควรมีอำนาจหน้าที่ที่จะทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อหาที่ไม่เหมาะสมได้ด้วยตนเองด้วย

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงพิจารณาว่าการเพิ่มบทบาทของอัยการในการกำกับดูแลพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาเท่านั้นในการปรับปรุงระบบการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องนั้น จำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่สมบูรณ์โดยมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรตุลาการเข้ามากำกับดูแลการใช้มาตรการบังคับในการสอบสวน และเพิ่มความเคร่งครัดในการไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้ต้องหาที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญานั้นเป็นผู้ที่ควรอยู่ในสถานะนั้นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังจำเป็นที่จะต้องสร้างมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบอัยการที่มีประสิทธิภาพด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

๕. บทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา

หน้าที่หลักที่สำคัญของอัยการอีกประการหนึ่ง คือการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดก็จะพิจารณาพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลเมื่อมั่นใจว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ และเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาตามมาตรฐานของการพิสูจน์ความผิดในทางอาญาซึ่งต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเท่านั้น บทบาทในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องดังกล่าวคือบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มาสู่ศาล เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลย รัฐจะต้องมีความมั่นใจว่าพยานหลักฐานมีเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

การสั่งไม่ฟ้องคดี เพราะการกระทำไม่เป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่มีพยานหลักฐานพอฟ้อง เป็นหลักสากลที่อัยการทั่วโลกพึงยึดถือปฏิบัติตลอดมาอยู่แล้ว แต่มีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งแนวปฏิบัติของอัยการในประเทศต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันอยู่ นั่นก็คือการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึง **"ประโยชน์สาธารณะ"** กล่าวคือการสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดตามกฎหมายและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่อำนวยประโยชน์ต่อสังคม ในบางประเทศที่ยึดถือหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) โดยเคร่งครัด เช่น ในเยอรมนีจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่าอัยการจะต้องฟ้องคดีในทุก ๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง หากละเว้นถือว่าอัยการเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยอ้างประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักทฤษฎีการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle)

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันในประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นต้นตำรับทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีบางประเภทโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากนี้ ประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปก็ได้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) มาใช้เพิ่มมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการรณรงค์ทางวิชาการทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจมาใช้เพิ่มมากขึ้นด้วย ความพยายามในลักษณะเช่นนี้ที่สมควรกล่าวถึงได้แก่งานวิจัยของสถาบัน HEUNI ซึ่งเป็นองค์กรของสหประชาชาติเกี่ยวกับการวิจัยการป้องกันอาชญากรรมที่มีชื่อเสียงในทวีปยุโรป และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่กำหนดขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (U.N. Guidelines on the Role of Public Prosecutors)

สาเหตุที่ทำให้องค์การสหประชาชาติโดยการประชุมใหญ่สหประชาชาติเรื่องการป้องกันอาชญากรรมครั้งที่ ๘ (8th U.N. Crime Congress) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ให้การสนับสนุนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ โดยการกำหนดไว้ชัดเจนใน Guidelines on the Role of Public Prosecutors ก็เพราะในคดีบางประเภทกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ไม่สามารถจะเข้าไปช่วยแก้ปัญหาได้ อาทิเช่น คดีความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้ หากได้มีการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและผู้เสียหายไม่ได้ติดใจเอาความ

การลงโทษผู้กระทำผิดโดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง ผู้เสียหายหรือสังคมส่วนรวม แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้เกิดปัญหามากขึ้นอีก นอกจากนี้การฟ้องคดีเหล่านี้ต่อศาลทั้ง ๆ ที่มีกระบวนการอื่นที่เหมาะสมกว่าที่จะดำเนินการ ยังก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลอีกด้วย การกลั่นกรองคดีอาญาประเภทนี้ออกจากศาลจึงเป็นการบริหารงานยุติธรรมอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสม โดยช่วยให้องค์กรศาลซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญไม่ต้องเข้ามาพิจารณาคดีที่ไม่มีสาระควรแก่การพิจารณา หรือคดีที่สามารถใช้วิธีเยียวยาอย่างอื่นได้เหมาะสมกว่า

ระบบการฟ้องคดีโดยดุลพินิจเท่าที่เป็นอยู่นั้น มีขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันไป กล่าวคือในบางประเทศได้ให้อำนาจอัยการอย่างกว้างขวางที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาทุกประเภทโดยใช้ดุลพินิจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เป็นต้น ในบางประเทศส่วนใหญ่การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจนั้น จะอนุญาตเฉพาะความผิดที่ไม่ร้ายแรง และส่วนใหญ่จะต้องมีเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เช่น ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ต้องบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ภายในกำหนดเวลา ต้องบริจาคเงินให้แก่องค์กรสาธารณกุศล หรือต้องอยู่ภายใต้การคุมประพฤติโดยนักสังคมสงเคราะห์ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติในชั่วระยะเวลาหนึ่ง การสั่งไม่ฟ้องคดีในเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่เดิมเคยต่อต้านแนวคิดนี้ ก็ใช้วิธีการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขลักษณะดังกล่าวนี้

สำหรับในประเทศไทย ขณะนี้เป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการแล้วว่าประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) ทั้งนี้ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้มีบทบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดีเหมือนเช่นในประเทศเยอรมนีหรือในประเทศอื่น ๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) ในทางตรงกันข้าม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ กลับให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเป็นระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีอาญาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องมาสู่ศาลได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างจากประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยกฎหมาย เช่น เยอรมนี ที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Principle) ซึ่งรัฐเท่านั้นสามารถนำคดีอาญามาฟ้องต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาอัยการในประเทศไทยไม่ค่อยมีการนำหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจมาใช้มากนัก สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยนำเสนอโครงการชะลอการฟ้องซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดเรื่องนี้มานำเสนอเป็นครั้งแรก ในสมัยที่ศาสตราจารย์ประเทือง กีรติบุตร ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ โดยกำหนดให้มีการคุมประพฤติผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการสั่งไม่ฟ้องนี้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง หากปรากฏว่าผู้นั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขจึงจะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาด ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่น แต่แนวคิดนี้ยังไม่เป็นที่เข้าใจมากนักในขณะนั้น โครงการดังกล่าวจึงต้องยกเลิกไปในที่สุด แต่เนื่องจากขณะนี้แนวคิดเรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั่วโลก และเป็นที่เข้าใจและยอมรับในวงการวิชาการของประเทศไทย จึงน่าจะมีการหยิบยกเอาแนวคิดนี้ขึ้นมาพิจารณาใหม่

อันที่จริงแล้ว หากเราตั้งสมมุติฐานว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นระบบการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะย่อมสามารถกระทำได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบใหม่มาใช้บังคับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจนั้นควรจะมีการจำกัดขอบเขต ให้ใช้ได้เฉพาะความผิดบางประเภทเท่านั้น และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ (Guideline) ในการใช้ดุลพินิจด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมคุณภาพของดุลพินิจมิให้กลายเป็น **"อำเภอใจ"** เนื่องจากเหตุผลดังกล่าวจึงควรมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องโดยใช้ดุลพินิจขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายนั้นควรกำหนดประเภทความผิดที่อยู่ในข่ายสามารถสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน และกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งไม่ฟ้องมีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) และมีมาตรฐานใกล้เคียงกันทั่วประเทศ อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจอีกด้วย

อนึ่ง การสั่งไม่ฟ้องโดยใช้ดุลพินิจนั้น ควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการคุมประพฤติหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่ควรจะสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิดโดยไม่มีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำผิดดำเนินการควบคู่กันไปด้วยการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข(Conditional Dismissal) เป็นแนวทางที่นิยมกันมาก เพราะสามารถสร้างเงื่อนไขที่ช่วยบรรเทาความเสียหายและช่วยปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่เสื่อมเสียต่อผู้กระทำผิดเหมือนกระบวนการทางอาญาตามปกติ ในทางปฏิบัติเงื่อนไขเหล่านี้ได้แก่ การชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย การบริจาคเงินให้แก่องค์กรสาธารณกุศล การบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ การเข้ารับการฝึกอบรมตามที่กำหนดและการคุมประพฤติ สำหรับการคุมประพฤตินั้นเป็นที่นิยมกันมากในประเทศญี่ปุ่น โดยในญี่ปุ่นจะมีเจ้าหน้าที่คุมประพฤติอาสาสมัคร (Hagoshi) เป็นผู้เข้ามาช่วยเจ้าหน้าที่คุมประพฤติของรัฐในการดูแลผู้กระทำผิด

ส่วนในสหรัฐอเมริกานั้นใช้แนวความคิดเดียวกันภายใต้ชื่อ Diversion ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดการกับอาชญากรรมโดยกระบวนการใหม่นอกเหนือจากกระบวนการเดิม (Non-Institutional Treatment) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่าวิธีการเดิม

จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นว่าอัยการในประเทศไทยควรจะมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธาณชนให้มากขึ้น โดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องกำหนดแนวนโยบายและแนวทางในการดำเนินการ (Policy and Guideline) ในเรื่องนี้ให้ชัดเจน และหากสามารถดำเนินการได้สมควรตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีประเภทนี้เพื่อกำหนดประเภทความผิด ตลอดจนวิธีการดำเนินการให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสในกระบวนการซึ่งจะนำมาซึ่งความสะดวกในการควบคุมตรวจสอบต่อไป

๖. การควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ

ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากการตรวจสอบและขาดมาตรฐานจะทำให้ **"ดุลพินิจ"** ไม่แตกต่างไปจาก **"อำเภอใจ"** ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขให้อัยการมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารงานยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มบทบาทในการเข้าร่วมการสอบสวน หรือการส่งเสริมให้มีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ จำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถมั่นใจได้ว่าการใช้ดุลพินิจจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมอย่างแท้จริง

แนวทางในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจ อาจทำควบคู่กันไปทั้งการควบคุมจากภายในองค์กรเอง (Internal Control) และการควบคุมจากภายนอกองค์กร (External Control) โดยอาจจะมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. สร้างกฎเกณฑ์ (Guideline) ในการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะในการ ใช้ดุลพินิจ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒. สร้างองค์กรตรวจสอบภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรนี้ได้รับข้อมูลการร้องทุกข์ได้โดยตรงจากผู้เสียหาย สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

๓. สร้างความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะในการสั่งคดี ควรกำหนดให้มีการให้เหตุผลในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด และต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบความเห็นนั้นด้วย

๔. คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี โดยเฉพาะคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ควรให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและเพื่อการตรวจสอบโดยสาธารณชน

๕. สร้างกลไกในระดับองค์กรที่เหมาะสมเพื่อให้องค์กรอัยการมีความ รับผิดชอบ (Accountability) กับองค์กรภายนอก เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามามีส่วนรับรู้งานของอัยการ อันเป็นการ สร้างระบบการตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุที่อัยการมิได้มีเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันพิเศษระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ อัยการจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนสื่อมวลชน สมาชิกรัฐสภา และประชาชนทั่วไปอยู่แล้วในผลของการทำงานของตนเอง กุญแจสำคัญของการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ คือ การพยายามหาช่องทางให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบองค์กรอัยการได้มากขึ้น โดยการให้สร้างความโปร่งใสในระบบการทำงานของอัยการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบข้อมูลต่าง ๆ ได้มากขึ้น

๗. สถานภาพและความอิสระของอัยการ

จากบทบาททั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น อาจทำให้มองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็น **"กึ่งตุลาการ"** ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญในการสถาปนาอัยการเป็นครั้งแรกขึ้นในประเทศฝรั่งเศส หากอัยการไม่สามารถรักษาสถานภาพความเป็นองค์กรกึ่งตุลาการไว้ได้ โอกาสที่จะสร้างความเที่ยงธรรมและเป็นกลางหรือสร้างความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นได้ยากยิ่ง การสร้างองค์กรอัยการให้มีสถานะ **"กึ่งตุลาการ"** เพื่อเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในฝ่ายบริหาร เป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จของระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศซีวิลล์ลอว์

ด้วยเหตุที่องค์กรอัยการมีจุดก่อกำเนิดมาจากศาลและมีสถานภาพเช่นเดียวกับศาล สถาบันอัยการในหลาย ๆ ประเทศจึงมีจุดยึดโยงกับศาลเป็นอย่างมาก เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี คุณสมบัติของผู้ที่เป็นอัยการกับศาลมีลักษณะเช่นเดียวกัน และอัยการกับศาลสามารถจะโยกย้ายสลับไปมาได้ สำหรับประเทศไทย สถาบันอัยการกับศาลมีลักษณะความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับประเทศในฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบซีวิลล์ลอว์ และอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม อัยการไทยจึงควรรักษาสถานภาพเช่นนี้ไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพัฒนาบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ความสำคัญของบทบาทอัยการในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐนั้น ทำให้จำเป็นต้องสร้างหลักประกันในความเป็นอิสระของอำนาจหน้าที่อัยการ ความเป็นอิสระในที่นี้ได้แก่ ความเป็นอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่มิใช่อิสระปราศจากการตรวจสอบหรือขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อองค์กรอื่นใด ในระบอบ

ประชาธิปไตยนั้นอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน การใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ จำเป็นต้องสามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้เสมอ ส่วนระบบการตรวจสอบจะเป็นระบบการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรง เช่น ระบบการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา หรือการตรวจสอบโดยทางอ้อมโดยผ่านทางรัฐสภาหรือด้วยหนทางอื่นย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมในแต่ละประเทศ

องค์กรอัยการในประเทศไทย มีหลักประกันความเป็นอิสระอยู่ที่คณะกรรมการอัยการ (คณะกรรมาการ ก.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่สามารถพิจารณาความดีความชอบและให้คุณให้โทษแก่อัยการได้ คณะกรรมการ ก.อ. จึงควรมีองค์ประกอบที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซง และในขณะเดียวกันแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ (Accountability) ที่พึงมีต่อองค์กรอื่น ๆ เช่น ความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

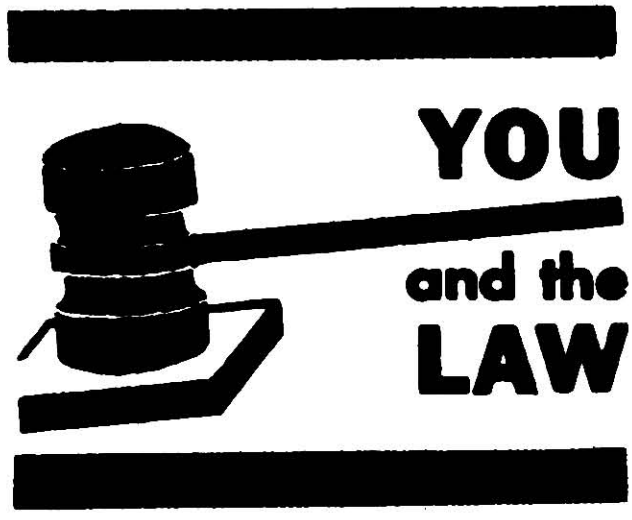
ข้อสรุป

อัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมจากสถานะอันเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างองค์กรบังคับใช้กฎหมายคือตำรวจกับองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาคดีคือศาล ทำให้อัยการสามารถจะมีบทบาทอย่างมากในการ **"บริหาร"** งานยุติธรรม อย่างไรก็ตาม อัยการจะต้องมีความเข้าใจถึงสถานภาพของความเป็นองค์กร **"กึ่งตุลาการ"** ซึ่งเป็นปรัชญาสำคัญในการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นมา อัยการจะต้องปรับปรุงทัศนคติให้เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริง และต้องปรับบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และบุคคลอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญา นอกจากนี้ อัยการควรใช้ดุลพินิจมากขึ้นในการกลั่นกรองคดีอาญาเพื่อลดคดีที่ไปสู่ศาล และชวยให้ผู้กระทำผิดที่ไม่สมควรต้องเข้ามาสู่กระบวนการทางอาญาสามารถมีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมที่จะสามารถช่วยให้เขาเหล่านั้นปรับตัวเข้าสู่สังคมได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์กรอัยการจำเป็นต้องมีหลักประกันถึงความเป็นอิสระ และมีความมั่นคงในสถานภาพความเป็น **"องค์กรกึ่งตุลาการ"** อัยการจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมที่เหมาะสมตามหลักประชาธิปไตย

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ไม่อาจลืมได้ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า องค์กรในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถทำงานได้สำเร็จสมบูรณ์ในตัวเอง แต่ต้องมีการทำงานประสานสอดคล้องกันในลักษณะของ **"กระบวนการ"** ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงบทบาทขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว ย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน

กระบวนการยุติธรรมได้ การแก้ปัญหาจึงต้องทำทั้งระบบ (Internal Approach) โดยให้แนวทางในการปรับปรุงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย สามารถประสาทความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง



๕. ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมได้มอบหมายให้นายจรัญ ภักดีธนากุล เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษา เรื่อง ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม ปรากฏความละเอียดดังต่อไปนี้

คำว่า "กระบวนการยุติธรรม" ในที่นี้มุ่งหมายถึงระบบงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล เป็นการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยอุดมคติแล้ว กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะต้องสามารถสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมได้อย่างชัดเจนว่า สังคมนี้ปกครองกันด้วยระบบกฎหมาย มิใช่ด้วยอำนาจตามอำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่สังคมหรือบุคคลอื่น จักต้องได้รับผลร้ายจริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนผู้ที่เคารพกฎหมายประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมยังจะต้องมีสมรรถนะในการขัดเกลาหรือปรับแก้พฤติกรรมของผู้กระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองให้กลับเข้ามาอยู่ภายในกรอบของกฎหมายได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

ในความเป็นจริง อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีกระบวนการยุติธรรมของประเทศใดเลยที่สามารถทำหน้าที่ได้สมจริงตามอุดมคติที่ได้ตั้งไว้ข้างต้น ทุกประเทศยังมีอาชญากรรมจำนวนไม่น้อยที่สามารถลอยตัวอยู่เหนือเงื้อมมือของกระบวนการยุติธรรมได้ และยังมีคนบริสุทธิ์อีกจำนวนหนึ่งที่กลับต้องรับผลร้ายและโทษทัณฑ์จากการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทั้งคนร้ายที่ผ่านกระบวนการยุติธรรมไปโดยถูกต้องแล้วจำนวนมากก็ยังไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมสุจริตชนได้สมตามเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม และตรงนี้เองที่เป็นตัวปัญหาหรือตัว **"ทุกข์"** ของกระบวนการยุติธรรมที่ประเทศกำลังประสบอยู่

สำหรับประเทศไทย ปัญหากระบวนการยุติธรรมดังกล่าวดูจะเด่นชัดเป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปมานานแล้ว ข้อที่ยังไม่ชัดเจนยังคงอยู่ที่ว่า อะไรคือเหตุปัจจัยของปัญหานั้น และจะมีแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

ในส่วนของการวิเคราะห์หาสาเหตุของจุดอ่อนในกระบวนการยุติธรรมไทยนี้ อาจสรุปได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (๑) สาเหตุที่เนื่องมาจากตัวบทกฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ รวมทั้งกฎระเบียบในทางปฏิบัติอื่น ๆ (๒) สาเหตุที่เนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร และแรงสนับสนุนด้านวิทยาการที่เกี่ยวข้อง และ (๓) สาเหตุที่เนื่องมาจากการจัดระบบ โครงสร้าง และองค์กรย่อยต่าง ๆ ใน

กระบวนการยุติธรรมไม่เหมาะสม แต่ละสาเหตุดังกล่าวนี้มีรายละเอียดปลีกย่อยอีกมากมาย ซึ่งถ้าจะแก้ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้ได้สมบูรณ์จริง ๆ ก็จำเป็นที่จะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ลงไปแก้ที่สาเหตุทั้งหลายเหล่านั้นทั้งหมดอย่างเป็นระบบ แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและเป้าหมายของการสัมมนาครั้งนี้ จึงขอตัดตอนเฉพาะสาเหตุในกลุ่มที่ ๓ มาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. สภาพของการจัดระบบ โครงสร้าง และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไทย

ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยประกอบด้วยองค์กรหลายองค์กร แยกกระจัดกระจายกันอยู่ในหลายกรมหลายกระทรวงอย่างไม่เป็นระบบ กล่าวคือ ศาล งานคุมประพฤติบางส่วน (Probation) และงานบังคับคดีแพ่ง อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม ส่วนงานสืบสวนสอบสวน งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม งานตรวจคนเข้าเมือง และงานบังคับคดีอาญา รวมทั้งงานคุมประพฤติอีกส่วนหนึ่ง (Parole) กลับไปอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมตำรวจและกรมราชทัณฑ์สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีภารกิจหลักอยู่ที่การปกครองและพัฒนาชุมชน ในขณะที่งานฟ้องคดีซึ่งเป็นอำนาจของอัยการ กลับเป็นหน่วยราชการอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีภารกิจหลักอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับระบบงานยุติธรรมของประเทศอยู่เลย นอกจากนี้ ยังมีระบบงานของทนายความซึ่งถูกปล่อยให้เป็นภาระของภาคเอกชนที่จะดำเนินการกันเอง โดยรัฐเพียงแต่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณบางส่วน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำกับดูแลอย่างหลวม ๆ ในฐานะสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความเท่านั้น

องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมของไทยนี้ นอกจากจะแยกกระจายกันอยู่ต่างสังกัดอย่างไม่เป็นระบบดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดเขตอำนาจแบ่งภารกิจในความรับผิดชอบเป็นส่วนต่างหากจากกันในลักษณะที่ไม่ขึ้นแก่กันไว้อีกด้วย นัยว่าเพื่อจะให้องค์กรเหล่านี้ถ่วงดุลและคานอำนาจกัน เพื่อให้มีระบบการตรวจสอบภายในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันเอง และจะได้เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ด้วย แต่ผลในทางปฏิบัติที่ปรากฏในปัจจุบันนั้นกลับทำให้องค์กรเหล่านี้เสมือนอยู่ในอาณาจักรของแต่ละองค์กรที่องค์กรอื่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยยากมาก จนในบางครั้งเสมือนหนึ่งว่ามิได้อยู่ร่วมในกระบวนการเดียวกัน

อนึ่ง ยังมีระบบงานบางส่วนที่ควรจะมีอยู่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมด้วย เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการ แต่ในปัจจุบันยังมิได้จัดตั้งขึ้นในกระบวนการยุติธรรมของไทย เช่น ระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ยากจน ให้สามารถเข้ามาแสวงหาความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของประเทศ

ได้อย่างจริงจัง จริงอยู่ที่ระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน มีบทบัญญัติให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่คู่ความที่ยากจนอยู่บ้าง ได้แก่ การที่ศาลตั้งทนายความขอแรงให้จำเลยในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ และการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ในคดีแพ่งให้แก่คู่ความที่ยากจน ซึ่งศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ ถึงมาตรา ๑๖๐ รวมทั้งยังมีการจัดระบบงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากจนไว้ระดับหนึ่งแล้วในสำนักงานอัยการสูงสุด และรัฐยังสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งให้สภาทนายความนำไปใช้จ่ายในกิจการด้านนี้ ประกอบกับยังมีหน่วยงานภาคเอกชนและตามมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่ง ต่างก็พยายามจัดทำกิจกรรมด้านนี้อยู่เช่นกันก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้วกระบวนการยุติธรรมของไทยก็ยังมีจุดอ่อนในด้านนี้อยู่อีกมาก จนกระทั่งทำให้เกิดคำถามขึ้นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยยังเป็นที่พึ่งให้แก่สุจริตชนที่ยากจนได้จริงหรือ ตรงนี้จึงเป็นจุดหนึ่งที่มีเสียงเรียกร้องกันมากว่า รัฐน่าจะลงทุนเพื่อคุณภาพที่ดีขึ้นของกระบวนการยุติธรรมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ถึงแม้ประเทศไทยจะยังไม่ร่ำรวยพอที่จะจัดระบบงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid Scheme) แก่ประชาชนยากจนอย่างสมบูรณ์แบบได้ แต่ก็น่าจะอยู่ในฐานะที่มีองค์กรและระบบงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ แม้จะไม่ถึงกับจัดระบบงานทนายสาธารณะ (Public Defender) ไว้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาอย่างในสหรัฐอเมริกา ก็น่าจะมีการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้บ้าง มิใช่รอให้ถูกฟ้องเป็นจำเลยเสียก่อนจึงจะขอทนายความขอแรงจากศาลได้อย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพราะเมื่อรอจนถึงตอนนั้น ทนายความที่ศาลตั้งให้ก็แทบจะช่วยเหลืออะไรจำเลยไม่ได้มากแล้ว

นอกจากระบบงานและองค์กรที่ควรจะจัดให้มีขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ยากจนแล้ว ระบบงานและองค์กรที่เกี่ยวกับงานด้านวิทยาการที่จะเป็นหน่วยงานสนับสนุนงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ก็ควรที่จะมีการจัดตั้งขึ้นด้วย เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สถาบันนิติเวชศาสตร์แห่งชาติ และสถาบันอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา เป็นต้น

๒. ปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดจากสภาพของกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน

สภาพของกระบวนการยุติธรรมที่แยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบไม่สอดประสานกัน และยังขาดระบบงานและองค์กรที่สำคัญ ๆ อีกหลายส่วนดังกล่าวมาแล้วนี่เอง ที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่อยู่ในฐานะที่อยู่ในกระบวนการอย่างแท้จริง เพราะขาดผู้ที่รับผิดชอบทางนโยบาย ขาดผู้บริหารกระบวนการ ขาดเป้าหมาย

และทิศทางในการทำงานของกระบวนการ รวมทั้งขาดการกำหนดมาตรฐานของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ทั้งมาตรฐานในทางวิชาการ และมาตรฐานในทางพฤติกรรม เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องหรือความผิดพลาดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนและสังคมไม่สามารถไล่เบี้ยเอากับผู้ใดผู้หนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่างก็มีข้อจำกัดในเขตอำนาจหน้าที่โดยลำพัง องค์กรใดองค์กรหนึ่งต่างก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ จึงต่างฝ่ายต่างกล่าวโทษซึ่งกันและกันให้เป็นที่ปรากฏอยู่เสมอ

จริงอยู่ที่เรามีกระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่กระทรวงยุติธรรมของไทยนั้น **มิใช่กระทรวงกระบวนการยุติธรรมอย่างที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ** หากแต่เป็นกระทรวงที่กำกับดูแลด้านงานธุรการให้แก่ศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่ได้มีเขตอำนาจในส่วนอื่น ๆ ของกระบวนการด้วยเลย ดังนั้น ทั้งกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงไม่อาจที่จะเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนในกิจกรรมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้ ส่วนกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรี ฯ นั้นก็เช่นกัน มีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการตำรวจและราชทัณฑ์ในฐานะที่เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของงานปกครองและพัฒนาชุมชนเท่านั้น ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะกำหนดนโยบาย เป้าหมายหรือทิศทางการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้เช่นกัน ยิ่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแลงานด้านอัยการ หรือกระทรวงกลาโหมที่ดูแลด้านศาลทหาร ยิ่งไม่อยู่ในข่ายที่จะกะเกณฑ์ให้เป็นผู้รับผิดชอบในงานกระบวนการยุติธรรมโดยรวมยิ่งไปกว่ากระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยเสียอีก

๓. แนวทางปรับปรุงแก้ไข : เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระบบโครงสร้างและองค์กร

เมื่อได้ทราบถึงสภาพและสาเหตุแห่งปัญหาชัดเจนแล้วเช่นนี้ การแก้ไขปรับปรุงก็คงกระทำได้ไม่ยาก กล่าวคือ ควรจะให้มีการรื้อปรับโครงสร้างและจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมใหม่ทั้งระบบ ให้องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อยู่รวมในระบบงานใหญ่เดียวกัน มีผู้รับผิดชอบทางนโยบาย มีผู้บริหารกระบวนการและมีความสอดประสานสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรอย่างเพียงพอที่จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่ได้มาตรฐาน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอยู่อย่างเหมาะสม เพื่อให้มีการตรวจสอบยันกันในกระบวนการและเป็นหลักประกันให้แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ความเห็นส่วนใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ดูเหมือนจะสอดคล้องตรงกันว่าแนวทางในการปรับปรุงการจัดระบบโครงสร้างและองค์กรของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวนี้น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องและจะอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมได้มากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางนี้ย่อมจะก่อให้เกิดความรู้สึกได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้นในแต่ละองค์กร มากบ้างน้อยบ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผู้ที่อยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ทุกคนจะต้องตระหนักถึงความจริงส่วนนี้ให้มาก จะมองข้ามไม่ได้เป็นอันขาด เพราะมิเช่นนั้นความรู้สึกดังกล่าวอาจรวมตัวกันเกิดเป็นกระแสต่อต้านที่รุนแรงขึ้นก็ได้ ปัญหาสำคัญขณะนี้จึงอยู่ที่ว่าควรจะใช้รูปแบบ(Model) ใด มาเป็นแม่แบบของการปรับปรุงโครงสร้างและการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมครั้งนี้จึงจะ **"ลงตัว"** เป็นที่เห็นพ้องต้องกัน และมีกระแสต่อต้านน้อยที่สุด

๔. รูปแบบของการปรับปรุง

การรื้อปรับโครงสร้างและการจัดวางองค์กรในกระบวนการยุติธรรมใหม่เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบและบริหารกระบวนการตามแนวทางข้างต้นนั้น ในเบื้องต้นอาจจะเสนอรูปแบบใหญ่ให้เลือกได้ ๒ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ : ให้ศาลและกระทรวงยุติธรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นหลักแล้วโอนย้ายองค์กรอื่นที่กระจัดกระจายเข้ามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้บริหารกระบวนการทั้งระบบ โดยจะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นใหม่ รวมทั้งจะต้องมีระบบงานพิเศษให้แก่องค์กรที่จำเป็นต้องมีอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติภารกิจด้วย

รูปแบบที่ ๒ : ให้แยกศาลออกไปเป็นอิสระไม่สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมอีกต่อไป แล้วรวบรวมเอาองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมมาไว้ที่กระบวนการยุติธรรม ในลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบที่เป็นอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเกาหลี เป็นต้น

แนวการปรับปรุงตามรูปแบบที่ ๑ ดูจะมีความเป็นไปได้น้อยกว่ารูปแบบที่๒ เพราะในอดีตกระทรวงยุติธรรมไทยก็เคยมีสภาพที่ใกล้เคียงกับรูปแบบดังกล่าวอยู่แล้ว กล่าวคือ มีระบบงานอัยการ ราชทัณฑ์ และกรมร่างกฎหมายรวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมด้วย แต่ในที่สุดก็แยกย้ายกระจายตัวออกมาอยู่ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รูปแบบที่ ๑ จึงมีจุดอ่อนตรงที่เป็นข้อเสนอที่มีลักษณะถอยหลังเข้าคลอง นอกจากนี้ แนวทางการปรับปรุงตามรูปแบบที่ ๑ ยังมิได้ช่วยแก้ปัญหาความเป็นอิสระของศาลในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ศาลประสบอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด ทั้งในส่วนขององค์กรอื่นที่ยังลังเลใจว่าจะเข้ามารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมหรือไม่ ก็มีความรู้สึกอยู่ลึก ๆ ว่า การเข้ามา

รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมในขณะที่ศาลยังสังกัดกระทรวงยุติธรรมด้วยนั้น อาจทำให้องค์กรเหล่านั้นต้องถูกครอบงำจากศาลมากขึ้นไปอีกก็ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ารูปแบบที่ ๒ น่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่า และการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปจึงควรที่จะใช้แนวการปรับปรุงตามรูปแบบที่ ๒ เป็นหลัก

๕. การปรับปรุงระบบศาลให้สอดคล้องกับแนวการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมตามแบบที่ ๒

บนสมมุติฐานว่ากระทรวงยุติธรรมจะปรับตัวไปตามรูปแบบที่ ๒ ระบบงานศาลก็จำเป็นต้องปรับตัวตามไปด้วย กล่าวคือ ระบบศาลต้องเปิดกว้างมากขึ้นและมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพราะเมื่อแยกศาลออกไปเป็นฝ่ายตุลาการจริง ๆ ในทำนองเดียวกับที่รัฐสภาแยกตัวออกไปอยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารงานศาลกับประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง นั่นก็คือศาลจะต้องเปิดกว้างมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั่นเอง ในขณะเดียวกันความเป็นอิสระของศาลก็จะไม่จำกัดอยู่ที่งานพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น แต่จะมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นด้วย อย่างน้อยก็ควรจะเหมือนกับที่เป็นอยู่ในระบบงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบงานศาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้อยู่ในสภาพที่แยกตัวเองออกจากประชาชนค่อนข้างมาก เพราะขณะนี้ศาลไทยยังไม่อยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายตุลาการของประเทศอย่างเต็มภาคภูมิ แต่ตกอยู่ในภาวะของการเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม ที่แม้จะมีอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่ก็ยังถูกกำกับดูแลบังคับบัญชาด้านการจัดการโดยฝ่ายบริหารผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งทางด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการควบคุมทางด้านธุรการในลักษณะดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของศาลค่อนข้างมาก เพราะว่าในการควบคุมองค์กรใดก็ตาม ผู้ที่มีอำนาจควบคุมไม่จำเป็นต้องลงไปสั่งการในเนื้องานโดยตรงว่างานชิ้นนั้นคนนั้นคนนี้จะต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่เขาจะใช้วิธีคุมในทางจัดการในด้านทางธุรการอย่างที่เรียกกันว่า คุมงบประมาณ คุมคน คุมอัตรากำลัง คุมความเคลื่อนไหวของคน และคุมเชิงนโยบายการจัดการเหมือนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเข้ามาคุมกระทรวงยุติธรรมนั่นเอง การที่บุคคลใดมีอำนาจเข้าไปควบคุมหน่วยงานใดในสามลักษณะนี้ ก็ต้องถือว่าทำให้บุคคลนั้นมีอิทธิพลเหนือระบบงานนั้นโดยทางอ้อม ซึ่งไม่น่าที่จะปล่อยให้ภาพของตุลาการไทยยังคงอยู่ในสภาพนี้ ในสมัยก่อนก็ดูเหมือนไม่มีอะไรบกพร่อง แต่ในยุคที่มีการเคลื่อนไหวติดต่อสื่อสารเคลื่อนไหวทุนของภาคเอกชนในระดับระหว่างประเทศรวดเร็วมาก ก็จะทำ

ให้เกิดการเปรียบเทียบกับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ แล้วก็จะมีการแบ่งเกรดแบ่งชั้นของระบบตุลาการโดยไม่ต้องดูถึงผลงานเป็นรายคดี **เมื่อระบบโครงสร้างของตุลาการไทยยังอยู่ในสถานะที่ถูกครอบงำโดยการจัดการของฝ่ายบริหารถึงสามด้านเช่นนี้ ก็จะทำให้ภาพลักษณ์ของระบบตุลาการไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่เราจะภาคภูมิใจได้ ฉะนั้น ในโอกาสนี้จึงเป็นช่วงจังหวะที่จะปรับปรุงภาพของความเป็นอิสระและเป็นกลางของศาลไทยให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ได้** โดยยกฐานะจากการที่เป็นหน่วยงานในสังกัดในกระทรวงเล็ก ๆ กระทรวงหนึ่งของฝ่ายบริหารให้ขึ้นมาเป็นฝ่ายตุลาการของประเทศ ที่ทัดเทียมเคียงบ่าเคียงไหล่หรือมีศักยภาพในการถ่วงดุลและทัดทานการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ได้ อย่างที่เป็นมาตรฐานอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ **แต่การที่จะยกฐานะความเป็นอิสระและความเป็นกลางของฝ่ายตุลาการขึ้นมาให้เป็นฝ่ายหรือสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยแขนงหนึ่งในสามแขนงของประเทศนี้ได้ ก็จำเป็นที่ระบบศาลเองจะต้องยอมเปิดกว้างมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ยอมให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยทางนิติบัญญัติและทางบริหารที่เหมาะสมกันด้วย** เป็นการตอบแทนกัน เพราะไม่มีประเทศไหนที่เขาจะยอมให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจไปตรวจสอบหน่วยงานอื่นได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่หน่วยงานนั้นเองไม่มีโอกาสถูกตรวจสอบจากฝ่ายใดเลย ข้อนี้ก็เป็นหลักการที่อาจจะพูดได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานหรือหลักสากล และเป็นหลักการที่ถูกต้องที่ปฏิเสธไม่ได้ และน่าจะต้องนำมาประยุกต์หรือปรับใช้กับการพัฒนาระบบศาลของไทยด้วย ปัญหาก็มีอยู่ว่าการเปิดระบบศาลให้กว้างขึ้น เปิดโอกาสให้ฝ่ายนอกตุลาการ มีโอกาสเข้ามาดุลและคานฝ่ายตุลาการได้บ้าง ในขณะที่อำนาจตุลาการเองก็มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากขึ้นนี้จะกระทำในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสม ถ้าเราเลือกรูปแบบที่ถูกต้องเข้ากับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยได้ การปรับปรุงตรงนี้ก็จะเป็นการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่ถ้าเลือกรูปแบบที่ไม่ถูกต้องก็อาจจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่ดีก็ได้ เพราะฉะนั้นก็ต้องระมัดระวังตรงการวิเคราะห์คัดเลือกรูปแบบของการที่จะเปิดกว้างและที่จะเพิ่มความเป็นอิสระและเป็นกลางของสถาบันตุลาการไว้ให้ดีด้วย

๖. รูปแบบในการเปิดระบบศาลให้กว้างขึ้น

รูปแบบแรก ที่พูดกันมากคือจะทำให้ฝ่ายตุลาการมีจุดเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน ที่เสนอกันเป็นรูปธรรมก็คือ จะให้การแต่งตั้งประมุขฝ่ายตุลาการหรือว่าตุลาการชั้นผู้ใหญ่ต้องไปขอความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเสียก่อน เพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบหรือคานอำนาจตุลาการโดยอำนาจของประชาชนได้ จากนั้นจึงยกฐานะฝ่ายตุลาการที่เคยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้แยกออกไปเป็นฝ่ายตุลาการจริง ๆ ไม่ต้องถูกครอบงำทางด้านธุรการ

ทั้งสามทางอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่รูปแบบนี้ก็มีจุดอ่อนและมีเงื่อนไขอยู่ค่อนข้างมาก **เงื่อนไขที่เราพูดกันมากก็คือ ถ้าจะใช้รูปแบบนี้อำนาจตุลาการหรือสถาบันตุลาการจะต้องมีอำนาจชี้ขาดได้ด้วยว่า บทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับได้ หมายความว่าต้องตัดอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโอนกลับมาให้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ** ในระบบปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจนี้กับฝ่ายตุลาการ เพราะฝ่ายตุลาการไม่มีจุดที่จะถ่วงดุลและคานโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลและคานอำนาจตุลาการไม่ได้ ตุลาการจึงไม่ควรจะมีอำนาจไปคานอำนาจนิติบัญญัติ โดยการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติใช้ไม่ได้เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตั้งองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่เมื่อจะเปิดศาลให้เป็นระบบเปิด ให้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติอย่างนั้น ก็ควรจะต้องให้ศาลมีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดใช้บังคับได้หรือใช้บังคับไม่ได้ เหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกาหรือในประเทศญี่ปุ่นด้วยซึ่งเงื่อนไขข้อนี้ยังมีปัญหาว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะรับได้ไหม ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังรับเงื่อนไขนี้ไม่ได้ ยังไม่ต้องการให้ศาลมีอำนาจที่จะเข้าไปชี้ขาดว่ากฎหมายใดใช้บังคับไม่ได้เพราะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การที่จะดึงเอาประมุขฝ่ายตุลาการหรือระบบตุลาการไปอยู่ภายใต้การตรวจสอบหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังไม่มีเหตุผลที่จะกระทำได้ ส่วนจุดอ่อนอื่น ๆ ของรูปแบบนี้ก็มีอยู่ด้วยกันสองจุด คือ

จุดอ่อนที่ ๑ จะทำให้ระบบตุลาการของไทยซึ่งปลอดจากการครอบงำทางการเมืองมาแต่ดั้งเดิม เรียกว่าเป็นระบบตุลาการที่อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ยากที่สุด ต้องปรับตัวไปอยู่ในฐานะที่มีช่องทางเชื่อมต่อกับอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นช่องทางให้ผู้พิพากษาตุลาการต้องคอยระแวดระวังทิศทางทางการเมืองของประเทศ ต้องคอยห่วงใยถึงความรู้สึกของบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคสำคัญ ๆ ที่มีเสียงที่มีน้ำหนักค่อนข้างมากอยู่ในรัฐสภา ตรงนี้อาจจะทำให้คุณภาพหรือมาตรฐานของตุลาการไทยซึ่งเคยโดดเด่นมาในอดีตต้องตกต่ำไปก็ได้ ดังนั้น เราจะต้องมีมาตรการอะไรที่จะมาป้องกันจุดอ่อนอันนี้ไว้ด้วยถ้าจะเลือกใช้รูปแบบนี้

จุดอ่อนที่ ๒ ความเปราะบางหรือความไม่ต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยในบ้านเรา การยึดโยงอำนาจตุลาการไปอยู่ใต้การดุลและคานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นถ้าระบอบการปกครองของประเทศเป็นประชาธิปไตยมั่นคงดีแล้ว ข้อเสนอนี้หรือทางเลือกรูปแบบนี้ก็ดูจะไม่มีปัญหาอะไรมากนัก **แต่ถ้าเมื่อไรก็ตามเกิดการพลาดพลั้งในทางการเมืองขึ้น มีอุบัติเหตุเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้น อำนาจนิติบัญญัติก็มิใช่อำนาจของประชาชนอีกต่อไป แต่จะเป็นอำนาจของเผด็จการปฏิวัติรัฐประหารและการที่**

ยึดโยงโครงสร้างให้อำนาจตุลาการต้องไปอยู่ภายใต้การดุลและคานอำนาจนิติบัญญัติในยุคสมัยเช่นว่านั้น ก็เท่ากับว่าเป็นการยึดโยงอำนาจตุลาการให้ไปตกอยู่ใต้ความครอบงำของอำนาจเผด็จการปฏิวัติรัฐประหารไปด้วย ซึ่งในอดีตระบบศาลไม่เคยต้องตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ นี่จะเป็นจุดอ่อนจุดที่สองในการเปิดระบบตุลาการให้กว้างขึ้นในรูปที่หนึ่ง

ด้วยความห่วงกังวลในจุดอ่อนทั้งสองนี้ และด้วยความไม่พร้อมในเรื่องเงื่อนไขที่จะให้ตรวจสอบกันได้มากขึ้นด้วย จึงทำให้รูปแบบที่หนึ่งเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยในปัจจุบัน

รูปแบบที่สอง ต้องการให้เปิดน้อยลง ไม่ต้องเปิดเต็มรูปเหมือนรูปแบบที่หนึ่ง เพียงแต่เปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากสถาบันภายนอกฝ่ายตุลาการได้มีโอกาสเข้ามารับรู้รับทราบความเป็นไปในฐานอำนาจของฝ่ายตุลาการ คือระบบ ก.ต. ได้บ้าง ขณะนี้อาจกล่าวได้ว่าระบบ ก.ต. มีสภาพเป็นระบบปิดอยู่ภายใต้การดูแลของผู้พิพากษาด้วยกันเองร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะฉะนั้นการที่จะพิจารณาดำเนินการอะไรไปจึงไม่มีทางที่บุคคลภายนอกจะรับรู้รับทราบหรือทำความเข้าใจได้เพียงพอ สภาพเช่นนี้อาจจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าการพิจารณาของ ก.ต. อาจจะขาดข้อมูลและแง่มุมในการพิจารณาจากโลกภายนอกรวมทั้งขาดความเข้าใจในความรู้สึกของโลกภายนอกไปบ้างหรือไม่ เพราะฉะนั้น จึงน่าจะเปิดระบบตุลาการให้กว้างขึ้นกว่าเดิมอีกเล็กน้อย ไม่ต้องถึงขนาดเปิดทั้งระบบ **เพียงแต่ขอให้มีตัวแทนของสถาบันภายนอกเข้ามานั่งอยู่ใน ก.ต. บ้าง สัก ๑ ใน ๑๐ หรือ ๒ ใน ๑๐ ซึ่งเป็นส่วนข้างน้อยไม่กระทบกระเทือนอำนาจของตุลาการด้วยกันเอง แต่จะเป็นช่องทางที่จะทำให้การดำเนินการของฝ่ายตุลาการเป็นไปอย่างโปร่งใสมีข้อมูลครบถ้วนโดยเฉพาะความรู้สึกของคนนอกวงการตุลาการจะได้รับการถ่ายทอดเข้ามาสู่การพิจารณาของ ก.ต. ได้อย่างแน่นอน** อย่างนี้น่าจะเป็นการเปิดระบบตุลาการให้กว้างขวางขึ้นโดยไม่กระทบกระเทือนจุดอ่อนทางการเมืองทั้งสองจุดอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วในรูปแบบที่หนึ่ง

ในรูปแบบที่สองนี้ ไม่น่าจะมีเรื่องอะไรที่ทำให้ระบบกฎเกณฑ์ของศาลเสียหาย ทั้งไม่ได้กระทบกระเทือนฐานอำนาจหรือความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด แต่แม้กระนั้นก็ยังมีเสียงทักท้วงกันอยู่ค่อนข้างมากสองประการคือ ประการแรก การปรับเปิดระบบตุลาการในรูปแบบที่สองเพียงแค่นี้ไม่มีประโยชน์อะไรต่อใครเลย ไม่มีประโยชน์ต่อตุลาการเองและก็ไม่มีประโยชน์ต่อบุคคลภายนอกอย่างจริงจัง เพราะไม่มีอะไรที่จะมาทักท้วง ตรวจสอบอะไรในระบบตุลาการได้ บุคคลภายนอกทั้งสองคนนั้นก็เข้ามาเป็นเพียงพระอันดับทำอะไรไม่ได้ ในอดีต ก.ต. ก็มีประสบการณ์อย่างนี้มา โดยมีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการตุลาการอยู่ด้วยในลักษณะของข้อเสนอนี้มาก่อน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการทำงานของตุลาการ จนกระทั่งได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบ

ก.ต. มาอยู่ในสภาพปัจจุบัน ถ้าจะย้อนกลับไปรับรูปแบบที่ให้มีบุคคลภายนอกเข้ามานั่งใน ก.ต. ด้วยอีก ก็จะเป็นการถอยหลังเข้าคลองเหมือนกับที่เคยเป็นมาแล้วประสบปัญหามาแล้ว ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาแล้ว แล้วเราจะย้อนกลับไปสู่ระบบเดิมเพื่ออะไร ทั้ง ๆ ที่ไม่มีประโยชน์ใหม่อะไรเข้ามาอีก นอกจากความรู้สึกทางด้านจิตวิทยาว่าได้มีการทำระบบตุลาการให้โปร่งใสขึ้นแค่นั้นเอง **ข้อทักท้วงประการที่สองจะเป็นคล้าย ๆ กับข้อทักท้วงของฝ่ายอัยการที่ทักท้วงการที่จะให้มีบุคคลภายนอกเข้าไปนั่งเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการข้าราชการอัยการว่า คนภายนอกที่เข้ามาเป็น ก.ต. แม้จะไม่มีอำนาจ เพราะไม่ใช่เสียงส่วนใหญ่ที่จะเป็นตัวกำหนดมติของ ก.ต. แต่ก็จะเป็นคนที่มีอิทธิพลเหนือ ความรู้สึกของผู้พิพากษาเป็นรายบุคคลในระดับหนึ่ง และคนดังกล่าวนี้ถ้าเป็นคนที่อยู่ในคุณธรรมของตุลาการก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าเป็นคนที่ไม่มีกรอบจริยธรรมของตุลาการกำกับ ก็อาจจะเปิดช่องทางให้เข้าไปแทรกแซงในการทำงานทางคดีของผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งได้ในทางปฏิบัติและในความจริงจะทำให้ผู้พิพากษาทำงานลำบากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งข้อทักท้วงนี้มีน้ำหนักแน่นอน** เพราะว่าในระบบของอัยการ ก็ยังปรากฏว่าโดยข้อทักท้วงอันนี้เองที่ทำให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ลดจำนวนกรรมการอัยการจากภายนอกที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๔ คน ให้เหลือเพียง ๒ คน ในจำนวน ก.อ. ทั้งหมด ๑๔คน เพราะเห็นจุดอ่อนจุดนี้ เพราะฉะนั้น เมื่อรูปแบบนี้มีจุดอ่อนที่เด่นชัดอย่างนี้ ขนาดอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเองก็ยังยอมให้มีคนนอกเข้าไปได้เพียงแค่ ๒ คนเท่านั้น ในกรอบของตุลาการยังมีปัญหายังมีปัญหามากยิ่งไปกว่าที่เป็นอยู่ของฝ่ายอัยการเสียอีก รูปแบบนี้จึงเป็นรูปแบบที่เป็นไปได้ไม่ง่ายนัก

ส่วนรูปแบบที่สาม เสนอให้ทำแบบญี่ปุ่นคือ ให้มีบุคคลภายนอกที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะสาขาวิชาชีพกฎหมายได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาบ้าง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลฎีกามีส่วนประกอบที่กว้างขวางขึ้น มีข้อมูลและทัศนะที่หลากหลายมากขึ้น แทนที่จะเป็นข้อมูลและทัศนะที่มาจากคนในสายเดียวกันทั้งหมด ซึ่งทุกคนมีกรอบความคิดและทัศนะรวมทั้งข้อมูลที่คล้าย ๆ กัน จำกัดอยู่ในวงการนั้น การตัดสินชี้ขาดปัญหาสำคัญ ๆ ของศาลฎีกา ถ้ามีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมในการทำงาน ร่วมให้ข้อคิดความเห็นจากแหล่งอื่นบ้าง ก็จะทำให้ได้ข้อมูลในการทำงานมากขึ้น ทั้งจะไม่กระทบกระเทือนอำนาจแห่งความเป็นอิสระของตุลาการ เพราะว่าบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นมาจากภายนอกเหล่านี้ก็จะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยในการทำคำพิพากษาเป็นรายคดีเท่านั้น รูปแบบที่จะเปิดศาลให้ออกไปสู่ภายนอกในลักษณะนี้จะไม่ทำให้เสียประโยชน์แก่ฝ่ายตุลาการ เพราะว่าไม่ได้เข้าไปคุมฐานอำนาจของตุลาการแต่อย่างใด

จุดอ่อนของระบอบนี้อยู่ที่ยังมิได้เปิดให้มีช่องทางยึดโยงอำนาจตุลาการไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังอาจทำให้ผู้พิพากษาในปัจจุบันรู้สึกว่าถูกแย่งตำแหน่งไปด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้สึกของผู้พิพากษานั้น ก็แก้ได้โดยวิธีไม่ไปลดอัตราตำแหน่งที่มีในปัจจุบัน แต่ไปเพิ่มอัตราตำแหน่งให้กับบุคคลภายนอกเข้ามา สมมุติในปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญพิเศษ คณะแรงงาน คณะภาษีอากร คณะทรัพย์สินทางปัญญา คณะการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น เราก็อาจจะเพิ่มตำแหน่งขึ้นตั้งเอาคนนอกเพิ่มเข้ามา ผู้เชี่ยวชาญทางด้านแรงงาน ภาษีอากร ทรัพย์สินทางปัญญา การค้าระหว่างประเทศ ที่ประสบความสำเร็จในสาขานั้น ๆ เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป แล้วตั้งเข้ามาเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาในเฉพาะคณะนั้น ๆ บุคคลเหล่านั้นก็จะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยเสียงหนึ่งเสียงเดียวในแต่ละคณะพิเศษนั้น แต่สามารถจะช่วยทำให้ภาพของความชำนาญพิเศษของศาลฎีกาชัดเจนขึ้นเปิดกว้างสู่ภายนอกมากขึ้น มีความใกล้เคียงกับระบบในต่างประเทศเป็นสากลมากขึ้น และให้โอกาสศาลได้รับข้อมูลแง่คิดความเห็นทัศนะต่าง ๆ จากภายนอกวงการศาลมากขึ้น โดยที่ศาลไม่ต้องลงทุนอะไรมาก อำนาจในการคัดเลือกก็ยังเป็นของ ก.ต. อยู่เหมือนเดิม รูปแบบที่สามนี้จึงดูจะมีจุดอ่อนน้อยที่สุดในบรรดาทั้งสามรูปแบบที่เสนอมา แต่ก็เป็นรูปแบบที่ทำได้ไม่ง่ายนัก เพราะในความรู้สึกของตุลาการยังไม่สนิทใจกับรูปแบบนี้ทีเดียว อย่าว่าแต่จะตั้งคนภายนอกเข้ามาเป็นผู้พิพากษาประจำในศาลฎีกาด้วยเลย เพียงแค่เมื่อยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา ฯ มีการเสนอให้มีผู้พิพากษาสมทบผู้ทรงคุณวุฒิในชั้นศาลฎีกาด้วย ก็ยังมีความรู้สึกมีกระแสโต้แย้งคัดค้านอย่างมาก ซึ่งก็คงจะต้องอาศัยเวลาในการคิดพิจารณาใคร่ครวญทางได้ทางเสียกันให้ถ่องแท้

ข้อสรุป

การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและระบบตุลาการตามแนวทางที่เสนอมานั้นเป็นเพียงแนวคิดเริ่มต้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของที่ประชุมสัมมนาในหัวข้อ **"ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม"** เท่านั้น มิใช่ข้อสรุปความต้องการของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรมที่จะเป็นไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแต่อย่างใด แต่หากที่ประชุมเห็นว่าเป็นข้อเสนอที่มีทางเป็นไปได้ ก็ต้องพิจารณาในรายละเอียดกันต่อไป ถึงเรื่องการจัดงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของศาลที่แยกออกไปเป็นฝ่ายตุลาการว่าควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด ทั้งยังจะต้องวิเคราะห์ถึงองค์กรที่จะมาอยู่ในกระทรวงยุติธรรมใหม่ด้วยว่า ควรจะประกอบด้วยองค์กรใดบ้าง

ไม่ว่าผลการพิจารณาจะให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางใด ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อระบบงานและความรู้สึกของบุคลากรในแต่ละองค์กรที่ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างแน่นอน **เพราะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม เปลี่ยนวิถีทางที่ทุกคนเคยชินกันมานับสิบนับร้อยปี เพราะฉะนั้นจะทำตามใจชอบเหมือนเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำไม่ได้ แม้กระทั่งการเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำที่ไม่มีชีวิตจิตใจยังผลีผลามฉับพลันทันทียังทำไม่ได้เลย ผลกระทบมีมากมาย นี่เรากำลังจะเปลี่ยนวิถีชีวิตหรือโครงสร้างอำนาจตุลาการและกระบวนการยุติธรรมของประเทศ จึงต้องทำกันอย่างรอบคอบใช้เวลา และต้องให้โอกาสคุยกันหลาย ๆ ด้าน** คัดค้านโต้แย้งหาเหตุผลข้อมูลประเมินกันรอบแล้วรอบเล่า แต่ว่าเราจะต้องเริ่มขบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วยการเสนอแนะและชวนคิดใคร่ครวญกันต่อไป **ถ้าเราไม่เริ่มอย่างนี้ขบวนการเปลี่ยนแปลงก็จะเริ่มไม่ได้ และถ้าเราปล่อยให้ปัญหาหมักหมมจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งสถานการณ์จะบีบบังคับให้เราต้องเปลี่ยน เมื่อถึงตอนนั้นการเปลี่ยนแปลงก็จะเป็นไปอย่างฉับพลันทันที แล้วคนจะรับไม่ทันเกิดเป็นวิกฤตการณ์ขึ้น สร้างความเสียหายแก่ทุกฝ่ายในสังคมโดยไม่จำเป็น**

๖. ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้นายวิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มาร่วมการประชุมสัมมนาและได้มอบหมายให้นายนัทธี จิตสว่าง ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ เสนอรายงานข้อพิจารณาศึกษา เรื่อง "ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม" ปรากฏความละเอียดดังต่อไปนี้

งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่สอดประสานกันอย่างเป็นระบบ การเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงานหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ ดังนั้น การพัฒนางานราชทัณฑ์จึงจะต้องสอดประสานกับการพัฒนางานกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยในขณะนี้ คือการขาดการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบ แต่ละส่วนยังคงแก้ปัญหาและพัฒนาไปในส่วนของตนตามวิถีทางของระบบราชการ ยังขาดการกำหนดนโยบาย วางแผน และพัฒนาร่วมกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องหันมาพยายามมองปัญหาอาชญากรรมของชาติเป็นเป้าหมายหลัก มากกว่าการมองเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการ

การวิเคราะห์งานราชทัณฑ์ในรายงานเรื่องนี้จึงพยายามที่จะมองปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาถึงประเด็นความเกี่ยวพันและสอดประสานกับส่วนอื่น ๆ ของกระบวนการยุติธรรม โดยแยกพิจารณาผลกระทบของระบบในประเด็นต่าง ๆ ของกรมราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม ๓ ประเด็น คือ

๑. ปรัชญาในการทำงาน

๒. ระบบงาน

๓. การจัดองค์กร

๑. ปรัชญาและภารกิจของงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรม

งานราชทัณฑ์เป็นระบบงานในการจัดการหรือปฏิบัติต่อคนที่ทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในสังคม สังคมจะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคนที่ละเมิดกฎหมายของสังคม แต่การที่สังคมจะจัดการหรือปฏิบัติอย่างไรต่อคนที่ทำผิดกฎเกณฑ์ของสังคมนั้นขึ้นอยู่กับความเชื่อเกี่ยวกับสาเหตุของการกระทำผิด และวิธีการที่ใช้ในการจัดการกับผู้กระทำผิดที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย

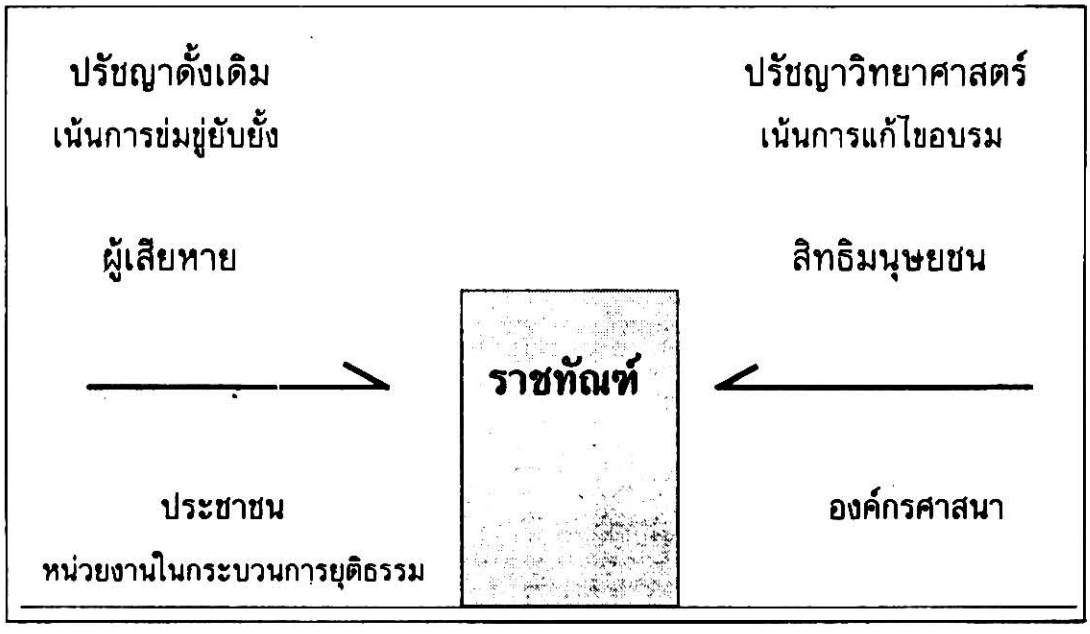
ในสมัยโบราณ สังคมมีความเชื่อว่าคนกระทำผิดเพราะกมลสันดาน เพราะความชั่วร้ายที่มีอยู่ในตัวผู้กระทำผิด การปฏิบัติต่อคนกระทำผิดจึงต้องปฏิบัติด้วยวิธีการที่รุนแรงด้วยการลงโทษต่อเนื้อตัวและการทรมานเพื่อให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำไป และเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้หลาบจำไม่กล้ากระทำผิดอีก รวมทั้งทำให้ผู้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด แนวความคิดดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลอยู่จนถึงปัจจุบัน ที่ต้องการให้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการที่เข้มงวดและรุนแรง เพื่อเป็นมาตรการในการข่มขู่ยับยั้งให้คนเกรงกลัวการกระทำผิด ซึ่งเป็นแนวคิดของสำนักทางอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classical School of Criminology)

อย่างไรก็ตาม ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ได้ทำให้สังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงไปด้วย สังคมเริ่มที่จะเรียนรู้ว่า การลงโทษที่รุนแรงโหดร้ายยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดที่มีชีวิตหลุดรอดไปได้เกิดความเคียดแค้นชิงชังและกลับเป็นอันตรายต่อสังคมมากยิ่งขึ้น กระทำผิดหนักขึ้นด้วยวิธีการที่แยบยลมากขึ้น การลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดีต่อสังคม ในทางตรงข้ามสังคมเริ่มคิดว่าคนทำผิดเพราะมีความผิดปกติอยู่ในตัวผู้กระทำผิด เกิดจากสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความจำเป็นหรือกดดันนำไปสู่การกระทำผิด การปฏิบัติต่อคนกระทำผิดจึงมุ่งแก้ไขความบกพร่องหรือผิดปกติดังกล่าว เพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำผิดซ้ำ โดยให้การอบรมแก้ไขคนที่ทำผิดให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคม สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

ปรัชญาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในเชิงแก้ไข จึงเป็นปรัชญาและวัตถุประสงค์หลักในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ในปัจจุบัน เมื่อวัตถุประสงค์เน้นที่การอบรมแก้ไข วิธีการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงหันไปเน้นมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่สังคม เช่น มาตรการจำคุกในปัจจุบันได้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีมนุษยธรรม การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ต้องขัง การให้การศึกษาโดยถือว่าเรือนจำคือโรงเรียน ผู้คุมทำหน้าที่เป็นทั้งครูและผู้ควบคุม การฝึกอาชีพ การบำบัดโทษ เพื่อจูงใจให้ประพฤติดีและทดลองกลับเข้าสู่สังคมและสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ แนวคิดและแนวปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายสิทธิมนุษยชน ฝ่ายองค์กรปฏิรูปสังคม และเป็นการเน้นย้ำอิทธิพลของแนวคิดตามหลักปรัชญาวิทยาศาสตร์ของสำนักปฏิฐานนิยม (Positive School of Criminology)

แต่การลดหย่อนผ่อนโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในเชิงแก้ไข โดยการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้กระทำผิด ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านและไม่เห็นด้วยจากฝ่ายที่คิดว่าผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติที่ดีเกินไป หรือได้รับการปฏิบัติในเชิงผ่อนปรน ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ทำความเดือดร้อนให้กับสังคม ทำให้ผู้เสียหายได้รับความสูญเสียทั้งร่างกายจิตใจน่าจะได้รับการตอบโต้ที่สาสมกับความผิดที่ได้กระทำไป แนวคิดนี้เกิดจากผู้เสียหาย ญาติ ประชาชน โดยทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม รวมตลอดถึงฝ่ายอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องทำหน้าที่ด้วยความยากลำบากและเสี่ยงอันตรายในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ

การปฏิบัติงานราชทัณฑ์จึงเปรียบเสมือนกับการปฏิบัติงานที่อยู่บนทางสองแพร่งที่มีแรงบีบจาก ๒ ฝ่าย คือฝ่ายผู้เสียหาย ประชาชน และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม กับฝ่ายสิทธิมนุษยชน



เมื่อใดที่มีการลดหย่อนผ่อนโทษให้ผู้ต้องขังหรือปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเชิงสงเคราะห์ ฝ่ายที่ยึดถือปรัชญาข่มขู่ยับยั้งจะเห็นว่าเป็นการให้ประโยชน์มากเกินไป ขณะที่เหยื่อหรือผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปไม่ได้รับการดูแลแต่เมื่อใดมีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเชิงเข้มงวด ฝ่ายสิทธิมนุษยชนก็จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรือนจำ หรือเรียกร้องสิทธิให้มีการปฏิบัติที่ดีต่อผู้ต้องขัง กลับไปกลับมาเช่นนี้ เนื่องจากปรัชญาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของทั้งสองฝ่ายตรงกันข้าม และส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของราชทัณฑ์ และงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ

ความขัดแย้งของปรัชญาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ หากสามารถแยกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้กระทำผิดที่เป็นมืออาชีพหรือมีลักษณะร้ายกับผู้กระทำผิดที่กระทำโดยพลั้งพลาดหรือไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย แต่ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยเวลานี้ คือการไม่สามารถแยกผู้กระทำผิดทั้งสองประเภทนี้ออกจากกันได้อย่างเด่นชัด ทำให้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดอย่างเข้มงวดและหนักเกินไป แต่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดมืออาชีพหรือที่มีลักษณะร้ายอย่างผ่อนปรนเกินไป ดังนั้น สิ่งที่กระบวนการยุติธรรมของไทยจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษในขณะนี้คือ ประเด็นที่ว่าทำอย่างไรจึงจะแยกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่พลั้งพลาดด้วยวิธีการที่ผ่อนปรน ใช้มาตรการเลี่ยงโทษจำคุกและให้การช่วยเหลือในการกลับเข้าสู่สังคม และทำอย่างไรจึงจะจัดการกับผู้กระทำผิดมืออาชีพที่มีลักษณะร้าย เป็นอันตรายต่อสังคมมิให้ออกมาก่อความเดือดร้อนให้กับสังคม

๒. ระบบงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

งานราชทัณฑ์เป็นงานการจัดการกับผู้กระทำความผิดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เพื่อให้การอบรมแก้ไขให้กลับเข้าสู่สังคม ระบบงานราชทัณฑ์จึงมีความเกี่ยวพันและได้รับผลกระทบจากส่วนอื่น ๆ และในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบกับส่วนอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมด้วยเช่นกัน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่องานราชทัณฑ์ประการหนึ่งก็คือ การที่ผู้ต้องขังได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี จากปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งมีจำนวนผู้ต้องขังอยู่ ๑๙,๖๐๒ คน ได้เพิ่มขึ้นในช่วง ๓๘ ปี เป็น ๑๐๒,๗๙๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นี้ ผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำหรือภาวะแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ เนื่องจากความจุปกติของเรือนจำต่าง ๆ ทั่วประเทศจะรับได้เพียง ๘๐,๐๐๐ คน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเชิงแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง

จำนวนผู้ต้องขัง ๑๐๒,๗๙๐ คนนี้ หากเปรียบเทียบกับประชากรของประเทศจำนวน ๖๐ ล้านคน หมายความว่า ประเทศไทยจะมีอัตราผู้ต้องโทษจำคุก ๑๗๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งนับว่าสูงมากหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่นมีอัตราผู้ต้องโทษจำคุก ๓๖ คน ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

การที่ประเทศต่าง ๆ มีอัตราผู้ต้องโทษจำคุกต่ำนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอัตราการเกิดอาชญากรรมในประเทศนั้น ๆ อยู่ในระดับต่ำ และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายทางอาญาในการใช้โทษจำคุก กล่าวคือ ในประเทศเหล่านี้จะมีการใช้มาตรการเลี่ยงโทษ

จำคุกจำนวนมาก เช่น มาตรการจำคุกในวันหยุด การควบคุมตัวที่บ้าน การทำงานสาธารณะแทนการจำคุก และมาตรการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือผู้กระทำผิดในคดีเล็กน้อย และใช้โทษจำคุกเฉพาะผู้กระทำผิดที่เป็นมืออาชีพหรือที่เป็นอันตรายต่อสังคม

ในสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำผิดหนึ่งในสามเท่านั้นที่จะถูกลงโทษด้วยมาตรการจำคุก ในขณะที่ผู้กระทำผิดสองในสามได้รับการปฏิบัติในชุมชนด้วยมาตรการเลี่ยงโทษจำคุกต่าง ๆ ในขณะที่ในประเทศไทยผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะได้รับโทษจำคุก ทำให้ผู้กระทำผิดที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ร้ายที่เป็นมืออาชีพ และทำให้จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเกิดปัญภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำ แต่การจะสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้นทำให้สูญเสียงบประมาณ จึงเป็นเหตุให้ต้องใช้งบมาตรการลดโทษจำคุกเพื่อระบายผู้ต้องขังและเป็นผลให้ผู้ต้องขังที่เป็นมืออาชีพหรือผู้ร้ายโดยสันดานได้รับการปล่อยออกไปเร็วเช่นเดียวกับผู้ต้องขังอื่น

ผลกระทบประการที่สอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลกระทบในประการที่หนึ่ง โดยเกี่ยวเนื่องกับการลดโทษในระบบราชทัณฑ์เพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและเพื่มุ่งอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม โดยพยายามลดผลกระทบในทางลบของระบบเรือนจำอันจะเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขัง ในระบบราชทัณฑ์สากลจึงได้มีมาตรการต่าง ๆ ในการลดโทษ เช่น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การอภัยโทษ และมาตรการอื่นๆซึ่งทำให้ผู้ต้องขังมีระยะเวลาในการจำคุกในเรือนจำน้อยลง

การลดโทษของฝ่ายราชทัณฑ์ดังกล่าว ทำให้มีประเด็นขึ้นมาว่าผู้ต้องขังได้รับโทษไม่เต็มตามคำพิพากษา หรือได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกจริงต่ำเกินไปและอาจมีผล ทำให้ผู้กระทำผิดหรือบุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวโทษจำคุก

ในประเด็นดังกล่าวนี้ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการข่มขู่ยับยั้งหลายเรื่อง พบว่าบทกำหนดโทษหรือการรับโทษไม่มีความเกี่ยวพันกับการข่มขู่ยับยั้งให้คนเกิดความเกรงกลัวหรือยับยั้งในการกระทำผิด เพราะผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าการกระทำผิดของตนนั้นมีบทลงโทษเท่าใด (Canadian Sentencing Commision, 1986) และในหลายกรณีในขณะที่ผู้กระทำผิดกระทำไปโดยมิได้คำนึงถึงโทษที่จะได้รับ แต่กระทำไปเพราะแรงผลักดันทางอารมณ์หรือสภาพแวดล้อม และในคดีที่มีการวางแผน หากคำนึงถึงผลของการกระทำก็จะพิจารณาว่า โอกาสในการถูกจับกุมหรือมีผู้รู้เห็นมากเพียงใดมากกว่าจะคำนึงถึงโทษทัณฑ์ (Jeffery 1971 : 45) ดังนั้น การลดโทษจึงแทบจะไม่มีส่วนสัมพันธ์กับการยับยั้ง ในการประกอบอาชญากรรม

ประเด็นต่อมา เกี่ยวเนื่องกับระยะเวลาที่ผู้ต้องขังรับโทษจำคุกจริงต่ำเกินไปจากกำหนดโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ในเรื่องนี้ได้มีการวิจัยเกี่ยวกับระยะเวลาในการรับโทษจำคุกจริงของผู้ต้องขังในประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย สำหรับในประเทศไทยปรากฏว่า จากการเก็บข้อมูลจากทะเบียนของผู้ต้องขังที่พ้นโทษ เพื่อคำนวณระยะเวลาที่รับโทษจริง พบว่าผู้ต้องขังมีกำหนดโทษสูงเท่าใดยิ่งมีโอกาสได้รับโทษจำคุกจริงน้อยลงเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางต่อไปนี้ (กองทัณฑวิทยา ๒๕๓๑)

การรับโทษจำคุกจริงพิจารณาจากกำหนดโทษจำคุกเดิม			
กำหนดโทษ/ปี	รับโทษจริงโดยเฉลี่ย/ปี	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนครั้งอภัย
๒	๑ ปี ๑๐ เดือน	๙๑	๑
๕	๔ ปี ๑๐ เดือน	๘๑	๑
๘	๕ ปี ๖ เดือน	๖๙	๑
๑๒	๗ ปี ๖ เดือน	๕๘	๑-๒
๑๖	๗ ปี ๘ เดือน	๕๗	๑-๒
๒๐	๘ ปี ๖ เดือน	๕๑	๒-๓
๒๕	๘ ปี ๗ เดือน	๓๔	๓
๓๐	๙ ปี ๒ เดือน	๓๐	๓
๕๐	๙ ปี - เดือน	๑๘	๔
ตลอดชีวิต	๑๐ ปี - เดือน	-	๔

จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า ยิ่งผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกสูงเท่าใด ยิ่งมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการลดโทษมากขึ้น และรับโทษจำคุกจริงน้อยลงจากกำหนดโทษเดิม (ประมาณร้อยละ ๑๘-๓๔)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับต่างประเทศ คือในสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ ฯ (U.S. Department of Justice 1980) ปรากฏว่าผู้ต้องขังในสหรัฐ ฯ ส่วนใหญ่จะได้รับโทษจำคุกจริงไม่แตกต่างไปจากผู้ต้องขังในประเทศไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะการลดโทษให้กับผู้ต้องขังเป็นมาตรการที่มีการปฏิบัติกันในระบบราชทัณฑ์สากล ที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติ เป็นมาตรการที่จูงใจให้คนประพฤติดี

และลดผลกระทบในทางลบจากการถูกจองจำในระยะยาว อันจะเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าสู่สังคมโดยเฉพาะ ผู้ที่กระทำผิดที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย หรือผู้กระทำผิดที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม แต่ความแตกต่างอยู่ที่ในระบบการราชทัณฑ์ของประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐ ฯ อังกฤษ หรือออสเตรเลีย จะเก็บคนที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือผู้ร้ายมืออาชีพไว้ในเรือนจำให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ จนกว่าจะสามารถทำให้แน่ใจได้ว่าคนเหล่านั้นได้มีทางเลือกที่ดี หรือเป็นอันตรายต่อสังคมลดลง หรือเพราะความชราภาพได้ทำลายศักยภาพในการประกอบอาชญากรรมของเขาลงไปแล้ว ผู้ต้องขังที่มีลักษณะเช่นนี้จะไม่ได้รับการพักโทษหรือลดโทษใดๆ หรือได้รับการพิจารณาลดโทษที่ค่อนข้างจะเข้มงวด ทำให้คนเหล่านั้นต้องรับโทษในเรือนจำเป็นเวลานาน ในขณะที่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย จะได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ และพ้นโทษออกมาก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา

เหตุที่กระบวนการยุติธรรมของประเทศดังกล่าว สามารถปฏิบัติได้เช่นนี้ก็เนื่องมาจากมีระบบข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ สามารถแยกแยะได้ว่าผู้กระทำผิดคนใดเป็นมืออาชีพหรือเป็นอันตรายต่อสังคม และคนใดเป็นผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดหรือกระทำผิดโดยไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย ข้อมูลดังกล่าวจะถูกผ่านเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล มาสู่ราชทัณฑ์ และย้อนกลับไปสู่ตำรวจอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในการอ่านลายมือและระบบการตรวจสอบตัวบุคคลซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดไม่อาจปกปิดการกระทำผิดของตนได้ รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมในการกระทำผิด

ระบบข้อมูลดังกล่าวต่างจากระบบข้อมูลของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ซึ่งมีโอกาสทำให้ผู้กระทำผิดจะสามารถเปลี่ยนชื่อ หรือปกปิดประวัติในการกระทำผิด และรอดพ้นจากการถูกฟ้องเพิ่มโทษตามมาตรา ๙๒ ๙๓ ตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ผู้ต้องขังที่เข้ามาสู่ระบบเรือนจำจะมีข้อมูลอย่างเป็นทางการติดตัวมาสิ่งเดียว คือหมายจำคุก ซึ่งไม่มีรายละเอียดพฤติกรรมในการกระทำผิดหรือประวัติการกระทำผิดแต่อย่างใด

การที่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดดังกล่าว เป็นผลให้กระบวนการยุติธรรมของไทยไม่สามารถแยกผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายหรือมืออาชีพ ออกจากผู้กระทำผิดทั่วไปได้อย่างเป็นทางการ ทำให้ฝ่ายราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งสองประเภทในลักษณะที่เสมอภาคและคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในเรื่องการลดโทษ ซึ่งใช้ระบบการอภัยโทษแบบให้ความเสมอภาคในการลดโทษ โดยพิจารณาจากชั้นผู้ต้องหา ชั้นดีมากได้รับการลดโทษมาก ชั้นเลวจะไม่ได้รับการลดโทษ แต่การจัดชั้นของผู้ต้องขังนี้เป็นการพิจารณาความประพฤติของผู้ต้องขังในเรือนจำมากกว่าพฤติกรรมหรือประวัติของผู้ต้องขังก่อนเข้าเรือนจำ และพฤติกรรมที่คาดหวังเมื่อพ้นโทษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ต้องขังที่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือมืออาชีพปฏิบัติตนดี เพื่อที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเป็นชั้นดี ดีมากหรือชั้นเยี่ยม เพื่อที่จะได้รับการปลดปล่อยออกไปโดยเร็ว

ดังนั้น เพื่อที่จะให้ผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายหรือมีออาชีพถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเป็นเวลานาน จนกว่าศักยภาพในการประกอบอาชญากรรมของบุคคลเหล่านี้จะลดลง หรือมีทางเลือกในการกลับเข้าสู่สังคมที่ดีให้กับบุคคลเหล่านี้ กระบวนการยุติธรรมของไทยจะต้องมีระบบข้อมูลกลางที่มีประสิทธิภาพ เพื่อแยกแยะผู้กระทำผิดทั้งสองประเภทออกจากกัน และจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการที่จะควบคุมผู้กระทำผิดมืออาชีพเหล่านี้ไว้เป็นเวลานาน รวมทั้งจะต้องมีเรือนจำจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมในระบบความมั่นคงแข็งแรงที่สุด ที่อาศัยเทคโนโลยี อาคารสถานที่ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อที่จะใช้คุมขังผู้ต้องขังที่ถูกจำคุกโดยไม่มีความหวังว่าจะได้รับลดโทษหรือพ้นโทษออกไปโดยเร็ว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

๓. การจัดองค์กรงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การจัดองค์กรเพื่อการบริหารงานราชทัณฑ์จึงต้องคำนึงถึงการสอดประสานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เพื่อประสิทธิภาพและการบรรลุถึงเป้าประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันสังคมและผดุงความยุติธรรม

ในการจัดองค์กรงานราชทัณฑ์ ให้ประสานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ นั้น เกี่ยวเนื่องกับการจัดแบ่งส่วนราชการในระดับกระทรวง และการจัดองค์กรอื่นเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ปัญหาที่น่าพิจารณาจึงมีว่า กรมราชทัณฑ์ควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใด

การจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ ๒ ระบบ คือ การจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงมหาดไทยดังเช่นในประเทศอังกฤษ และการจัดสังกัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงยุติธรรม

การจัดกรมราชทัณฑ์ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการจัดแบ่งส่วนราชการตามแบบของประเทศอังกฤษที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและงานยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ เพราะถือว่างานราชทัณฑ์เป็นงานด้านรัฐประศาสโนบายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์คือการป้องกันสังคมจากอาชญากรรมโดยการควบคุมผู้ต้องขังไว้ตามคำสั่งศาล เพื่อให้การอบรมแก้ไขให้ปรับตนเข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้ โดยนัยนี้ งานของกรมราชทัณฑ์จึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และงานบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนอื่น ๆ เช่น งานคุมประพฤติ งานควบคุมอาวุธปืนและยาเสพย์ติด งานดับเพลิงและงานบรรเทาสาธารณภัย งานตรวจคนเข้าเมือง งานพัฒนาชุมชน และงานเลือกตั้ง เป็นต้น (The Civil Service Year Book 1987 : 963)

สำหรับการจัดกรมราชทัณฑ์ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้น เป็นการจัดกรมราชทัณฑ์ไว้รวมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ คือตำรวจ อัยการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้านงานยุติธรรมทางอาญา

สำหรับการจัดระบบงานราชทัณฑ์ของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ปรากฏหลักฐานอย่างเด่นชัดว่า มีความผูกพันเกี่ยวข้องกับงานฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่ก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ งานคุกตะรางในเขตกรุงเทพมหานคร ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ส่วนการเรือนจำหัวเมืองชั้นนอกอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งมีที่คุมขังเรียกว่า ตะรางประจำเมือง ครั้นต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ.๑๒๐) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำขึ้นเป็นครั้งแรก โดยงานเรือนจำในหัวเมืองทั้งหมดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และงานเรือนจำในเขตนครบาลขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล และแม้ว่าในบางช่วงจะมีการโอนกรมราชทัณฑ์ไปสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็ตาม แต่ในที่สุดด้วยเหตุผลทางการปกครองและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ยกเรือนจำไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยตามเดิม เพื่อสะดวกแก่การบังคับบัญชาและควบคุม จึงให้โอนเรือนจำจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ กรมราชทัณฑ์จึงสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ลักษณะการจัดหน่วยงานของกรมราชทัณฑ์ของไทย ขึ้นสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะเช่นเดียวกับกิจการกรมราชทัณฑ์ของประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้กรมราชทัณฑ์ (Prison Service) สังกัดในกระทรวงมหาดไทย (Home Services) นับว่าลักษณะการจัดระบบราชทัณฑ์ของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ นอกจากจะสอดคล้องในด้านภารกิจของงานราชทัณฑ์ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับด้านรัฐประศาสโนบาย ว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุขในชุมชน ซึ่งเป็นงานหลักของฝ่ายมหาดไทยโดยตรงแล้ว ในแง่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็มีส่วนคล้ายคลึงกันอีก กล่าวคือ ทั้งประเทศไทยและประเทศอังกฤษต่างก็มีความผูกพันกับระบบการปกครองที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างแนบแน่น และในขณะเดียวกันประเทศอังกฤษเป็นรัฐเดียว มีการแบ่งแยกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล เช่นเดียวกับประเทศไทย นอกจากนี้ภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังต้องประสานงานกับฝ่ายปกครองอยู่เสมอ เช่น ในกรณีที่ผู้ต้องขังก่อเหตุร้ายแหกเรือนจำหรือก่อการจลาจล กรมราชทัณฑ์ต้องประสานงานขอความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอท้องที่ ในอันที่จะป้องกัน

ระงับเหตุร้ายอย่างฉับพลันทันที เพื่อไม่ให้เป็นที่ตื่นตระหนกและเกิดความเสียหายแก่ชุมชน ซึ่งการสั่งการแก้ไขเหตุการณ์ภายนอกเรือนจำที่เกิดเหตุ โดยกำลังตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ และในกรณีของการพักการลงโทษหรือการปลดปล่อยผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์จะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กรมตำรวจ และจังหวัด อำเภอ ในการเตรียมมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่พ้นโทษเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การสงเคราะห์ และการเตรียมมาตรการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปลดปล่อยผู้ต้องขัง รวมตลอดถึงการร่วมมือประสานงานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างใกล้ชิด ในการรับรองความประพฤติและคุมประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพิจารณาปลดปล่อยโดยวิธีพักการลงโทษด้วย

แต่โดยเหตุที่งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จึงมีความพยายามที่จะแบ่งส่วนราชการใหม่ให้กรมราชทัณฑ์ไปสังกัดในกระทรวงยุติธรรม โดยรวมหน่วยงานตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ไว้ด้วยกัน แล้วแยกศาลออกเป็นอิสระ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งประโยชน์ในการประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวการจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ตามระบบที่สอง คือจัดไว้ในกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีการแยกศาลออกไป ซึ่งเป็นที่นิยมอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยรวมงานด้านยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เป็นการจัดแบ่งส่วนราชการตามภารกิจเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารควบคุม กำกับดูแลและการประสานงานในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้ หากจะให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งสามหน่วยงานคือ ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์ กลับมาอยู่ในกระทรวงเดียวกันอีก แล้วจะต้องดึงสำนักงานอัยการสูงสุดมาอยู่ในกระทรวงยุติธรรมด้วย โดยศาลแยกออกเป็นองค์กรอิสระ โดยข้อดีของการนำกรมราชทัณฑ์มาสังกัดกระทรวงยุติธรรมในลักษณะนี้อยู่ที่การได้มาอยู่รวมกันในกระบวนการเดียวกัน แต่ข้อเสียก็คือขาดการประสานงานกับหน่วยงานพัฒนาอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทยเดิม นอกจากนี้กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรมราชทัณฑ์ ก็เคยอยู่ในกระทรวงเดียวกันมาแล้วคือกระทรวงมหาดไทย

ปัญหามีต่อไปว่าจำเป็นหรือไม่ที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะต้องอยู่ในกระทรวงเดียวกันจึงจะสามารถประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องนี้ กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรมราชทัณฑ์เคยถูกจัดให้อยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกันมาแล้วคือกระทรวงมหาดไทย น่าจะเป็นคำตอบได้ดี ปัญหาในการประสานงานจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน มีรัฐมนตรีควบคุมคนเดียวกันหรืออีกนัยหนึ่งมีการประสานงานกันอย่างเป็นทางการ แต่รูปแบบของการประสานงานกันอย่างเป็นทางการในระบบ

ราชการไทยจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นรูปของคณะกรรมการประสานงาน ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ มาประชุมร่วมกัน เนื่องจากการประสานงานในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการประสานงานแบบเป็นทางการ และเป็นการนำปัญหาของแต่ละหน่วยงานมาร่วมพิจารณา และเป็นการแก้ปัญหาในส่วนย่อยมากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์ปรับปรุงภาพรวมอย่างเป็นระบบ ผู้เข้าร่วมประชุมต่างเป็นตัวแทนของหน่วยงาน ที่มุ่งปกป้องและดูแลหน่วยงาน มากกว่าการพิจารณาถึงเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม การจัดองค์กรและกิจกรรมในการประสานงานของกระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการจึงน่าจะเป็นทางเลือกที่จะนำมาสู่สัมฤทธิผลของการประสานงานในกระบวนการยุติธรรม

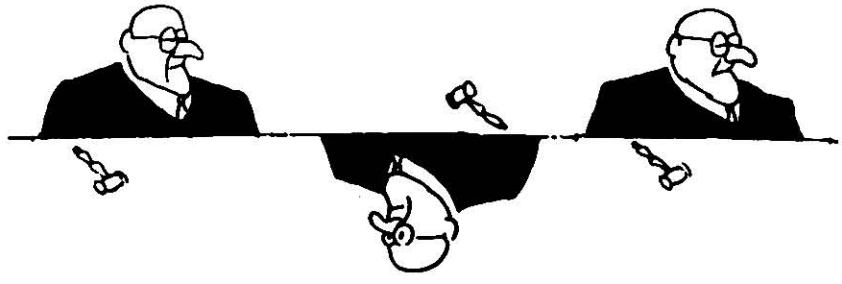
การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการของกระบวนการยุติธรรม อาจพัฒนาขึ้นมาได้หลายแนวทาง เช่น การจัดการฝึกอบรมข้าราชการระดับสูงร่วมกัน และร่วมกันศึกษาปัญหาและแนวทางในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ มากกว่าการศึกษาปัญหาของแต่ละหน่วยงานแนวทางนี้ก็จะทำให้ข้าราชการระดับสูงของกระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและได้มีส่วนศึกษาปัญหาอาชญากรรมของชาติมองภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและร่วมกันศึกษาและเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ในอันที่จะตอบสนองต่อการป้องกันสังคมและการผดุงความยุติธรรมในสังคม

สำหรับแนวทางในการพัฒนาการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมและพัฒนางานกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ อาจปรากฏในรูปของสถาบันระดับชาติในการศึกษาวิเคราะห์และวางนโยบายอาญาของชาติ ดังเช่นสถาบันอาชญาวิทยาของออสเตรเลีย สภาการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติของสวีเดน หรือคณะกรรมการช่วยเหลือการบังคับใช้กฎหมาย (LEAA) ของสหรัฐ ซึ่งมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดนโยบายทางอาญาของประเทศ การส่งเสริมการวิจัย การฝึกอบรมการจัดระบบข้อมูลและการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในการที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของงานยุติธรรมในการป้องกันสังคม และผดุงความยุติธรรมในสังคม อย่างไรก็ตาม การจะนำรูปแบบใดมาใช้ในประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันอย่างละเอียดอีกส่วนหนึ่ง แต่ไม่ว่าการจัดองค์กรจะปรากฏออกมาในรูปแบบใด สิ่งสำคัญที่จะต้องมีการดำเนินการร่วมกันคือการกำหนดนโยบายทางอาญา การวางแผนทิศทางหรือแผนกลยุทธในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม และการพัฒนาบุคลากรร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจทำได้โดยมีหน่วยงานกลางในรูปของสถาบันหรือคณะกรรมการกลางในสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ข้อสรุป

งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องสอดประสานกันในการป้องกันอาชญากรรม และผดุงความเป็นธรรมในสังคม แต่ปัญหาที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมของไทย คือการขาดการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบ โดยแต่ละส่วนต่างพัฒนาไปตามวิถีทางของระบบราชการ นอกจากนั้นยังยึดปรัชญาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่แตกต่างกัน และไม่สามารถแยกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดออกจากผู้กระทำผิดมืออาชีพหรือมีลักษณะร้ายออกจากกัน ทั้งนี้เพราะขาดระบบข้อมูลกลางเกี่ยวกับผู้กระทำผิด เป็นผลให้ผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดได้รับการปฏิบัติที่เข้มงวด แต่ผู้กระทำผิดที่เป็นมืออาชีพหรือมีลักษณะร้ายได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดอื่น ๆ และออกมาก่อความเดือดร้อนให้กับสังคมขึ้นอีก

การพัฒนางานราชทัณฑ์จึงต้องสอดประสานกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายทางอาญา การวางแผน กลยุทธและการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าการจัดองค์กรหรือหน่วยงานให้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน แต่หากจะต้องจัดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องอยู่ในกระทรวงเดียวกันแล้ว ก็ควรจัดให้ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อยู่ในกระทรวงเดียวกัน โดยควรแยกศาลออกเป็นองค์กรอิสระ



๗. ความยุติธรรมจากทัศน์ทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ ราชบัณฑิต ศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เสนอรายงานข้อพิจารณา เรื่อง "ความยุติธรรมจากทัศน์ทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์" ต่อที่ประชุมสัมมนากระบวนการยุติธรรม ปรากฏความละเอียดดังต่อไปนี้

รัฐศาสตร์เป็นวิชาที่เกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง ดังนั้นสิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงคือทำอย่างไรบ้านเมืองหรือประเทศจะดำรงความเป็นอิสรภาพความเป็นเอกราชอยู่ได้

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่จะให้ประเทศชาติดำรงอยู่ได้คือความยุติธรรม ความอยุติธรรมนั้นจะเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนพลเมืองเบียดเบียนข่มเหงรังแกกันเองโดยรัฐไม่ประสาทความยุติธรรมให้ หรือจากการที่ผู้เป็นรัฏฐาธิปัตย์และผู้เป็นใหญ่ในประเทศเบียดเบียนประชาชนเสียเอง

นักรัฐศาสตร์จึงแสวงหาหลักการที่จะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เมื่อองค์อธิปัตย์เห็นชอบด้วยก็จะนำไปหาทางปฏิบัติ โดยปกติก็โดยการออกกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อมีกฎหมายตราออกมาแล้วก็ต้องหาทางบังคับใช้ให้ได้ผลตามความตั้งใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะต้องหาทางนำหลักการมาปฏิบัติให้ได้ผลดี เพราะหลักการดี กฎหมายดีแต่การปฏิบัติไม่ดีก็ย่อมไม่บังเกิดผลสมเจตนา

ความยุติธรรมคืออะไร แม้จะเป็นสิ่งที่พอจะรู้กันอยู่ แต่ก็ไม่ง่ายที่จะให้คำนิยาม แม้แต่ศาสตราจารย์ เฮนรี่ แคมป์เบลล์ แบล็ค ปรมาจารย์เจ้าพจนานุกรมทางกฎหมายยังไม่ยอมให้คำจำกัดความเลย **ในทางรัฐศาสตร์ก็จะให้ความหมายโดยทั่วไปที่ประชาชนเข้าใจว่า ได้แก่ "ความเที่ยงธรรมและความเป็นธรรมในการตัดสินพฤติกรรมที่มนุษย์ปฏิบัติต่อกัน ถ้ามนุษย์กระทำการใด ๆ ที่ชุมชนนั้นเห็นว่าเป็นการชั่วร้าย เป็นความผิด ชุมชนนั้นก็ต้องดำเนินการระงับการกระทำนั้น และจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษให้พอเหมาะสมกับระดับความผิดที่ชุมชนนั้นรู้สึก"**

ประชาชนแต่ละคนอาจมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีต่างกัน หลายคนทำอะไรลงไปโดยคิดว่าไม่ผิด จึงใช้มาตรการความคิดทางอารมณ์ของปัจเจกชนมาเป็นเกณฑ์ไม่ได้ ต้องอาศัยเกณฑ์ของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะ

นักรัฐศาสตร์คงจะตอบไม่ได้ว่าหลักเกณฑ์ของชุมชนหนึ่งในระยะเวลาหนึ่งสถานการณ์หนึ่ง ถูกหรือผิดหรือดีชั่ว นอกจากจะถือตามค่านิยมหรืออุปทานของตนเอง

เสือกินวัวคงนึกว่าตัวทำถูก วัวคงคิดว่าไม่ยุติธรรม

เสือ จรเข้ กินคนปีละไม่กี่คน คนก็หาว่าเป็นสัตว์ดุร้าย

คนฆ่าเสือฆ่าจรเข้ปีละหลายหมื่นหลายแสนตัว ไม่นับว่าตัวเองผิดชั่วช้า ดุร้าย

บางสังคมเห็นว่าผู้หญิงต้องมีสามีคนเดียว จะเหลียวแลจับต้องชายอื่นไม่ได้ โทษถึงตาย บางสังคมเห็นว่าผู้หญิงมีเพศสัมพันธ์กับผู้ชายกี่คนก็ได้เป็นเรื่องธรรมชาติ

บางสังคมเห็นว่าทรัพย์สมบัติเป็นของสมาชิกสังคมนั้นทุกคนไม่มีใครเป็นเจ้าของ ฉะนั้น ใครจะหยิบฉวยไปใช้อย่างไรไม่ถือว่าลักทรัพย์ แต่ถ้าคนจากชุมชนอื่นมาเอาไป ไม่ว่าจะเล็กจะน้อยเพียงใดมีโทษถึงตาย

นักรัฐศาสตร์ส่วนมากจึงจำเป็นต้องน้อมรับกฎเกณฑ์ค่านิยมของสังคมต่าง ๆ ว่ายุติธรรมคือความชอบธรรมอย่างนั้นถือว่าถูกต้องยุติแล้วสำหรับสังคมนั้น ในขณะนั้น เพราะไม่มีปัญญาไปสู้รบกับอำนาจรัฐได้แม้ต่อไปจะคิดค้นหาระบบอื่นมาเปลี่ยนโดยเห็นว่า ยุติธรรมยิ่งขึ้นได้ เช่น ที่ดินเดิมยอมรับว่าเป็นของกษัตริย์บ้างขุนนางบ้าง ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นทรัพย์ของเอกชนได้

ความยุติธรรมมีไว้ทำอะไร เพื่ออะไร

นักรัฐศาสตร์เห็นว่าความยุติธรรมเป็นเหตุให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะเป็นฐานที่จะทำให้เกิดการทำมาหากินโดยปกติสุข จะหาทางป้องกันมิให้ผู้คนไปหาทางแก้แค้นกันเองเมื่อถูกใครมาถูกข่มเหงรังแก หรือป้องกันตัวเองเมื่อคิดว่าใครจะมาทำชั่วช้าต่อตน เรื่องก็จะบานปลายไม่มีที่สิ้นสุด รัฐต้องนำเรื่องมาวินิจฉัยและลงโทษผู้กระทำผิดแทนผู้เสียหาย

การลงโทษมีผลให้ผู้เสียหายได้รับความพอใจระดับหนึ่งและการป้องกันปราบปรามไม่ให้ผู้อื่นกล้าทำอย่างนั้นอีก นอกจากนี้ในสมัยใหม่นักรัฐศาสตร์เห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์ขึ้น จึงพยายามจะใช้หลักลงโทษเพื่อแก้แค้น หรือกำจัดคนชั่วให้น้อยลง (หลายประเทศยกเลิกการประหารชีวิต) เพื่อให้เข็ดหลาบไม่กระทำผิดซ้ำอีก และให้กลับใจเป็นคนดีโดยมีมาตรการช่วยเหลือหลายอย่าง

ความยุติธรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร

แม้พอจะมีความรู้กันอยู่บ้างว่าความยุติธรรมคืออะไร แต่การจะทำให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นและดำรงอยู่มิใช่ของง่าย เพราะมนุษย์ปุถุชนมีความโลภ โกรธ หลง มีกิเลส ตัณหา อุปทาน มีอคติ มีอวิชชาครอบงำด้วยกันทั้งนั้น มากบ้างน้อยบ้าง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดระบบยุติธรรมที่ละเอียดรัดกุม เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบได้ โดยปกติจะประกอบด้วยระบบย่อยอย่างน้อย ๓ ระบบ คือ

๑) ระบบกฎกติกาหรือกฎหมาย คือจะต้องมีเกณฑ์ไว้แล้วว่าพฤติกรรมอย่างไรบ้างที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่ต้องได้รับโทษ

ในปัจจุบันมักถือว่า การกระทำนั้นต้องมีบทกฎหมายบัญญัติไว้แล้วว่าเป็นการกระทำความผิด (จะลงโทษย้อนหลังไม่ได้) และโทษที่จะลงนั้นจะมากกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้ (เพิ่มโทษไม่ได้ ลดได้)

นอกจากนี้ การออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย ก็ต้องทำตามกระบวนการที่ตกลงไว้ เรียกว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ให้ออกกันตามอำเภอใจ

๒) ระบบการพิจารณาความผิด การลงโทษ และการฟื้นฟูรวมเรียกว่ากระบวนการยุติธรรม ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ตกลงไว้ ปกติประกอบด้วยขั้นตอนและมีหน่วยงานรับผิดชอบ สำหรับประเทศไทยมีดังนี้

(๑) การกล่าวหาให้ผู้เสียหายแจ้งความแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือยื่นฟ้องต่อศาล

(๒) การสืบสวน การเตรียมพยานหลักฐาน ตำรวจสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน

(๓) การจับกุม ตำรวจจับกุมโดยขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกระทรวงมหาดไทย กรณีลงโทษเกิน ๓ ปี

(๔) การสอบสวน ตำรวจสอบสวนหรือศาลไต่สวนมูลฟ้อง

(๕) การฟ้องคดี ตำรวจส่งสำนวนสอบสวนให้อัยการและสั่งฟ้องดำเนินคดี

(๖) การพิจารณาคดี ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีโดยเปิดเผย

(๗) การตัดสินพิพากษาคดี ศาลตัดสินลงโทษหรือสั่งปล่อย มีการอุทธรณ์หรือฎีกาได้

(๘) การบังคับการตามคำพิพากษา การบังคับคดี กรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่กักขังจำคุก หรือประหารชีวิต มีกรมอื่น ๆ ช่วยบ้างด้าน

(๙) การฟื้นฟู การบรรเทาโทษ กรมราชทัณฑ์และกรมอื่น ๆ ช่วย

๓) ระบบการบริหารงานบุคลากรของกระบวนการยุติธรรม โดยที่การรักษาความยุติธรรมต้องดำเนินการโดยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ค่านิยมต่างกัน แม้จะต่างอุดมการณ์กัน จึงต้องใช้บุคคลหลายประเภท ที่สำคัญคือตำรวจ อัยการ นักปกครอง ผู้พิพากษา นักราชทัณฑ์ บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการศึกษาอบรมฝึกฝนเป็นพิเศษ ต้องมีองค์กรหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลของตนเองเป็นพิเศษ จึงจะให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้

ปัญหาทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับระบบย่อยข้างต้นมีดังนี้

๑) ด้านกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสม ความทันสมัยของนักกฎหมายที่จะผดุงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศ การตรากฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองโดยใกล้ชิด เพราะรัฐบาลจะต้องผลักดันกฎหมายให้ผ่านรัฐสภา ส่วนสภาเป็นผลประโยชน์ของส่วนต่าง ๆ ของชนชั้นปกครองที่มีอำนาจทางการเมือง

๒) ด้านกระบวนการยุติธรรม มีปัญหาว่าจะใช้กระบวนการแบบใดจึงจะบังเกิดความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น

(๑) ใครเป็นผู้มีสิทธิกล่าวหา ถ้าตำรวจไม่รับฟ้องหรือศาลไม่รับฟ้อง

(๒) วิธีการสืบสวนสอบสวน

- ของไทยใช้วิธีหาข้อเท็จจริงส่วนใหญ่จากผู้กล่าวหาแทนการสืบสวนให้มีพยานหลักฐานชัดเจนก่อนออกหมายจับ

- การสืบสวนสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจ

- ตำรวจต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทยในการออกหมายจับ

- ส่วนอัยการมีหน้าที่ตรวจสำนวนการสอบสวน อาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและการตัดสินใจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้โดยตำรวจมีส่วนเสนอแย้ง

- ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิร้องเรียนนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวนแทนตำรวจ (เรียกว่าฝ่ายปกครองเรียกสำนวนจากตำรวจมาดำเนินการเอง ซึ่งเกือบไม่ปรากฏ)

๓) การตัดสินคดี

- ในหลักคอมมอนลอว์ ให้คณะลูกขุนเลือกมาจากพลเรือนร่วมฟังการพิจารณาคดีในศาล แล้วตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหาทำผิดจริงตามฟ้องหรือไม่ ผู้พิพากษาเป็นผู้จัดวางระดับโทษและควบคุมการให้การในศาล

- ของไทยใช้คณะผู้พิพากษา ๒-๓ คน เป็นผู้ควบคุมการให้การตัดสินถูกผิดและระวางโทษพร้อมเสร็จ

๔) ด้านบุคลากร ทางด้านรัฐศาสตร์มีความสนใจในวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา โดยต้องการให้มีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง ซึ่งรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม หรือให้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงด้วยการเลือกตั้ง หรือได้รับการรับรองจากประชาชน ทั้งประชาชนควรมีสิทธิปลดบุคคลเหล่านี้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง

ในสหรัฐอเมริกา ระดับเทศบาลและมลรัฐ หัวหน้าอัยการ หัวหน้าตำรวจและผู้พิพากษาส่วนมากเป็นตำแหน่งเลือกตั้ง ผู้พิพากษาสหรัฐทุกตำแหน่งเป็นผู้ที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อให้วุฒิสภารับรอง ในยุโรป เช่น เยอรมนี ผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้ง ๕ ศาล จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาตามข้อเสนอของพรรคต่าง ๆ และเป็นองค์กรที่ดูแลการบริหารบุคคลของศาลนั้น ๆ

ในประเทศไทยบุคคลทั้งสามพวกนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของตนเองคือ ก.ตร. ก.อ. ก.ต. โดยไม่มีส่วนผูกพันรับผิดชอบหรือรับมอบหมายอำนาจจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์กลับมีมากกว่าทางรัฐศาสตร์ เพราะมีปัญหาด้านการจัดหน่วยงานการเงิน การวัสดุ เทคโนโลยี ด้านบุคลากร ฯลฯ ที่จะทำให้การบริหารงานของหน่วยเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพ

ปัญหายิ่งใหญ่คือ ด้านปริมาณและคุณภาพของบุคลากร โดยเฉพาะความซื่อตรงและความรู้ความสามารถที่จะผดุงความยุติธรรมได้อย่างเที่ยงตรงและรวดเร็ว ปัญหาเหล่านี้สะสมหมักหมมมานาน ไม่มีใครคิดแก้ไขจริงจัง คุณภาพของบุคลากรลดลงเรื่อย ๆ

ทางแก้ไขในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ปัญหาที่มีอยู่มากมายและสะสมมานานย่อมยากจะแก้ไข ในที่นี้จะเป็นเพียงข้อเสนอบางประการ ดังนี้

๑) ด้านกฎหมาย ควรมีคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงระบบกฎหมายทั้งหมดให้ทันสมัยแข่งขันทั่วโลก

๒) ด้านกระบวนการยุติธรรม ควรแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) การกล่าวหา ผู้เสียควรแจ้งความอย่างน้อย ๒ แห่ง คือตำรวจและฝ่ายปกครองหรือศาล

(๒) การสืบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานควรเป็นหน้าที่ของตำรวจเอกชนควรมีองค์กรนักสืบ

(๓) การออกหมายจับ ควรออกโดยฝ่ายปกครองหรือศาล เมื่อตำรวจมีหลักฐานเพียงพอมาเสนอขอจับ

(๔) การสอบสวนควรเป็นหน้าที่ของอัยการ โดยการเพิ่มจำนวนอัยการให้มีจำนวนมากขึ้น ไปประจำหน่วยงานระดับอำเภอคู่กับสถานีตำรวจ

(๕) การสั่งฟ้อง ควรเป็นหน้าที่ของอัยการ คดีอาญาทุกชนิดต้องสรุปสำนวนให้ได้ในระดับอำเภอเพื่อฟ้องศาลแขวงและศาลจังหวัดซึ่งเป็นผู้สอบสวน ทำสำนวนย่อมรู้ดีว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีหรือไม่ ทั้งนี้อาจให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เมื่อมีผู้ร้องเรียนก็ได้

(๖) การพิจารณาตัดสินคดีในศาลชั้นต้น สำหรับคดีอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปควรตัดสินโดยคณะผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า ๒ คน ถ้ามีโทษจำคุกเกินกว่าสิบปีต้องมีคณะผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า ๓ คน โดยผู้พิพากษาแต่ละคนต้องทำความเห็นของตนไว้ไม่ควรลงนามตาม ๆ กัน

(๗) ศาลต้องมีหลายประเภทมากขึ้นโดยเฉพาะศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ

๓) ด้านบุคลากร ต้องปรับปรุงการศึกษาของบุคลากรเหล่านี้ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น บุคลากรต้องมีความรู้ดีขึ้น (หลักสูตรกฎหมาย ๔ ปีไม่เพียงพอ) มีคุณธรรม มีระเบียบวินัย และมีระบบการให้รางวัล ลงโทษที่เด็ดขาด การบริหารงานบุคคลของบุคลากรประเภทต่าง ๆ ต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อประชาชน

Let's take politcs out of
federal law enforcement

๔. บันทึกข้อสังเกตรายงานการสัมมนาทางวิชาการแยกแต่ละองค์กร

๔.๑ สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม

๑. กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร เนื่องจาก

(๑) ขาดหลักประกันที่มีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งทางด้านคดีอาญาและคดีแพ่ง

(๒) การดำเนินกระบวนการยุติธรรม **เป็นไปอย่างล่าช้า**

(๓) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูงทั้งทางแพ่งและทางอาญา

(๔) การอำนวยความยุติธรรม **ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ** ในการให้ความเป็นธรรมและความเสมอภาคแก่ประชาชน

(๕) ขาดการให้ความช่วยเหลือในทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง

๒. ปัจจุบันยังไม่มีแบบแผนโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมให้เด่นชัดเป็นที่แน่นอน ทำให้เกิดการลักลั่นซ้ำซ้อนกัน เพราะ

(๑) มีงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม **กระจัดกระจาย** อยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย

(๒) แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละองค์กรจะพัฒนาระบบต่าง ๆ ของตนเอง **โดยไม่คำนึงถึงการประสานงาน** กับระบบขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเดียวกัน

(๓) **ไม่มีองค์กรกลาง** ที่ทำหน้าที่ประสานงานกระบวนการยุติธรรม

(๔) ขาดนโยบาย **การบริหารกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ**

๓. อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมไม่เหมาะสม

(๑) บางองค์กรมีอำนาจหน้าที่ **มากเกินไป**

(๒) บางองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ทางปฏิบัติไม่มีโอกาสได้ใช้ **เพราะขัดต่อระเบียบปฏิบัติ** ขององค์กรอื่น

(๓) บางองค์กร **ขาดความเป็นอิสระ** ในการอำนวยความยุติธรรมเพราะถูกแทรกแซงโดยอำนาจฝ่ายอื่น

๔. การบริหารงานของแต่ละองค์กรค่อนข้างจะเป็นระบบปิด ยังขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก (โดยเฉพาะประชาชน)

๕. บุคลากรที่เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมยังไม่เหมาะสม

(๑) มีคุณภาพไม่เพียงพอ เนื่องจาก

๑.๑ ขาดจริยธรรมและคุณธรรมในการเอื้อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๑.๒ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และ/หรืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๒) ความรู้ความสามารถทั้งในด้านทั่วไปและเฉพาะทางยังไม่เพียงพอ ไม่ทันต่อยุทธวิธีในการประกอบอาชญากรรมและสภาวการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

(๓) บุคลากรบางองค์กรรับผิดชอบงานมากเกินไป บางเรื่องเป็นงานเฉพาะทางแต่นำมารับผิดชอบปฏิบัติเองทั้งหมด

(๔) บางองค์กรมีบุคลากรน้อยเกินไป ทำให้มีภาระงานของแต่ละคนมากเกินไป การปฏิบัติหน้าที่จึงมีประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควร

(๕) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมจำนวนไม่น้อยที่มีทัศนคติต่อกระบวนการยุติธรรมในแนวอนุรักษ์ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการที่จะพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม

๖. การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไม่สัมฤทธิผล คงมีการประกอบอาชญากรรมซ้ำอีกในบุคคลเดียวกัน เนื่องจาก

(๑) ปัจจุบันเน้นการปราบปรามมากกว่าการป้องกัน

(๒) มาตรการลงโทษผู้กระทำผิดมิได้ทำให้ผู้กระทำผิดเข็ดหลาบ

(๓) สภาวะเศรษฐกิจ สังคม มีส่วนกระตุ้นให้เกิดอาชญากรรม

๗. ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เพียงพอ

(๑) เงินเดือนน้อย

(๒) ความเป็นอยู่ของบุคลากรชั้นผู้น้อยขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง

๘. อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

(๑) มีไม่เพียงพอ

(๒) มีประสิทธิภาพไม่สมบูรณ์

(๓) ไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าไปมาก

๙. บาดความร่วมมือร่วมใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ในเรื่องต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติตามกฎหมาย

(๒) การบังคับใช้กฎหมาย

(๓) ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเท่าที่ควร

แนวทางแก้ปัญหา

๑. สร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น

๒. ปรับปรุงโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสม จัดรูปแบบและระบบของแต่ละองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้มากที่สุด

๓. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้เหมาะสมและสัมพันธ์กัน

๔. ให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานภายนอกได้

๕. ให้มีการตรวจสอบการบริหารงานบุคคลจากอำนาจฝ่ายอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชน

๖. ให้เน้นมาตรการบังคับคดีอาญาให้มีลักษณะในการฟื้นฟูและเยียวยาผู้กระทำผิดมากกว่าการลงโทษสถานเดียว และให้เน้นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรมมากกว่าการปราบปราม

๗. เพิ่มเงินเดือน สวัสดิการ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ให้แก่บุคลากรให้มากขึ้นและเพียงพอกับความเป็นอยู่และภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

๘. ปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ให้มีประสิทธิภาพอย่างดีอยู่เสมอและให้ทันสมัย

๙. ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของกฎหมาย และจะได้ให้ความร่วมมือร่วมใจกับกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาข้อกฎหมายและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๑. ปัญหาข้อกฎหมาย ปัจจุบันนี้บทบัญญัติของกฎหมายยังมีข้อบกพร่องดังนี้

๑) ไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนระหว่างคนในเมืองหลวงกับคนในต่างจังหวัดอย่างเท่าเทียมกัน

๒) ขาดหลักประกันในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓) ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมล่าช้า เนื่องจาก

(๑) บทบัญญัติซ้ำซ้อนกัน

(๒) ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายมีหลายขั้นตอน ยุ่งยาก รวมทั้งมิได้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้งและรวดเร็ว

(๓) กฎหมายล้าสมัย

(๔) ไม่มีองค์กรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเบื้องต้นก่อนเป็นคดีสู่ศาล

(๕) การใช้ฐานะของบุคคลเป็นหลักประกันผู้ต้องหามีขีดจำกัด

๒. อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

๑)บุคลากรที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

๒) การจัดบุคลากรในการอำนวยความยุติธรรมของรัฐ ให้ความสำคัญกับส่วนกลางมากกว่าส่วนอื่น

๓) ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๔) ขาดความร่วมมือจากประชาชน

แนวทางแก้ไข

๑. ปัญหาข้อกฎหมาย เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในแนวทางต่อไปนี้

(๑) เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายให้มีการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีอิสระมากขึ้น โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ

(๒) ปรับปรุงกฎหมายให้มีความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนระหว่างคนในเมืองหลวง และคนในต่างจังหวัดให้มีความเท่าเทียมกัน

(๓) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยและซ้ำซ้อนกันให้หมดไป ตลอดจนลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง และกำหนดขั้นตอนระยะเวลาให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้า

(๔) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีการคุ้มครองประชาชนในเบื้องต้นก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาล

(๕) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ฐานะของบุคคลเป็นหลักประกันผู้ต้องหาให้กว้างขวางขึ้น

๒. อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมาย เห็นควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) มีมาตรการควบคุมและลงโทษบุคลากรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

(๒) จัดบุคลากรในการอำนวยความยุติธรรมของรัฐให้เสมอภาคกันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(๓) วางแผนงานให้มีระบบการประสานงานระหว่างองค์กร

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงระบบโครงสร้างการพัฒนาบุคลากรและการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม

๑. การพัฒนาบุคลากร

(๑) ปลูกฝังให้บุคลากรมีจิตสำนึกทั้งทางด้านจริยธรรมและคุณธรรมในการเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

(๒) ฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถตามอำนาจหน้าที่และความสามารถเฉพาะทางอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและเป็นระบบ

(๓) เข้มงวดในการคัดเลือกบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่

(๔) เพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่บุคลากรอย่างเหมาะสมกับภาระหน้าที่เพื่อบำรุงขวัญและกำลังใจ

(๕) จัดสรรบุคลากรไปปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่คำนึงถึงส่วนกลางมากกว่าส่วนภูมิภาคอื่น

(๖) จัดสรรบุคลากรแต่ละหน่วยงานให้เพียงพอกับภาระหน้าทที่ที่ต้องปฏิบัติ

(๗) ส่งเสริมให้บุคลากรทำวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

๒. การดำเนินการขององค์การต่าง ๆ

(๑) จัดให้มีการทำแบบแผนโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมขึ้นให้เด่นชัดและแน่นอนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ

(๒) โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมให้มีลักษณะดังนี้

๒.๑ ให้แยกศาลเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ

๒.๒ ให้องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนอกจากศาลเข้ามาสังกัดในกระทรวงเดียวกัน

(๓) ปรับปรุงการประสานงานในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม เช่น

๓.๑ จัดตั้งฝ่ายประสานงานของทุกหน่วยงาน

๓.๒ จัดตั้งองค์กรกลาง เช่นสถาบันอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาแห่งชาติ

๓.๓ ตั้งเป้าหมายและอุดมการณ์ร่วมกันในการรักษาความเป็นธรรมในสังคม

(๔) ให้ทุกองค์กรในภาครัฐร่วมกันวางแผนงานยุติธรรมแห่งชาติขึ้นให้ชัดเจนทั้งระบบ โดยให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วม

(๕) การพัฒนาและปรับปรุงระบบโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมและการจัดองค์กรให้คำนึงถึงพื้นฐานและวัฒนธรรมของไทยที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นหลัก

(๖) วางนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น

(๗) เปิดระบบการบริหารงานบุคคลของฝ่ายยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ แต่ยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่น

(๘) ให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกได้ เพื่อเป็นการคานและถ่วงดุลอำนาจของแต่ละองค์กรไว้

(๙) ให้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญทั้งทางแพ่งและทางอาญา

(๑๐) มอบงานเฉพาะทางให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรงไปดูแลรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง

(๑๑) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งทางแพ่งและทางอาญาให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมที่สร้างขึ้นใหม่ และให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนให้ความคุ้มครองเบื้องต้นแก่ประชาชนก่อนนำคดีไปสู่ศาล

(๑๒) มีมาตรการและแนวทางการกำกับดูแลหน่วยงานให้ปฏิบัติตามแผนงานยุติธรรมที่วางไว้

(๑๓) ลดขั้นตอนกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ล้าสมัยให้หมดไป โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

(๑๔) ส่งเสริมองค์กรทุกองค์กรให้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

๔.๒ ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศาลชั้นต้น ควรปรับปรุงให้มีหลักประกันแก่ประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม เช่น การพิจารณาพิพากษาคดียังใช้เวลานานกว่าจะเสร็จสิ้น การนั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นไม่ครบองค์คณะตามกฎหมาย ผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีในศาลชั้นต้นจำนวนไม่น้อย มิได้นั่งสืบพยานมาตั้งแต่ต้น

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจาก

๑. ปริมาณคดีที่มาสู่การพิจารณาของศาล มีจำนวนมากกว่าอัตรากำลังของข้าราชการตุลาการและข้าราชการธุรการของศาล นอกจากนั้นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดี เช่น คู่ความ ทนายความ พยาน ก็มีส่วนที่ทำให้คดีล่าช้า ประกอบกับการขยายอัตรากำลังของข้าราชการตุลาการเน้นไปในตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงมากกว่าผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ศาลชั้นต้นจึงไม่อาจนั่งพิจารณาให้ครบองค์คณะได้ ทั้งที่บทบัญญัติเรื่ององค์คณะผู้พิพากษาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มีเจตนารมณ์ในการนั่งรับฟังคำพยานและการตัดสินคดีด้วยความรอบคอบ และมิให้อำนาจในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีความอยู่ในดุลพินิจและวิจารณญาณของผู้พิพากษาเพียงคนเดียว

๒. การบริหารงานบุคลากรของผู้พิพากษาโดยคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จะมีการโยกย้ายผู้พิพากษาบ่อย เป็นเหตุให้ผู้พิพากษาที่ทำสำนวนในคดีหนึ่ง ๆ นั้นเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบสำนวนไปด้วย ผู้ที่จะต้องตัดสินคดีจึงอาจมิได้นั่งพิจารณาคดีนั้นมาตั้งแต่ต้น

๓. ศาลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรยังขาดแคลนงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จะต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ในการบริหารงาน จึงทำให้การตัดสินคดีล่าช้า

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

๑. กระทรวงยุติธรรมจะต้องเร่งเพิ่มจำนวนผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ธุรการให้เพียงพอกับปริมาณคดีที่มีอยู่ในปัจจุบัน และวางแผนอัตรากำลังล่วงหน้าเพื่อรองรับปริมาณคดีที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้ จะต้องปรับปรุงวิธีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพโดยเน้นการปฏิบัติงานในตำแหน่งตุลาการมากกว่าการสอบวัดความจำในตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกา

๒. การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้กับกระบวนพิจารณาคดีของศาล เช่น การใช้เครื่องวิดิทัศน์ในการเบิกความของพยานในศาล อาจจะช่วยให้ผู้พิพากษาที่มารับสำนวนต่อ ได้ใช้ประกอบการพิจารณาคำให้การของพยานในสำนวนได้ และศาลสูงก็อาจ

ใช้ประกอบการพิจารณาคดีของตนได้เช่นเดียวกัน การนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในการพิมพ์คำพยานต่าง ๆ และการบริหารงานคดีของศาลจะช่วยให้การบริการคู่ความและการทำสำนวนเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ในการนี้ควรที่จะต้องแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความให้สอดคล้องกัน

๓. ควรให้ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งในแต่ละศาลตามวาระที่กำหนดนานพอสมควร การโยกย้ายก่อนครบวาระต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้นก่อน เว้นแต่เป็นการโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือผู้พิพากษาผู้นั้นกระทำผิดวินัย

๔. โครงสร้างบุคลากรของผู้พิพากษา ควรให้ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นมีชั้นและอาวุโสที่เทียบเท่าผู้พิพากษาในศาลสูง เพื่อให้การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์มากทำให้ประชาชนศรัทธาในตัวผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นและไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาเสมอไป

๕. ให้ผู้พิพากษาเกษียณอายุราชการที่อายุ ๖๕ ปี ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรที่มีคุณภาพและประสบการณ์อยู่ในศาลยุติธรรมได้นานและสอดคล้องกับนโยบายและควรเร่งเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาให้เพียงพอกับปริมาณคดีด้วย

ประเด็นที่สอง ศาลยุติธรรมได้รับงบประมาณในการบริหารงานของศาลไม่เพียงพอ ทำให้ไม่อาจเพิ่มบุคลากรของศาลเพื่อรองรับปริมาณคดี และไม่อาจจัดหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาช่วยสนับสนุนการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีให้รวดเร็วขึ้นได้

สาเหตุสำคัญของปัญหา ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเกิดจาก

๑. การของบประมาณของศาลต่าง ๆ ทุกศาล ยกเว้นศาลแรงงานกลางนั้นกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการ งบประมาณของศาลยุติธรรมกระทำได้ในกรอบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยศาลต่าง ๆ ไม่อาจชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการของบประมาณในชั้นกรรมาธิการของสภาได้ งบประมาณที่กระทรวงยุติธรรมได้รับในแต่ละปี เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่นแล้วนับว่าได้ค่อนข้างน้อย กล่าวคือประมาณร้อยละ ๐.๔ ของงบประมาณแผ่นดิน การของบประมาณในเรื่องเทคโนโลยีและการนำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานของศาลก็ถูกตัดออกหมดสิ้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทำงานของศาล

๒. กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไม่เปิดช่องให้ศาลยุติธรรมจัดทำและของบประมาณต่อรัฐสภาโดยตรง

ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการของงบประมาณให้เอื้ออำนวยต่อการพิจารณางบประมาณของศาลยุติธรรม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการของงบประมาณของศาลใน

ต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณางบประมาณของศาลยุติธรรมนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้บริหารงานของศาลยุติธรรมชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ ของโครงการของศาลต่อคณะกรรมาธิการของสภาด้วย

ประเด็นที่สาม ปัจจุบันการจัดองค์กรของศาลยุติธรรมและหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาลยุติธรรมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการฝ่ายตุลาการเปิดช่องให้รัฐมนตรีเข้ามาใช้อำนาจอันอาจกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้ สำหรับประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาหลายท่านเห็นว่า ปัจจุบันนี้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลก็มีความเป็นอิสระอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ก็ยอมรับว่าความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีอาจถูกกระทบบ้างแต่ก็เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่าควรที่จะแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม

สาเหตุของปัญหา ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเกิดจาก ศาลยุติธรรมมีกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานธุรการต่าง ๆ ตลอดจนการของบประมาณของศาลและหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาล แต่กระทรวงยุติธรรมไม่อาจดำเนินการของบประมาณให้บรรลุเป้าหมายได้ ผู้พิพากษาส่วนใหญ่จึงมีมติให้แยกศาลยุติธรรมและหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม เพื่อจะได้ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการของบประมาณให้เป็นอิสระออกจากฝ่ายบริหาร ในการนี้จะต้องแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างศาลยุติธรรมและหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาล เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ที่ประชุมกลุ่มที่สองมีมติเสียงข้างมาก เห็นควรให้ดำเนินการแยกศาลยุติธรรมและหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาลยุติธรรม ได้แก่ กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานปลัดกระทรวง หน่วยงานธุรการศาล (จ่าศาล) ออกจากกระทรวงยุติธรรม เพราะเชื่อว่าจะช่วยแก้ไขความเป็นอิสระในการของบประมาณของศาลยุติธรรมและการพัฒนาศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมเองและเสนอว่าในระหว่างการดำเนินการดังกล่าวควรปรับปรุงเรื่องต่อไปนี้เป็นการด่วน

๑. แก้ไขอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการเป็นอำนาจของประธาน ก.ต. หรือ ก.ต.แล้วแต่กรณี

๒. ในเรื่องการจัดทำงบประมาณให้สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาคหรือศาลต่าง ๆ ที่มีอธิบดีผู้พิพากษาและศาลฎีกา เป็นหน่วยงานที่จัดทำงบประมาณของตนและเข้าชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของโครงการต่าง ๆ ที่ของบประมาณมานั้นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๓. ให้ศาลต่าง ๆ และสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้จ่าศาลในศาลนั้น ๆ เป็นผู้ทำการแทนนิติบุคคล ด้วยเหตุผลที่ว่า จ่าศาลอาจจะต้องดำเนินการในฐานะคู่ความในศาล

๔. โครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการตุลาการไม่ควรมีชั้นและขั้นมากเกินไป

BE YOU NEVER SO HIGH,
THE LAW IS ABOUT YOU

ฟ้าใครเขาโอ่อ้าง อหังการ
บินสูงว่าสุดประมาณ เมฆฟ้า
กฎหมายครอบจักรวาล สูงกว่า
โอ้ต่อตนรู้อ้า อับสิ้นอหังการ

๔.๓ อัยการกับกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นที่หนึ่ง บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม

๑.๑ การดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการซึ่งเป็นทนายแผ่นดินจึงควรกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจนว่าเป็นผู้อำนวยความยุติธรรม มิใช่เป็นคู่ความกับผู้ต้องหาหรือจำเลย มุ่งแต่จะเอาชนะคดี อัยการต้องปรับทัศนคติให้ถูกต้องตรงกันถึงบทบาทดังกล่าว และจะต้องเข้าไปแสดงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตั้งแต่เริ่มต้น โดยจะต้องฟังพยานทั้งสองฝ่ายและต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและดำเนินคดีด้วยความเที่ยงธรรมโดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐในทางอาญาและผลประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ

๑.๒ ต้องปลูกฝังทัศนคติดังกล่าวในข้อ ๑.๑ ให้อัยการเป็นผู้รักษาความยุติธรรม โดยสมควรกำหนดเป็นนโยบายในแผนแม่บทของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าจะต้องมีการกำหนดในหลักสูตรฝึกอบรมในทุกระดับให้มีการปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้อง แก่อัยการ

๑.๓ ในอดีตที่ผ่านมาอัยการไม่มีบทบาทในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาและจำเลยเท่าที่ควร อัยการไม่มีความมั่นใจในการเข้ามาช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย เพราะอาจจะไม่แน่ใจในบทบาทที่เหมาะสม และไม่มั่นใจถึงนโยบายของหน่วยงาน หากจะส่งเสริมให้อัยการใช้บทบาทนี้มากขึ้น จำเป็นต้องมีการสร้างแนวทางที่ชัดเจนและหลักประกันที่เหมาะสมด้วย

๑.๔ ปัญหาสำคัญที่ทำให้อัยการไม่สามารถเข้าไปอำนวยความยุติธรรมในชั้นก่อนการฟ้องคดีได้มากเท่าที่ควร เพราะบทบาทที่จำกัดของอัยการในการเข้าร่วมรับทราบข้อเท็จจริงในระหว่างการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน อัยการจะรับทราบข้อเท็จจริงเท่าที่พนักงานสอบสวนทำสำนวนส่งมาให้พิจารณาและเมื่อได้รับสำนวนแล้วก็ไม่สามารถหาข้อมูลได้เอง แม้กระทั่งเมื่อรับสำนวนแล้วและจะให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น ทำให้ไม่อาจทราบข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ถูกกำหนดโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งมีผลอย่างมากต่อดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการและการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งปรากฏอยู่บ่อยครั้งว่าพยานหลักฐานที่พบในชั้นพิจารณาของศาล แตกต่างจากสำนวนการสอบสวนเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ต้องหาหรือ ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อน

สมควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อัยการมีบทบาทในการสอบสวนตั้งแต่ต้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้น โดยให้จำกัดเฉพาะ

(๑) คดีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องขอความเป็นธรรม

(๒) คดีที่มีโทษจำคุกในอัตราสูงหรือคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน

๑.๕ ระยะเวลาที่อัยการได้รับสำนวนล่าช้าเกินไป ทำให้ไม่สามารถตรวจสำนวนได้ละเอียดถี่ถ้วนโดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมระหว่างสอบสวนหากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาในระยะเวลากระชั้นชิดกับกำหนดที่จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาจากการควบคุมตามกำหนด ทำให้อัยการมีความกดดันที่จะต้องรีบส่งฟ้องคดีไปทั้งที่อาจจะไม่ได้พิจารณาพยานหลักฐานโดยถี่ถ้วน

๑.๖ อัยการควรให้ความสำคัญกับสิทธิในการได้รับการประกันตัวของผู้ต้องหา โดยควรพยายามให้ผู้ต้องหาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาชั้นอัยการได้รับสิทธินี้ให้มากที่สุดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะนอกจากจะเป็นการสอดคล้องกับหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรมด้วย

๑.๗ อัยการไม่ควรยึดคติอยู่กับตัวอักษรของกฎหมายมากเกินไป ควรจะตีความกฎหมายในทางที่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ เช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันแก่ผู้ต้องและจำเลยนั้น อัยการน่าจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องขอ เพราะในความเป็นจริงผู้ต้องหาและจำเลยไม่มีหนทางในการอ้างหรือใช้หลักกฎหมายนั้น รัฐควรจะเป็นผู้ให้สิทธิเหล่านั้นแก่ผู้ต้องหาและจำเลย

๑.๘ บทบาทของอัยการนั้น นอกจากจะให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องหาและจำเลยแล้ว ยังต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย พยาน และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆในคดีด้วย อัยการต้องเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมกล่าวคือต้องปกป้องคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษที่เหมาะสม

๑.๙ อัยการควรจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจในกรณีที่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยน์ต่อสาธารณะให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น ในคดีที่เป็นการกระทำความผิดโดยประมาท การกระทำความผิดระหว่างบุคคลในครอบครัว การกระทำความผิดโดยเด็กเป็นต้น หากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะเอาความหรือได้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือมีเงื่อนไขอย่างอื่นที่เหมาะสมที่กำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติแล้ว อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดี ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระของศาลในคดีที่ไม่สำคัญ และเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้ควรมีหลักการที่แน่นอน ชัดเจนและโปร่งใสสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

๑.๑๐ อัยการควรส่งเสริมกิจกรรมการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนและการประนอมข้อพิพาท ซึ่งจะเป็นการแก้ความขัดแย้งในสังคมและเป็นมาตรการในการป้องกันการกระทำผิดอาญาที่ดี ซึ่งเป็นการนำเอาจุดเด่นของขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยมาใช้ด้วย

ประเด็นที่สอง การควบคุมและตรวจสอบดุลพินิจของอัยการ

๒.๑ การให้อัยการมีบทบาทมากขึ้นในการเข้าไปอำนวยความยุติธรรม โดยให้สามารถเข้าร่วมการสอบสวนและใช้ดุลพินิจได้มากขึ้นในการพิจารณาสั่งคดีนั้น จำเป็นต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายอัยการด้วย การตรวจสอบนั้นควรกระทำได้ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยยึดหลักความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๒ อัยการควรสร้างความโปร่งใสให้มากขึ้นในการสั่งคดี โดยควรแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีและเหตุผลให้แก่ผู้เสียหายทราบและให้โอกาสผู้เสียหายในการตรวจสอบสำนวนของอัยการตามความเหมาะสม เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เสียหายที่จะพิจารณาว่าสมควรจะฟ้องคดีด้วยตนเองหรือไม่ นอกจากนั้นควรมีการตีพิมพ์เผยแพร่คำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาของศาลฎีกา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบโดยสาธารณชน และเป็นการสร้างมาตรฐานในการสั่งคดีของอัยการด้วย

๒.๓ ควรมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ ให้สามารถทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการตามคำร้องเรียนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นให้มีการตรวจสอบตามลำดับชั้น ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การตรวจสอบไม่ควรเข้ามารวมที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว แต่ควรเปิดโอกาสให้หัวหน้าอัยการในแต่ละระดับชั้น เช่น จังหวัด เขต มีโอกาสใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบผู้ใต้บังคับบัญชาของตน หากผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจในผลการพิจารณาของอัยการในระดับต้น ก็อาจยื่นคำร้องมาสู่อัยการในระดับที่สูงขึ้น จนกระทั่งถึงระดับอัยการสูงสุด โดยอัยการจะต้องมีบทลงโทษที่เคร่งครัด ซึ่งจะทำให้ระบบการตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๔ อัยการไม่มีความคุ้มกันตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับศาล ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชน และสื่อมวลชน ย่อมสามารถวิพากษ์วิจารณ์อัยการได้ อัยการจึงต้องรับผิดชอบในผลของการสั่งคดีของตน นอกจากนั้นในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เองอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เองก็ยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขปรับปรุงเนื่องจากยังมีปัญหาว่าอาจเป็นการทำให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในการกระทำครั้งเดียว (ne bis ib idem) การดำเนินคดีแบบทิ้งขว้างหรือทำให้เกิดการฟ้องร้องฟุ่มเฟือย

ประเด็นที่สาม สถานภาพและความเป็นอิสระของอัยการ

๓.๑ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบาทในการเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ อัยการจะต้องมีสถานภาพที่เป็นอิสระตามสมควรจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี จึงมีความจำเป็นต้องแยกสถานภาพของอัยการซึ่งมีลักษณะของ **"กึ่งตุลาการ"** ให้ชัดเจน

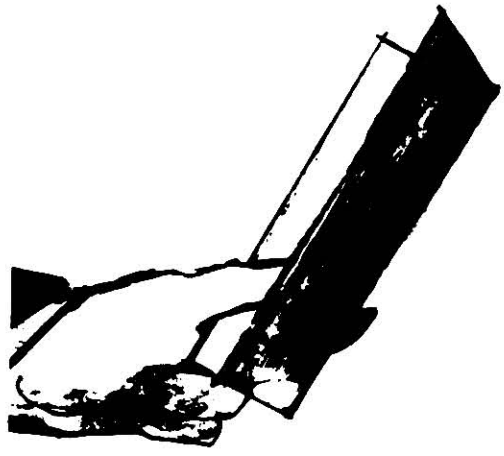
๓.๒ คณะกรรมการ ก.อ. เป็นหลักสำคัญในการประกันความเป็นอิสระของอัยการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.อ. จึงต้องสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระนี้ โดยที่ประชุมเห็นพ้องด้วยที่จะให้คณะกรรมการ ก.อ. มีลักษณะที่เปิดมากขึ้น โดยให้มีบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่อัยการเข้าร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี มาเป็นประธาน ก.อ. แต่บุคคลภายนอกอื่น ๆ จะต้องมีจำนวนไม่มากเกินไป จนทำให้อัยการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติหน้าที่ และที่มาของบุคคลภายนอกดังกล่าว จะต้องมีเหตุผลรองรับและมีกระบวนการเลือกสรรอย่างเหมาะสม

ประเด็นที่สี่ สำนักงานอัยการสูงสุดควรสังกัดอยู่ที่ใด

๔.๑ ในสภาพปัจจุบันซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ทำนองเดียวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น มีความเหมาะสมและไม่เป็นอุปสรรคในการประสานงานกับส่วนราชการอื่นหรือการรับนโยบายจากรัฐบาลแต่อย่างใด จึงควรอยู่ที่เดิม

๔.๒ หากจะให้ย้ายสังกัดของสำนักงานอัยการสูงสุดเข้าไปอยู่ในกระทรวงยุติธรรมโดยแยกศาลออกเป็นอิสระตามระบบสากล ควรมีเหตุผลที่แสดงได้ว่าการย้ายสังกัดดังกล่าวสามารถทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และในการจัดโครงสร้างใหม่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น จำเป็นที่องค์กรอัยการต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซง และจะต้องมีความสะดวกคล่องตัวในการบริหารงานไม่น้อยไปกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๔.๓ หลักการที่สำคัญที่สุดในการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมใหม่ จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมอย่างเป็นระบบเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่สามารถอำนวยความยุติธรรมใน **"เนื้อหา"** ได้อย่างแท้จริง มิใช่เป็นการนำองค์กรต่าง ๆที่เกี่ยวข้องเข้าไปรวมกันโดย **"รูปแบบ"** เท่านั้น



๔.๔ ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม

สภาพการดำเนินคดีอาญาของตำรวจ เริ่มตั้งแต่การป้องกัน การสืบสวน การปราบปราม การตรวจค้น การจับกุม การสอบสวน เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น บางครั้งไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทำให้ตำรวจที่ดำเนินการต้องถูกตำหนิ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนเป็นการปฏิบัติงานระหว่างความขัดแย้งของประชาชน จึงมีผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ตำรวจจึงวางตัวลำบากที่จะให้ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ ซึ่งขณะนี้ถูกเรียกร้องให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเป้าหมายความสงบสุขด้านยุติธรรมให้กับประชาชน

ประเด็นที่หนึ่ง สภาพของข้อเท็จจริงทั่วไป

เกี่ยวกับตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ ประชาชนทราบและรู้ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่รัฐบาลไม่อาจแก้ไขได้ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ วางนโยบายอย่างเด็ดเดี่ยวว่าจะแก้ไขปัญหาให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะอำนวยความยุติธรรมให้สังคมอย่างเสมอภาค จะทำกฎหมายเป็นกฎหมาย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วก็ไม่อาจแก้ปัญหาได้

โดยที่กรมตำรวจเป็นกรมที่มีภารกิจอำนาจหน้าที่กว้างขวาง มีกำลังตำรวจเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ คน มีองค์กรที่สลับซับซ้อน มีขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยาก มีปัญหาภายในองค์กรตำรวจมากมายที่รอการแก้ไขปรับปรุง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามจะปรับปรุงแก้ไข แต่ก็ไม่สำเร็จ หลังสุดก็ได้แก้ปัญหาตำรวจภูธร ปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ ยุบ บช.ภ. ยุบ บก.ภ. เขต จัดตั้งสำนักงานตำรวจภาคแทน ซึ่งปรากฏว่ามีปัญหามากกว่าเดิมเสียอีก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากไม่มีการศึกษาให้ละเอียดก่อนปรับปรุงแก้ไข

ปัญหาการปฏิบัติงาน การสืบสวน ตรวจค้น จับกุม การสวบสวน จะพบว่ามีการถูกร้องเรียน ถูกกล่าวหา ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นประจำ จนทำให้มองว่าภาพพจน์หรือการทำงานของกรมตำรวจไม่ดี ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วปัญหาดังกล่าว **"เกิดจากพฤติกรรมของบุคคล"** มากกว่า ข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งก็คืออำนาจหน้าที่ของตำรวจไม่ชัดเจน ตำรวจทั้งกรมเป็น **"ตำรวจมียศ"** มีอำนาจในการสืบสวน ตรวจค้น จับกุม การกระทำผิด ซึ่งหน้าได้ทุกคน

งานสอบสวนของตำรวจ ก็มีปัญหาที่ถูกตำหนิว่า **"สอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ ตำรวจอ่อนกฎหมาย ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล"** แต่ก็ไม่มีสถิติข้อมูลที่ชัดเจน

โดยข้อเท็จจริงแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ในปัจจุบัน แม้จะเป็นระบบกล่าวหา แต่ถ้าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอพนักงานสอบสวนก็จะสั่งไม่ฟ้อง และเมื่อผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถไปร้องเรียนต่ออัยการหรือศูนย์พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อัยการดูแลอยู่ จากนั้นอัยการก็เรียกผู้ต้องหามาสอบถาม ให้นำพยานมาให้อัยการ อัยการสามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาสำนวนได้ แม้แต่ชั้นสอบสวนผู้ต้องหาไม่ให้การขอไปให้การในชั้นศาล แต่ไปร้องเรียนขอความเป็นธรรม อัยการก็เคยสั่งไม่ฟ้องได้ซึ่งก็มีจำนวนไม่น้อย เพื่อให้เกิดภาพชัดเจนจึงตั้งข้อสังเกตได้ดังนี้

๑. งานการสืบสวน

การสืบสวนคือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดการกระทำผิด ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของตำรวจ จะต้องมีหลักการ มีวิธีการ มียุทธวิธีที่จะต้องใช้วิชาความรู้เป็นการเฉพาะ การสืบสวนแต่ละความผิดแต่ละคดีมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิง

การค้นหาความผิดต้องมีการเฝ้าจุด สะกดรอย มีการเข้าเสี่ยง บางครั้งต้องใช้วิธีนกต่อ เพื่อเข้าไปสืบสวนหาขบวนการอาชญากรรมที่สำคัญ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ การปลอมแปลงเงินตรา การปลอมแปลงเอกสาร บัตรเครดิต การสืบสวนขบวนการลักทรัพย์ระหว่างประเทศ สิ่งเหล่านี้นั้นตำรวจจะต้องใช้วิธีการสืบสวนติดตามหารายละเอียด ทั้ง ๆ ที่บางครั้งนั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมีอำนาจ ตำรวจก็ต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงของการสืบสวนที่จะต้องดำเนินการโดยวิธีต่าง ๆ นี่เองที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพและละเมิดเป็นบางครั้ง

"โดยเฉพาะผู้ที่มุ่งหวังงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเพียงอย่างเดียว" โดยไม่ได้คำนึงถึง **"สิทธิเสรีภาพของประชาชน"** จะทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติแต่ก็เป็นเพียง **"พฤติกรรมบางคนบางกลุ่ม"** น่าที่จะแก้ไขได้ ดังนั้น เพื่อความสงบสุขของสังคมจึงจำเป็นที่จะต้องมีการสืบสวนที่ชอบด้วยหลักการ เลิกวิธีใช้โจรเป็นสายลับ สิ่งที่เป็นปัญหาที่น่าคิดว่า ทำไมประเทศสหรัฐอเมริกาจึงส่ง **"หน่วยป้องกันปราบปรามยาเสพติด หรือ D.E.A. มาประจำประเทศไทย"** การกระทำดังกล่าวไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนไทยหรือ ความจริงไม่มีกฎหมายรองรับ แต่ประเทศไทยก็ต้องยอมให้สิทธิเหนือผืนแผ่นดินไทย

๒. การตรวจค้น

การตรวจค้นอาจแบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่ การตรวจค้นในที่สาธารณสถานกับการตรวจค้นในที่รโหฐาน ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขณะนี้ตำรวจผู้ตรวจค้นในที่สาธาณสถานจะมี

ปัญหามากกว่าการค้นในที่รโหฐาน กล่าวคือ การค้นในที่รโหฐานนั้นส่วนใหญ่จะต้องมีหมายค้นไปด้วย และหัวหน้าทำการค้นส่วนใหญ่จะมีนายตำรวจเป็นหัวหน้า ปัญหาการถูกร้องเรียนกล่าวหามักจะมีน้อย ขณะเดียวกันการค้นในที่สาธาณสถานจะถูกตำหนิเป็นอย่างมาก เพราะตำรวจผู้มีหน้าที่ทุกคนสามารถค้นในที่สาธารณสถานได้ เพียงมีเหตุอันควรสงสัยว่า **"ผู้นั้นมีสิ่งของไว้ในความครอบครองอันเป็นความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาจากการกระทำความผิด"** ซึ่งจากการค้นลักษณะนี้ส่วนใหญ่ตำรวจจะตั้งด่านสกัดและค้นยานพาหนะของบุคคล ค้นตัวบุคคลที่สงสัย ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ต้องยอมรับว่าตำรวจยังขาดความรอบรู้ ขาดจิตวิทยาในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดปัญหาการถูกร้องเรียน ถูกสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางลบตลอดมา ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้นั้นส่วนใหญ่ **"ตำรวจจะถูกสั่งให้มีการระดมกวาดล้างอาชญากรรม เพื่อมุ่งหวังไม่ให้เกิดอาชญากรรม"** ตำรวจก็ยังใช้วิธีการตั้งด่านตรวจค้น วิธีการเช่นนี้เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริตอย่างชัดเจน และมีสถิติสูงที่เป็นการค้นที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๓. การจับกุม

การจับกุมผู้กระทำความผิดนี้อาจแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

- จับกุมโดยมีหมายจับ
- จับกุมโดยไม่มีหมายจับ

การจับกุมโดยมีหมายจับนี้มีปัญหาน้อย เพราะปัจจุบันการออกหมายจับนั้นจะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานจนเพียงพอที่จะออกหมาย จากนั้นก็จะขออนุมัติจับกุมกับฝ่ายปกครอง เมื่อได้รับอนุมัติจึงออกหมายจับได้

การจับโดยไม่มีหมายจับได้แก่ การจับกุมตาม ป.วิ อาญา ม. ๗๘ ซึ่งมีปัญหามากโดยเฉพาะเมื่อจับได้แล้วมีการ **"ข้อมผู้ต้องหา มีการบีบบังคับผู้ต้องหาให้ให้การเพื่อให้รายละเอียดการกระทำผิดหรือขยายผลการจับกุม"** ซึ่งประเด็นบีบบังคับขู่เข็ญผู้ต้องหาเพื่อขยายผลการกระทำความผิด การกระทำสภาพนี้ตำรวจก็มุ่งหวังปราบอาชญากรรมเพียงทางเดียวโดยไม่ได้คำนึงถึงกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ข้อเท็จจริงในเรื่องการจับกุมโดยมิชอบนั้น เช่น

- บีบบังคับให้สารภาพโดยวิธีการต่าง ๆ
- จับแล้วไม่รีบนำตัวไปที่ทำการแต่นำไปหน่วงเหนี่ยวกักขังเพื่อค้นหาความจริง
- ใช้กำลังรุนแรงเข้าจับกุมเกินกว่าพฤติการณ์

วิธีการลักษณะนี้เป็นวิธีการที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ แต่กรมตำรวจไม่มีมาตรการเด็ดขาดที่จะแก้ไข เพราะยังมีแนวความคิดในการทำงาน เพื่อมุ่งหวังการปราบปรามอาชญากรรมแต่เพียงอย่างเดียว

การจับกุมที่ใช้กำลังรุนแรงนั้นให้รวมถึงการใช้อาวุธต่อสู้จนตายซึ่งเป็นการจับตายหรือวิสามัญฆาตกรรม ซึ่งความจริงนั้นส่วนหนึ่งเป็นที่รู้กันว่าเป็นการจัดฉาก

๔. การควบคุม

เมื่อมีการจับกุมแล้ว ตำรวจจะต้องมีการควบคุมตัว การควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้นั้นหมดเสรีภาพในร่างกาย ปัจจุบันนี้เมื่อมีการจับกุมแล้วผู้จับกุมจะต้องนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อควบคุมตัว **"การควบคุม"** นั้น หากควบคุมผู้กระทำผิดจริง ๆ ก็น่าจะไม่มีปัญหา แต่ในข้อเท็จจริงนั้นมีบ่อยครั้งที่ผู้นั้นมิได้กระทำผิด ซึ่งจำเป็นที่จะต้องหามาตรการเพื่อให้เกิดความสุจริต ยุติธรรมกับประชาชน

๕. การสอบสวน

"การสอบสวนเป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น" ความยุติธรรมจะมีมากน้อยเพียงใด อยู่ที่กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นทั้งสิ้น ข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนประสบนี้อาจแยกได้ดังนี้

(๑) พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณงานไม่สมดุลกับงานจึงเกินขีดความสามารถที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อปริมาณงานมากพนักงานสอบสวนก็ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้งานผ่านไป

(๒) ที่พนักงานสอบสวนต้องรับภาระจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตั้งแต่เริ่มเป็นพนักงานสอบสวนด้วยตนเอง ได้แก่

- ต้องซื้อโต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ดีด
- ต้องใช้ยานพาหนะส่วนตัวเข้ามาปฏิบัติงาน
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสอบสวน ในการรวบรวมพยานหลักฐาน

(๓) การดำเนินการในด้านการบริหารงานสอบสวน ตั้งแต่วิธีการสอบสวนที่ยังขาดการพัฒนาไม่ทันกับความเจริญของสังคม การติดต่อประสานงานระหว่างการสอบสวนปฏิบัติไม่เต็มที่ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นประจำได้แก่

- กฎหมายให้สิทธิผู้ต้องหาที่จะปรึกษาทนายความสองต่อสอง แต่ปรากฏว่าสถานีตำรวจเกือบทั้งหมดไม่มีสถานที่หรือห้องที่จะให้ทนายพบผู้ต้องหา
- การประสานงาน และการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับอัยการ พนักงานสอบสวนทุกท่านให้ความร่วมมือตลอดมา ในขณะเดียวกันหากอัยการสั่งการมาแต่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตาม อัยการสามารถรายงานความประพฤติดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน และผู้บังคับบัญชาก็จะพิจารณาข้อบกพร่องทันที
- การฝากขัง พนักงานสอบสวนบางส่วนยังถูกตำหนิว่ายังมีการขอฝากขังไม่ตรงตามความเป็นจริง เช่น อ้างเหตุผลจะต้องสอบพยาน ๑๐ ปาก แต่พอสรุปสำนวนไม่มีการสอบพยานตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

- การสอบสวนของพนักงานสอบสวนบางครั้งขาดอิสระในการวินิจฉัยรูปคดี หรือขาดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี เพราะมีอิทธิพลภายนอกและภายในเข้าแทรกแซง เช่น ผู้ต้องหามีอิทธิพล นักการเมืองหรือผู้บังคับบัญชาร้องขอให้พนักงานสอบสวนช่วยเหลือทางคดี

- การสอบสวนของประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา พนักงานสอบสวนจึงยึดถือการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษซึ่งเป็นระบบการใช้บังคับกฎหมาย โดยจะต้องไม่ลืมแนวความคิดที่จะต้องให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์

(๔) ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องการสอบสวน การสอบสวนมิได้เป็นอำนาจของตำรวจฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจเข้าสอบสวนด้วย เช่น การสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้ฝ่ายปกครองมาร่วมเป็นพนักงานสอบสวน และฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่มีการพัฒนาในระบบให้มีประสิทธิภาพ

(๕) การให้การเป็นพยานในชั้นศาล

- คดีบางคดีใช้เวลาพิจารณายาวนาน แต่พนักงานสอบสวนต้องไปเบิกความ บางครั้งเวลาเนิ่นนานทำให้จำรายละเอียดไม่ได้ ทำให้การเบิกความของพนักงานสอบสวนในปากสุดท้ายขาดข้อเท็จจริง หรือจำรายละเอียดไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาในการเบิกความ

- คดีบางคดีผู้ต้องหามีอิทธิพล พนักงานสอบสวนหาพยานยาก ไม่มีผู้ให้การเป็นพยาน ทำให้คดีไม่มีหลักฐาน

- การเลื่อนคดีบ่อยครั้ง ทำให้การเบิกความของพยานไม่ชัดเจน บางครั้งอัยการเปลี่ยนบ่อย ทำให้การสืบพยานไม่ต่อเนื่องเพราะไม่ได้รับผิดชอบสำนวนมาตั้งแต่ต้น

- การขึ้นศาลเพื่อไปเป็นพยาน แต่ภาพที่ปรากฏออกมาอาจทำให้เข้าใจว่าไปในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้ไม่มีผู้ใดให้ความร่วมมือ

(๖) ระบบการสอบสวน ได้แก่ ความเห็นในทางคดี การสืบคดี การพิจารณาคดี ซึ่งเป็นระบบถ่วงดุลอำนาจระหว่างพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล

ระบบการบริหารงานการสอบสวนเป็นหัวใจสำคัญยิ่ง เริ่มตั้งแต่ระบบการบริหารงานภายใน ความสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมของตำรวจกับอัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวปัจจุบันมีน้อยมาก กล่าวคือ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมต่างคนต่างทำ ไม่มีแผนการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน จากการอภิปรายของนักวิชาการเกือบทุกท่านให้ความเห็นว่า **"การสอบสวน"** เป็นขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรมแต่

ไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร นอกจากนี้ **"การป้องกันอาชญากรรม"** นั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายเดียว ทุกฝ่ายจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพราะการควบคุมป้องกันอาชญากรรมนั้น มีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมนั้นยังไม่สมบูรณ์ แทบจะหาสถิติที่ชัดเจนไม่ได้เลย

ประเด็นที่สอง ปัญหาข้อกฎหมาย

๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำรวจกับกระบวนการยุติธรรมนั้น อาจแยกได้ดังนี้

- กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง

กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอำนาจในกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตำรวจนั้น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจนั้น ได้กำหนดระบุเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดไว้ว่าในกรมตำรวจนั้น ผู้ที่เป็นตำรวจจะมียศและตำแหน่งในทุกหน้าที่ มิได้แยกให้ชัดว่าตำรวจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้นคือตำรวจประเภทใด

ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงอาศัยอำนาจและหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่เป็นประการสำคัญ อาทิ ผู้ที่จะมีอำนาจสอบสวนนั้น ได้แก่ รองสารวัตรสอบสวนหรือผู้ที่หัวหน้าพนักงานสอบสวนแต่งตั้งพร้อมมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวน และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะระบุผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนได้จะต้องมียศร้อยตำรวจตรีขึ้นไป จะมีคุณวุฒิความรู้ความสามารถหรือไม่อย่างไรไม่ได้ระบุ แต่กรมตำรวจอาศัยอำนาจทางการบริหารกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งพนักงานสอบสวนไว้เป็นการภายใน

การควบคุมจรรยาบรรณพนักงานสอบสวน ความประพฤติ ระเบียบวินัย อาศัย พ.ร.บ. วินัยตำรวจ และ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่หากพนักงานสอบสวนกระทำผิดกฎหมายก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดความผิดไว้อย่างชัดเจน

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจตำรวจในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ป. วิอาญา ข้อเท็จจริงในกฎหมายที่บัญญัติไว้นั้น สรุปได้ดังนี้

(๑) การสืบสวน

อาศัยอำนาจการสืบสวนก่อนเกิดเหตุหรือการเสาะแสวงหาข้อมูลไว้เพื่อป้องกันอาชญากรรม เช่น จัดทำข้อมูลท้องถิ่น ดูแลบุคคลผู้พ้นโทษ ทำประวัติมือปืนรับจ้าง ทำประวัติผู้ติดยาเสพติด ผู้ค้าของเถื่อน ฯลฯ

ดังนั้น ใน ป. วิอาญา มาตรา ๒ (๑๐) ที่ระบุคำจำกัดความการสืบสวนไว้นั้น เป็นการรับรองการปฏิบัติงานเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถสืบสวนได้ทั่วราชอาณาจักร และตำรวจทุกคนสามารถจะสืบสวนได้

(๒) การตรวจค้น

กฎหมายให้อำนาจตำรวจทุกนายมีอำนาจในการค้นได้ คือ

- การค้นในที่สาธารณสถาน ตาม ป. วิอาญา มาตรา ๙๓ ห้ามมิให้ทำการค้นบุคคลในที่สาธารณสถาน เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตำรวจเป็นผู้ค้น ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลผู้นั้นมีสิ่งของไว้ในครอบครองเพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดหรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดกฎหมาย เหล่านี้เป็นการให้อำนาจค้นไว้อย่างกว้างขวางมาก ตำรวจที่ขาดคุณธรรมมักใช้กฎหมาย ป. วิอาญามาค้นโดยขาดเหตุผล และมักจะใช้อำนาจค้นเพื่อหาสิ่งของที่เป็นความผิดมากกว่าที่ต้องมีหลักฐานก่อนจึงจะค้น

- การค้นในที่รโหฐานต้องอาศัยหมายค้น เว้นแต่มีเหตุฉุกเฉิน ซึ่ง ป. วิอาญาได้กำหนดไว้ในมาตรา ๙๕ ๙๖ ๙๘ ๑๐๒ ๑๐๔

(๓) การจับกุม

การจับกุมตามหมายจับนั้น กฎหมายและระเบียบการดำเนินคดีอาญาได้กำหนดไว้ชัดเจนพอสมควร การจับตามหมายจับมีปัญหาน้อยกว่าการจับโดยไม่มีหมายจับ สำหรับการจับกุมโดยไม่มีหมายจับระบุไว้ตามมาตรา๗๘ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การจับกุมของตำรวจที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นมีน้อย แต่มักจะปฏิบัติโดยเกิดจากพฤติกรรมหรือเลี่ยงกฎหมาย

(๔) การควบคุม

ตามมาตรา ๘๗ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สรุปอำนาจการควบคุมไว้ว่า ห้ามมิให้ควบคุมผู้ต้องหาไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี ในกรณีที่เป็นความผิดลหุโทษหรืออัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ต้องหาไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การหรือที่จะรู้ตัวว่าใครเป็นใครและที่จะรู้ว่าใครอยู่ที่ไหนเท่านั้น

ห้ามมิให้ควบคุมนานเกินกว่า ๔๘ ชั่วโมงนับแต่มาถึงที่ทำการ แต่ถ้ามีเหตุความจำเป็นอย่างอื่นจะผิดเวลาเกิน ๔๘ ชั่วโมงก็ได้ แต่มิให้เกินกว่า ๗ วัน ถ้าจำเป็นเกินกว่านี้ให้ส่งผู้ต้องหาไปศาล เพื่อให้อัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อออกหมายจับและถ้าเป็นอำนาจของศาลที่จะต้องสั่งขัง

(๔) การสอบสวน

- การสอบสวนใน ป. วิอาญา ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไว้โดยละเอียด ซึ่งจะไม่ขอยกรายละเอียดในข้อกฎหมายมาเสนอ แต่ประเด็นในข้อกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาคือ **"ปัจจุบันการสอบสวนในเขตพระนครและภูธร"** มีระบบการสอบสวนที่แตกต่างกัน

ขณะนี้กำลังจะมีการปรับปรุงระบบการสอบสวนใหม่ กล่าวคือ

- จะไม่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวน
- ให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวน
- การออกหมายอาญาให้พนักงานสอบสวนเสนอขอผ่านอัยการเพื่อให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับ
- ลดระยะเวลาการควบคุมผู้ต้องหา ให้ควบคุมได้เพียง ๒๔ ชั่วโมง
- ให้สิทธิผู้ต้องหามีทนายระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

ซึ่งเหตุผลของการขอเปลี่ยนระบบเฉพาะเป็นระบบ **"ค้นหาความจริง"** ก็เพื่ออำนวยความยุติธรรมโดยให้อัยการเข้ามาร่วมรับทราบข้อเท็จจริงตั้งแต่เหตุเกิดคดีเพื่อที่จะทราบรายละเอียดทางคดี ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประเด็นที่สาม แนวทางที่ควรจะให้มีการพัฒนาปรับปรุง

๑. การพัฒนาที่ต้องมีการศึกษาให้ละเอียดและต้องแก้ไข ดังนี้

(๑) ควรมีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจในภาพรวมทั้งหมด กล่าวคือ แยกงานตำรวจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและตำรวจที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้ชัดเจน แยกงานที่ไม่ใช่หน้าที่ตำรวจไปให้หน่วยงานอื่น

(๒) งานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะพนักงานสอบสวนควรได้รับค่าตอบแทนให้เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับอัยการหรือศาล

(๓) แก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ.ตำรวจที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจเป็นการเฉพาะ
- แก้ไขกฎหมายโดยให้ตำรวจที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามเป็นตำรวจมียศ ส่วนตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องไม่ควรมียศ

(๔) การแก้ไข ป. วิอาญา ควรแก้ไขดังนี้

- การสืบสวน ให้มีกฎหมายตำรวจรองรับอำนาจหน้าที่ตำรวจให้ชัดเจน
- การตรวจค้นในที่สาธารณะ ควรเป็นไปตามร่างที่กำลังเสนออยู่ขณะนี้ ส่วนการออกหมายค้นควรคงอำนาจนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกหมายค้น แต่ให้มีระบบการสืบสวนหรือมีพยานหลักฐานให้เพียงพอและมีหลักฐานสามารถตรวจสอบได้

- การจับให้พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องพร้อมรายละเอียดผ่านนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับหัวหน้าสถานีตำรวจขึ้นไปเพื่อให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับ

- ระยะเวลาการควบคุมระหว่างการสอบสวน ควรให้เป็นไปตามอัตราโทษ กล่าวคือ ให้อำนาจควบคุม ๓ วัน ๕ วัน ๗ วัน

- สิทธิของผู้ต้องหา ขณะนี้ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะพบทนายสองต่อสอง มีสิทธิที่ได้รับการประกันตัวโดยทันที ได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย สิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ สิทธิที่จะต้องให้การด้วยความสมัครใจ ไม่ถูกบังคับขู่เข็ญ ซึ่งน่าจะเพียงพอแล้ว

- การสอบสวนใน ป. วิอาญา ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไว้โดยละเอียด ซึ่งจะไม่ขอยกรายละเอียดในข้อกฎหมายมาเสนอ แต่ประเด็นในข้อกฎหมาย ที่จะนำมาพิจารณาคือ **"ปัจจุบันการสอบสวนในเขตพระนครและภูธร"** มีระบบการสอบสวนที่แตกต่างกัน

ขณะนี้กำลังจะมีการปรับปรุงระบบการสอบสวนใหม่ กล่าวคือ

- จะไม่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวน

- ให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวน

- การออกหมายอาญาให้พนักงานสอบสวนเสนอขอผ่านอัยการเพื่อให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับ

- ลดระยะเวลาการควบคุมผู้ต้องหา ให้ควบคุมได้เพียง ๒๔ ชั่วโมง

- ให้สิทธิผู้ต้องหามีทนายระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

ซึ่งเหตุผลของการขอเปลี่ยนระบบเฉพาะเป็นระบบ **"ค้นหาความจริง"** ก็เพื่ออำนวยความยุติธรรมโดยให้อัยการเข้ามาร่วมรับทราบข้อเท็จจริงตั้งแต่เหตุเกิดคดีเพื่อที่จะทราบรายละเอียดทางคดี ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๕) เพื่อให้การประสานงานกระบวนการยุติธรรมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีข้อมูลอาชญากรรม มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ควรจัดตั้ง **"สถาบันอาชญาวิทยาหรือสถาบันกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ"**

(๖) ควรมีกฎหมายหรือวิธีการที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันดุลพินิจของพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นหลักประกันว่าพนักงานสอบสวนจะสามารถใช้ดุลพินิจโดยอิสระไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น แต่ทั้งนี้พนักงานสอบสวนจะต้องได้รับการศึกษาอบรมเพียงพอที่จะให้ความเป็นธรรมกับประชาชนได้อย่างแท้จริง

๒. การพัฒนาเร่งด่วน

กรมตำรวจจะต้องเร่งรัดปรับระบบการสอบสวนในอำนาจหน้าที่กรมตำรวจที่สามารถดำเนินการได้แก่

(๑) ต้องจัดตั้ง **"สถาบันส่งเสริมงานการสอบสวน"** เพื่อกำหนดนโยบายการบริหารงานสอบสวนทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ

(๒) ต้องมีหลักประกันผู้ปฏิบัติงานการสอบสวนเพื่อให้เจริญก้าวหน้าทางวิชาการให้มีสายงานการสอบสวนที่ชัดเจน

(๓) การสนับสนุนการปฏิบัติงานสอบสวน กรมตำรวจจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เป็นอันดับแรก เลิกให้ความสำคัญการจับกุมผู้ต้องหาโดยถือว่าเป็นผลงานดีเยี่ยม เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ถือว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์

(๔) นโยบายการประชาสัมพันธ์การจับกุมที่เสนอผลการจับกุมต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาโดยด่วนที่สุด

๓. กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันไม่เลวร้ายเกินไปถึงขนาดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขทั้งระบบ เพราะปัญหาที่เกิดความไม่เป็นธรรมนั้นเกิดจาก **"พฤติกรรมของบุคคล"** กรมตำรวจ **"พร้อมที่จะมอบอำนาจการสอบสวนทั้งหมด"** ให้หน่วยงานอื่น แต่ต้องศึกษาก่อนว่าขณะนี้ทุกหน่วยงานมีความพร้อมหรือยังที่จะปรับเปลี่ยนโดยทันที เพราะจากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั่วประเทศมีคดีอุกฉกรรจ์และคดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ประมาณ ๑๒,๐๐๐ คดี ตามร่าง ป. วิอาญาใหม่ อัยการจะต้องเข้าร่วมเป็นพนักงานสอบสวน แต่ขณะนี้อัยการมีเพียง ๑,๕๐๐ คน เมื่อให้อำนาจหน้าที่ร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ฝ่ายตำรวจเชื่อว่าอัยการไม่สามารถจะร่วมการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เช่น ยานพาหนะ จะต้องมีปัญหาอย่างแน่นอน

๔. ประชาชนมุ่งหวังกับการทำงานของตำรวจมาก ตำรวจอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ตำรวจปฏิบัติงานระหว่างความขัดแย้ง ตำรวจต้องดูแลทุกข์สุขตรวจตราป้องกันอาชญากรรม แต่เมื่อพิจารณางบประมาณที่ได้รับไม่สมดุลกับภารกิจ ดังนั้นในปัจจุบันประชาชนจึงต้องหันมาพึ่งตนเองในการปราบอาชญากรรม ซึ่งเชื่อว่าประชาชนได้ใช้งบประมาณจำนวนมากที่ต้องลงทุนป้องกันอาชญากรรม เป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการสอบสวน

๔.๕ ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม

๑. ทนายความถูกกีดกันไม่ให้เข้าตรวจสอบเอกสารราชการ

เนื่องจากส่วนราชการหลายแห่ง เช่น งานทะเบียนราษฎร์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฯลฯ ไม่อนุญาตหรือกีดกันไม่ให้ทนายความเข้าตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

จึงควรประสานงานให้ส่วนราชการอำนวยความสะดวกแก่ทนายความในการตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารที่ใช้ในการดำเนินคดีได้รวดเร็วเป็นประโยชน์ต่อคู่ความมากยิ่งขึ้น

๒. ผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นสอบสวน

ในชั้นสอบสวนคดีอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวนมีการร้องเรียนจากผู้ต้องหาว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากมีการสอบสวนโดยวิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องหาจำยอมรับสารภาพโดยไม่สมัครใจหรือลงลายมือชื่อในเอกสารโดยไม่เข้าใจถึงสาระในเอกสาร ทำให้เกิดผลเสียหายกับผู้ต้องหาในการพิจารณาคดีชั้นต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓๒ วรรคแรก **"ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"** และมาตรา ๓๓ **"บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา**

ถ้อยคำของบุคคลอันเกิดจากการทรมานบู่เข็ญหรือใช้กำลังบังคับหรือถ้อยคำที่เกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ทำให้เป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้"

จึงสมควรให้ทนายความของผู้ต้องหานั่งฟังการสอบสวน ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีทนายความเอง ให้รัฐเป็นผู้จัดหางบประมาณค่าตอบแทนทนายความในส่วนนี้ และให้ผู้เสียหายสามารถมีทนายความของตนเองฟังการสอบสวนได้ด้วย

๓. การดำเนินคดีอาญาของทนายความจำเลยไม่สามารถขอคัดหรือตรวจสอบเอกสารและสำเนาสอบสวนได้

ในคดีอาญา ทนายความจำเลยไม่สามารถขอตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารและสำนวนการสอบสวนได้ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการอ้างว่าเป็นความลับทางราชการ ทำให้ทนายจำเลยไม่อาจทราบข้อเท็จจริงในคดีอย่างเพียงพอที่จะให้การช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จึงสมควรให้สภาทนายความประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอตรวจสอบและคัดถ่ายเอกสารตลอดจนสำนวนการสอบสวนได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ตรวจสอบเอกสารและสำนวนสอบสวน

๔. ค่าตอบแทนทนายความคดีขอแรง

เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันมีผลทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นเป็นอย่างมาก แต่การให้ค่าตอบแทนทนายความที่ศาลขอแรงให้ช่วยว่าความกับจำเลยในคดีอาญานั้น ได้กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินคดีละ ๑,๐๐๐-๑,๕๐๐ บาท เท่านั้น และค่าใช้จ่ายของทนายขอแรงที่ต้องตามประเด็นไปว่าความในศาลอื่น ตามระเบียบยังกำหนดให้น้อยและไม่สะดวกในการเบิกจ่าย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา ๑๐๓ และพระราชบัญญัติทนายความ ๒๕๒๘ กำหนดให้ทนายความต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาลมีคำสั่งขอแรงมาโดยเคร่งครัด หากละเลยหรือฝ่าฝืนจะมีความผิดมรรยาททนายความ อาจมีโทษห้ามกระทำการเป็นทนายความไม่เกิน๒ปี หรืออาจถูกลงโทษลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

จึงเห็นสมควรให้แก้ไขระเบียบการจ่ายค่าตอบแทนแก่ทนายขอแรงตามที่ศาลสั่งในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๑๐ ปี ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นคดีละ ๕,๐๐๐ บาท และในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นคดีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และให้ปรับระเบียบการเบิกจ่ายค่าพาหนะและค่าที่พักในกรณีตามประเด็นไปว่าความที่จังหวัดอื่น ให้ได้รับในอัตราที่สูงขึ้นและเบิกจ่ายง่ายขึ้น

๕. ข้อบัดข้องในการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาสืบพยาน

การพิจารณาคดีชั้นสืบพยานมีข้อเท็จจริงหลายอย่างที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในสำนวนคดีของศาล เช่น อากัปกริยาของพยาน ทนายความถามอย่างหนึ่งแต่พยานตอบอีกอย่างหนึ่ง แล้วศาลกลับจดบันทึกคำพยานไปอีกอย่างหนึ่ง หรือไม่จดบันทึกคำให้การพยานหรือจดบันทึกไม่ครบถ้วน ทำให้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏในสำนวนคดีอย่างครบถ้วน ซึ่งส่งผลให้องค์คณะใหม่ที่มาแทนองค์คณะเดิมตลอดจนศาลสูงได้รับทราบข้อเท็จจริงในสำนวนคดีอย่างไม่สมบูรณ์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการซักถามพยานและบันทึกคำพยาน ควรมีการพัฒนาปรับปรุงและควรจัดให้มีการบันทึกเสียงและภาพวิดิทัศน์ในชั้นพิจารณาคดีของศาล และรวบรวมไว้ประกอบสำนวนคดีเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีทุกชั้นศาล

๖. ปัญหา

– ในทางปฏิบัติในการพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาล

ศาลมีความจำเป็นต้องมีอำนาจที่จะสั่งลงโทษละเมิดอำนาจศาล เพื่อควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีในศาลให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมผู้ที่มาศาลมิให้ประพฤติตนไม่เหมาะสมในศาล แต่การลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลกับพนักงานอัยการหรือทนายความอันเนื่องมาจากมีข้อขัดแย้งในการดำเนินกระบวนพิจารณานั้นจะส่งผลให้บุคลากรในสองหน่วยงานดังกล่าวไม่กล้าแสดงความเห็นหรือโต้แย้งความเห็นหรือคำสั่งของศาลได้อย่างเต็มที่ เพราะเกรงว่าจะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลและอาจถูกศาลสั่งให้ลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลมีอำนาจสั่งลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องละเมิดอำนาจศาลโดยการยกเลิกโทษจำคุกทนายความและอัยการ ในกรณีที่ต้องหาว่าละเมิดอำนาจศาลในระหว่างดำเนินกระบวนพิจารณาในห้องพิจารณาคดี เพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงให้เกิดความยุติธรรมยิ่ง ๆ ขึ้น

๔.๖ ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

๑. สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ในสภาพปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังอยู่ในความควบคุมจำนวน ๑๐๒,๗๙๐ คน เป็นชาย ๙๔,๐๓๒ คน หญิง ๘,๗๕๘ คน (เดือนมกราคม ๒๕๓๘) แต่เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศสามารถจุผู้ต้องขังได้เพียง ๗๔,๘๙๘ คน นอกเหนือจากความจุดังกล่าวนี้ต้องถูกคุมขังอยู่ตามเรือนจำและทัณฑสถานอย่างแออัดยัดเยียด มีประเด็นข้อสังเกตคือ

๑. การกระทำผิดบางอย่าง เช่น ผู้เสพย์ยาเสพย์ติดซึ่งในหลาย ๆ ประเทศมองว่าเป็นผู้ป่วยสมควรได้รับการรักษา แต่ในประเทศไทยถือว่าผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาและจะได้รับโทษจำคุก ซึ่งทำให้เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำและปัญหาในการบำบัดฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นคำถามซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมโดยภาพรวม จึงควรจะพิจารณาว่าจะพิจารณาผู้กระทำผิดในลักษณะดังกล่าวสมควรจะได้รับโทษจำคุกหรือไม่ ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าผู้กระทำผิดในคดีนี้ควรได้รับการรักษาในสถานพยาบาลหรือสถานที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการน่าจะนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อส่งบุคคลดังกล่าวเข้ารับการรักษาพยาบาลแทนการจำคุกในเรือนจำ ซึ่งจะทำให้เกิดผลทั้งในด้านการบำบัดรักษาและแก้ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ หรือการนำระบบการลงโทษไม่มีกำหนดระยะเวลา (Indeterminate Sentence) มาใช้ กล่าวคือ จะปล่อยตัวผู้ต้องขังดังกล่าวได้เมื่อผู้นั้นได้รับการบำบัดรักษาและได้รับการฟื้นฟูจนแน่ใจว่า สามารถกลับเข้าไปอยู่ในสังคมได้โดยไม่กลับไปเสพย์ยาเสพย์ติดอีก

๒. การใช้โทษกักขังแทนค่าปรับในปัจจุบัน ทำให้มีผู้ต้องกักขังอยู่ทั่วประเทศจำนวนมาก กรมราชทัณฑ์เองมีสถานกักกันอยู่เพียง ๒ แห่ง ไม่เพียงพอแก่จำนวนผู้ต้องกักขังทั้งประเทศ บางส่วนจำเป็นต้องกักขังไว้ที่สถานีตำรวจ ซึ่งก็ประสบปัญหาความแออัดยัดเยียดเช่นกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่เป็นผลดี ผู้ต้องกักขังต้องประสบความทุกข์ยากเกินกว่าความผิดและโทษที่สมควรได้รับ แนวทางในการแก้ปัญหานี้หากนำเอาวิธีการจายค่าปรับแบบผ่อนส่งมาใช้แทนโทษกักขัง ก็น่าจะแก้ปัญหานี้ได้

๓. ควรมีการสร้างเรือนจำใหม่ให้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขัง ซึ่งในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้มีโครงการปรับปรุงเรือนจำเก่า ก่อสร้างเรือนจำใหม่อีกหลายแห่ง

๔. ที่ประชุมสัมมนาให้แนวทางแก้ปัญหานักโทษล้นเรือนอีกประการหนึ่งว่าควรมีการจัดตั้งนิคมนักโทษขึ้นในท้องที่ ซึ่งทางราชการมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นพื้นที่ที่ยากแก่การหลบหนี ลักษณะของนิคมดังกล่าวคือการนำผู้ต้องขังไปอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะประหยัดกว่าก่อสร้างเรือนจำในเมือง

๕. ประมาณร้อยละ ๓๐ ของผู้ต้องขังทั้งหมดเป็นผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนและระหว่างพิจารณา และอีกกว่าร้อยละ ๓๐ เป็นโทษระยะสั้น ซึ่งหากกระบวนการยุติธรรมร่วมกันตระหนักถึงปัญหานี้ และร่วมมือในการแก้ไขโดยส่งเสริมให้มีการประกันตัวเพิ่มขึ้น เร่งรัดการพิจารณาคดีตลอดจนนำวิธีการอื่นมาใช้แทนโทษจำคุก ก็จะสามารถบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้

๒. มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการทำงานของกรมราชทัณฑ์ว่า แก้ไขฟื้นฟูความประพฤติผู้ต้องขังในปัจจุบันไม่บรรลุผล โดยข้อเท็จจริงแล้วสถิติการกระผิดซ้ำในปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ทำให้เห็นว่าแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยของกรมราชทัณฑ์ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร มีประเด็นข้อสังเกตคือ

๑. กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาต่าง ๆ ในหลายด้านที่ไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติผู้ต้องขัง เช่น ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ปัญหาในเรื่องงบประมาณตลอดจนการขาดอัตรากำลังที่พอเพียง แต่อย่างไรก็ตามกรมราชทัณฑ์มีแผนทิศทางของกรมราชทัณฑ์อย่างจริงจัง ก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

๒. ในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบัน ยังไม่มีข้อกฎหมายหรือมาตรการใดที่จะควบคุมผู้ต้องขังบางประเภท เช่น พวกกระทำผิดติดนิสัยอย่างร้ายแรง ผู้มีสันดานเป็นโจรผู้ร้ายที่ไม่สามารถแก้ไขความประพฤติได้ หรือพวกโรคจิตโรคประสาทที่จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสังคมเมื่อได้รับการปล่อยตัวออกมาสู่สังคม ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นว่า น่าจะมีมาตรการหรือข้อกฎหมายที่จะเก็บตัวบุคคลดังกล่าวไว้ให้นานที่สุด เพื่อความปลอดภัยของสังคม

๓. แนวโน้มผู้ต้องขังที่ติดเชื้อ HIV (โรคเอดส์) จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งควรจะมีมาตรการในการควบคุมผู้ต้องขังเหล่านี้ โดยเฉพาะมาตรการก่อนปล่อยตัวเพื่อที่ผู้ต้องขังเหล่านี้จะไม่ไปแพร่เชื้อโรคเอดส์ ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสังคมในโอกาสต่อไป

๓. มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ว่าผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวเร็วเกินไป ยังได้รับโทษไม่เพียงพอกับความผิด แต่เมื่อเราพิจารณาข้อมูลจากการศึกษาและข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันพบว่า ผู้ต้องขังต้องโทษในระยะ ๑-๑๐ ปี จะได้รับโทษจริงประมาณร้อยละ ๗๐ ของกำหนดโทษ ผู้ต้องขังที่ต้องโทษในระหว่าง ๑๐-๑๙ ปี จะได้รับโทษจริงประมาณร้อยละ ๕๕ ของกำหนดโทษ ผู้ต้องขังที่ต้องโทษ ๒๐-๕๐ ปี จะได้รับโทษประมาณร้อยละ ๒๐ ของกำหนดโทษ ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมว่า กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษออกมาเร็วเกินไป และนักโทษเหล่านี้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตคือ

๑. ในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของไทยประสบปัญหาในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของกรมราชทัณฑ์ที่เห็นอย่างเด่นชัด

คือการไม่สามารถระบุได้ว่าผู้ต้องขังที่เข้าใหม่เป็นผู้ต้องขังที่กระทำผิดครั้งแรกหรือผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำหรือไม่ ซึ่งในข้อกฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งแรกและผู้กระทำผิดติดนิสัยไว้แตกต่างกัน เช่น ในเรื่องการเลื่อนชั้น การได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านการพักการลงโทษหรือการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไขหรือการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัย แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นไม่สามารถชี้ได้ว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดซ้ำหรือไม่จึงทำให้ผู้กระทำผิดส่วนมากรอดพ้นจากการถูกฟ้องเพิ่มโทษตามมาตรา ๙๒ ๙๓ ตามประมวลกฎหมายอาญาและเมื่อมาถึงกรมราชทัณฑ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติต่อการรับตัวผู้ต้องขังเข้ามาควบคุม กรมราชทัณฑ์จะได้รับเอกสารประกอบเพียงหมายศาลและตัวผู้กระทำผิดเท่านั้น ข้อมูลต่าง ๆ ทางสังคมที่เกี่ยวข้องจะได้จากการสัมภาษณ์ผู้กระทำความผิด ดังนั้น หากผู้กระทำผิดไม่ให้ข้อมูลที่แท้จริง กรมราชทัณฑ์ก็ไม่ทราบได้ จึงมีปัญหาในการรับตัวผิดหรือปล่อยตัวผิดเช่นกัน

แนวทางในการแก้ไขในเรื่องนี้ คณะผู้สัมมนาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางของกระบวนการยุติธรรมเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิด การตรวจสอบบุคคลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางนับแต่ดำเนินคดีไปจนถึงการควบคุม อบรม ฝึกอาชีพ และการปฏิบัติในขณะต้องโทษเตรียมการปล่อยตัว พักโทษ ลดโทษต่อไป

แนวทางแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน ควรให้มีการส่งหมายศาลพร้อมลายพิมพ์นิ้วมือประวัติการกระทำผิด โดยให้มีการระบุหมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมภูมิลำเนาของผู้กระทำผิดประกอบด้วย ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการป้องกันความผิดพลาดในการรับตัวและการแยกแยะผู้ต้องขังที่ต้องโทษครั้งแรกกับผู้กระทำผิดซ้ำซ้อนออกจากกันแยกการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งการติดตามเพื่อปล่อยตัว

๒. คณะสัมมนายังมีความเห็นว่า ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ก็เคร่งครัดในการปล่อยตัวผู้ต้องขังก่อนกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพักการลงโทษหรือการปล่อยอันเนื่องมาจากการได้รับวันลดโทษ ซึ่งในการพิจารณาการปลดปล่อยดังกล่าว จะมีคณะกรรมการทั้งในส่วนของเรือนจำและกรมราชทัณฑ์ ข้อมูลที่นำมาใช้ประกอบการปล่อยก็รัดกุมพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์ในการกระทำผิด ด้านความประพฤติระหว่างต้องโทษ ตลอดจนความเห็นของเจ้าหน้าที่จำแนกลักษณะผู้ต้องขัง แต่อย่างไรก็ตามในการขอพระราชทานอภัยโทษหมู่ไม่สามารถที่จะกลั่นกรองเป็นรายบุคคลได้ จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ไม่สมควรได้รับการลดโทษรอดพ้นจากมาตรการกลั่นกรองไปบ้าง

๔. โครงสร้างและการจัดองค์กรของกรมราชทัณฑ์

ในปัจจุบันมีแนวคิดในการปฏิรูปการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมใหม่โดยการแยกศาลออกเป็นอิสระ และรวมองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์ ไว้ในกระทรวงยุติธรรม

การจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ๓ ระบบ คือการจัดสังกัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงมหาดไทยเช่นของอังกฤษ การจัดสังกัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงยุติธรรมเช่นของสหรัฐอเมริกา และการจัดสังกัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเช่นของออสเตรเลียซึ่งแต่ละระบบต่างก็มีผลดีผลเสียต่างกันไป

การจัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการจัดแบ่งส่วนราชการตามแบบของประเทศอังกฤษ ที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและงานยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ เพราะถือว่างานราชทัณฑ์เป็นงานด้านการปกครองเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์คือการป้องกันสังคมจากอาชญากรรมโดยการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ตามคำสั่งศาล เพื่อให้การอบรมแก้ไขให้ปรับตนเข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

สำหรับการกรมราชทัณฑ์สังกัดในกระทรวงยุติธรรมนั้นเป็นการจัดกรมราชทัณฑ์ไว้รวมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ คือ ตำรวจ อัยการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้านงานยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในระบบนี้จะมีการแยกศาลยุติธรรมออกไปเป็นองค์กรอิสระไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรม

ส่วนการจัดกรมราชทัณฑ์ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้นเป็นไปตามแนวคิดที่ว่านักโทษเป็นผู้ที่บกพร่องทางด้านอาชีพ แรงงานและจิตใจควรได้รับการสงเคราะห์ จึงได้จัดองค์กรในลักษณะดังกล่าว แต่ระบบนี้ไม่แพร่หลายมากนัก

ในขณะนี้มีแนวคิดที่จะมีการปฏิรูปจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของไทยใหม่ โดยมีข้อเสนอแนวความคิดหลายแบบยังไม่สามารถระบุได้ชัดว่าจะเป็นรูปแบบใดในขณะนี้ แต่สภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่การที่กรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงมหาดไทยนี้ก็ไม่ประสบปัญหาทั้งในด้านการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของผู้ต้องขัง ตลอดจนการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม หากจะมีการปฏิรูปการจัดองค์กรใหม่ ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นว่า การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ควรให้มีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ซึ่งจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด และมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือศาลยุติธรรมต้องแยกเป็นอิสระออกจากกระทรวงยุติธรรมและภายในกระทรวงยุติธรรม ควรจะประกอบด้วยหน่วยงานด้านบริหารทั้งหมด คือกรมตำรวจ สำนักงานสูงสุดอัยการ กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก รวมไปถึงตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ ซึ่งก็จะเป็นไปตามหลักสากลของการจัดโครงสร้างองค์กรในกระทรวงยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อหลักการและประสิทธิภาพในการประกันความยุติธรรมของชาติ ในการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใด ควรเป็นไปอย่างรอบคอบ จึงน่าจะมีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และมีการสำรวจประชามติผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการตัดสินใจด้วย

"ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ต้องเป็นนักกฎหมายที่ดีและมีความสามารถ นักกฎหมายที่ดีและมีความสามารถจะต้องมีพื้นฐานทางวิชาการที่สมบูรณ์มั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีความเข้าใจกว้างขวางในศาสตร์อื่น ๆ ด้วย เข้าใจชีวิต จิตใจ ความทุกข์สุขของมนุษย์ รู้จักเอาวิชาความรู้มาประสานให้สอดคล้องกับชีวิตของมนุษย์ ให้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมและความผาสุขมั่นคง ของสังคมมนุษย์อย่างสมบูรณ์

พระราชดำรัส
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน

๔.๗ วิชานิติศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์ และวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับกระบวนการยุติธรรม

๑. สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงควรพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องและให้ทันสมัย

๒. ขาดองค์กรกลางทางวิชาการในการประสานงานด้านการสร้างหลักสูตรให้สอดคล้องเหมาะสมกับสังคม

๓. เนื้อหาวิชาที่สำคัญ ๆ ถูกละเลย เช่น วิชาการสร้างเหตุผลและพัฒนาความคิด เช่น ปรัชญา นิติปรัชญา ตลอดจนวิชาที่จะทำความเข้าใจด้วยตนเอง เช่น ประวัติศาสตร์กฎหมาย เป็นต้น

๔. ขาดการพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะอาจารย์ที่สร้างสรรค์งานวิชาการให้มีความเป็นสากล

๕. หลักสูตรที่มีการเรียนการสอนทางกระบวนการยุติธรรม กระจัดกระจายต่างคนต่างทำในแต่ละสถาบัน จึงควรกำหนดเป้าหมายร่วมกัน

๖. หลักสูตรที่มีอยู่ไม่เน้นการสร้างจิตสำนึกของความมีคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม

๗. การจัดการศึกษาโดยเฉพาะสาขานิติศาสตร์มีลักษณะเป็นธุรกิจการศึกษาเป็นเชิงพาณิชย์ ทำให้ขาดมาตรฐานทางด้านการศึกษา

๘. กระบวนการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติของตน มีทิศทางของตนเอง ไม่มีการประสานงานกัน

๙. การจัดการเรียนการสอนนิติศาสตร์ใช้ทุนทรัพย์ต่ำจึงมีการขอเปิดสอนมากมาย เป็นปัญหาด้านคุณภาพของบัณฑิต

๑๐. มีการเร่งรัดให้เกิดสถาบันใหม่ ๆ ของรัฐเพื่อเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าการศึกษา

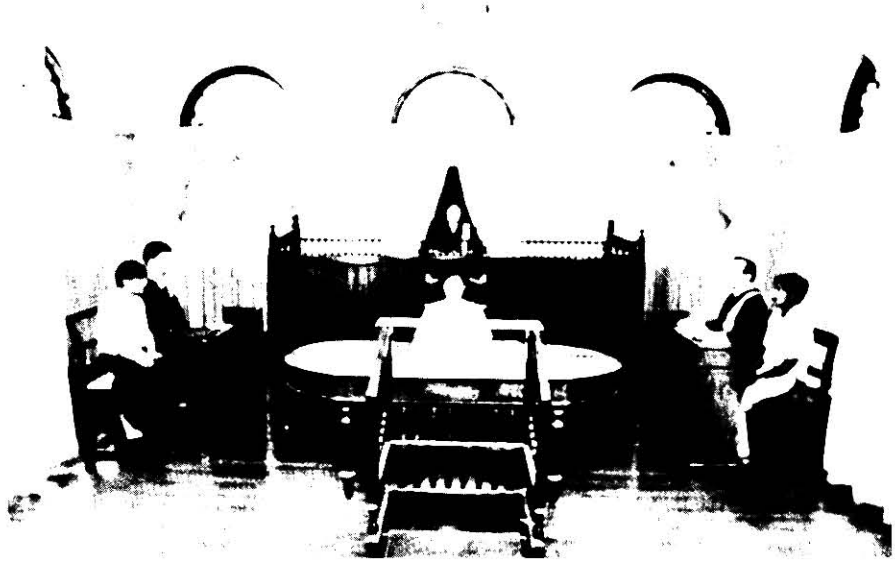
๑๑. ขาดการประสานงานและความร่วมมือระหว่างสถาบันที่จัดการเรียนการสอนในหลักสูตรเดียวกัน

๑๒. เนื้อหาของหลักสูตรรายวิชา ขาดการสร้างบัณฑิตให้มีให้มีจิตสำนึกเชิงคุณธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งเนื้อหา หลักสูตร ละเลยบริบทของสังคมไทย

๑๓. ควรมีหน่วยงานกลางเพื่อการประสานงานด้านวิชาการ โดยเริ่มแรกอาจมีลักษณะไม่เป็นทางการ โดยอาจให้ทบวงมหาวิทยาลัยและสภาวิจัยแห่งชาติเป็นตัวกลางในเบื้องต้น จากนั้นก็พัฒนาต่อไปให้เป็นองค์กรถาวร

๑๔. ควรพิจารณาทุกหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตบัณฑิตด้านกระบวนการยุติธรรมนอกเหนือจากนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ อาทิ หลักสูตรอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม สังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม นิตินโยบาย เป็นต้น ซึ่งทุกสาขาควรมีลักษณะเป็นองค์กรกลางเชิงสถาบันทำหน้าที่ประสานงาน

๑๕. ควรมีแผนพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม มาวางแผนเชิงนโยบายร่วมกัน



บทสรุปวิเคราะห์

วิกฤติศรัทธาและข้อสนเท่ห์ที่สังคมมีต่อกระบวนการยุติธรรมหาได้เกิดขึ้นเฉพาะเจาะจงกับสังคมส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ แต่กลับเป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นโดยมีผลกระทบต่อสถาบันการเมืองการปกครองอื่น ๆ ไปด้วยพร้อม ๆ กัน เช่น **"วิกฤตการณ์ตุลาการ"** ในสหราชอาณาจักรอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๔๙ ต่อเนื่องจนเข้าศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งในขณะนั้น คำว่า **"เอกราชทางศาล"** ได้ถูกแปลความหมายและขยายไปจนกลายเป็น **"เผด็จการโดยผู้พิพากษา"** ซึ่งไม่แตกต่างไปจากระบบทรราชย์แต่อย่างใด (การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก หน้า ๙ โดย วุฒิชัย มูลศิลป์ และโกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์ สมาคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย เจ้าพระยาการพิมพ์ กรุงเทพ ฯ)

ความเสื่อมถอยของสถาบันตุลาการในขณะนั้นเกือบทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ในสหราชอาณาจักรอังกฤษต้องสิ้นสุดลงเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปในขณะนั้น เคราะห์ดีที่ผู้คนจำนวนมากเห็นว่าการยกเลิกสถาบันกษัตริย์ของอังกฤษ เสมือนหนึ่งเป็นการทำลายวิถีทางทางการเมืองการปกครองอันเก่าแก่ที่มีมาแต่โบร่ำโบราณอย่างมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีสง่างามของชาติ

ระบอบกษัตริย์ของสหราชอาณาจักรอังกฤษจึงคงดำรงอยู่ และสถาบันตุลาการก็ได้รับการฟื้นฟูจนเกิดความชอบธรรมทางสังคมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

ในขณะที่อีกฟากฟ้าหนึ่งของโลกที่มีระบอบการเมืองการปกครองแตกต่างไปอีกระบอบหนึ่ง แต่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยทุนนิยมเสรีที่ร่ำรวย มีความเจริญที่มั่งคั่งที่สุดประเทศหนึ่งในโลกอย่างสหรัฐอเมริกาก็เกิด **"วิกฤตการณ์ขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมที่นั่นด้วยเช่นกัน"** ในคดี **"โอ. เจ. ซิมป์สัน"** คดีฆาตกรรมปริศนาแห่งศตวรรษที่โด่งดังใกล้เคียงกับคดีลอบสังหารอดีตประธานาธิบดี จอห์น เอฟ เคนเนดี้ ทีเดียว

ผลของคำพิพากษาในคดีนี้มิใช่ทำให้เฉพาะคนอเมริกันเท่านั้นที่ตะลึง มีคำถามขึ้นพร้อมกันไปหมดว่าเกิดอะไรขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่ร่ำรวย ทันสมัย และเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดแห่งนี้

สำหรับประเทศไทยซึ่งยังมิทันที่ควันแห่งความงุนงงสงสัยในคดีฆาตกรรมเชอร์รี่ แอน ดันแคน สาวสวยลูกครึ่งไทยอเมริกันเมื่อสิบปีที่แล้ว โดยต่อมาปรากฏว่าเป็นความผิดพลาดอันสั่นสะเทือนกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ จนสถาบันการศึกษาหลายแห่ง องค์กรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องเร่งระดมความคิดพิจารณาศึกษาร่วมกันเพื่อหาทางป้องกันแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยเร็วที่สุด

ข่าวครึกโครมที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมซึ่งตามมาล่าสุดอีกคดีหนึ่งได้แก่คดีที่นายอลัน จอห์น วิกเตอร์ เควิส ชาวอังกฤษ ถูกศาลอาญาของไทยตัดสินประหารชีวิตในข้อหามีเฮโรอีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ต่อมานายเควิสได้ป้อนข้อมูลเข้าเครือข่ายอินเตอร์เน็ตส่งไปทั่วโลกว่าตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์ ท้าทายให้ประชาคมโลกตั้งข้อสงสัยเอากับกระบวนการยุติธรรมไทยมากยิ่งขึ้นไปอีก ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า

คำว่า กระบวนการยุติธรรม มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แต่ก็อาจกล่าวโดยสรุปรวมได้ว่า เป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ยอมรับให้กฎหมายเป็นใหญ่

ในขณะที่ **"กระแสประชาธิปไตย"** เป็นกระแสหลักของสังคมโลก (Global Community) ซึ่งมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อน ๆ อย่างมากมาย เช่น ที่มักจะนิยมเรียกว่าโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้นก็ตาม แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก **จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเกี่ยวกับระบบการเมือง (Political System) และ/หรือระบอบการเมือง (Political Regime)** แต่ **"กระบวนการยุติธรรม"** ก็ยังเป็นสาระสำคัญของทุกระบอบการเมืองอยู่นั่นเอง

กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นก็เพราะว่าต้องอยู่ภายใต้ **หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่เรียกหลักแห่งกระบวนการของกฎหมาย (Due Process of Law)** ในบางประเทศ

ภายใต้คตินิยมแห่งหลักนิติธรรมดังกล่าวนี้ รัฐพึงจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้บังเกิดความสงบสุขสันติโดยอำนวยการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้ โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเป็นกลไกสำคัญ ทั้งที่เป็นกระบวนการสังคม เช่น สิทธิหน้าที่ของชุมชนส่วนหนึ่ง และกระบวนการส่วนที่เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการก่อนฟ้อง เช่น การสืบสวนสอบสวน ค้น จับกุม คุมขัง มาจนถึงกระบวนการระหว่างฟ้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณาความ พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ โดยมาสิ้นสุดที่กระบวนการหลังการฟ้อง เช่น การบังคับคดีและภาระหน้าที่ของราชทัณฑ์

กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในสมัยโบราณคำว่า **"นิติศาสตร์"** มีความหมายเท่ากับ **"รัฐศาสตร์"** กล่าวคือการปกป้องคุ้มครองอาณาประชาราษฎร์ภายใต้พระบรมโพธิสมภารให้อยู่เย็นเป็นสุขโดยหลักทศพิธราชธรรม จนกลายเป็นหลัก **"ราชนิติประเพณี"** ซึ่งสรุปรวมกันในภาษากฎหมายดั้งเดิมของไทยเป็นคำศักดิ์สิทธิ์ว่า **"หลักพระธรรมศาสตร์"**

คำว่า **"ธรรม"** นั้น ในสมัยก่อนตรงกับคำว่า **"กฎหมาย"** ซึ่งการปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือการปกครองที่ต้อง **"ทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย"** ให้เกิดข้อยุติที่เป็น **"ธรรม"** แก่สังคม

การทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายนั้น คำว่า **"ทำกฎหมายตอนแรก"** หมายถึง **"กระบวนการนิติบัญญัติ" (Legislative Process)** ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นที่มาของกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ส่วนคำว่า **"เป็นกฎหมาย"** คำหลังมีความหมายในเชิงอุดมคติเป็นนามธรรมอันหมายถึง **"ความยุติธรรม"** นั่นเอง

ความหมายต่าง ๆ ในเชิงนิติปรัชญาเหล่านี้ ในปัจจุบันเริ่มเป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันว่า **การปกครองโดยมีกฎหมายเป็นใหญ่** ภายใต้หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การอำนวยการให้เกิดความยุติธรรมในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้

ประเทศไทยมีคตินิยมที่เป็นรากฐานของกระบวนการยุติธรรมไทยมาเก่าแก่ทั้งในรูปแบบที่เป็นวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ชุมชนจะต้องมีทั้งสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันด้วย จะเห็นได้จากบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น ซึ่งตรงกับหลักในระบบ Common Law ซึ่งถือว่าประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนร่วมกัน (Community Rights and Responsibility) ในระบบนี้ราษฎรทุกคนสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องเอากับผู้ทำละเมิดได้ และเมื่อมีการดำเนินคดีมีผลเท่ากับว่าเอกชนต่อสู้กับเอกชนด้วยกัน มีความเสมอภาคเท่ากันระหว่างผู้ฟ้องกับผู้ถูกฟ้อง ระบบของประเทศอังกฤษจึงต้องพัฒนากฎหมายลักษณะพยานขึ้นมา ศาลของระบบอังกฤษจะวางเฉยไม่กระตือรือร้นในการค้นหาความจริง

อย่างไรก็ตาม ในประเทศระบบ Common Law ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษต่างก็พัฒนากระบวนการยุติธรรมไปไกล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าในการเลือกตั้งอัยการหรือการแต่งตั้งจำนวนผู้ดำเนินการทางคดีโดยประชาชน (Popular Publication) และ/หรือในระบบ Grand Jury เช่น ตัวอย่างการพิจารณาคดี โอ. เจ. ซิมป์สัน เป็นต้น

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่บุคคล องค์กร ความสัมพันธ์สอดประสานจุดยึดโยงระหว่างองค์กร โดยต้องมีเป้าหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างบุคคลกับองค์กรและระหว่างองค์กรต่อองค์กรได้ด้วยการอำนวยความยุติธรรมในบ้านเมืองจึงจะสัมฤทธิผล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี จะต้องมุ่งค้นหาความจริงมากกว่ายิ่งค้นหาความผิด และจะต้องมีประสิทธิภาพสูงทั้งการป้องกัน ปราบปราม และมาตรการในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาทุกขั้นตอน ในขณะเดียวกันก็จะต้องให้ความสำคัญแก่เหยื่ออาชญากรรมและพยานไปด้วยพร้อมกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงมีคำกล่าวนี้ถึงขนาดว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นเครื่องมือสำคัญทางนิติวิธีที่จะจัดความศิวิไลซ์ของสังคมนั้น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศไทยมีความก้าวหน้าทันสมัยพอสมควร การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขนอกจากจะต้องกระทำโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ (Legislative Process) แล้ว ยังจะต้องพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาและระบบการเรียนการสอนในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วย

ในขณะเดียวกันบรรดาผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ก็จะต้องเร่งทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในเชิงนิติปรัชญา นิตินโยบาย และการบริหารกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ไปพร้อม ๆ กันด้วย ดังเช่นที่มีผู้เสนอให้มีคณะกรรมการการยุติธรรมแห่งชาติ โดยทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นองค์กรหลัก

จริง ๆ แล้ว ความเข้าใจที่ว่า **"รัฐ"** เป็นคู่กรณีตามคตินิยมแต่เดิมนั้น อาจจะต้องปรับแก้ทัศนคติเสียใหม่ว่ารัฐเป็นฝ่ายที่จะต้องอำนวยการให้เกิดความยุติธรรมขึ้นให้จงได้

กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว รัดกุม ไม่ล่าช้า ทั้งนี้เพราะกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือที่มาของความอยุติธรรมนั่นเอง

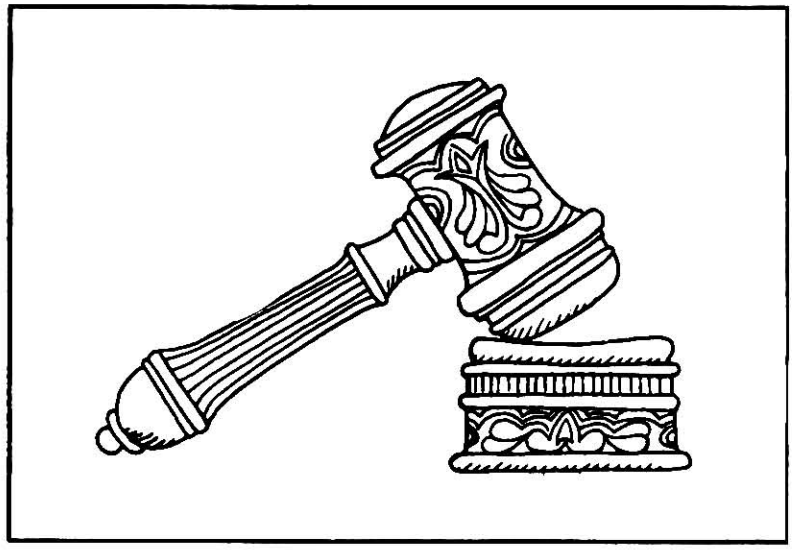
ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนผิดพลาด จึงก่อให้เกิดการต่อสู้จับผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ การชิงไหวชิงพริบเอาเปรียบคู่ต่อสู้ในทางการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาเสียมากกว่าที่ทุกฝ่ายจะมุ่งแสวงหาความเป็นจริงร่วมกัน จึงมีปัญหาการขาดนัด การขอเลื่อนคดี ปัญหาองค์คณะของผู้พิพากษา การรับฟังพยาน จนถึงการยกฟ้องด้วยเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นต้น

กระทรวงยุติธรรมก็ดี ศาลสถิตยุติธรรมก็ดี ผู้พิพากษา ตุลาการ ต้องเป็นสถาบันหลักแห่งอำนาจตุลาการ ต้องมีความชัดเจนเชิงปรัชญานโยบาย รูปแบบโครงสร้างขององค์กร เพื่อให้สามารถบริหารงานยุติธรรมได้ มิใช่บริหารแต่เพียงงานธุรการของศาลเท่านั้น

ดังมีคำกล่าวว่า **"การให้ความยุติธรรมตามความเป็นจริงต้องทำให้ปรากฏหรือ Not Only Justice is done but it must be seen"**

ขออัญเชิญแนวพระราชดำริเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กฎหมาย หลักการ วิธีการ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ใช้กฎหมาย โดยจะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพิจารณากฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมและความสงบสุขของบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ความยุติธรรมและความสงบสุขมิได้มีความหมายแคบอยู่เฉพาะกรอบของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่มีความในทางสังคมสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชนด้วยและที่สำคัญที่สุดคือความยุติธรรมต้องมาก่อนกฎหมาย โดยมีกฎหมายไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม แต่ไม่ใช่กฎหมายคือความยุติธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความยุติธรรมเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชน หลักของศีลธรรม หลักของมนุษยธรรม ซึ่งอาจรวม ๆ เรียกว่ากฎแห่งธรรมชาติด้วย

ประเด็นสำคัญที่ปรากฏให้เห็นจากแนวพระราชดำริประการหนึ่งคือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริง และการปฏิบัติงานภายใต้สภาพความเป็นจริงต่าง ๆ อย่างมากด้วย กล่าวคือ แนวพระราชดำริมุ่งที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายที่ทรงตั้งไว้เสมอ ในทางตรงกันข้ามแนวความคิดที่ดีแต่ปฏิบัติไม่ได้ จะเป็นสิ่งที่ไม่มีนัยสำคัญถูกต้องตรงกับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใดเลย



ส่วนที่ ๒

รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง

โดย

คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม

วุฒิสภา

สำเนา

ที่...../.....

วุฒิสภา
ถนนอู่ทองใน กท.
๑๐๓๐๐

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ของคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา กระทำกิจการภารภายในขอบเขตอำนาจและอนุมัติให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ซึ่งนายสรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม พิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบไปด้วย

๑. นายสมภพ โหตระกิตย์ ประธานคณะกรรมาธิการ
๒. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ รองประธานคณะกรรมาธิการ
๓. พลอากาศเอก กันต์ พิมานทิพย์
๔. นายจัตวา กลิ่นสุนทร
๕. พลเรือโท โชคชัย พลชัย
๖. คุณหญิงนันทกา สุประภาตนันทน์
๗. นายประเสริฐ บุญศรี
๘. นายพชร ยุติธรรมดำรง
๙. นายพินิต อารยะศิริ
๑๐. ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
๑๑. พลโท สมพันธ์ บุญกังวาล
๑๒. พลอากาศเอก สมศักดิ์ เวสุวรรณ์
๑๓. พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์
๑๔. พลเรือโท สำราญ อ่ำสำอางค์
๑๕. พลเอก สิทธิ จิรโรจน์
๑๖. นายสุทธิ เพ็งปาน
๑๗. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่งเสร็จแล้ว และได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

สมภพ โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม

วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

วราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์

(นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์)

หัวหน้าฝ่ายประชุม ๒

กองกรรมาธิการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

พิมพ์/ทาน

กองกรรมาธิการ

โทร. ๒๔๔๑๕๗๒, ๒๔๔๑๖๗๐

โทรสาร ๒๔๔๑๕๗๒

ประไพ พิมพ์

ชลธิชา/เมธาวี ทาน

รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ของ คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา กระทำการภายในขอบเขตอำนาจ และอนุมัติให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ดำเนินการนอกสมัยประชุมได้ โดยมอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาศึกษา **เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง** ศึกษาถึงระบบ โครงสร้าง วิธีการดำเนินการ บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาการกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ภายในกำหนดเวลา ๓๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย ซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการได้ขอขยายเวลาในการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๒๑๐ วัน ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่งได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๕๘ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๘๔

ในการพิจารณาศึกษาดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้แต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ แต่งตั้งผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ แต่งตั้งนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ โดยได้เชิญบุคคลต่าง ๆ มาร่วมประชุม และเดินทางไปดูงานกับคณะกรรมาธิการในบางโอกาส ซึ่งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ และนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ ประกอบด้วย

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ คือ

พลตำรวจตรี ดรุณ โสตถิพันธุ์ รองจเรตำรวจ
สำนักงานจเรตำรวจ
กรมตำรวจ
กระทรวงมหาดไทย

ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ คือ

นายจรัญ ภักดีธนากุล เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ
สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม

นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ คือ

นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ทบวงมหาวิทยาลัย

พลตำรวจตรี วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์ ผู้บังคับการกองวิจัยและการพัฒนา
สำนักงานแผนและงบประมาณ
กรมตำรวจ
กระทรวงมหาดไทย

สำหรับรายละเอียดวิธีการพิจารณาศึกษา ผลการพิจารณาศึกษาและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ปรากฏตามรายงานต่อไปนี้

๑. วิธีการพิจารณาศึกษา

ในการพิจารณาศึกษาหัวข้อเรื่องดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร กฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ

๑.๒ พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริง โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์มาแถลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย

หน่วยราชการอิสระ

สำนักงานอัยการสูงสุด

นายคณิต ณ นคร	อัยการสูงสุด
นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อัยการพิเศษ ฝ่ายคดีแพ่ง

กระทรวงมหาดไทย

กรมตำรวจ

พล.ต.ต. ดรุณ โสตถิพันธุ์	ในขณะดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้บัญชาการ กองบัญชาการศึกษา
พล.ต.ต. อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช	ในขณะดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการ สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ

กรมราชทัณฑ์

พันโท กมล ประจวบเหมาะ	อธิบดีกรมราชทัณฑ์
นายวิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์	รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ

กระทรวงยุติธรรม

ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
นายกู้เกียรติ สุนทรบุระ	ปลัดกระทรวงยุติธรรม

กรมบังคับคดี

นายประมาณ ติยะไพบูลย์สิน	อธิบดีกรมบังคับคดี
นายมานิตย์ สุธาพร	รองอธิบดีฝ่ายบริหาร
นายไกรสร บารมีอวยชัย	รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ
นายสรยุทธ สพรั่งผล	ผู้พิพากษาประจำกระทรวง ปฏิบัติหน้าที่ธุรการในตำแหน่ง เลขานุการกรม

ศาลฎีกา

นายเกียรติ จาตนิลพันธุ์	รองประธานศาลฎีกา

ศาลอาญา

นายมานิตย์ จิตต์จันกลับ	อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา

ศาลแรงงานกลาง

นายอัมพร ทองประยูร	อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

นายเพ็ง เพ็งนิติ	อธิบดีศาลแพ่งกรุงเทพใต้

ทบวงมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล	อาจารย์คณะนิติศาสตร์
นายกิตติศักดิ์ ปรกติ	อาจารย์คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศ.ดร. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์	ในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศ.ดร. วรเดช จันทรศร	คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

๑.๓ พิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา ข้อขัดข้อง และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด โดยคณะกรรมาธิการได้ดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมเมื่อวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำผลสรุปที่ได้จากการสัมมนามากำหนดเป็นมาตรการและแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรต่าง ๆในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพอยู่ในระบบที่ถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

๑.๔ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง วิธีการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม จากการเดินทางไปดูงานด้านกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ ดังนี้

๑.๔.๑ **ศึกษาดูงาน** ณ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ในระหว่างวันที่ ๑๖-๒๕ เมษายน ๒๕๓๘

๑.๔.๒ **ศึกษาดูงาน** ณ มาเลเซีย ในระหว่างวันที่ ๒๖-๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘

๑.๔.๓ **ศึกษาดูงาน** ณ ราชอาณาจักรสเปน และสาธารณรัฐโปรตุเกส ในระหว่างวันที่ ๒๐-๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๘

"SUMMUM JUS, SUMMA INJURIA"

การใช้กฎหมายอันเฉียบขาดปราศจากความเป็นธรรม
คือความอยุติธรรม

๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ **เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง** ดังนี้

๒.๑ ข้อพิจารณาศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

๒.๒ ประวัติความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรม

๒.๓ ผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง และวิธีการดำเนินการขององค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๒.๑ ข้อพิจารณาศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับ "กระบวนการยุติธรรม"

คำว่า **กระบวนการยุติธรรม** มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แต่ก็อาจกล่าวโดยสรุปรวมได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย **ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ยอมรับให้กฎหมายเป็นใหญ่**

ในขณะที่ **"กระแสประชาธิปไตย"** เป็นกระแสหลักของสังคมโลก (Global Community) ซึ่งมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อน ๆ อย่างมากมาย เช่นที่มักจะเรียกว่า **โลกาภิวัตน์ (Globalization)** นั้นก็ตาม แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จะยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเกี่ยวกับ **ระบบการเมือง (Political System)** และ/หรือ **ระบอบการเมือง (Political Regime)** แต่ **"กระบวนการยุติธรรม"** ก็ยังเป็นสาระสำคัญของระบอบการเมืองอยู่นั่นเอง แม้ว่าบางครั้งบางคราวจะมีประเด็นปัญหาอื้อฉาวทางคดี ที่สร้างผลสะเทือนต่อการวิพากษ์วิจารณ์เชิงตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมอยู่บ้าง เช่น **คดี โอ เจ ซิมป์สัน ในสหรัฐอเมริกา และ/หรือ คดี เชอรี่ แอน ดันแคน ในประเทศไทย**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า **กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย** นั้น ก็เพราะว่าต้องอยู่ **ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่เรียกหลักแห่งกระบวนการของกฎหมาย (Due Process of Law)** ในบางประเทศ

ภายใต้ **คตินิยมแห่งหลักนิติธรรม** ดังกล่าวนี้ รัฐพึงจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้บังเกิดความสงบสุขสันติ โดยอำนวยการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้ โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเป็นกลไกสำคัญ ทั้งที่เป็นกระบวนการทางสังคม เช่น **สิทธิหน้าที่ของชุมชนส่วนหนึ่ง** และกระบวนการที่เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น **กระบวนการก่อนฟ้อง** เช่น การสืบสวนสอบสวน ค้น จับกุม คุมขัง มาจนถึง **กระบวนการระหว่างฟ้อง** ซึ่งเป็นขั้นตอนระหว่างกระบวนการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาความ พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ โดยมาสิ้นสุดที่ **กระบวนการหลังฟ้อง** เช่น การบังคับคดี และภาระหน้าที่ของราชทัณฑ์

ศาลฎีกา

นายเกียรติ จาตนิลพันธุ์	รองประธานศาลฎีกา

ศาลอาญา

นายมานิตย์ จิตต์จันกลับ	อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา

ศาลแรงงานกลาง

นายอัมพร ทองประยูร	อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

นายเพ็ง เพ็งนิติ	อธิบดีศาลแพ่งกรุงเทพใต้

ทบวงมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล	อาจารย์คณะนิติศาสตร์
นายกิตติศักดิ์ ปรกติ	อาจารย์คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศ.ดร. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์	ในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศ.ดร. วรเดช จันทรศร	คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

๑.๓ พิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา ข้อขัดข้อง และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด โดยคณะกรรมาธิการได้ดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมเมื่อวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำผลสรุปที่ได้จากการสัมมนามากำหนดเป็นมาตรการและแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรต่าง ๆในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพอยู่ในระบบที่ถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

๑.๔ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง วิธีการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม จากการเดินทางไปดูงานด้านกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ ดังนี้

กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบนี้ ย่อมเกี่ยวข้องกับ **หลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์** อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในสมัยโบราณคำว่า **"นิติศาสตร์"** มีความหมายเท่ากับ **"รัฐศาสตร์"** กล่าวคือการปกป้องคุ้มครองอาณาประชาราษฎร์ภายใต้พระบรมโพธิสมภารให้อยู่เย็นเป็นสุขโดยหลักทศพิธราชธรรม จนกลายเป็นหลัก **"ราชประเพณี"** ซึ่งสรุปรวมเรียกกันในภาษากฎหมายดั้งเดิมของไทยเป็นคำศักดิ์สิทธิ์ว่า **"หลักพระธรรมศาสตร์"**

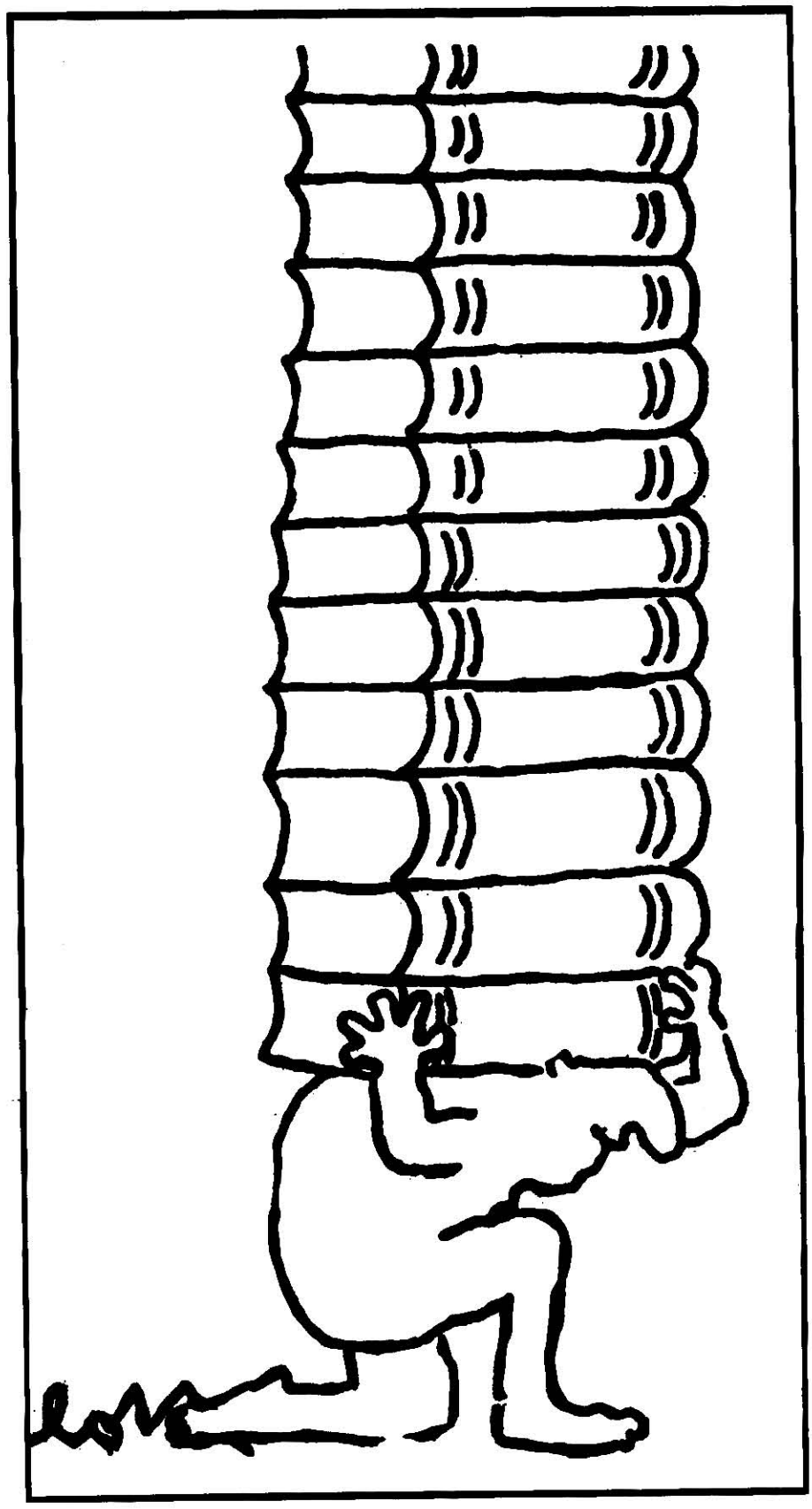
คำว่า **"ธรรม"** ในสมัยก่อนนั้นตรงกับคำว่า **"กฎหมาย"** ซึ่งการปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือการปกครองที่ต้อง **"ทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย"** ให้เกิดข้อยุติที่เป็น **"ธรรม"** แก่สังคม

การทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายนั้น คำว่าทำกฎหมายตอนแรกหมายถึง **"กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process)** ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นที่มาของกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ส่วนคำว่า **"เป็นกฎหมาย"** คำหลังมีความหมายในเชิงอุดมคติเป็นนามธรรมอันหมายถึง **"ความยุติธรรม"** นั่นเอง

ความหมายต่าง ๆ ในเชิงนิติปรัชญาเหล่านี้ ในปัจจุบันเริ่มเป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันว่า **การปกครองโดยมีกฎหมายเป็นใหญ่** ภายใต้หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การอำนวยการให้เกิดความยุติธรรมในบ้านเมืองขึ้นให้จงได้ โดยต้องใช้ทั้งหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ประกอบ (Public Law as a Political Science) อุปมาเสมือนหนึ่งว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นโครงร่าง (Skeleton) ส่วนกระบวนการยุติธรรมนั้นเสมือนหนึ่งเป็นเนื้อหนังมังสาและจิตวิญญาณ (Body and Soul) ของประเทศชาติบ้านเมือง

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี ได้กล่าวความไว้ตอนหนึ่งในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กระบวนการยุติธรรม" ซึ่งจัดโดยคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๒๗-๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๘ ความว่า

"ข้าพเจ้าขออัญเชิญแนวพระราชดำริเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กฎหมาย หลักการ วิธีการ ตลอดจนถึงคุณสมบัติของผู้ใช้กฎหมาย โดยจะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพิจารณากฎหมายกับกระบวนการยุติธรรม และความสงบสุขของบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือความยุติธรรมและความสงบสุขไม่ได้มีความหมายแคบอยู่เฉพาะกรอบของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่มีความหมายในทางสังคมสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชนด้วย และที่สำคัญที่สุดคือความยุติธรรมต้องมาก่อนกฎหมาย โดยมีกฎหมายไว้เพื่อความยุติธรรม แต่ไม่ใช่กฎหมายคือความยุติธรรม แต่กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความยุติธรรมเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประเทศชาติและประชาชน หลักศีลธรรม หลักของมนุษยธรรม ซึ่งอาจเรียกรวม ๆ ว่า **กฎแห่งธรรมชาติด้วย**



ประเด็นสำคัญที่ปรากฏให้เห็นจากแนวพระราชดำริประการหนึ่งคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว **ทรงให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริง** และการปฏิบัติงานภายใต้สภาพความจริงต่าง ๆ อย่างมากด้วย **กล่าวคือ แนวพระราชดำริมุ่งที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายที่ทรงตั้งไว้เสมอ ในทางตรงกันข้ามแนวความคิดที่ดีแต่ปฏิบัติไม่ได้ จะไม่มีนัยสำคัญถูกต้องตรงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใดเลย"**

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา ได้แสดงทัศนะไว้ในสารของท่านอย่างน่าศึกษาในการจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งเดียวกันนี้ว่า

"กระบวนการยุติธรรมของไทยที่ได้กล่าวขวัญถึงเสมอนั้น หมายความถึงกระบวนการยุติธรรมในทางคดีอาญา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เมื่อทุกฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตน **ด้วยความสุจริตและความยุติธรรม** ผู้ที่เป็นคู่กรณีย่อมมีความพอใจในผลที่ได้รับ โดยเฉพาะคำพิพากษาชี้ขาดของศาลยุติธรรมที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมย่อมได้รับการยอมรับ **เพราะถือว่าศาลยุติธรรมเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายของประชาชน**

อย่างไรก็ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมนั้นย่อมจะต้องยอมรับว่าในแขนงต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม **ยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอยู่หลายประการ** ไม่ว่าความบกพร่องจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องโดยจงใจหรือประมาทของแต่ละคน หรือเป็นความบกพร่องอันเกิดจากตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับล้าสมัยและไม่เป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ทำอย่างไรจะให้พนักงานสอบสวนให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาอย่างเท่าเทียมกัน ทำอย่างไรที่จะให้ผู้ต้องหาในคดีอาญาได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มภาคภูมิ ทั้งผู้ต้องหาและจำเลยได้รับการปฏิบัติในระหว่างสอบสวนหรือดำเนินคดี ในฐานะที่เขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ โดยศาลยังมิได้เป็นผู้ชี้ขาดถึงที่สุดว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ทำอย่างไรให้ศาลจะได้มีโอกาสพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นจริงทั้งหลายทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย ทั้งนี้ เพื่อการนำไปสู่การชี้ขาดที่บริสุทธิ์และยุติธรรม โดยการดำเนินคดีอย่างตรงไปตรงมาของทั้งฝ่ายพนักงานอัยการ โจทก์และทนายจำเลย

เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดโดยถูกจำคุกในระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดชีวิต ทำอย่างไรจึงจะให้เรือนจำทั่วราชอาณาจักรปฏิบัติแก่จำเลยด้วยความปราณี **ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ที่ควรมีโอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไป"**

ในสภาวการณ์ของโลกที่มีการพัฒนาและคุ้มครองประชาชนมากยิ่งขึ้นในทุกวันนี้ ได้มีการสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นแก่ประชาชนและสังคมหลายอย่างหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขจัดความทุกข์ยากของประชาชนโดยวิธีการร้องทุกข์ซึ่งกำลังจะได้รับการพัฒนาเป็นศาลปกครอง การขจัดการประพฤติไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปของการทำงานของคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ และในท้ายที่สุดสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมในรูปของผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้น ถ้าจะมองภาพของ **"กระบวนการยุติธรรม"** อย่างให้ครบวงจรแล้ว จึงไม่อาจมองแต่เพียงในแง่ของ **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** แต่เพียงอย่างเดียว คงต้องมองในรูปแบบของ **"การปกครอง"** ดังกล่าวข้างต้นด้วย การปรับปรุงหรือการพัฒนาใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อไป จึงไม่เพียงแต่จะเน้นอยู่ในรูปแบบของ **"คดีความ"** เท่านั้น จำเป็นต้องมองภาพให้กว้างไกลถึงรูปแบบของ **"การปกครอง"** ด้วย

"กระบวนการยุติธรรม" ในรูปแบบของ **"คดีความ"** เอง ก็มักจะถูกมองในแง่มุมที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับศาล ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว ผู้รู้ทั้งหลายต่างตระหนักดีว่า **"กระบวนการยุติธรรม"** ในรูปแบบของ **"คดีความ"** นั้น เริ่มตั้งแต่ฝ่ายสืบสวน ปราบปราม สอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาคดี และการบังคับคดี การพัฒนาหรือเสริมสร้างสวัสดิการที่มุ่งแต่เฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาคดีหรือศาลย่อมไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง หากกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้น **"ก่อนหน้าและภายหลัง"** การพิจารณาไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป สิ่งที่ปรากฏต่อหน้าศาลย่อมไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ **"เกิดขึ้นจริง"** และสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ย่อมไม่แน่ใจว่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือศาล หากปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้ ย่อมอาจทำให้คำพิพากษาของศาลได้แต่เพียงความ **"ยุติ"** โดยไม่อาจเกิด **"ความเป็นธรรม"** ขึ้นเลย ทั้งจะสร้างความขุ่นข้องหมองใจ ความคับแค้นและการไม่ยอมรับให้แผ่ขยายกว้างมากยิ่งขึ้น และไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทั้งสิ้น เป็นโอกาสดีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนาให้ได้ผลอย่างจริงจัง หวังว่าทุกฝ่ายจะเปิดใจกว้างมองทั้งระบบ และตลอดทั้งกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของ **"คดีความ"** และในรูปแบบของ **"การปกครอง"** สามารถหาข้อยุติทั้งในเรื่องขอบเขตแห่งอำนาจ การจัดองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร รวมตลอดทั้งการให้ค่าตอบแทนบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งกระบวนการได้ และหากสามารถมีข้อสรุปที่แยกให้เห็นถึงสิ่งที่ **"ควรจะเป็น"** และสิ่งที่ **"เท่าที่จะเป็นไปได้"** ด้วย ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะนำผลสรุปนั้นไปดำเนินการให้เป็นความจริงขึ้น

สำหรับทัศนะของประมุขฝ่ายบริหาร โดย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้กล่าวแสดงความเห็นเอาไว้ว่า

"การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนั้นเปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลี้ยและปลวกกัดผุโทรมทั้งล่า แต่ก่อนมานั้นเหมือนรั่วแห่งใดก็เข้าไม้ดามอุดยาเฉพาะแต่ที่รั่วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งทรุดหนักลงทั้งล่า เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป..."

ข้อความเบื้องต้นนั้นเป็นพระราชดำรัสของ **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ในคราวที่มีพระราชดำริที่จะให้มีการปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหา **"สิทธิสภาพนอกอาณาเขต"** อันเป็นการลิดรอนอำนาจของศาลไทย ทั้งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายระหว่างคนไทยกับคนที่เป็น **"สัปเยกต์" (Subject)** ซึ่งได้แก่ คนที่อยู่ในบังคับตะวันตก ที่กำลังแผ่อิทธิพลอยู่ในดินแดนแถบนี้ โดยบุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษที่จะไม่ต้องขึ้นศาลไทยเมื่อมีข้อพิพาทเป็นคดีความ แต่จะไปขึ้นศาลกงศุลของประเทศตนแทน

เหตุผลข้ออ้างของชาติตะวันตกเหล่านั้น **คือระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางนิติศาสตร์ของประเทศที่เจริญแล้ว** และล้าหลังเกินกว่าที่จะยอมให้คนในบังคับของเขาต้องเสี่ยงกับวิธีพิจารณาความและบทลงโทษที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้น ตลอดจนศาลของไทยในขณะนั้นยังไม่มีความเป็นระบบโดยกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ จนยากที่ต่างประเทศจะเข้าใจและยอมรับได้

พระราชดำริในครั้งกระนั้น ส่งผลให้มีการออกสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นในเดือนมีนาคม ร.ศ. ๑๑๐ ลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในเดือนมีนาคม ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) อันเป็นการรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายกันหลากหลายในหน่วยงานต่าง ๆ เข้าอยู่ในสังกัดเดียวกัน โดยเฉพาะศาลในกรุงเทพ ฯ ซึ่งเดิมมีอยู่ถึง ๑๖ ศาล ก็ลดลงเหลือเพียง ๗ ศาล ติดตามด้วยการสถาปนากรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ใน ร.ศ.. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) และการบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นใช้บังคับในร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) อันนับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ตลอดจนการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ ต่อเนื่องกันไปอีกนานาประการ

เหตุการณ์เหล่านี้นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย **เพราะเป็นการนำเอาแนวความคิดทางนิติศาสตร์ของอารยประเทศมาปรับใช้แทนจารีตประเพณีที่ใช้กันมายาวนานนับศตวรรษ** ทำให้ประเทศไทยได้รับความเชื่อมั่นจากต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขายยิ่งขึ้น และส่งผลให้สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาติต่าง ๆ ได้หมดในที่สุด"

ท้ายที่สุดใน "เรื่องทั่วไป" ของรายงานผลการพิจารณาศึกษาครั้งนี้เป็นการสะท้อนภาพรวมจากมุมมองของประมุขฝ่ายตุลาการ ฯพณฯ นายประมาณ บันซื่อ ประธานศาลฎีกา ความว่า

"จุดมุ่งหมายสูงสุดของการพัฒนาประเทศ คือการกินดีอยู่ดีของประชาชนซึ่งจะบรรลุถึงสิ่งดังกล่าวได้จะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความสงบสุขของบ้านเมือง สิ่งนี้นับเป็นตัวแปรสำคัญ **เพราะการพัฒนาประเทศมิอาจกระทำได้หากบ้านเมืองปราศจากความสงบสุข** จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของกระบวนการยุติธรรม ที่จะต้องร่วมมือประสานกันสร้างสิ่งดังกล่าวให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง แต่ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ปัญหาอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายต่อส่วนรวมจึงยังคงเกิดขึ้นให้เห็นอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งนับเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จึงถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม อันประกอบด้วยศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ และทนายความ จะต้องร่วมมือร่วมใจกันค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ตลอดจนแนวทางที่แน่ชัดว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยจะเดินไปในทิศทางใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้น

ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของไทย มีอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ อาทิเช่น แนวคิดและปรัชญาดั้งเดิม ที่แต่ละหน่วยงานยึดถือมีความแตกต่างกันทำให้การปฏิบัติงานต่างกันไปด้วย การทำงานขาดการวิจัยพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ขาดการวางแผนร่วมกัน ขาดการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน ขาดการพิจารณาแก้ไขกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง ขาดการประสานงานและการประสานนโยบาย **และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือขาดการมองภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ** ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมมักเป็นฝ่ายตั้งรับปัญหา มิได้มองเชิงรุกในการป้องกันปัญหา ทำให้เป็นฝ่ายวิ่งตามปัญหาตลอดมา จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งไม่มีทางเอาชนะปัญหาได้ ถึงขณะนี้กระบวนการยุติธรรมของไทยควรจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นแนวเชิงรุก ทำงานเป็นทีมแก้ปัญหาอย่างเป็นกระบวนการ กำหนดเป้าหมายในอนาคต แล้ววางแผนไปสู่เป้าหมายดังกล่าวและสุดท้ายหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องปรับตัวเข้าหาชุมชนเพื่อหาแนวร่วมมาช่วยปัญหาอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น ได้มีการปรับตัวโดยมุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นหลัก **โดยเห็นว่างานศาลเป็นงานบริการ ความล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของศาลฎีกา ได้เน้นการให้บริการโดยประชาชนมีส่วนร่วม จึงเกิดโครงการใหม่เพื่อประชาชนตลอดมา อาทิเช่น โครงการประนีประนอมยอมความในศาลฎีกาโดยความสมัครใจของคู่ความ โครงการจัดตั้งแผนกคดีพิเศษ

เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยแผนกคดีแรงงาน แผนกคดีภาษีอากร แผนกเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีพาณิชย์ แผนกคดีล้มละลาย แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญา แผนกคดีปกครอง และแผนกคดีที่กฎหมายกำหนดว่าศาลฎีกาไม่ต้องวินิจฉัยให้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง มาตรา ๒๔๙ และได้มอบหมายให้ผู้พิพากษามีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน พิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าว ทำให้คดีเสร็จไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้เร่งปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อกำหนดเป็นแนวปฏิบัติว่า เมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแล้ว ศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จในระยะเวลาเท่าใด เพื่อคู่ความจะได้ทราบล่วงหน้าว่าคดีของตนจะเสร็จเมื่อใดด้วย

การที่ทุกฝ่ายในบ้านเมืองได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการยุติธรรม และจัดการสัมมนาขึ้นในครั้งนี้ นับเป็นประโยชน์แก่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม และยังสามารถกำหนดแนวคิด ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อสรุปที่ได้จากการสัมมนาครั้งนี้ ไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของไทยให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศในที่สุด"

สาเหตุที่นำประวัติศาสตร์มากล่าว ณ ที่นี้ ก็ประสงค์จะขอให้ท่านที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้โปรดพิจารณาทบทวนบทบาทดูว่า นับตั้งแต่บัดนั้นจนกระทั่งบัดนี้ซึ่งสภาวะสังคมและเศรษฐกิจได้ผันแปรไปเป็นอันมากแล้วนั้น **กระบวนการยุติธรรมของไทยได้พัฒนาไปมากน้อยเพียงใดหรือไม่ และแนวความคิดหลักการใหญ่ ๆ ได้ก้าวหน้าขึ้นกว่าเมื่อศตวรรษที่แล้วเพียงใด**

คณะกรรมาธิการเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะได้มีการพิจารณาในภาพรวมกันอย่างถี่ถ้วนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะของโลกในยุคปัจจุบัน และใคร่ขอฝากเป็นข้อคิดเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า **ถึงแม้จำเป็นที่จะปรับระบบของเราให้เข้าสู่ความเป็นสากลยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แต่การที่จะเลือกระบบหรือแนวทางของประเทศใดมาใช้เป็นแม่แบบเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของเรานั้น ควรระลึกเสมอว่าแต่ละประเทศต่างก็มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของตนเอง และต่างต้องผ่านวิวัฒนาการมานานนับศตวรรษ กว่าที่จะมาสู่จุดที่เราเห็นทุกวันนี้ได้ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อหาวิธีนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยอย่างแท้จริง** และสิ่งสำคัญที่ใคร่ขอฝากไว้เป็นประการสุดท้ายก็คือ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ควรหมายถึงการพัฒนา **"องค์กร"** แต่ละองค์กร **เพื่อให้มีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม** มีกรอบอัตรากำลังมากขึ้นกว่าเดิม มีตำแหน่งมียศสูงขึ้นกว่าเดิมหรือมีเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งมากขึ้นกว่าเดิม **แต่ควรจะหมายถึงการปรับปรุง**

เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบสามารถขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และในขณะเดียวกันก็สามารถให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน ตลอดจนนานาประเทศ

๒.๒ ประวัติความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมาธิการได้แบ่งการพิจารณาประวัติความเป็นมาขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ออกเป็นฯ ๒ ลักษณะ ดังนี้

๒.๒.๑ หน่วยงานที่เคยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม

(๑) ศาล

ในรัชสมัย **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการศาลนั้น ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางการศาลอย่างร้ายแรง ด้วยสาเหตุสำคัญคือ **ความไม่เหมาะสมของระบบการศาลที่มีเขตอำนาจซ้ำซ้อนกัน คดีความคั่งค้างมาก เป็นช่องทางให้ผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตถ่วงเวลาให้คดีเป็นประโยชน์แก่ตน** การที่ศาลต่าง ๆ สังกัดฝ่ายบริหาร ทำให้ตุลาการขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี **กระบวนวิธีพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้น ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดตามที่โจทก์กล่าวหา จนกว่าจำเลยจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ตามระบบจารีตนครบาล อันเป็นสาเหตุให้มีความบีบคั้นจากต่างประเทศในด้านการศาล** ทำให้ประเทศไทยต้องขาดเอกราชทางการศาล เป็นต้น ปัญหาทางการศาลของประเทศไทยในขณะนั้นมีมากมายเกินกว่าจะเยียวยาด้วยการแก้ไขเป็นบางส่วนได้ จึงได้มีการปฏิรูประบบศาลใหม่ทั้งระบบ ซึ่งความคิดที่จะปรับปรุงระบบการศาลของประเทศไทยได้เกิดขึ้น ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๐๔ (พ.ศ. ๒๔๒๘) เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้ **พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิทิตปรีชากร** เรียบเรียงความคิดที่จะใช้ในการปรับปรุง ระบบการศาลขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายในปลาย ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) ได้มีการประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น โดยมี **พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ** ซึ่งต่อมาดำรงพระยศเป็น **กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฏ์** เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพระองค์แรก

กระทรวงยุติธรรมได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดมา โดยใน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) **ได้มีการประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. ๑๒๗** ปรับปรุงราชการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานบังคับและแก้ไขข้อขัดข้องในคดี และรับผิดชอบให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปโดยสะดวกและยุติธรรม แต่มีหน้าที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี และ **ให้ศาลฎีการับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**

ต่อมาได้มีการประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕ **แยกหน้าที่ราชการในกระทรวงยุติธรรมออกเป็น ๓ ฝ่าย คือฝ่ายธุรการ และฝ่ายตุลาการ และยกศาลฎีกาซึ่งยังมิได้รวมอยู่ในกระทรวงใดและเป็นพระราชธุระพิเศษอยู่ส่วนหนึ่งมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม** ซึ่งต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งอธิบดีศาลฎีกาเป็นประธานในแผนกตุลาการและให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบทั่วไปในบรรดาราชการอันนับว่าเป็นส่วนธุรการ แต่ในส่วนที่เป็นฝ่ายตุลาการนั้นให้เสนาบดีเป็นที่ปรึกษา และฟังความคิดเห็นของอธิบดีศาลฎีกาและวินิจฉัยบังคับบัญชาไปตามที่ตกลงกัน แต่หากมีความเห็นแตกต่างกันก็ให้เสนาบดีพร้อมด้วยอธิบดีศาลฎีกานำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ

ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวง พ.ศ. ๒๔๕๕ นี้ ได้ถูกยกเลิกโดย ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับดังกล่าว คือให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานในแผนกตุลาการ มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายธุรการและฝ่ายตุลาการ นอกจากการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในศาลซึ่งเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและเพื่อให้เสนาบดีมีโอกาสตรวจตราราชการในศาลยุติธรรม มีอำนาจนั่งกำกับการพิจารณาปรึกษาคดีในศาลยุติธรรมได้ทุกศาล สำหรับศาลฎีกานั้นให้คงอยู่รวมในกระทรวงยุติธรรม โดยมีอธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการในศาลนั้นให้เรียบร้อยถูกต้องตามแบบแผน และให้มีอำนาจที่จะตั้งผลัดเปลี่ยน ปลด และบังคับบัญชาพนักงานในศาลทุกตำแหน่ง แต่อำนาจในการตั้งผลัดเปลี่ยน เลื่อน ย้าย หรือปลดผู้พิพากษานั้น ให้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ซึ่งต่อมาการปฏิบัติราชการในส่วนนี้ ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายตุลาการมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมแก่การสมัยยิ่งขึ้น และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับปัจจุบัน) ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลาย แต่การดำเนินการพิจารณาคดี รวมตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ

(๒) โรงเรียนกฎหมาย

โรงเรียนกฎหมายได้ตั้งขึ้นเป็นการภายในเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๐ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงในกระทรวงยุติธรรม โดยมีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบและจัดการโรงเรียน

ปี พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งสภานิติศึกษา มีหน้าที่ในการ จัดระเบียบวางหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนกฎหมาย

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยุบสภานิติศึกษาและให้ตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยให้โอนโรงเรียนกฎหมายไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น

(๓) กรมอัยการ

ก่อน ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยยังไม่มีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดี การฟ้องร้องคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของราษฎร ผู้เสียหายที่จะต้องดำเนินคดีเอง เว้นแต่ในคดีอาญาบางประเภทที่ศาลมีหน้าที่เกี่ยวข้องจะชำระซักไซร้เสียเอง โดยไม่ต้องมีโจทก์และไม่มีทนายจำเลยแก้ต่าง

ร.ศ. ๑๑๑ ก็ได้มีพระราชบัญญัติตั้ง **ศาลโปรีสภาเป็นศาลกองตระเวน** สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นแบ่งการดำเนินคดีออกเป็น ๒ ประเภท กล่าวคือถ้าเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันด้วยเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้เสียหายจะเป็นผู้ฟ้องร้องคดีเอง แต่หากเป็นคดีที่มีข้อหาฉกรรจ์ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย จึงเริ่มมีพนักงานอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดิน แต่เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เป็นอัยการในเวลานั้นเป็นเจ้าหน้าที่กองกลางกระทรวงยุติธรรม

วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นโดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนหน้าที่การดำเนินคดีในหัวเมืองนั้น มีบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๔ ซึ่งมีข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจตั้งพนักงานอัยการ โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้รวมอัยการหัวเมืองเข้าสังกัดอยู่ในกรมอัยการซึ่งตั้งขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม

ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโอนอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย โดยให้เหตุผลว่า **"กรมอัยการซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและภายหลังยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันโดยโอนขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้สมควรที่จะยกไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานถนัดขึ้น"** (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๓๙ ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๔๖๕ หน้า ๘๐)

วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนชื่อเป็น **"สำนักงานอัยการสูงสุด"** ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗ เรื่อง

การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยให้เหตุผลว่า **"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดีซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น"**(ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ หน้า ๕๐-๕๑)

วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานอัยการสูงสุด อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีมาจนปัจจุบันนี้ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๙ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ หน้า ๔๒)

(๔) กรมราชทัณฑ์

ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมราชทัณฑ์หรือเรือนจำนั้นได้แบ่งออกเป็น ๒ อย่าง คือเรือนจำในกรุงเทพและเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก ในส่วนของการเรือนจำในกรุงเทพนั้น แบ่งออกเป็น ๒ อย่างคือ คุกและตะราง คุกเป็นที่คุมขังที่มีโทษตั้งแต่ ๖ เดือนขึ้นไป สังกัดอยู่ในกระทรวงนครบาล ส่วนตะรางเป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษตั้งแต่ ๖ เดือนลงมา สังกัดอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอกนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง โดยแบ่งออกเป็น๒ อย่าง คือการเรือนจำในหัวเมืองฝ่ายเหนือนั้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองฝ่ายใต้อยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหม

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้สร้างคุกและตะรางขึ้นใหม่เรียกว่า**"กองมหันตโทษและกองลหุโทษ"** อยู่ในกรมนักโทษ สังกัดกระทรวงนครบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างนครบาลและกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยให้โอนสังกัดกองมหันตโทษและกองลหุโทษไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรม

ปี พ.ศ. ๒๔๕๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ย้ายกองมหันตโทษจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงนครบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีพระบรมราชโองการให้รวมงานคุก กองมหันตโทษและกองลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายขึ้นเป็นกรมหนึ่งเรียกว่า "กรมราชทัณฑ์" อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล

วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ มีประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรมเฉพาะกรมราชทัณฑ์ให้โอนจากกระทรวงนครบาลไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า

"กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวพันอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นปกติ ในรัชกาลที่แล้วมาได้อาศัยฝากไว้ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลควบคุมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น บัดนี้สมควรจะยกกลับคืนไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามหน้าที่ได้" (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๔๖๕ หน้า ๘๐)

ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยุบกรมราชทัณฑ์และให้กองมหันตโทษ กองลหุโทษและเรือนจำทั้งหลายทั่วราชอาณาจักรไปขึ้นตรงต่อกรมบัญชาการ กระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๙และในปีเดียวกันได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้โอนการเรือนจำจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะแผนกราชทัณฑ์ขึ้นเป็นกรมราชทัณฑ์ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบันนี้

(๕) กรมร่างกฎหมาย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ มีเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นองค์ประธาน ทำหน้าที่ตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายทั้งเก่าทั้งใหม่ จัดทำกฎหมายในส่วนอาญารวบรวมขึ้นเป็นฉบับแรก เรียกว่า **"กฎหมายลักษณะอาญา"** ประกาศใช้เมื่อปี ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกคณะหนึ่งเรียกว่า Code Commission ทำหน้าที่ชำระประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการรวบรวมกฎหมายให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงเร่งดำเนินการในเรื่องนี้ โดยโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจากข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศให้เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และต่อมาได้ยกฐานะคณะกรรมการดังกล่าวเป็น **"กองกรรมการชำระประมวลกฎหมาย"** และเปลี่ยนเป็น **"กรมร่างกฎหมาย"** อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ กรมร่างกฎหมายนี้มีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นนายกกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในราชการของกรม

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรม มาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๑๙ ให้เปลี่ยนฐานะกรมร่างกฎหมายเป็นกรมอิสระ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และในปีเดียวกันนั้นได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ให้โอนงานและบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมร่างกฎหมายไปสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๕ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีมาจนถึงปัจจุบันนี้

๒.๒.๒ หน่วยงานที่ไม่เคยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม

กรมตำรวจ

กิจการตำรวจเริ่มจัดตั้งครั้งแรกเมื่อใดนั้นยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด แต่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๑๘๐๐ ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระบรมไตรโลกนาถได้จัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองที่เรียกว่า **"จตุสดมภ์"** และได้จัดตั้งกิจการตำรวจขึ้น โดยแบ่งตำรวจออกเป็น ๒ หน่วย คือตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร สังกัดอยู่ในกรมเวียง กับตำรวจหลวงสังกัดอยู่ในกรมวัง โดยคัดเลือกตำรวจผู้มาจากตระกูลที่ได้ทำคุณงามความดีต่อประเทศชาติ และเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้วางพระราชหฤทัย และได้มีการตราศักดินาของตำรวจขึ้นทำนองเดียวกับศักดินาของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้จัดตั้งกองโปลิศหรือกองตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในนครหลวง โดยให้สังกัดในกรมพระนครบาล เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๐๓

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศ ก็ได้มีการปรับปรุงและพัฒนากิจการตำรวจอย่างต่อเนื่อง อาทิ

ปี พ.ศ. ๒๔๑๒ โปรดเกล้า ฯ ให้ขยายกิจการตำรวจและให้เรียกว่า **"กรมโปลิศ"** นอกจากนั้นยังได้จัดหานายโปลิศจากต่างประเทศเข้ามาจัดการกองโปลิศ

ปี พ.ศ. ๒๔๑๘ ได้มีการจัดตั้งตำรวจภูธรเรียกว่าทหารโปลิศ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและให้ปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย

ปี พ.ศ. ๒๔๒๐ ได้เปลี่ยนชื่อกองโปลิศเป็น **"กองตระเวณ"**

ปี พ.ศ. ๒๔๓๓ ให้รวมกองตระเวณทั้งหลายเป็นกรมเรียกว่า **"กรมกองตระเวณ"**

ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งกองตำรวจภูธรในหัวเมืองต่าง ๆ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราเครื่องหมายโล่กับเขนเป็นเครื่องหมายประจะกองตระเวณ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๒ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้เปลี่ยนชื่อกรมกองตระเวณเป็น **"กรมพลตระเวณ"** กิจการตำรวจจึงประกอบด้วย กรมพลตระเวณกับกรมตำรวจภูธร กรมพลตระเวณมีเขตพื้นที่เฉพาะในมณฑลกรุงเทพ ฯ อันเป็นที่มาของตำรวจนครบาล ส่วนกรมตำรวจภูธรมีเขตพื้นที่ในหัวเมืองอันเป็นที่มาของตำรวจภูธรในปัจจุบัน ทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นอิสระจากกัน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๕๘ ได้มีพระบรมราชโองการให้รวมกองพลตระเวณกับกรมตำรวจภูธรเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่ากรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวณ และได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น **"กรมตำรวจพระนครบาล"**

ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรวมกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่ากระทรวงมหาดไทย ดังนี้กรมตำรวจนครบาลซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาลเดิมจึงโอนมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยด้วย และในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ กรมกองตระเวณได้รวมกับตำรวจภูธรเรียกว่ากรมตำรวจภูธร จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเปลี่ยนชื่อจากกรมตำรวจภูธรเป็นกรมตำรวจจนทุกวันนี้ (ตามประกาศจัดวางโครงการตำรวจสมัยประชาธิปไตย ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๕)

กิจการตำรวจจัดตั้งขึ้นในรูปตำรวจแห่งชาติ (The National Police System) โดยกำหนดให้กรมตำรวจเป็นส่วนราชการระดับกรม อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

MEMO TENETUR SEIPSUM ACCUSARE

ไม่มีผู้ใดต้องผูกพันให้กล่าวโทษตนเอง

๒.๓ ผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบ โครงสร้าง และวิธีการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง โดยศึกษาถึงระบบโครงสร้าง และวิธีการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม สรุปได้เป็น ๖ ส่วน ดังนี้

๒.๓.๑ ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม

ภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม คือการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร และมีแนวโน้มในการที่จะพัฒนาองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างไร โดยพิจารณาทั้งในด้านกฎหมายและด้านการบริหารองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์ให้กระบวนการยุติธรรมอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมโดยส่วนรวมและปัจเจกชน

กระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ในการลดจำนวนอาชญากรรมในกลุ่มผู้กระทำความผิดซึ่งถูกดำเนินคดี และมีหน้าที่ในการยับยั้งมิให้มีผู้กระทำความผิด โดยการจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีและลงโทษ สำหรับปัญหาอาชญากรรมที่มีเป็นจำนวนมากและมีความร้ายแรงนั้น จะต้องแก้ไขที่ปัญหาพื้นฐานของสังคม นั่นคือความไม่เสมอภาคของประชาชนในสังคม ไม่ว่าจะทางการศึกษา ทางเศรษฐกิจ โอกาสในการแสวงหาอาชีพการมีงานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน กระบวนการยุติธรรมที่ดีทั้งระบบจะทำหน้าที่ให้ดีที่สุด หากไม่ทำให้เท่าเทียมกันปัญหาที่มีอยู่นั้นจะเลวร้ายลงไปอีก อย่างไรก็ตามการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมที่สมบูรณ์จะต้องพิจารณาถึงเหยื่ออาชญากรรมด้วย ซึ่งนโยบายของรัฐควรจะต้องเน้นการป้องกันมิให้มีผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมและให้เหยื่ออาชญากรรมได้รับการดูแลและเยียวยาความเสียหายจากรัฐ

แนวทางในการที่จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยนั้น จะต้องมีหลักการและอาศัยปัจจัยสำคัญ ๆ ดังนี้

- กระบวนการยุติธรรมต้องมีเอกภาพในนโยบายของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดมั่นในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน

- การวางแผนและการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องกระทำทั้งระบบ และในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในส่วนใด จะต้องให้ส่วนอื่นรับรู้และมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ เช่น ในการที่จะจัดตั้งศาลขึ้นใหม่นั้นกระทรวงยุติธรรมควรแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดและกรมราชทัณฑ์ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบก่อนด้วย เป็นต้น ทั้งนี้ควรจัดทำแผนการปรับปรุงโดยองค์กรหรือคณะกรรมการระดับชาติ

- บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ทั้งในข้อกฎหมายและในแนวทางปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจในท้องที่ชุมชนที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย

- กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินการโดยมิให้เกิดความล่าช้า ลดขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่อันไม่จำเป็นให้น้อยลง แต่มิใช่จะดำเนินการโดยรวบรัด นอกจากนี้ควรกระจายอำนาจการบริหารงานยุติธรรมให้ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนช่วยในกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่การยอมรับในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

- รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้เพียงพอ ทั้งในด้านเทคโนโลยี การวิจัย การพัฒนาคุณภาพ ความรู้ประสบการณ์ของบุคลากรทุกหน่วยงาน และควรให้ค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบงานกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ลาออกไปประกอบอาชีพอื่น

- รัฐควรกำหนดมาตรการในการที่จะเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดอย่างเป็นธรรม

QUI SENTITCOMMODUM SETIRE DEBET ET ONUS

ผู้ใดได้รับประโยชน์ ผู้นั้นควรมีหน้าที่ด้วย

๒.๓.๒ ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม

(๑) สภาพปัญหา

๑.๑) ปัญหาในเรื่องการดำเนินคดีอาญา

ในการการดำเนินคดีอาญาของตำรวจ เริ่มตั้งแต่การป้องกัน การสืบสวน การปราบปราม การตรวจค้น การจับกุม การสอบสวน เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น บางครั้งไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทำให้ตำรวจที่ดำเนินการต้องถูกตำหนิ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานด้านสอบสวนที่เป็นการปฏิบัติงานระหว่างความขัดแย้งของประชาชน จึงมีผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ตำรวจจึงวางตัวลำบากที่จะให้ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ ซึ่งขณะนี้ถูกเรียกร้องให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อความสงบสุขและสร้างความยุติธรรมให้กับสังคม ซึ่งอาจจะสรุปปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญาของตำรวจได้ดังนี้

๑.๑.๑) การสืบสวน

การสืบสวนคือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดการกระทำผิด ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของตำรวจ จะต้องมีหลักการ มีวิธีการ มียุทธวิธีที่จะต้องใช้วิชาความรู้เป็นการเฉพาะการสืบสวนแต่ละความผิดแต่ละคดีมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิง

การค้นหาความผิดต้องมีการเฝ้าจุด สะกดรอย มีการเข้าเสี่ยง บางครั้งต้องใช้วิธีนกต่อ เพื่อเข้าไปสืบสวนหาขบวนการอาชญากรรมที่สำคัญ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ การปลอมแปลงเงินตรา การปลอมแปลงเอกสารบัตรเครดิต การสืบสวนขบวนการลักทรัพย์ระหว่างประเทศ สิ่งเหล่านี้นั้นตำรวจจะต้องใช้วิธีการสืบสวนติดตามหารายละเอียด ทั้ง ๆ ที่บางครั้งนั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมีอำนาจตำรวจก็ต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงของการสืบสวนก็จะต้องดำเนินการโดยวิธีต่าง ๆ นี่เอง ที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพและละเมิดเป็นบางครั้ง **"โดยเฉพาะผู้ที่มุ่งหวังงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเพียงอย่างเดียว"** โดยไม่ได้คำนึงถึง **"สิทธิเสรีภาพของประชาชน"**

๑.๑.๒) การตรวจค้น

การตรวจค้นอาจแบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่การตรวจค้นในที่สาธารณชนกับการตรวจค้นในที่รโหฐาน ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขณะนี้ตำรวจผู้ตรวจค้นในที่สาธาณสถานจะมีปัญหามากกว่าการค้นในที่รโหฐาน กล่าวคือการค้นในที่รโหฐานนั้นส่วนใหญ่จะต้องมีหมายค้นไปด้วย และหัวหน้าทำการค้นส่วนใหญ่จะมีนายตำรวจเป็นหัวหน้าปัญหาการถูกร้องเรียนกล่าวหามักจะมีน้อย ขณะเดียวกันการค้นในที่สาธาณสถานจะถูกตำหนิเป็นอย่างมาก เพราะตำรวจผู้มีหน้าที่ทุกคนสามารถค้นในที่สาธารณสถานได้

เพียงมีเหตุอันควรสงสัยว่า **"ผู้นั้นมีสิ่งของไว้ในความครอบครองเป็นความผิดหรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาจากการกระทำความผิด"** ซึ่งจากการค้นลักษณะนี้ส่วนใหญ่ตำรวจจะตั้งด่านสกัดและค้นยานพาหนะของบุคคล ค้นตัวบุคคลที่สงสัย ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ต้องยอมรับว่าตำรวจยังขาดความรอบรู้ขาดจิตวิทยาในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดปัญหาการถูกร้องเรียน ถูกสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางลบตลอดมา ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้นั้นส่วนใหญ่ **"ตำรวจจะถูกสั่งให้มีการระดมกวาดล้างอาชญากรรม เพื่อมุ่งหวังไม่ให้เกิดอาชญากรรม"** ตำรวจก็ยังใช้วิธีการตั้งด่านตรวจค้น วิธีการเช่นนี้เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริตอย่างชัดเจน และมีสถิติสูงที่เป็นการค้นที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๑.๑.๓) การจับกุม

การจับกุมผู้กระทำความผิดนี้อาจแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

- จับกุมโดยมีหมายจับ
- จับกุมโดยไม่มีหมายจับ

การจับกุมโดยมีหมายจับนี้มีปัญหาน้อย เพราะปัจจุบันการออกหมายจับนั้น จะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานจนเพียงพอที่จะออกหมาย จากนั้นก็จะขออนุมัติจับกุมกับฝ่ายปกครอง เมื่อได้รับอนุมัติจึงออกหมายจับได้

การจับโดยไม่มีหมายจับได้แก่ การจับกุมตาม ป. วิ อาญา ม. ๗๘ ซึ่งมีปัญหามาก โดยเฉพาะเมื่อจับได้แล้วมีการ **"ข่อมผู้ต้องหามีการบับบังคับผู้ต้องหาให้ให้การเพื่อให้รายละเอียดการกระทำผิดหรือขยายผลการจับกุม"** ซึ่งประเด็นบีบบังคับขู่เข็ญผู้ต้องหา เพื่อขยายผลการกระทำความผิด การกระทำสภาพนี้ตำรวจก็มุ่งหวังปราบอาชญากรรมเพียงทางเดียวโดยไม่ได้คิดถึงกฎหมาย สิทธิเสรีภาพของมนุษย์

ข้อเท็จจริงในเรื่องการจับกุมโดยมิชอบนั้น เช่น

- บีบบังคับให้สารภาพโดยวิธีการต่าง ๆ
- จับแล้วไม่รีบนำตัวไปที่ทำการ แต่นำไปหน่วงเหนี่ยวกักขังเพื่อค้นหาความจริง
- ใช้กำลังรุนแรงเข้าจับกุมเกินกว่าพฤติการณ์

วิธีการลักษณะนี้เป็นวิธีการที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ แต่กรมตำรวจไม่มีมาตรการเด็ดขาดที่จะแก้ไข

การจับกุมที่ใช้กำลังรุนแรงนั้นให้รวมถึงการใช้อาวุธต่อสู้จนตายซึ่งเป็นการจับตายหรือวิสามัญฆาตกรรม ซึ่งความจริงนั้นส่วนหนึ่งเป็นที่รู้กันว่าเป็นการจัดฉาก

๑.๑.๔) การควบคุม

เมื่อมีการจับกุมแล้ว ตำรวจจะต้องมีการควบคุมตัว การควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดหมดเสรีภาพในร่างกาย ปัจจุบันนี้เมื่อมีการจับกุมแล้ว ผู้จับกุมจะต้องนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อควบคุมตัว **"การควบคุม"** นั้น หากควบคุมผู้กระทำผิดจริง ๆ ก็น่าจะไม่มีปัญหา แต่ในข้อเท็จจริงนั้นมีบ่อยที่ผู้นั้นมิได้กระทำผิด ซึ่งเป็นที่จะต้องหามาตรการที่ให้เกิดความสุจริตยุติธรรมกับประชาชน

๑.๑.๕) การสอบสวน

"การสอบสวนเป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น" ความยุติธรรมจะมีมากน้อยเพียงใด อยู่ที่กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นทั้งสิ้น ข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนประสบนี้ อาจแยกได้ดังนี้

ก. พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณงาน ไม่สมดุลกับงานที่เกินขีดความสามารถที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อปริมาณงานมากพนักงานสอบสวนก็ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้งานผ่านไป ข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนขาดความรู้ ขาดจรรยาบรรณ ขาดการพัฒนา

ข. ข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนต้องรับภาระ ตั้งแต่เริ่มเป็นพนักงานสอบสวน ได้แก่

- ต้องซื้อโต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ดีด
- ต้องใช้ยานพาหนะส่วนตัวเข้ามาปฏิบัติงาน
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสอบสวน ในการรวบรวมพยานหลักฐาน

ค. การดำเนินการในด้านการบริหารงานสอบสวน ตั้งแต่วิธีการสอบสวนที่ยังขาดการพัฒนาไม่ทันกับความเจริญของสังคม การติดต่อประสานงานระหว่างการสอบสวนปฏิบัติไม่เต็มที่ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นประจำได้แก่

- กฎหมายให้อำนาจทนายความและปรึกษาทนายความสองต่อสอง แต่ปรากฏว่าสถานีตำรวจเกือบทั้งหมดไม่มีสถานที่หรือห้องที่จะให้ทนายพบผู้ต้องหา
- การประสานงาน และการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับอัยการ พนักงานสอบสวนทุกท่านให้ความร่วมมือตลอดมา ในขณะเดียวกันหากอัยการสั่งการมาแต่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตาม อัยการสามารถรายงานความประพฤติดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน และผู้บังคับบัญชาก็จะพิจารณาข้อบกพร่องทันที
- การฝากขังพนักงานสอบสวนบางส่วนยังถูกตำหนิว่ายังมีการขอฝากขังไม่ตรงตามความเป็นจริง เช่น อ้างเหตุผลจะต้องสอบพยาน ๑๐ ปาก แต่พอสรุปสำนวนไม่มีการสอบพยานตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

- การสอบสวนของพนักงานสอบสวนบางครั้งขาดอิสระในการวินิจฉัยรูปคดี หรือขาดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี เพราะมีอิทธิพลภายนอกและภายในเข้าแทรกแซง เช่น ผู้ต้องหามีอิทธิพล นักการเมืองร้องขอ ผู้บังคับบัญชาร้องขอให้พนักงานสอบสวนช่วยเหลือทางคดี

- การสอบสวนของประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา พนักงานสอบสวนจึงยึดถือการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นระบบการใช้บังคับกฎหมาย และลืมแนวความคิดที่จะต้องให้สิทธิเสรีภาพ ซึ่งจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์

ง. ระบบข้อกฎหมายของการสอบสวนนั้น การสอบสวนมิได้เป็นของฝ่ายตำรวจฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจเข้าสอบสวนด้วย เช่น การสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้ฝ่ายปกครองมาร่วมเป็นพนักงานสอบสวน และฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่มีการพัฒนาในระบบให้มีประสิทธิภาพ

๑.๑.๖) การให้การเป็นพยานในชั้นศาล

- คดีบางคดีใช้เวลาพิจารณายาวนาน แต่พนักงานสอบสวนต้องไปเบิกความ บางครั้งเวลาเนิ่นนานทำให้จำรายละเอียดไม่ได้ ทำให้การเบิกความของพนักงานสอบสวนในปากสุดท้ายนั้นขาดข้อเท็จจริงหรือจำรายละเอียดไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาในการเบิกความ

- คดีบางคดีผู้ต้องหามีอิทธิพล พยานหลักฐานหาพยานยาก ไม่มีผู้ให้การเป็นพยาน ทำให้คดีไม่มีหลักฐาน

- การเลื่อนคดีบ่อยครั้ง ทำให้การเบิกความของพยานไม่ชัดเจน บางครั้งอัยการเปลี่ยนบ่อย ทำให้การสืบพยานไม่ต่อเนื่องเพราะไม่ได้รับผิดชอบสำนวนมาตั้งแต่ต้น

- การขึ้นศาลบางครั้งไปเป็นพยาน แต่ภาพที่ปรากฏออกมาอาจทำให้เข้าใจว่าไปในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้ไม่มีผู้ใดให้ความร่วมมือ

(๖) ระบบการสอบสวน ได้แก่ความเห็นในทางคดี การสืบคดี การพิจารณาคดี ซึ่งเป็นระบบถ่วงดุลอำนาจระหว่างพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล

ระบบการบริหารงานการสอบสวนเป็นหัวใจสำคัญยิ่ง เริ่มตั้งแต่ระบบการบริหารงานภายใน ความสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมของตำรวจกับอัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวปัจจุบันมีน้อยมาก กล่าวคือ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมต่างคนต่างทำ ไม่มีแผนการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน โดยข้อเท็จจริงแล้ว **"การสอบสวน"** เป็นขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรมแต่ ไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร

นอกจากนี้ **"การป้องกันอาชญากรรม"** ไม่ได้เป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายเดียวเพราะการควบคุมป้องกันอาชญากรรมนั้น มีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน จึงต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมนั้นยังไม่สมบูรณ์ แทบจะหาสถิติที่ชัดเจนไม่ได้เลย

(๑.๒) ปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ

โครงสร้างของตำรวจได้มีการปรับปรุงหลายครั้งแต่ไม่สมบูรณ์และไม่เหมาะสม กล่าวคือ

๑.๒.๑) โครงสร้างของตำรวจขาดความคล่องตัว เนื่องจากความรับผิดชอบและหน่วยงานมากเกินไป อีกทั้งไม่มีการมอบหมายอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคตามที่ได้กำหนดไว้ในหลักการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในปัจจุบัน

๑.๒.๒) สถานีตำรวจซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและให้บริการประชาชนนั้น ขาดการพัฒนาและไม่ได้รับการสนใจจากผู้บังคับบัญชาเท่าที่ควร ไม่เคยมีการศึกษาปัญหาและทำการปรับปรุงอย่างจริงจัง แม้แต่ในโครงสร้างใหม่นี้ ก็ไปเพิ่มในส่วนของการบังคับบัญชา **ลักษณะหัวโตตัวเล็ก** พนักงานสอบสวนมีนายเพิ่มขึ้นแต่พนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยเท่าเดิม เป็นเหตุให้ตำรวจไม่ปรารถนาจะอยู่ในสายงานสอบสวน

๑.๒.๓) ในสภาพสังคมปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตำรวจน่าจะทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมเบื้องต้นตามหลักนิติศาสตร์เพียงอย่างเดียวแต่ปัจจุบันกรมตำรวจอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ในการปกครองและพัฒนาซึ่งต้องใช้หลักรัฐศาสตร์ในการปฏิบัติงาน จึงทำให้การทำงานของตำรวจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่ถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ เช่น กรณีการประท้วงเขื่อนปากมูล การใช้กำลังข่มขู่เรียกร้องของกลุ่มพลังต่าง ๆ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายและทรัพย์สิน แต่ตำรวจได้รับคำสั่งให้ละเว้นการจับกุม ในขณะเดียวกันหากประชาชนทั่วไปกระทำความผิดเช่นเดียวกันกลับต้องถูกดำเนินคดี

(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

๒.๑) การแก้ไขปัญหาในเรื่องการสอบสวน เมื่อการสอบสวนอันเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน ได้รวบรวมพยานหลักฐานในคดีเรียบร้อยแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนในการตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการสอบสวนใน ๔ ประการ คือ

- ความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- ความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- ความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ซึ่งเป็นเรื่องของพนักงานอัยการที่จะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนก่อนมีความเห็นในทางคดี ดังนั้น ในระบบกล่าวหาซึ่งใช้อยู่ในกฎหมายไทยปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องให้พนักงานอัยการตรวจสำนวนการสอบสวนของพนักงาสอบสวนก่อนที่จะส่งให้ศาลซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นสุดท้ายพิจารณาตัดสินคดี

ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าไม่ควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนอีกต่อไป โดยมีเหตุผลมากมายหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขของกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมกับสังคมไทย จึงควรตั้ง **"กรมการสอบสวน"** ขึ้นทำหน้าที่แทนกรมตำรวจ

กรมการสอบสวนนี้จะมีพนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการพลเรือน มีคุณสมบัติและคุณวุฒิเช่นเดียวกับพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา มีหน้าที่ในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ โดยมีที่ทำการอยู่ที่สถานีตำรวจ (เช่นเดียวกับสัสดีซึ่งเป็นข้าราชการทหาร แต่มีที่ทำการอยู่ที่ที่ว่าการอำเภอ)

สำหรับกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่พิจารณาว่าไม่สามารถจะให้ความเป็นธรรมกับคู่กรณีในคดีอาญาได้ ก็จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ ไป และในส่วนของค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการอื่น ๆ ของพนักงานสอบสวนในกรมการสอบสวนก็เป็นไปเช่นเดียวกับพนักงานอัยการเป็นอย่างน้อย

๒.๒) การแก้ปัญหาในเรื่องโครงสร้าง ควรปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจโดยตัดโอนงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปไว้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นโดยตรง เช่น งานทะเบียน งานป่าไม้ งานรถไฟ งานการเก็บภาษี คนต่างด้าว เป็นต้น

อนึ่ง ถ้าจะมีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว ควรตัดโอนกรมตำรวจให้มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ได้ถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ และสามารถพัฒนาให้เป็นวิชาชีพได้

๒.๓.๓ อัยการกับกระบวนการยุติธรรม

(๑) สภาพปัญหา

(๑.๑) ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง (Pre Trial Stage) ในประเทศไทยได้แบ่งแยกการสอบสวนคดีอาญา (Investigation) ออกจากการฟ้องคดีอาญา (Prosecution) โดยเด็ดขาด โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง (มาตรา ๑๒๑) และห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน (มาตรา ๑๒๐) นอกจากนั้นในการดำเนินการสอบสวน กฎหมายยังให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการจับ การค้น ออกหมายจับ ออกหมายค้น การควบคุม และการพิจารณาปล่อยชั่วคราว ทำให้กระบวนการในชั้นก่อนฟ้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานสอบสวนโดยเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาล อัยการ และทนายความ

ผลจากการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาซึ่งเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่หลายประการ เช่น

- อัยการไม่มีโอกาสพบพยานหลักฐานโดยตรง แต่จะพิจารณาจากสำนวนสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดส่งมา ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาสั่งคดีตลอดจนถึงประสิทธิภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาลได้ แม้ว่าอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนหนึ่งคนใดมาให้อัยการซักถาม แต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็ดี การส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็ดี จะทำได้เฉพาะในกรอบรูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้ เพราะอัยการไม่สามารถเข้าไปสัมผัสข้อเท็จจริงด้วยตนเองได้

- เนื่องจากอัยการมีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสั่งคดี และหากจะสั่งฟ้องจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจะทำสำนวนโดยละเอียด พร้อมทั้งข้อหาและสรุปความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งทำให้พนักงานสอบสวนต้องมีภาระหน้าที่สูงมาก กล่าวคือทั้งต้องรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาข้อกฎหมายโดยลำพัง แต่พอมาถึงชั้นอัยการก็ต้องมีการสรุปสำนวนกันใหม่ ความเห็นทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนจะมีน้ำหนักค่อนข้างน้อยในการสั่งสำนวนของอัยการ กระบวนการทำงานดังที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนกันในการทำงาน และส่งผลถึงประสิทธิภาพและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

การมอบหมายภาระที่มากเกินสมควรให้พนักงานสอบสวน และในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจที่กว้างขวาง มีผลทำให้พนักงานสอบสวนบางคนหันไปใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสอบสวนค้นหาความจริงจากผู้ต้องหาโดยวิธีการบีบบังคับ เป็นต้น

- การที่อัยการไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น ทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดี ส่งผลโดยตรงต่อบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะหากอัยการทราบถึงการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น ก็อาจจะเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ที่อาจจะตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม และในเชิงคดียังช่วยให้การสอบสวนได้รับการยอมรับจากศาลมากขึ้น เพราะการดำเนินการโดยมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนโดยตรงด้วย

(๑.๒) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา

การกลั่นกรองคดีอาญาออกจากกระบวนการ (Diversion) เป็นแนวทางการบริหารงานยุติธรรมในปัจจุบันที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะเป็นการลดจำนวนคดีบางประเภทซึ่งไม่ควรนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลออกไปจากระบบ อันเป็นการลดคดีที่คั่งค้างในศาล เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถให้เวลากับคดีสำคัญ ๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นการกลั่นกรองคดีอาญาบางประเภท ยังสามารถแก้ไขผู้กระทำผิดให้สามารถปรับตัวให้เข้าสู่สังคมได้ดีกว่ากระบวนการตามปกติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี โดยเฉพาะในคดีความผิดบางประเภท เช่น ความผิดซึ่งกระทำโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดซึ่งเด็กเป็นผู้กระทำความผิด เป็นต้น

แม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันยังมิได้นำมาใช้อย่างจริงจัง แม้สำนักงานอัยการสูงสุดเคยเสนอแนวคิดในการ **"ขะลอการฟ้อง"** ในอดีต แต่ในขณะนั้นแนวความคิดดังกล่าวยังไม่เป็นที่รู้จักและยอมรับกันในทางวิชาการมากนัก ประกอบกับยังขาดระบบการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับบุคคลที่จะถูกลงโทษ และมาตรการใหม่ ๆ ที่จะเยียวยาแก้ไขบุคคลดังกล่าวที่มิใช่การลงโทษ ทำให้ไม่สามารถนำมาตรการในการกลั่นกรองคดีมาใช้ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ที่สำคัญที่สุดคือ ข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับคดี ซึ่งมีผลมาจากระบบการสอบสวนซึ่งไม่เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการเข้าร่วมรับรู้ข้อเท็จจริงในการสอบสวนตั้งแต่แรก ก็มีผลโดยตรงถึงประสิทธิภาพของบทบาทอัยการในส่วนนี้

(๑.๓) ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่

แม้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยจะเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และมีโครงสร้างระบบการดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งองค์กรอัยการในระบบดังกล่าวจะต้องมีทัศนคติในการอำนวย

ความยุติธรรมมิใช่เป็นคู่ความที่จะต้องเอาแพ้เอาชนะกับผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่แนวปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของตำรวจหรืออัยการที่ต้องการจะลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยมากกว่าการอำนวยความยุติธรรม หรือบทบาทของศาลที่วางเฉย (Passive) ไม่เข้ามาร่วมในการค้นหาความจริง จากบทบาทที่ไม่ถูกต้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว ทำให้อัยการมักจะมิได้ทำหน้าที่ในการเข้าคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา โดยการพิจารณาหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ต้องหา และมิได้ใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยการคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่เบื้องต้นอย่างแท้จริง

(๑.๔) ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพและความเป็นอิสระ

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการที่แตกต่างกันระหว่างอัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) กับอัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทของอัยการในประเทศไทย เพราะแม้ว่าบทบาทที่พึงประสงค์ของอัยการในประเทศไทยควรมีลักษณะของการอำนวยความยุติธรรมในทำนองเดียวกับระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องถึงบทบาทดังกล่าว ทำให้มีปัญหาถึงสถานภาพของอัยการซึ่งมักมีผู้เข้าใจว่าเป็นข้าราชการคนละประเภทกับตุลาการ ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงเป็นข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันแต่คนละฝ่าย ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังกล่าวส่งผลให้มีปัญหาในเรื่องสถานภาพของอัยการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือนและความเป็นอิสระอยู่เสมอ ปัญหาในเรื่องสถานภาพและความเป็นอิสระนั้น ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของบุคลากรในองค์กรและงานที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระนั้น องค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่สามารถให้คุณให้โทษกับบุคคลใด ๆ ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่เหมาะสมตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย

(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง

(๒.๑) ควรแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้อัยการเข้าร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยจำกัดเฉพาะ

- คดีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวน
- คดีที่มีโทษจำคุกในอัตราสูง
- คดีที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นพิเศษ

(๒.๒) อัยการควรใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น เช่น ในคดีที่เป็นการกระทำความผิดโดยประมาท การกระทำความผิดระหว่างบุคคลในครอบครัว การกระทำความผิดโดยเด็ก เป็นต้น ในเรื่องดังกล่าวหากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะเอาความ หรือได้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือมีเงื่อนไขอย่างอื่นที่เหมาะสมให้ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติแล้ว อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระของศาลในคดีที่ไม่สำคัญ เป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ และเป็นการบรรเทาผลร้ายซึ่งผู้ต้องหาจะได้รับ จากขั้นตอนการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้ โดยเน้นความโปร่งใสเพื่อสามารถจะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสม

(๒.๓) ควรมีการปรับทัศนคติและธรรมเนียมปฏิบัติของอัยการให้มีลักษณะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมมากขึ้น มีการปลูกฝังทัศนคติดังกล่าวให้ชัดเจนว่า อัยการเป็นผู้รักษาความยุติธรรม มิใช่เป็นคู่ความกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มุ่งแต่จะเอาชนะคดีแต่ฝ่ายเดียว อัยการจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตั้งแต่เบื้องต้น โดยต้องพังพยานทั้งสองฝ่าย และต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและดำเนินคดีด้วยความเที่ยงธรรม

(๒.๔) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบาทการเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ อัยการต้องมีสถานภาพที่เป็นอิสระตามสมควรจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี จึงควรต้องแยกสถานภาพของอัยการให้ต่างจากข้าราชการประเภทอื่น

(๒.๕) ควรมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการ โดยเน้นหลักความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ ในการสั่งคดีอัยการควรแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีและเหตุผลให้ผู้เสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เสียหายจะพิจารณาว่าจะฟ้องคดีด้วยตนเองหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในองค์กรให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยควรนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น การตรวจสอบโดยระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ เพื่อการตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ

๒.๓.๔ ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และการบริหารงานศาล ตลอดจนโครงสร้างของศาลยุติธรรมมีสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาให้มีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิของประชาชนให้ดีขึ้น ดังนี้

(๑) การดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(๑.๑) สภาพปัญหา

- องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในศาลชั้นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่า ๕๐ ล้านคน สังคมมีความซับซ้อนและเศรษฐกิจก็เติบโตกว่าเดิมมาก ปริมาณคดีที่มาสู่การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมก็มีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่อัตรากำลังของข้าราชการตุลาการและข้าราชการธุรการของศาลเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อีกทั้งการขยายอัตรากำลังของข้าราชการตุลาการ เน้นตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงมากกว่าผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ประกอบกับอัตรากำลังของผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นส่วนหนึ่งถูกแบ่งไปช่วยทำงานในงานธุรการและในศาลสูง ศาลชั้นต้นจึงไม่อาจอยู่ในวิสัยที่จะนั่งพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะได้ กล่าวคือ ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นโดยปกติทั่วไปแล้วจะออกนั่งพิจารณาคดีเพียง ๑ คน และศาลในกรุงเทพมหานครที่มีผู้ช่วยผู้พิพากษาฝึกหัดการพิจารณาคดีอยู่นั้น บ่อยครั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาจะออกนั่งพิจารณาคดีเพียงลำพังคนเดียวเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า **"ศาลชั้นต้นนอกจากศาลแขวงต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง"** แม้ในอดีตศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า **"คดีในศาลชั้นต้นนอกจากศาลแขวงซึ่งคดีนั้นต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาสองคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้น การนั่งพิจารณาจดคำพยานต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนออกนั่งบัลลังก์พิจารณาตลอดไป มิฉะนั้นการนั่งพิจารณานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๗/๒๔๘๐)"** แต่ปัจจุบันนี้ยึดถือแนวใหม่ว่า **"ถ้าคู่ความไม่คัดค้านการที่ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาคดีเพียงคนเดียวก็ถือว่าการนั่งพิจารณาคดีนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะมาคัดค้านในภายหลังไม่ได้"** ส่วนบทบัญญัติที่จะให้มีการเชิญบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาเป็นสำรองผู้พิพากษา เพื่อให้สามารถพิจารณาความให้ครบองค์คณะได้นั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำมาปฏิบัติ เพราะดูจะเป็นการยุ่งยากตามสมควร

- ความล่าช้าในการพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นที่มิใช่การดำเนินคดีอาญาโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งขาดนัด การสืบพยานมักจะไม่เสร็จในคราวเดียว จึงมีความจำเป็นจะต้องเลื่อนการพิจารณาสืบพยานไป ซึ่งในแต่ละครั้งจะเลื่อนไปประมาณ ๑ เดือนหรือนานกว่านั้น

ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า นอกจากนั้นสำนวนคดีจำนวนหนึ่งจะโอนไปให้ผู้พิพากษาที่มารับมอบงานในช่วงที่มีการโยกย้ายผู้พิพากษา ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีจะต้องศึกษาสำนวนคดีที่รับมอบมาตั้งแต่ต้น โดยอาจจะไม่มีส่วนร่วมในการนั่งพิจารณาคดีนั้นเลยหรือมีส่วนร่วมน้อยมาก

ในการพิจารณาคดีในศาลสูง ผู้พิพากษาชั้นอุทธรณ์ และผู้พิพากษาในศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาคดีตามจำนวนโควต้าต่อเดือนตามปริมาณคดีที่มีมาสู่ศาลสูงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีจำนวนมากกว่าจำนวนคดีที่ผู้พิพากษาในศาลสูงมีความรับผิดชอบที่จะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้น เพราะหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้อุทธรณ์และฎีกานั้นยังเปิดกว้างโดยเฉพาะการอนุญาตให้คู่ความยื่นฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกาตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป ในคดีที่ราคาทรัพย์สินที่พิพาทต่ำกว่านั้นยังมีหลักเกณฑ์การรับรองให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้อีกตามมาตรา ๒๔๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้จำนวนคดีมากใช้เวลาในการดำเนินคดีเป็นเวลานานจึงจะถึงที่สุด

- การทำคำพิพากษา

เมื่อสืบพยานของคู่ความทุกฝ่ายเสร็จสิ้น ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะร่างคำพิพากษาโดยลำพังตามความคิดเห็นของตนจนแล้วเสร็จ จากนั้นจะอธิบายข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และคำตัดสินโดยย่อด้วยวาจาให้ผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งซึ่งเป็นองคณะทราบแล้วลงชื่อในร่างคำพิพากษานั้นให้ครบจำนวนองค์คณะครบถ้วนตามกฎหมาย ผู้พิพากษาที่มีชื่อเป็นองค์คณะจึงขาดความมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในคดีเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

(๑.๒) แนวทางการพัฒนาให้มีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิของประชาชน

- บทบัญญัติที่ให้ผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดี มีอำนาจเชิญบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายมานั่งเป็นสำรองผู้พิพากษาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๓ นั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และไม่ปรากฏว่ามีการนำมาปฏิบัติจึงสมควรยกเลิกเสีย ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมจะต้องเร่งเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ธุรการให้เพียงพอกับปริมาณคดีที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต โดยปรับปรุงวิธีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเน้นความประพฤติ วัยวุฒิ การปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ตุลาการมากกว่าการวัดผลความจำในตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาของศาลฎีกา

- ควรให้ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ดำรงตำแหน่งในแต่ละศาลตามวาระที่กำหนดนานพอสมควร การโยกย้ายก่อนครบกำหนดตามวาระควรได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษานั้น เว้นแต่เป็นการโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือผู้พิพากษาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการโยกย้ายเท่านั้น

- โครงสร้างบุคลากรในเรื่องลำดับชั้นของผู้พิพากษา ซึ่งให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกามีลำดับอาวุโสสูงกว่าผู้พิพากษาในชั้นศาลอุทธรณ์ และผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์มีลำดับอาวุโสสูงกว่าผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕ เพื่อให้การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการประนีประนอมยอมความและการบันทึกคำพยาน การฟังข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีในห้องพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์มาก วัยวุฒิสูง ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาและไว้วางใจในตัวผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นในการรับฟังข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาเสมอไป สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕ ในเรื่องลำดับชั้นของผู้พิพากษา โดยให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลชั้นต้นมีลำดับชั้นและอาวุโสที่เทียบเท่าผู้พิพากษาในศาลสูง และปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการใช้สิทธิฎีกาของคู่ความให้แคบลงหรือให้ฎีกาได้เฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

- การนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจะต้องออกนั่งพิจารณาให้ครบองค์คณะ ผู้พิพากษาที่เป็นเจ้าของสำนวนและที่เป็นองค์คณะจะต้องมีความรับผิดชอบในคดีนั้นอย่างเท่าเทียมกันเพียงแต่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะรับผิดชอบในงานสั่งต่างๆในสำนวนคดีนั้นและยกร่างคำพิพากษาด้วย ก่อนทำการร่างคำพิพากษาผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนและองค์คณะต่างต้องได้พิจารณาสำนวนคดีด้วยตนเองโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ประชุมปรึกษาคดีตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด

- การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเช่น การใช้เครื่องวิดีทัศน์ในการเบิกความของพยานในห้องพิจารณาคดี อาจช่วยให้ผู้พิพากษาที่รับมอบสำนวนต่อได้ใช้ประกอบการพิจารณาของตนได้เช่นกัน การนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดพิมพ์คำพยาน คำสั่ง คำพิพากษา และการบริหารงานคดีของศาล ซึ่งจะช่วยให้การบริการคู่ความและการทำสำนวนคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในการนี้จะต้องแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความให้สอดคล้องกันด้วย

- โครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการตุลาการไม่ควรมีชั้นและขั้นมากเกินไป

(๒) การบริหารงานศาลและโครงสร้างของศาลยุติธรรม

- การจัดองค์กรของศาลยุติธรรม และหน่วยงานที่สนับสนุนงานของศาลยุติธรรมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เปิดช่องให้รัฐมนตรีเข้ามาใช้อำนาจอันอาจจะกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจรัฐมนตรีในการสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยทำงานชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน ๖ เดือนในตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ผู้นั้นดำรงอยู่ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ในอดีตที่ผ่านมานั้นเคยปรากฏว่าว่ารัฐมนตรีได้ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ ทำให้เกิดวิกฤติในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตุลาการพอสมควร แต่โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลยุติธรรม มีอิสระจากอำนาจฝ่ายบริหารอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ส่วนสาเหตุที่มีการเรียกร้องให้แยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมนั้น ก็เพื่อหวังว่าจะได้งบประมาณมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิมเท่านั้น อย่างไรก็ตามการของบประมาณของศาลยุติธรรมไม่ว่าจะแยกออกจากกระทรวงยุติธรรมหรือไม่ก็ตาม ย่อมจะต้องผ่านกระบวนพิจารณาของกระทรวงการคลังเช่นเดิม

- ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งมาดำรงตำแหน่งสำคัญในศาลชำนัญพิเศษต่าง ๆ มิได้มีระบบการคัดเลือกสรรหาจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่แต่งตั้งจากผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมทั่วไปมาดำรงตำแหน่งในศาลชำนัญพิเศษต่าง ๆ แล้วจึงค่อย ๆ ศึกษาและหาประสบการณ์ด้วยตนเอง การโอนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทั่วไปและศาลชำนัญพิเศษสลับกันไปมา ทำให้ผู้พิพากษาขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลชำนัญพิเศษต่าง ๆ

UBI EADEM RATIO,
IDEM JUS ESSE DEBET

เมื่อมีเหตุอย่างเดียวกัน
ย่อมต้องใช้กฎหมายอย่างเดียวกัน

๒.๓.๕ ราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่สอดประสานกันอย่างเป็นระบบ การเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงานหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ ดังนั้น การพัฒนางานราชทัณฑ์จึงจะต้องสอดประสานกับการพัฒนางานกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยในขณะนี้ คือการขาดการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบ แต่ละส่วนยังคงแก้ปัญหาและการพัฒนาไปในส่วนของตนตามวิถีทางของระบบราชการ ยังขาดการกำหนดนโยบาย วางแผน และพัฒนาร่วมกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องหันมาพยายามมองปัญหาอาชญากรรมของชาติเป็นเป้าหลัก มากกว่าการมองเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการ

งานราชทัณฑ์เป็นงานการจัดการกับผู้กระทำความผิดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เพื่อให้การอบรมแก้ไขให้กลับเข้าสู่สังคม ระบบงานราชทัณฑ์จึงมีความเกี่ยวพันและได้รับผลกระทบจากส่วนอื่น ๆ และในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบกับส่วนอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมด้วยเช่นกัน

(๑) สภาพปัญหา

(๑.๑) จำนวนผู้ต้องขัง

การที่ผู้ต้องขังได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี จากปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งมีจำนวนผู้ต้องขังอยู่ ๑๙,๖๐๒ คน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีจำนวนผู้ต้องขังทั้งสิ้น ๑๐๒,๗๙๐ คน ซึ่งผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผู้ต้องขังล้นเรือนจำหรือภาวะแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ เนื่องจากความจุปกติของเรือนจำต่าง ๆ ทั่วประเทศจะรับได้เพียง ๘๐,๐๐๐ คน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเชิงแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง

จำนวนผู้ต้องขัง ๑๐๒,๗๙๐ คนนี้ หากเปรียบเทียบกับประชากรของประเทศจำนวน ๖๐ ล้านคน หมายความว่าประเทศไทยจะมีอัตราผู้ต้องโทษจำคุก ๑๗๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งนับว่าสูงมากหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่นมีอัตราผู้ต้องโทษจำคุก ๓๖ คน ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน เท่านั้น

(๑.๒) ระบบการลดโทษและข้อมูลผู้ต้องขัง

การลดโทษในระบบราชทัณฑ์เพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและเพื่อมุ่งอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม โดยพยายามลดผลกระทบในทางลบของระบบเรือนจำอันจะเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขัง ในระบบราชทัณฑ์สากลจึงได้มีมาตรการต่าง ๆ ในการลดโทษ เช่น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การอภัยโทษ และมาตรการอื่นๆซึ่งทำให้ผู้ต้องขังมีระยะเวลาในการจำคุกในเรือนจำน้อยลง

การลดโทษของฝ่ายราชทัณฑ์ดังกล่าว ทำให้มีประเด็นขึ้นมาว่าผู้ต้องขังได้รับโทษไม่เต็มคำพิพากษา หรือได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าผู้ต้องขังได้รับโทษต่ำเกินไปและอาจมีผลทำให้ผู้กระทำผิดหรือบุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวโทษจำคุก

ผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะได้รับโทษจำคุกจริงไม่แตกต่างไปจากในประเทศไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการลดโทษให้กับผู้ต้องขังเป็นมาตรการที่มีการปฏิบัติกันในระบบราชทัณฑ์สากล ที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติ เป็นมาตรการที่จูงใจให้คนประพฤติดีและลดผลกระทบในทางลบจากการถูกจองจำในระยะยาว อันจะเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าสู่สังคม โดยเฉพาะผู้ที่กระทำผิดที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือผู้กระทำผิดที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม แต่ความแตกต่างอยู่ที่ในระบบราชทัณฑ์ของประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐ ฯ อังกฤษ หรือออสเตรเลีย จะเก็บคนที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือผู้ร้ายมืออาชีพไว้ในเรือนจำให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ จนกว่าสามารถทำให้แน่ใจได้ว่าคนเหล่านั้นได้มีทางเลือกที่ดี หรือเป็นอันตรายต่อสังคมลดลง หรือเพราะความชราภาพได้ทำลายศักยภาพในการประกอบอาชญากรรมของเขาลงไปแล้ว ผู้ต้องขังที่มีลักษณะเช่นนี้จะไม่ได้รับการพักโทษหรือลดโทษใด ๆ หรือได้รับการพิจารณาลดโทษที่ค่อนข้างจะเข้มงวด ทำให้คนเหล่านั้นต้องรับโทษในเรือนจำเป็นเวลานาน ในขณะที่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย จะได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ และพ้นโทษออกมาก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา

เหตุที่กระบวนการยุติธรรมของประเทศดังกล่าว สามารถปฏิบัติได้เช่นนี้ก็เนื่องมาจากมีระบบข้อมูล เกี่ยวกับประวัติของผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ สามารถแยกแยะได้ว่าผู้กระทำผิดคนใดเป็นมืออาชีพหรือเป็นอันตรายต่อสังคม และคนใดเป็นผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดหรือกระทำผิดโดยไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย ข้อมูลดังกล่าวจะถูกผ่านเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล มาสู่ราชทัณฑ์ และย้อนกลับไปสู่ตำรวจอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในการอ่านลายมือและระบบการตรวจสอบตัวบุคคล ซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดไม่อาจปกปิดการกระทำผิดของตนได้ รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมในการกระทำผิด

ระบบข้อมูลดังกล่าวต่างจากระบบข้อมูลของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ซึ่งมีโอกาสทำให้ผู้กระทำผิดจะสามารถเปลี่ยนชื่อ หรือปกปิดประวัติการกระทำผิด และรอดพ้นจากการถูกฟ้องเพิ่มโทษตามมาตรา ๙๒ ๙๓ ตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ผู้ต้องขังที่เข้ามาสู่ระบบเรือนจำจะมีข้อมูลอย่างเป็นทางการติดตัวมาสิ่งเดียวคือหมายจำคุก ซึ่งไม่มีรายละเอียดพฤติกรรมในการกระทำผิดหรือประวัติการกระทำผิดแต่อย่างใด

การที่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผลให้กระบวนการยุติธรรมของไทยไม่สามารถแยกผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายหรือมืออาชีพ ออกจากผู้กระทำผิดทั่วไปได้อย่างเป็นทางการ ทำให้ฝ่ายราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งสองประเภทในลักษณะที่เสมอภาคและคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในเรื่องการลดโทษ ซึ่งใช้ระบบการอภัยโทษแบบให้ความเสมอภาคในการลดโทษ โดยพิจารณาจากชั้นผู้ต้องหาชั้นดีมากได้รับการลดโทษมาก ชั้นเลวจะไม่ได้รับการลดโทษ แต่การจัดชั้นของผู้ต้องขังนี้เป็นการพิจารณาความประพฤติของผู้ต้องขังในเรือนจำมากกว่าพฤติกรรมหรือประวัติของผู้ต้องขังก่อนเข้าเรือนจำ และพฤติกรรมที่คาดหวังเมื่อพ้นโทษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ต้องขังที่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือมืออาชีพปฏิบัติตนดี เพื่อที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเป็นชั้นดี ดีมาก หรือชั้นเยี่ยม เพื่อที่จะได้รับการปลดปล่อยออกไปโดยเร็ว

(๑.๓) การจัดองค์กรงานราชทัณฑ์กับกระบวนการยุติธรรม

งานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การจัดองค์กรเพื่อการบริหารงานราชทัณฑ์ จึงต้องคำนึงถึงการสอดประสานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เพื่อประสิทธิภาพและการบรรลุถึงเป้าประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันสังคมและผดุงความยุติธรรม

ในการจัดองค์กรงานราชทัณฑ์ ให้ประสานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ นั้น เกี่ยวเนื่องกับการจัดแบ่งส่วนราชการในระดับกระทรวง และการจัดองค์กรอื่นเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ปัญหาที่น่าพิจารณาจึงมีว่ากรมราชทัณฑ์ควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใด

การจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ที่มีการจัดอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ ๒ ระบบคือ การจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงมหาดไทยดังเช่นในประเทศอังกฤษและการจัดสังกัดกรมราชทัณฑ์ไว้ในกระทรวงยุติธรรม

(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

(๒.๑) ควรมีการสร้างเรือนจำให้เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีการสร้างนิคมตามภูมิภาคต่าง ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงเรือนจำที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อที่จะให้ผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายหรือมืออาชีพ ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเป็นเวลานานจนกว่าศักยภาพในการประกอบอาชญากรรมของบุคคลเหล่านี้จะลดลง หรือมีทางเลือกในการกลับเข้าสู่สังคมที่ดีให้กับบุคคลเหล่านี้ กระบวนการยุติธรรมของไทยจะต้องมีระบบข้อมูลกลางที่มีประสิทธิภาพ เพื่อแยกแยะผู้กระทำผิดทั้งสองประเภทออกจากกันและจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ในการที่จะควบคุมผู้กระทำผิดมืออาชีพเหล่านี้ไว้เป็นเวลานาน รวมทั้งจะต้องมีเรือนจำจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมในระบบความมั่นคงแข็งแรงที่สุด ที่อาศัยเทคโนโลยี อาคารสถานที่ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อที่จะใช้คุมขังผู้ต้องขังที่ถูกจำคุกโดยไม่มีความหวังว่าจะได้รับลดโทษ หรือพ้นโทษออกไปโดยเร็ว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

(๒.๒) ควรมีการจัดสร้างระบบข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมเป็นโครงข่ายเชื่อมโยงกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้ทราบถึงประวัติข้อมูลบุคคล พฤติกรรมในการกระทำความผิด ประวัติในการต้องโทษ ตลอดจนสถิติอาชญากรรมต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

(๒.๓) ออกระเบียบและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาของงานราชทัณฑ์กับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เพื่อให้สามารถประสานงานได้อย่างเป็นระบบคล่องตัวในส่วนทนายความได้แก่การพบผู้ต้องขังและการให้รายละเอียดเกี่ยวกับคดีเฉพาะแก่ทนายความที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น ในส่วนของตำรวจได้แก่การอายัดตัวผู้ต้องขังและการควบคุมผู้ต้องขังย้ายเรือนจำตลอดจนการจัดกำลังตำรวจควบคุมผู้ต้องขังที่ศาล ในส่วนของอัยการได้แก่การแจ้งให้เรือนจำทราบทุกครั้งเมื่อมีการเบิกตัวผู้ต้องขังไปแล้วมีการปล่อยชั่วคราวหรือปล่อยตัวที่ศาล ในส่วนของศาลได้แก่การออกหมายฝากขังส่งเรือนจำโดยไม่มีตัวผู้ต้องขัง การสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องขังป่วยโรคจิตควรไปส่งที่โรงพยาบาลนิติจิตเวชเท่านั้น การสร้างศาลแห่งใหม่ทุกครั้งควรมีการสร้างเรือนจำควบคู่กันไปด้วย และให้มีการจัดตั้งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กให้เพียงพอ เพื่อที่จะไม่ต้องนำเด็กหรือเยาวชนไปฝากขังไว้ในเรือนจำ เพราะจะทำให้เด็กหรือเยาวชนได้รับการถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากรจากผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ เนื่องจากเรือนจำไม่มีที่แยกขังเด็กและเยาวชนไว้โดยเฉพาะ

กล่าวโดยสรุปงานราชทัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องสอดประสานในการป้องกันอาชญากรรม และผดุงความเป็นธรรมในสังคม แต่ปัญหาที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมของไทยคือ การขาดการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบ โดยแต่ละส่วนต่างพัฒนาไปตามวิถีทางของระบบราชการ นอกจากนั้นยังยึดปรัชญาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่แตกต่างกัน และไม่สามารถแยกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยพลาดพลั้งออกจากผู้กระทำผิดมืออาชีพหรือมีลักษณะร้ายออกจากกัน ทั้งนี้เพราะขาดระบบข้อมูลกลางเกี่ยวกับผู้กระทำผิด เป็นผลให้ผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดได้รับการปฏิบัติที่เข้มงวด แต่ผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายหรือมืออาชีพได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดอื่น ๆ และออกมาก่อความเดือดร้อนให้สังคมอีก

การพัฒนางานราชทัณฑ์จึงต้องสอดประสานกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยจะต้องกำหนดเป็นนโยบายทางอาญา การวางแผนกลยุทธ์ และการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าการจัดองค์กรหรือหน่วยงานให้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน แต่หากจะต้องจัดให้หน่วยงานอยู่ในกระทรวงเดียวกันแล้ว ก็ควรจัดให้ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อยู่ในกระทรวงเดียวกัน โดยควรแยกศาลออกเป็นอิสระ

๒.๓.๖) ทนายความกับกระบวนการยุติธรรม

(๑) สภาพปัญหา

(๑.๑) ทนายความถูกกีดกันไม่ให้เข้าตรวจสอบเอกสารราชการ

เนื่องจากส่วนราชการหลายแห่ง เช่น งานทะเบียนราษฎร์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่อนุญาตหรือกีดกันไม่ให้ทนายความเข้าตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ทำให้ทนายความไม่สามารถดำเนินคดีให้เป็นประโยชน์แก่คู่ความเท่าที่ควร

(๑.๒) ผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นสอบสวน

ในชั้นสอบสวนคดีอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวนมีการร้องเรียนจากผู้ต้องหาว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากมีการสอบสวนโดยวิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องหาจำยอมรับสารภาพโดยไม่สมัครใจหรือลงลายมือชื่อในเอกสารโดยไม่เข้าใจถึงสาระในเอกสาร ทำให้เกิดผลเสียหายกับผู้ต้องหาในการพิจารณาคดีชั้นต่อไป

(๑.๓) การดำเนินคดีอาญาของทนายความจำเลยไม่สามารถขอคัดหรือตรวจสอบเอกสารและสำเนาสอบสวนได้

ในคดีอาญาทนายความจำเลยไม่สามารถขอตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารและสำนวนการสอบสวนได้ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการอ้างว่าเป็นความลับทางราชการ ทำให้ทนายจำเลยไม่อาจทราบข้อเท็จจริงในคดีอย่างเพียงพอ ที่จะให้การช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๔) ค่าตอบแทนทนายความคดีขอแรง

เนื่องภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันมีผลทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นเป็นอย่างมาก แต่การให้ค่าตอบแทนทนายความที่ศาลขอแรงให้ช่วยว่าความกับจำเลยในคดีอาญานั้น ได้กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินคดีละ ๑,๐๐๐-๑,๕๐๐ บาทเท่านั้น และค่าใช้จ่ายของทนายขอแรงที่ต้องตามประเด็นไปว่าความในศาลอื่น ตามระเบียบยังกำหนดให้น้อยและไม่สะดวกในการเบิกจ่าย

(๑.๕) ข้อขัดข้องในการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาสืบพยาน

การพิจารณาคดีชั้นสืบพยาน มีข้อเท็จจริงหลายอย่างที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในสำนวนคดีของศาล เช่น อากัปกริยาของพยาน ทนายความถามอย่างหนึ่งแต่พยานตอบอีกอย่างหนึ่ง แล้วศาลกลับจดบันทึกคำพยานไปอีกอย่างหนึ่ง หรือไม่จดบันทึกคำให้การพยานหรือจดบันทึกไม่ครบถ้วน ทำให้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏในสำนวนคดีอย่างครอบถ้วน ซึ่งส่งผลให้ศาลองค์คณะใหม่ที่มาแทนองค์คณะเดิมตลอดจนศาลสูงได้รับทราบข้อเท็จจริงในสำนวนคดีอย่างไม่สมบูรณ์

(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

(๒.๑) ควรประสานงานให้ส่วนราชการอำนวยความสะดวกแก่ทนายความในการตรวจสอบ คัดถ่ายเอกสารที่ใช้ในการดำเนินคดีได้รวดเร็วเป็นประโยชน์ต่อคู่ความมากยิ่งขึ้น

(๒.๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓๒ วรรคแรก **"ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"** และมาตรา ๓๓ **"บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา**

ถ้อยคำของบุคคลอันเกิดจากการทรมาน ทู่เข็ญหรือใช้กำลังบังคับหรือถ้อยคำที่เกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ทำให้เป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้"

สมควรให้ทนายความของผู้ต้องหานั่งฟังการสอบสวน ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีทนายความเอง ให้รัฐเป็นผู้จัดหางบประมาณค่าตอบแทนทนายความในส่วนนี้ และให้ผู้เสียหายสามารถมีทนายความของตนเองฟังการสอบสวนได้ด้วย

(๒.๓) ควรให้สภาทนายความประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอตรวจสอบและคัดถ่ายเอกสารตลอดจนสำนวนการสอบสวนได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ตรวจสอบเอกสารและสำนวนสอบสวน

(๒.๔) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา ๑๐๓ พระราชบัญญัติทนายความ ๒๕๒๘ ทนายความต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาลมีคำสั่งขอแรงมาโดยเคร่งครัด หากละเลยหรือฝ่าฝืนจะมีความผิดมรรยาททนายความ อาจมีโทษห้ามกระทำการเป็นทนายความไม่เกิน ๒ ปี หรืออาจถูกลงโทษลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

เห็นสมควรให้แก้ไขระเบียบการจ่ายค่าตอบแทนแก่ทนายขอแรงตามที่ศาลสั่งในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๑๐ ปี ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นคดีละ ๕,๐๐๐ บาท และในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นคดีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และให้ปรับระเบียบการเบิกจ่ายค่าพาหนะและค่าที่พักในกรณีตามประเด็นไปว่าความที่จังหวัดอื่น ให้ได้รับในอัตราที่สูงขึ้นและเบิกจ่ายง่ายขึ้น

๓. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการขอเสนอข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมโดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๓.๑ การปรับโครงสร้างและการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา

โดยที่องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอยู่ในสภาพที่แยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ ไม่สอดประสานกัน และยังขาดระบบงานและองค์กรที่สำคัญ ๆ อีกหลายส่วนทำให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่เป็นกระบวนการอย่างแท้จริง เพราะขาดผู้ที่รับผิดชอบทางนโยบาย ขาดผู้บริหารกระบวนการ ขาดเป้าหมายและทิศทางในการทำงานของกระบวนการ รวมทั้งขาดการกำหนดมาตรฐานของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ทั้งมาตรฐานในทางวิชาการ และมาตรฐานในทางพฤติกรรม เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องหรือความผิดพลาดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนและสังคมไม่สามารถไล่เบี้ยเอากับผู้ใดผู้หนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละองค์กรย่อยในกระบวนการยุติธรรมต่างก็มีข้อจำกัดในเขตอำนาจหน้าที่โดยลำพัง องค์กรใดองค์กรหนึ่งต่างก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ จึงต่างฝ่ายต่างกล่าวโทษซึ่งกันและกันให้เป็นที่ปรากฏอยู่เสมอ

ปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างและจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมใหม่ทั้งระบบ โดยจัดให้องค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารในกระบวนการยุติธรรมมาอยู่รวมในกระทรวงเดียวกัน ภายใต้การบริหารและรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนเดียวกัน ในขณะเดียวกันก็แยกระบบงานศาลออกไปจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารไปเป็นฝ่ายตุลาการอย่างอิสระ เป็นกลาง และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างชัดเจนยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในการปรับปรุงตามแนวทางนี้ กระทรวงยุติธรรมจะเปลี่ยนสถานะและบทบาทจาก **"กระทรวงศาล"** มาเป็น **"กระทรวงกระบวนการยุติธรรม"** โดยกระทรวงยุติธรรมจะไม่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลศาลอีกต่อไป แต่จะแปรสภาพมาเป็นหน่วยงานที่บริหารและรับผิดชอบองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถทำงานได้อย่างมีทิศทางและมาตรฐานที่ดียิ่งขึ้น

กระทรวงยุติธรรมตามข้อเสนอใหม่นี้ นอกจากจะประกอบด้วยองค์กรของฝ่ายบริหารที่เคยกระจัดกระจายกันอยู่ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และระบบงานควบคุมดูแลกิจการทนายความแล้ว ยังจะต้องมีการจัดตั้งระบบงานใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกหลายระบบงาน เพื่อช่วยให้การทำงานของกระทรวงยุติธรรมของไทยมีสมรรถนะ

และคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น เช่น การจัดงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้อยู่ในระดับที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา สร้างระบบงานนิติเวชศาสตร์และงานพิสูจน์หลักฐานที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานอยู่ในระดับชาติ และแยกระบบงานสอบสวนคดีอาญาออกมาจากกรมตำรวจ เพื่อให้สามารถพัฒนาบุคลากรให้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ได้มากกว่าที่จะรวมอยู่กับระบบงานของกรมตำรวจอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกรมตำรวจนั้นไม่ควรโอนมาอยู่รวมในกระทรวงยุติธรรม แต่ควรจะพัฒนาไปในทางที่จะเปลี่ยนเนื้อหาให้เป็นพลเรือนมากขึ้น และกระจายอำนาจให้อยู่ในรูปของตำรวจท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

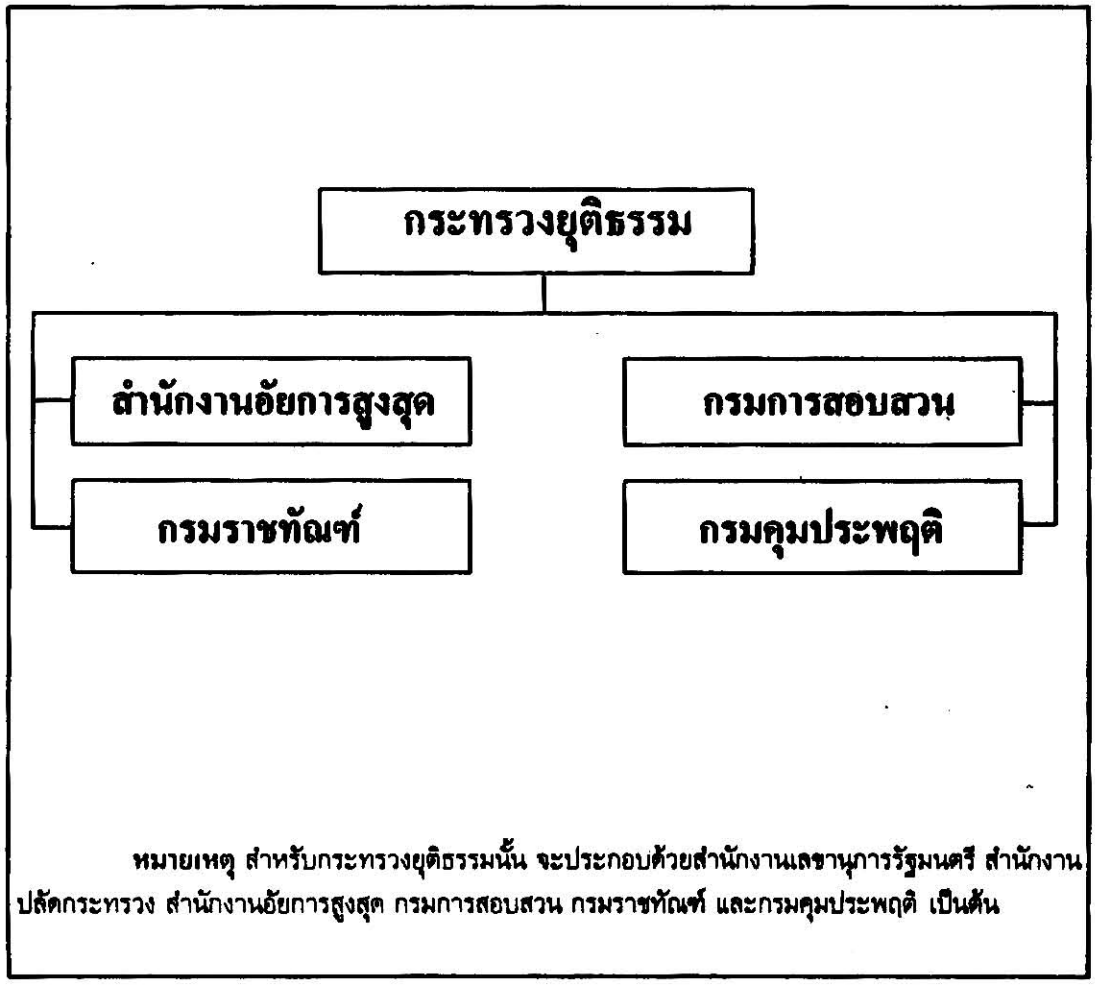
สำหรับระบบงานศาลที่แยกออกไปเป็นอิสระนั้น ก็จำเป็นจะต้องมีการจัดระบบบริหารงานธุรการของศาลขึ้นทำหน้าที่แทนกระทรวงยุติธรรมเดิม และจะต้องมีการสร้างจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารงานศาลกับประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นด้วย

การจัดระบบบริหารงานธุรการศาล ที่แยกออกไปเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้นอาจกระทำได้โดยจัดให้มีการบริหารธุรการศาลขึ้นทำหน้าที่แทนกระทรวงยุติธรรมเดิม มีข้าราชการตุลาการระดับสูงเป็นหัวหน้าหน่วยงาน มีสถานะและบทบาทคล้าย ๆ กับปลัดกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน แต่แทนที่จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและคณะรัฐมนตรี ก็ให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกาและคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) แทน แต่เนื่องจากผู้บริหารงานธุรการศาลดังกล่าวนี้ จะต้องทำงานด้านการจัดงบประมาณการเงิน การคลัง และการจัดหาบุคลากรให้แก่ระบบงานศาลทั้งระบบ จึงจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือ และประสานราชการกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้เอาไว้ด้วยว่า **นอกจากจะเป็นบุคคลที่ฝ่ายตุลาการเห็นสมควรแล้ว ยังจะต้องเป็นบุคคลที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วย** อนึ่ง นอกจากงานบริหารงานธุรการศาลแล้ว ยังอาจมีการจัดตั้งองค์กรย่อยทางด้านธุรการและวิชาการเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจการศาลในรูปแบบอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการตุลาการ สถาบันวิจัยและพัฒนากิจการตุลาการ และสำนักงานเลขาธิการศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นที่มีอธิบดีผู้พิพากษารับผิดชอบ เป็นต้น

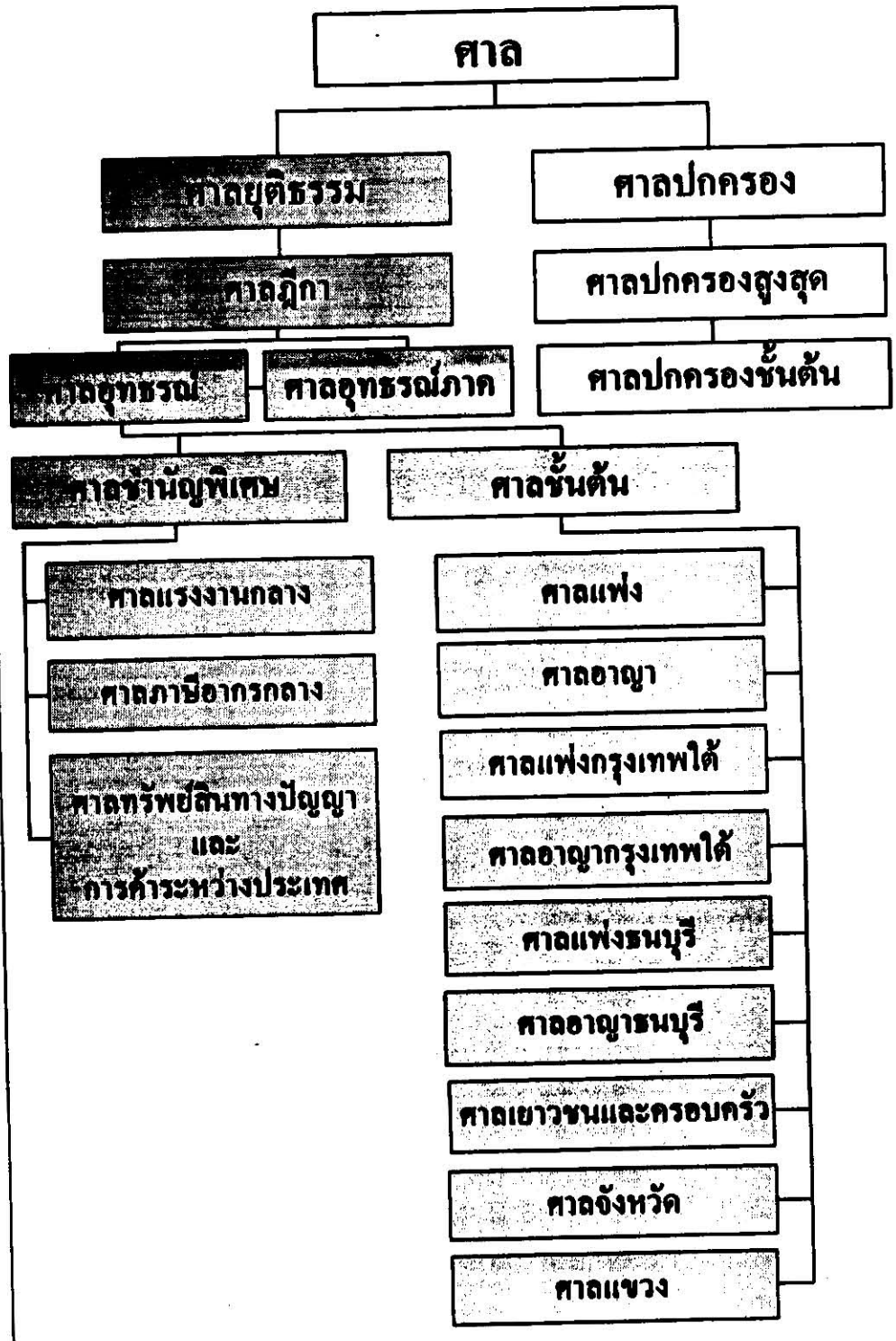
ในส่วนของความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายตุลาการกับประชาชนนั้น ยังไม่ควรกำหนดให้ตุลาการต้องมาจากประชาชนโดยตรง แต่ควรกำหนดให้มีการเชื่อมโยงทางอ้อมโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย กล่าวคือเปิดให้บุคคลที่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มี

โอกาสเข้าไปเป็นกรรมการตุลาการฝ่ายละหนึ่งคน ซึ่งจะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของตุลาการ แต่จะเป็นช่องทางที่จะทำให้การดำเนินงานของฝ่ายตุลาการเป็นไปอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะความรู้สึกของคนนอกวงการตุลาการ จะได้รับการถ่ายทอดเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการได้อย่างเป็นทางการ อันจะเป็นการเปิดระบบตุลาการให้กว้างขึ้นโดยไม่กระทบกระเทือนจุดอ่อนทางการเมืองเหมือนการเชื่อมโยงในรูปแบบอื่น

แผนผังโครงสร้างการจัดส่วนราชการของศาลและกระทรวงยุติธรรม ในกรณีที่มีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม



หมายเหตุ สำหรับกระทรวงยุติธรรมนั้น จะประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานอัยการสูงสุด กรมการสอบสวน กรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติ เป็นต้น



หมายเหตุ ส่วนราชการภายในของศาลประกอบด้วย สำนักงานบริหารงานธุรการศาล สำนักงานเลขาธิการศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา สำนักงานคณะกรรมการตุลาการ สถาบันส่งเสริมข้าราชการตุลาการ และสถาบันส่งเสริมข้าราชการธุรการศาล เป็นต้น

ข้อพิจารณาประกอบข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ กระบวนการยุติธรรมก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานจัดกระบวนไว้เป็นอย่างดี ดังที่ได้กล่าวไว้ในประวัติความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรมในตอนต้น กล่าวโดยย่อก็คือ นอกจากจะได้ทรงรวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแล้ว กระทรวงยุติธรรมยังมีหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมมารวมอยู่ด้วย ได้แก่ กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ และกรมร่างกฎหมาย โดยกรมอัยการกับกรมราชทัณฑ์ได้แยกไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นานด้วยเหตุผลใดไม่ปรากฏแน่ชัด และกรมร่างกฎหมายแยกไปขึ้นกับคณะกรรมการราษฎร เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมร่างกฎหมายจึงเป็นหน่วยงานสุดท้ายที่แยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรม ในที่สุดกระทรวงยุติธรรมจึงมีแต่บรรดาศาลต่าง ๆ สังกัดอยู่ ส่วนหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมที่แท้จริงกลับไปขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยบ้าง และในตอนหลังระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมอัยการก็แยกจากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้กำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่ไม่ขึ้นแก่กัน แต่มีจุดเชื่อมโยงและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน สำหรับศาลนั้นมีรัฐมนตรีว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำกับดูแลงานทางธุรการ และงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการในบางกรณี แม้ว่าศาลจะมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่บางครั้งฝ่ายตุลาการก็ถูกก้าวก่ายโดยฝ่ายบริหารได้ดังที่เคยเกิดมาแล้วหลายครั้งในอดีต เพราะตราบใดที่ศาลยังคงสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและคณะรัฐมนตรี ก็ยังจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารงานศาลด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอยู่เองที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ยังคงต้องเข้าไปใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่คาบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของฝ่ายตุลาการเป็นครั้งคราว ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ และถูกมองว่าเป็นการก้าวก่ายของฝ่ายบริหารได้

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมาธิการจึงมีความเห็นว่า น่าจะได้แยกศาลออกไปจากกระทรวงยุติธรรม โดยให้ฝ่ายตุลาการไปดำเนินการบริหารงานศาลเองในทำนองเดียวกับที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารงานรัฐสภาได้เอง ทั้งนี้ เพื่อภาพความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไทยจะได้คล่องตัวขึ้นอีกด้วย ส่วนกระทรวงยุติธรรมนั้นก็น่าจะได้รวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายบริหารเข้ามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน แทนที่จะแยกกันอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงยุติธรรมบ้าง และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีบ้างซึ่งทำให้เกิดความสับสนและไม่สอดประสานกันเท่าที่ควร ทั้งยังจะทำให้กระทรวงยุติธรรมของไทย มีองค์ประกอบและบทบาทอำนาจหน้าที่ผิดแผกแตกต่างไปจากระบบสากลอีกด้วย

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมาธิการได้พิจารณาทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ ก็คือเมื่อแยกศาลออกไปแล้ว ศาลจะมีความเป็นอยู่อย่างไรและกระทรวงยุติธรรมควรจะจัดระบบการบริหารราชการอย่างไร ในข้อพิจารณาสองประการนี้ คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่า เมื่อแยกศาลออกไปจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มิใช่ว่าจะปล่อยให้แยกขาดลอยไปโดยไม่มีจุดเชื่อมโยง หรือถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียเลย เพราะจะเป็นการขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย และจะกระทำให้การดำเนินกิจการตามข้อเสนอแนะนี้เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ในประเด็นสำคัญ ๆ บางประการดังนี้

๑) จัดรูปแบบคณะกรรมการตุลาการใหม่ โดยเพิ่มจำนวนของ ก.ต. ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น มีผู้แทนฝ่ายบริหารซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคนหนึ่ง กับผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งอีกคนหนึ่ง เข้ามาร่วมเป็นกรรมการตุลาการ เพื่อร่วมพิจารณาและรับรู้การบริหารงานบุคคลของฝ่ายตุลาการ โดยประธานศาลฎีกายังคงเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการเช่นเดิม ซึ่งโดยการเชื่อมโยงในลักษณะนี้เองที่จะทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการได้ ในกรณีที่ฝ่ายตุลาการไม่สามารถบริหารงานศาล ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ โดยผู้แทนฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ร่วมรับรู้ความเป็นไปของการบริหารงานศาลอยู่ได้ ก.ต.นั่นเอง จะเป็นผู้ที่เสนอแนะต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายมาบังคับการให้ตรงต่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ในกรณีที่จำเป็น

๒) ให้ฝ่ายตุลาการแต่งตั้งคนของฝ่ายตุลาการ เช่น รองประธานศาลฎีกาท่านหนึ่ง หรือกำหนดให้เลขาธิการศาล ซึ่งอาจเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการชั้นเดียวกับรองประธานศาลฎีกา และน่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วย เป็นตัวแทนของฝ่ายตุลาการ เข้าร่วมชี้แจงในคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาเมื่อมีเรื่องเกี่ยวกับศาลหรือผู้พิพากษาตุลาการแล้วแต่กรณี

๓) หน่วยงานทางธุรการต่าง ๆ ของศาลในทางแพ่งให้แยกมาขึ้นอยู่กับศาล และบริหารงานโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีร่วมกับบรรดาข้าราชการธุรการของศาลอย่างในปัจจุบันโดยมิต้องจัดงบประมาณเพิ่มเติมแต่อย่างใดถ้าไม่จำเป็น

สำหรับข้าราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดในปัจจุบัน ยกเว้นสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีกับกรมคุมประพฤติ แยกมาเป็นข้าราชการตุลาการ และข้าราชการธุรการของศาล สำหรับกรมบังคับคดีนั้น เนื่องจากเป็นงานทางแพ่งและยังมีเรื่องที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลในทางแฟงและล้มละลาย ทั้งยังมีเรื่องเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์ การขายทอดตลาด จึงควรจะเป็นงานทางศาลมากกว่าที่จะไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรม อันเป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ส่วนกระทรวงยุติธรรมก็ควรจะรวบรวมหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมการสอบสวน กรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ เอาไว้ด้วยกัน ที่จะมีปัญหาบ้างก็เฉพาะกรมการสอบสวนซึ่งจะต้องตั้งขึ้นใหม่ เกิดขึ้นจากคำว่า **"พนักงานสอบสวน"** ผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนนั้นตามประวัติความเป็นมา เคยสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ บางสมัยพนักงานฝ่ายปกครองสังกัดกรมการปกครอง ทำหน้าที่พนักงานสอบสวนในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่พนักงานสอบสวนในส่วนกลาง บางสมัยตำรวจทำหน้าที่พนักงานสอบสวนตลอดทั้งราชอาณาจักรดังในปัจจุบัน การจัดกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบใหม่และการจัดตั้งกรมการสอบสวนนี้ ทำได้โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์เกี่ยวกับการสอบสวน ด้วยความร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในกรณีที่เป็นคดีสำคัญ ๆ หรือคดีอื้อฉาวอยู่ในความสนใจของประชาชน เช่น คดี เชอรี่ แอน ดันแคน หรือคดีเศรษฐกิจบางเรื่อง เช่น คดีเกี่ยวกับการปั่นหุ้น เป็นต้น

ในการจัดตั้งกรมการสอบสวนนั้นในทางปฏิบัติเริ่มต้นอาจกระทำได้โดยสอบถามความสมัครใจของตำรวจที่ประสงค์จะเป็นพนักงานสอบสวน ก็อาจโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมการสอบสวน กระทรวงยุติธรรม ถ้าจำนวนบุคลากรยังไม่พอกับงานก็อาจเปิดรับสมัครผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นพนักงานสอบสวน สำเร็จวิชานิติศาสตร์เข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ทำได้คล้ายกับการโอนงานทะเบียนยานพาหนะจากกรมตำรวจมาสังกัดกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม

การจัดแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม โดยมีจุดเชื่อมโยงและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต่างฝ่ายต่างมีส่วนรู้เห็นในการทำงานของกันและกัน

ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อจะได้ประสานงานและแก้ไขปัญหาอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งยังจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดเหตุกระทบกระทั่งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ หรือวิกฤตการณ์ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในอดีตอีกด้วย

ส่วนกระทรวงยุติธรรมนั้น ก็ได้รวบรวมหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเข้ามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งเป็นการถูกต้องทั้งในทางวิชาการและหลักการสากล อันจะก่อให้เกิดการประสานงานและความเข้าใจที่ดีของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการเดียวกัน ทั้งยังประเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสอบสวน การหาพยานหลักฐาน การดำเนินการฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในที่สุดเมื่อได้จัดกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวมาทั้งหมดนี้แล้ว ทั้งศาลและกระทรวงยุติธรรมต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาการทำงานต่อไปให้ทันกับเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมไทยมากยิ่งขึ้น

"DORMIUNT ALIQUANDO LEGES
NUNQUAM MORIUNTUR"

กฎหมายนอนหลับบางคราว แต่ไม่เคยตาย

๓.๒ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีสภาพปัญหาร่วมกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในบางเรื่องที่สมควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขในทำนองเดียวกัน ได้แก่ ปัญหาในเรื่ององค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้น ความล่าช้าในการพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษา ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อเรื่องตุลาการกับกระบวนการยุติธรรมข้างต้นแล้ว แต่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีสภาพปัญหาที่ควรปรับปรุงเป็นการเร่งด่วนในเรื่องสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่ง ในปัจจุบันนี้แม้จะมีหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้คำปรึกษาหรือการว่าต่างแก้ต่างคดี แต่ก็ยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้บริการแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง เพราะมีบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติว่า **"ในคดีแพ่งบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ"** ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดตั้งหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ โดยพัฒนาสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจแต่งตั้งนิติกรให้เป็นทนายความ ในการว่าต่างแก้ต่างให้แก่ประชาชนผู้ยากจนได้เพื่อพิทักษ์สิทธิและประโยชน์ของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม และให้มีอำนาจในการประนีประนอมยอมความระหว่างคู่ความ ก่อนจะมีการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลอันเป็นการลดปริมาณคดีในชั้นศาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

๒) การที่โจทก์จะขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา เพราะเป็นคนยากจนไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลในศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเป็นผู้ไต่สวนและมีคำสั่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลชั้นต้น ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งแก่ประชาชนเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตให้โจทก์ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาหรือไม่

๓) การประนีประนอมยอมความในชั้นศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ มีเจตนารมณ์ให้ศาลมีอำนาจที่จะพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยศาลเป็นผู้เปรียบเทียบ เพราะเกรงว่าจะเสียความเป็นกลางในความรู้สึกของคู่ความ อย่างไรก็ตาม

ศาลควรมีบทบาทในการเปรียบเทียบคดีข้อพิพาท โดยการพิจารณาให้ครบองค์คณะ เพื่อสร้างความเชื่อถือในความเป็นกลาง เพราะการประนีประนอมยอมความในชั้นศาล จะทำให้คู่ความฝ่ายที่เสียสิทธิประโยชน์ได้รับการเยียวยาเร็วที่สุด และทำให้ลดปริมาณคดีในชั้นศาลมากด้วย

การบริหารงานคดีที่ควรปรับปรุงแก้ไขในทันที ได้แก่

ก. การนัดความ โดยปกติทั่วไปศาลจะนัดสืบพยานสองช่วง คือช่วงเช้า ๐๙.๐๐ นาฬิกา และช่วงบ่าย ๑๓.๐๐ นาฬิกา และจะนัดในแต่ละช่วงหลายคดีซ้อนกัน คู่ความในคดีใดพร้อมก่อน ศาลจะเริ่มพิจารณาคดีนั้นก่อน คดีอื่น ๆ ก็จะต้องรอคดีแรกให้เสร็จการพิจารณาคดีของวันนั้น หากคดีแรกใช้เวลาพิจารณาคดีนาน คดีอื่น ๆ ก็ต้องรอคอยนานตามไปด้วย หรืออาจจะไม่สืบพยานในคดีในวันนั้น ดังนั้น เพื่อมิให้คู่ความในคดีอื่นต้องเสียเวลา ศาลควรบริหารงานคดีโดยนัดสืบพยานในแต่ละคดีเป็นคาบ ๆ ไป เช่น ในช่วงเช้าคดีแรก ๐๙.๐๐ - ๑๐.๐๐ นาฬิกา คดีที่สอง ๑๐.๐๐ - ๑๑.๐๐ นาฬิกา และคดีที่สาม ๑๑.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา และในช่วงบ่ายก็ในทำนองเดียวกัน เป็นต้น โดยคู่ความจะต้องมาถึงศาลก่อนการพิจารณาคดีอย่างน้อย ๓๐ นาที เพื่อให้ศาลออกนั่งพิจารณาได้ตรงเวลา

ข. การรักษาความเป็นระเบียบในห้องพิจารณาคดี ในศาลชั้นต้นทุกแห่ง ควรจัดสถานที่ให้คู่ความที่ไม่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง ที่ศาลกำลังพิจารณาสืบพยานอยู่ ได้นั่งคอยนอกห้องพิจารณาคดี เพราะการอนุญาตให้คู่ความอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีนั้น ๆ นั่งคอยในห้องพิจารณาคดีด้วย มักจะเป็นการรบกวนการพิจารณาคดีของศาล และทำให้เกิดความแออัดในห้องพิจารณาคดีโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ เพราะห้องพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก และในขณะกำลังนั่งพิจารณาคดีอยู่นั้น หากมีผู้คนเดินเข้าออกห้องพิจารณาคดีบ่อยครั้ง ย่อมเป็นการรบกวนการพิจารณาคดีของศาลด้วย

คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการเพื่อให้สภาได้โปรดพิจารณา และหากสภาเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการแล้ว ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

(นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์)
เลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม
วุฒิสภา

ภาคผนวก

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา
เรื่อง
กระบวนการยุติธรรม
โดย
คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘
ณ ห้องประชุม ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา

An assistant "nestled outside every state trial judge's door"?

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา

เรื่อง กระบวนการยุติธรรม
ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๘
ณ ห้องประชุม ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา

๑. รศ.ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ
ผู้เสนอบทความ

๒. ผศ. สมยศ เชื้อไทย
ผู้เสนอบทความ

๓. ดร. วิชัย สังข์ประไพ
ผู้เสนอบทความ

๔. นายประสพ บุษราคัม
ผู้วิจารณ์

๕. นายจรัญ ภักดีธนากุล
ผู้เสนอบทความและผู้วิจารณ์

๖. นายกุลพล พลวัน
ผู้วิจารณ์

๗. พล.ต.ต. อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช
ผู้วิจารณ์

๘. ศ. โสภณ รัตนากร
ผู้วิจารณ์

๙. ศ. คนึง ฤาไชย
ผู้วิจารณ์

๑๐. พล.ต.ท. สุพาสน์ จิระพันธุ์
ผู้วิจารณ์

๑๑. นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์
ผู้เสนอบทความ

๑๒. ศ.ดร. โกเมนทร์ ภัทรภิรมย์
ผู้วิจารณ์

๑๓. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
ผู้วิจารณ์

๑๔. นายดำนวน ชโลปถัมภ์
ผู้วิจารณ์

๑๕. พล.ต.อ. สนั่น คู่จินดา
ผู้วิจารณ์

๑๖. พล.ต.ต. ชิตชัย วรรณสถิตย์
ผู้เสนอบทความ

๑๗. ศ.ดร. คณิต ณ นคร
ผู้วิจารณ์

๑๘. พล.ต.ต. ดรุณ โสตถิพันธุ์
ผู้วิจารณ์

๑๙. นายสัก กอแสงเรือง
ผู้วิจารณ์

๒๐. นายนัทธี จิตสว่าง
ผู้เสนอบทความ

๒๑. ผศ. อัษฎางค์ ปาณิกบุตร
ผู้วิจารณ์

๒๒. นายทวี ชูทรัพย์
ผู้วิจารณ์

๒๓. รศ. ประธาน วัฒนวาณิชย์
ผู้เสนอบทความ

๒๔. นายพีระ ดุลยานุรักษ์
ผู้เสนอบทความและผู้วิจารณ์

๒๕. นายชูเชิด รักตะบุตร
ผู้วิจารณ์

๒๖. ศ. พล.ต.ต. สง่า ดวงอัมพร
ผู้วิจารณ์

๒๗. นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล
ผู้วิจารณ์
๒๘. นายอุดม เฟื่องฟุ้ง
ผู้วิจารณ์
๒๙. รศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรโณ
ผู้วิจารณ์
๓๐. ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ
ผู้วิจารณ์
๓๑. ศ.ดร. อมร รักษาสัตย์
ผู้วิจารณ์
๓๒. ศ.ดร. ลิขิต ธีรเวคิน
ผู้วิจารณ์
๓๓. นายบัณฑิต ศิริพันธุ์
ผู้วิจารณ์
๓๔. นายสมภพ โหตระกิตย์
ประธานคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๓๕. นายบัณฑิต ศิริพันธุ์
ผู้วิจารณ์
๓๖. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ
รองประธานคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๓๗. พลเรือโท สำราญ อ่ำสำอางค์
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๓๘. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๓๙. นายประเสริฐ บุญศรี
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๐. พลเรือโท โชคชัย พลชัย
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

๔๑. นายพชร ยุติธรรมดำรง
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๒. พลโท สมพันธ์ บุญกังวาล
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๓. พลอากาศเอก สมศักดิ์ เวสุวรรณ์
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๔. พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๕. พลเอก สิทธิ จิรโรจน์
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๖. นายสุทธิ เพ็งปาน
กรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๗. นายพูนศักดิ์ วรรณเพงษ์
เลขานุการคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๘. นายกมลชัย รัตนสกาววงศ์
ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๔๙. พลตำรวจตรี วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์
นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๕๐. นายชัช ชลวร
รองปลัดกระทรวงยุติธรรม
๕๑. นายกรองเกียรติ คมสัน
รองปลัดกระทรวงยุติธรรม
๕๑. นางสาวรุจิวรรณ ผลัญชัย
๕๒. นายโกมล พรมเพ็ง
๕๓. นางสาวพวงชมพู โชตินุชิต

๕๔. นางรุ่งทิพย์ พูนผลกุล
๕๕. นางสาวกนกภรณ์ ตั้งตรงจิตต์
๕๖. นางสาวจรูญ แก้วงาม
๕๗. นายชัยพัฒน์ ชินวงศ์
ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกระทรวง
ช่วยราชการในตำแหน่ง
รองเลขาธิการส่งเสริมตุลาการ
๕๘. นางปลื้มจิต ทวิพัฒน์
ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกระทรวง
๕๙. นายธานิศ เกศวพิทักษ์
ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา
๖๐. นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ
ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๖๑. นายรุ่งโรจน์ รื่นเริงวงศ์
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
๖๒. นายวิชัย วิวิตเร่ง
ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา
๖๓. นางจารุณี ตันตยาคม
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์
๖๔. นายระพิณ บุญสิทธิ์
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์
๖๕. นายตัน เวทไว
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๑
๖๖. นายสมศักดิ์ วิธุรัติ
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๑
๖๗. นายสมชาย พงษ์ธรา
ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๑
๖๘. นายอรรถวิทย์ วรรธนวินิจ
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๒
๖๙. นายสังเวียน รัตนมุง
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๒
๗๐. นายปิ่นทิพย์ สุจริตกุล
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๓
๗๑. นายสิงหะ สัตยธรรม
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลอุทธรณ์ ภาค ๓
๗๒. นายประสพสุข บุญเดช
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลอุทธรณ์ ภาค ๓
๗๓. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
๗๔. นายสุพล พันธุมโน
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
๗๕. นายสุทิน นาคพงษ์
ผู้พิพากษาศาลแพ่ง
๗๖. นายชวลิต พรายภู่
อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี
๗๗. นายวิเชียร ไชยะธรรม
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลแพ่งธนบุรี
๗๘. นายวิทยา วีระประจักษ์
ผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี
๗๙. นายเพ็ง เพ็งนิติ
อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้
๘๐. นายไสว จันทะศรี
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้
๘๑. นายสุนัย มโนมัยอุดม
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลแพ่งกรุงเทพใต้
๘๒. นายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
๘๓. นายชวเลิศ โสภณวัต
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
๘๔. นายสมศักดิ์ เอนกพุฒิ
ผู้พิพากหัวหน้าคณะในศาลอาญา
๘๕. นายอร่าม เลิศยนต์
ผู้พิพากหัวหน้าคณะในศาลอาญา

๘๖. นายประจักษ์ พุทธิสมบัติ
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี
๘๗. นายศิริชัย, สวัสดิ์มงคล
รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี
๘๘. นายสมศิลป์ โสเจยยะ
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลอาญาธนบุรี
๘๙. นายประดิษฐ์ เอกมณี
อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้
๙๐. นายธรรมนิตย์ ตันติยาวรงค์
เลขานุการศาลอาญากรุงเทพใต้
๙๑. นายอัมพร ทองประยูร
อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
๙๒. นายสุชาติ สุนทรีเกษม
เลขานุการศาลแรงงานกลาง
๙๓. นายโสภณ จันเทรมะ
อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาษีอากรกลาง
๙๔. นายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ
ในศาลภาษีอากรกลาง
๙๕. ดร.สมัคร เจียมบุรเศรษฐ์
ประธานผู้พิพากษาสมทบ
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
๙๖. นายศุลีมาศ สุทธิสัมพันธ์
รองประธานผู้พิพากษาสมทบ
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
๙๗. นายประเสริฐ ภักดีพัฒนพานิช
ผู้พิพากษาสมทบ
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
๙๘. นายจักรทิพย์ กิตติวัฒน์
ผู้พิพากษาสมทบ
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง

๙๙. นายอนุพงศ์ พรพนิต
กรรมการสงเคราะห์
ศาลจังหวัดสมุทรปราการ
๑๐๐. หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์
อธิบดีกรมคุมประพฤติ
๑๐๑. นายมนูญ เฉลิมช่วง
รองอธิบดีกรมคุมประพฤติ
๑๐๒. นายบัณฑิต รชตะนันทน์
รองอธิบดีกรมคุมประพฤติ
๑๐๓. นายบุญไชย ธนาพันธ์สิน
ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกระทรวง
ทำงานธุรการในตำแหน่ง
รองอธิบดีกรมคุมประพฤติ
๑๐๔. นายไกรสร บารมีอวยชัย
รองอธิบดีกรมบังคับคดี
๑๐๕. นายสรยุทธ สพรั่งผล
ผู้พิพากษาประจำกระทรวง
ทำงานธุรการในตำแหน่ง
เลขานุการกรมบังคับคดี
๑๐๖. คุณบุษยา พุทธโชติ
สถานีวิทยุรัฐสภา
๑๐๗. นายชาติพล ศรีพัฒน์
หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ
๑๐๘. นายชรินทร์ แช่มสาคร
หนังสือพิมพ์ไทยธุรกิจไฟแนนซ์
๑๐๙. คุณวราภรณ์ ขาวเอี่ยม
หนังสือพิมพ์วิวอินเตอร์
๑๑๐. นายจีรพันธ์ คุดรูา
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน
๑๑๑. นายเอนก เดชมณี
หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ
๑๑๒. คุณสุวิภา สุวีวัฒน์
หนังสือพิมพ์สยามโพสต์

๑๑๓. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์
หนังสือพิมพ์มติชน

๑๑๔. นายเลาหภาค ประดับแสง
สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง ๓

๑๑๕. คุณภัทรพา สิริพวงทอง
วิทยุเนชั่น

๑๑๖. นายธรรมสถิตย์ ผลแก้ว
หนังสือพิมพ์ไทยธุรกิจไฟแนนซ์

๑๑๗. คุณแจ่มจิต ระวีกุล
หนังสือพิมพ์ดอกเบี้ย

๑๑๘. นายศุภชัย ปัญญาดีเลิศ
หนังสือพิมพ์สยามบิสิเนส

๑๑๙. นายนพดล ก่อนิธิ
สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง ๙

๑๒๐. นายเชิงชาย หว่างอุ่น
หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์

๑๒๑. คุณวนาวัลย์ ชุนิกตัญญู
สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕

๑๒๒. นายภูมินทร์ พงษ์ไทรงาม
หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์

๑๒๓. นายสมชาย โควิวัฒน์
หนังสือพิมพ์ไทยไฟแนนเชี่ยล

๑๒๔. นายตรีเทพ พงษ์พรสงฆ์
ไทยสกายนิวส์

๑๒๕. คุณสมฤทัย ระวัง
หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น

๑๒๖. คุณเอื้องฟ้า แสนวิเศษ
หนังสือพิมพ์บ้านเมือง

๑๒๗. นายชัยฤทธิ์ ยนเปี่ยม
หนังสือพิมพ์บิสิเนส

๑๒๘. คุณชุติมา นุ่นเสน
หนังสือพิมพ์บ้านเมือง

๑๒๙. คุณวิไลวรรณ สุโนนคุณ
หนังสือพิมพ์ไทยไฟแนนเชี่ยล

๑๓๐. คุณสมพร เจริญฐิติรัตน์
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ

๑๓๑. นายวรพล กิตติรัตน์
สำนักข่าว ไอ เอ็น เอ็น

๑๓๒. นายต่อพงษ์ กฤตพันธ์
หนังสือพิมพ์สยามรัฐ

๑๓๓. นายฉัตรชัย นามคมมี
หนังสือพิมพ์สยามโพสต์

๑๓๔. คุณสุภาวดี สุสัณบุญทอง
หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์

๑๓๕. นายพิทยุทธ สร้อยทอง

๑๓๖. นายประวิทย์ จันทราประภาวัฒน์

๑๓๗. นายอมฤทธิ์ พูลสวัสดิ์

๑๓๘. นายสัญชัย ลีมันตร

๑๓๙. นายมานพ แจ่มเพ็ง

๑๔๐. นายอัสนี เรืองบุญ

๑๔๑. นายสมพงษ์ ก้องสมุทร

๑๔๒. นายกอปรลาภ อภัยภักดิ์

๑๔๓. นายอนุชา อุปการนิติเกษตร

๑๔๔. นายบุญชัย ศิริสมบูรณ์

๑๔๕. นายวิชาญ ทองคำ

๑๔๖. นายธนบูลย์ จิรานุวัฒน์

๑๔๗. นายประยูร ธีรพงษ์

๑๔๘. นายกฤต ไกรจิตติ

๑๔๙. นายประเสริฐ ภักดีพัฒนพณิช

๑๕๐. นายอนันตชัย คุณานันทกุล

๑๕๑. นายอรุณ เหลาประดิษฐ์

๑๕๒. นางธีรจิตต์ สถิโรดมวงศ์

๑๕๓. นายถาวร อรรถจินดา

๑๕๔. นางอังคณี วรทรัพย์

๑๕๕. นายประเทือง ช่างสลัก

๑๕๖. นางรจิตพร มนะเวส

๑๕๗. นายอนุชา กาศลังกา

๑๕๘. นายชวลิต รุ่งแสง
๑๕๙. นายสายัณห์ อังศุสิงห์
๑๖๐. นายพยนต์ สินธุนาวา
๑๖๑. นายธวัชชัย คงคาสวรรค์
๑๖๒. นายอาพัทธ์ สุขะนันท์
๑๖๓. นายอมตพร แสงเดช
๑๖๔. นางสาวกรรณิการ์ สองพิมพ์
๑๖๕. นายนิพัทธ์ สระฉันทพงษ์
๑๖๖. นางสาวตวงรัตน์ เลาหัตถพงษ์ภูมิ
๑๖๗. นายเจษฎา จันทบุรานันท์
๑๖๘. นางสาวสุกัญญา หอมชื่นชม
๑๖๙. นายปัญญา ใช้เฮ็ง
๑๗๐. นายวัชระ วัชรกาพ
๑๗๑. นางสาวไพลิน ศาสตราวาหะ
๑๗๒. นายประธาน ทิพยกะลิน
๑๗๓. นางสาวนพเก้า ชวรักษ์
๑๗๔. นางสาวปุณฑิกา สุทธิวิไล
๑๗๕. นายพินิจ กองสุข
๑๗๖. นายอรัญ ศรีสลวย
๑๗๗. นางสาวปิ่นอนงค์ สุนทรทิพย์
๑๗๗. นางศรีรัตน์ พลวงศ์
๑๗๘. นายธเนศ ตามจิตเจริญ
๑๗๙. ว่าที่ร้อยตรี สมศักดิ์ แพงมา
๑๘๐. นายมนูญ เหงียนวัน
๑๘๑. นายสรรค์ชัย ชญานิน
๑๘๒. นายวิภาส จารุพงษ์
๑๘๓. นายพินัยพงษ์ กระบิลสิงห์
๑๘๔. นายสุมิตร วงศ์ชะอุ่ม
๑๘๕. นายประจวบ กุลชาติ
๑๘๖. นางสาววันเพ็ญ เส็งปาก
๑๘๗. นายปิโยธร ฟูกลิ่น
๑๘๘. นางสาวสุชาดา นาคบำรุง
๑๘๙. นายวุฒิชัย เมืองเหนือ

๑๙๐. พลอากาศเอก กมล เดชะตุงคะ
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๑. พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกข์
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๒. นายชัชวาล อภิบาลศรี
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๓. พลเรือเอก เชี่ยว โรจนชลา
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๔. นายดุสิต ศิริวรรณ
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๕. นายทวี หนุนภักดี
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๖. พลเอก เธียร ชนไมตรี
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๗. นายอรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๘. พลเอก บรรจบ บุนนาค
สมาชิกวุฒิสภา
๑๙๙. พลเอก ประเสริฐ สารฤทธิ์
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๐. คุณหญิงกุลทรัพย์ เกษแม่นกิจ
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๑. นายอุมาร์ ตอยิบ
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๒. นายไพจิตร ปวะบุตร
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๓. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๔. นายยุทธ กิ่งเกตุ
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๕. นายวิชัย โถสุวรรณจินดา
สมาชิกวุฒิสภา
๒๐๖. นายเอกชัย เอกหาญกมล
สมาชิกวุฒิสภา

๒๐๗. นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา

๒๐๘. นายอาษา เมฆสวรรค์
รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง

๒๐๙. พลเอก วิชิต บุณยะวัฒน์
รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

๒๑๐. พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ
สมาชิกวุฒิสภา

๒๑๑. พันโท กมล ประจวบเหมาะ
อธิบดีกรมราชทัณฑ์

๒๑๒. นายวิวิทย์ จาตุปาริสุทธิ์
รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ฝ่ายวิชาการ

๒๑๓. นางอุไร คงขุน
ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาระบบ
คุมประพฤติ

๒๑๔. นายสมบูรณ์ ประสพเนตร
ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง

๒๑๕. นายเสน่ห์ เพ็ชรสม
ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง
บางขวาง

๒๑๖. นายกอบเกียรติ กสิวิวัฒน์
ผู้อำนวยการส่วนวิจัยและพัฒนา
ด้านทัณฑวิทยา

๒๑๗. นายเหรียญชัย วิไลพิศ
หัวหน้าผู้ตรวจราชการราชทัณฑ์

๒๑๘. นายแพทย์วิสัย พฤกษะวัน
ผู้อำนวยการศูนย์เวชศาสตร์ราชทัณฑ์

๒๑๙. นางสาวปรียาพร ศรีมงคล
ผู้อำนวยการกองนิติการ

๒๒๐. นางสุมาลี ประเสริฐประศาสน์
ผู้อำนวยการส่วนสังคมสงเคราะห์
และสวัสดิการ

๒๒๑. นายกมลี กลางประพันธ์
นักทัณฑวิทยา ๗

๒๒๒. นายบุญสุทธิ์ ธนูศิริ
ผู้อำนวยการส่วนจำแนกลักษณะ
และย้ายผู้ต้องขัง

๒๒๓. นายบุญช่วย พุทธิปาโมกข์
ผู้อำนวยการกองแผนงาน

๒๒๔. นายประมวล งานไตรโร
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๒๕. นางระเบียบ คณิตพันธ์
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๒๖. นายมานพ วุฒิยา
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๒๗. นางฉวีวรรณ ศิริวรรณธนกุล
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๒๘. นายกุณฑีย์ โกมลเปลิน
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๒๙. นางพัชรี จงตระกูล
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๓๐. ดร.รุจิรา พฤกษยาชีวะ
ผู้ตรวจการราชทัณฑ์

๒๓๑. นายณรงค์ชัย สุวารี
ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ
กรุงเทพมหานคร

๒๓๒. นายทวีป ไตรทอง
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางขอนแก่น

๒๓๓. นายประสงค์ ไชยเลิศ
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่

๒๓๔. นายนิกร สร้อยเพ็ชร
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางชลบุรี

๒๓๕. นายบุญชัย สิงหรา ณ อยุธยา
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเชียงใหม่

๒๓๖. นายสถาพร ศาตะสมิต
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครปฐม

๒๓๗. นายอำนวย มากบุญ
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางลพบุรี

๒๓๘. นายสมมิตร วรวาสน์
ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง
นครศรีธรรมราช
๒๓๙. นายไพโรจน์ ลัดทะพงษ์
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางพิษณุโลก
๒๔๐. นายเกียรติศักดิ์ วงศ์ไชยสุวรรณ
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางราชบุรี
๒๔๑. นายสนิทวงศ์ มณีสว่างวงศ์
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางสงขลา
๒๔๒. นายประหยัด จริงจิตร
ผู้บัญชาการเรือนจำกลางสมุทรปราการ
๒๔๓. นางอุไร เจระจิตติ
ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง
๒๔๔. ร.ต. โกศล ชื่นจิตร
ผู้อำนวยการสำนักคุมประพฤติ
๒๔๕. นายดุสิต บัณฑิต
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาพฤตินิสัย
๒๔๖. นายวัฒนา เวชวงศ์วาน
เลขานุการกรมราชทัณฑ์
๒๔๗. นายสุวัฒน์ บุญที่ยกุล
ผู้อำนวยการส่วนทัณฑปฏิบัติ
๒๔๘. นายโกวิทย์ กอสุราษฎร์
ผู้อำนวยการกองคลัง
๒๔๙. นายแพทย์ จอน เลอวิทย์วรพงษ์
ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกลาง
กรมราชทัณฑ์
๒๕๐. นางฐิติพร บุณยธนะ
หัวหน้าฝ่ายที่ดินและการจัดตั้งเรือนจำ
๒๕๑. นายพงษ์มิตร ประเสริสกุล
หัวหน้าฝ่ายอภัยโทษที่ ๑
๒๕๒. นายสุชิน ดำกระเด็น
หัวหน้าฝ่ายอภัยโทษที่ ๒
๒๕๓. นายทำนุ ประกิจสุวรรณ
นักทัณฑวิทยา ๖
๒๕๔. นางนุชนาถ ศรีเผดิจ
นักทัณฑวิทยา ๖
๒๕๕. นายทวีรัตน์ นาครเนียม
เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๖
๒๕๖. นางสาวพัชรภรณ์ กอบกุล
นิติกร ๔
๒๕๗. นายสุระศรี ฮาร์แรม
นิติกร ๕
๒๕๘. พลตำรวจโท สุนทร ซ้ายขวัญ
ผบช. รอง หน. ตร. ภาค ๙
๒๕๙. พันตำรวจโท สุรเดช ก้อนทอง
สว. งาน ๖ คด.
๒๖๐. พันตำรวจโท นิพนธ์ ภู่พันธุ์ศรี
รอง ผกก. สน. ทองหล่อ
๒๖๑. พันตำรวจโท รณรงค์ บุณยะกลัมพ
รอง ผกก. จราจร สน. ภาษีเจริญ
๒๖๒. พันตำรวจตรี นฤชา สุวรรณลาภา
๒๖๓. พันตำรวจตรี กัมพล อรุณปลอด
๒๖๔. พลตำรวจตรี สว่าง บูรพาเดชะ
ผู้ช่วย จตร.
๒๖๕. พลตำรวจตรี วาสนา เพิ่มลาภ
ผู้ช่วย ผบช. ก.
๒๖๖. พลตำรวจโท ธงชัย ไชยรักษ์
๒๖๗. พันตำรวจตรี พงษ์ธร บุญอารีย์
สว. ภาควิชากฎหมาย รร. นรต.
๒๖๘. ร.ต.อ. ปรีชา ไชยวุฒิ
รอง สว. งาน ๒ คด.
๒๖๙. ร.ต.อ. ไพฑูรย์ พันธุ์เจริญ
รอง สว. งาน ๔ คด.
๒๗๐. ร.ต.อ. ธีรนันทน์ กัณฑวงศ์
๒๗๑. นายอรรถพร จรจำรัส
๒๗๒. นายสมพงษ์ ก้องสมุทร
๒๗๓. นายสหการณ เพ็ชรมโน

๒๗๔. นายมณฑล เนียนเกษม
๒๗๕. นายสุวรรณ ทวิกาพันธ์
๒๗๖. นายชาติชาย สุทธิหอม
๒๗๗. นางสาวอธิรา อรุณหรัศมี
๒๗๘. ร.อ. จารุพล พงษ์สุริยา
๒๗๙. นายณรงค์ฤทธิ์ ธีรวรรค
๒๘๐. นายทักษพล เจียมวิจิตร
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๘๑. นางดุษณีย์ หันตรา
๒๘๒. นายทองสุด กลิ่นประภัศร
๒๘๓. นายชัยยศ สินธุประสิทธิ์
๒๘๔. นายปรีชา จำปารัตน์
รองเลขาธิการ ปปส.
๒๘๕. พลตำรวจตรี สุนทร บุญเรือง
ผู้ช่วย ผบช.น.
๒๘๖. พลตำรวจตรี พิชัย สุนทรสัจบูลย์
ผู้ช่วย ผบช. ผู้ช่วย หน. ภาค ๔
๒๘๗. พลตำรวจตรี สาทิส เฉลิมสุข
ผู้ช่วย ผบช. ผู้ช่วย หน. ภาค ๘
๒๘๘. พลตำรวจตรี มงคล ภมลบุตร
ผบก. อก. ภาค ๑
๒๘๙. พลตำรวจตรี วันชัย ศรีนวลนัด
ผบก. ประจำ สกพ.
๒๙๐. พ.ต.อ. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์
รอง ผบก. หน. ภ. จว. นครนายก
๒๙๑. พ.ต.อ. วสันต์ วัสสานนท์
รอง ผบก. อก. ภาค ๖
๒๙๒. พ.ต.อ. ไพบูลย์ สิงหวณิช
รอง ผบก. อก . ภาค ๗
๒๙๓. พ.ต.อ. อมรินทร์ อัครวงศ์
รอง ผบก. วก. รร. นรต.
๒๙๔. พ.ต.อ. กวี เผ่าเพ็ง
รอง ผบก. หน. ส่วนวิชากฎหมาย
ฝ่ายการศึกษา สบพ. บช. ศ.
๒๙๕. พ.ต.อ. นุกูล โสมทัต
รอง ผบก.ป. บช.ก.
๒๙๖. พ.ต.อ. กิตติศักดิ์ กุสลกิตติ
รอง ผบก. ปปป. ตร.
๒๙๗. พ.ต.อ. จักรทิพย์ กุญชร ณ อยุธยา
รอง ผบก.น. เหนือ บช.น.
๒๙๘. พ.ต.อ. เอนก แสงฉาย
๒๙๙. พ.ต.อ. สุพจน์ ณ บางช้าง
รอง ผบก. วช.
๓๐๐. พ.ต.อ. วุฒิ วิทิตานนท์
ผกก. ๑ บก. อก. ภาค ๕
๓๐๑. พ.ต.อ. ไพฑูรย์ เพิ่มศิริวิศาล
ผกก. ภาควิชาการสืบสวน
ส่วนวิชาการสืบสวนและสอบสวน
บก.วก.รร. นรต.
๓๐๒. พ.ต.อ. ชาญ วัฒนธรรม
ผกก. (ทำหน้าที่นิติกร) คด.
๓๐๓. พ.ต.อ. ไชยศรี พงษ์พัฒน์
ผกก. กองคดี
๓๐๔. พ.ต.อ. โฉลก กรพุกกะณะ
รอง ผบก. คด.
๓๐๕. พ.ต.อ. วิรัตน์ กีรติขจร
รอง ผบก.คด.
๓๐๖. พ.ต.อ. โดม วิศิษฏ์สรอรรถ
รอง ผบก. วช.
๓๐๗. พ.ต.อ. ฉลอง สนใจ
ผกก. อต.
๓๐๘. พ.ต.อ. จุตติ ธรรมมโนวานิช
ผกก. รร. นรต.
๓๐๙. พ.ต.อ. อาจิณ โชติวงศ์
รอง ผบก. ส่วนอำนวยการ
และการพัฒนา สกพ.
๓๑๐. พ.ต.ท. ณัฐชัย วิรุฬจรรยา
รอง ผกก. ๑. อศ.

๓๑๑. พ.ต.ท. บุญมี จีระเรืองวัฒนา
สว. งาน ๒ คด.

๓๑๒. นายชาติชาย สุทธิกลม
ผอ. กองตรวจสอบทรัพย์สิน
คดียาเสพย์ติด ปปส.

๓๑๓. นายวิชัย ศรีขวัญ

๓๑๔. นายประวิทย์ พิพัฒน์กุลสวัสดิ์
อัยการพิเศษประจำกรม

๓๑๕. นายประทีป ตรีวิมล
รองอัยการพิเศษประจำกรม

๓๑๖. นายพูลสวัสดิ์ จรรยาสัณห์
อัยการพิเศษประจำกรม

๓๑๗. นายประพันธ์ นัยโกวิท
รองอัยการพิเศษประจำกรม

๓๑๘. นายปรีชา วราโห
อัยการพิเศษประจำกรม

๓๑๙. นายวิรัช กาญจนเวนิช
รองอัยการพิเศษฝ่ายคดี

๓๒๐. นายวัลลภ ตันติกุล
รองอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง

๓๒๑. นายศิรินทร์ เฉลิมวัฒน์
รองอัยการพิเศษฝ่ายคดี

๓๒๒. นายวิวัฒน์ ดวงจันทร์
รองอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ

๓๒๓. นายมุรธา วัฒนะชีวะกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๒๔. ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๒๕. ผศ.ดร. สมพงษ์ จิตระดับ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๒๖. ผศ. นภ กาญจนกันติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๒๗. ผศ. สมบัติ สุพพัตชัย
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๒๘. รศ. กมลทิพย์ คติการ
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๒๙. ผศ. อัจฉราพรรณ เทศะปุรณะ
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๓๐. นางยินดี ต่อสุวรรณ
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์

๓๓๑. นางศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๓๒. ผศ. อัศวิน วัฒนวิบูลย์
มหาวิทยาลัยมหิดล

๓๓๓. ผศ. สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์
คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๓๔. รศ. สุพล อิงประสาร
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๓๕. รศ. จรัล เลิงวิทยา
คณบดีคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

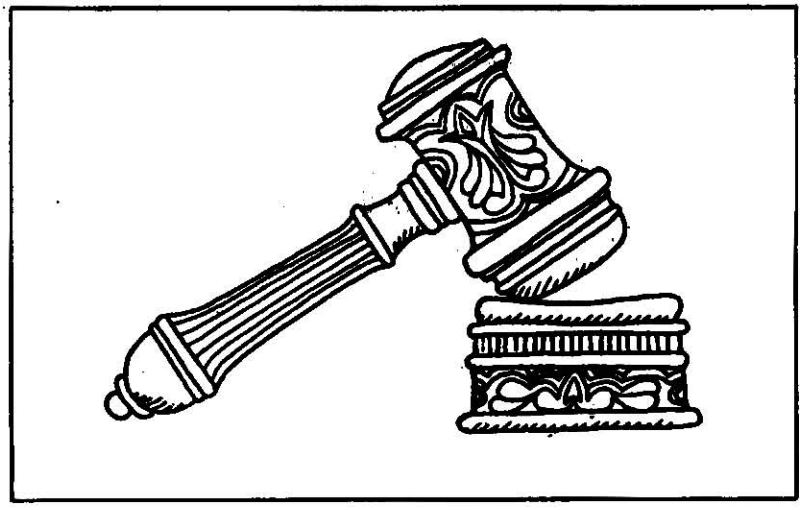
๓๓๖. รศ.ดร. สมชาย กษิตติประดิษฐ์
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๓๗. รศ. สุวิทย์ นิ่มน้อย
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๓๘. รศ. มรกต ชิณเครือ
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๓๙. รศ. ประกอบ ประพันธุ์เนติวุฒิ
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓๔๐. รศ.ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๓๔๑. รศ.ดร. นิยม รัฐอมฤต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๓๔๒. ผศ. รัชนีกร โชติชัยสถิตย์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
๓๔๓. นายสถิตย์ เพ็งไธสง
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
๓๔๔. ผศ. พรชัย รัศมีแพทย์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
๓๔๕. อาจารย์ชมชื่น มัณยารมณ์
มหาวิทยาลัยธุกิจบัณฑิต
๓๔๖. นางวิมลศิริ ชำนาญเวช
วิทยาลัยเซนต์จอห์น
๓๔๗. นายโพยม อรัณยกานนท์
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๔๘. นางจุฑามณี เอี่ยมสุพรรณ
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๔๙. นางผ่องศรี บุญญศิริกุล
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๐. นางรจิต มหาวิหากานนท์
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๑. นางจินตนา พลอยภัทรภิญโญ
๓๕๒. นายอร่าม เสนามนตรี
ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๒
๓๕๓. รศ. ประสิทธิ์ โฆวิไลกูล
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๔. นายชัยยุทธ์ ชัยสิทธิ์
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๕. นายประทักษ์ สิมิพิชัยเชษฐ์
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๖. นางสาวนิตยา กล่อมสังข์
กรรมการสภาวิจแห่งชาติ
๓๕๗. นางสาวกุสุมา ประชุมชนะ
๓๕๘. นางมลวรรณ พิโรจน์รัตน์
๒๕๙. รศ. พิชัย แก้วลำภู
๓๖๐. นายประพันธุ์ ทุตะสิงห์
๓๖๑. นายธีระพันธุ์ อรุณรัศมีโชติ
๓๖๒. นายสกุล ศรีพรหม
๓๖๓. นายไพศิษฐ์ พันธ์วุฒิ
อัยการประจำกรม
๓๖๔. นายกายสิทธิ์ พิศวงประการ
๓๖๕. นายปิยะนันท์ พันธุ์ชะวาณิช
อัยการประจำกรม
๓๖๖. นายโชคชัย พิทยาอารยา
อัยการประจำกรม
๓๖๗. นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
อัยการประจำกอง
๓๖๙. นายวิโรจน์ บุปผากลิ่น
อัยการประจำกอง
๓๗๐. นางสาวรุจิวรรณ ผลัญชัย



"FIAT JUSTITIA, RUAT COELUM."

จงประสาทความยุติธรรม

แม้ฟ้าจะถล่มก็ตามที

ขอกราบขอบพระคุณ

- ❑ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี
- ❑ ฯพณฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
- ❑ ฯพณฯ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
- ❑ กระทรวงยุติธรรม
- ❑ คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
- ❑ คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร
- ❑ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์
- ❑ สำนักงานอัยการสูงสุด
- ❑ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย
- ❑ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
- ❑ สภาทนายความ
- ❑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง กระบวนการยุติธรรม และรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ของ คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ISBN : 974-89625-5-5

ผู้จัดพิมพ์ : กรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

พิมพ์ครั้งแรก : มีนาคม ๒๕๓๙

จำนวนพิมพ์ : ๕,๐๐๐ เล่ม

บรรณาธิการ : รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์

คำนำ : ฯพณฯ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อาร์ตเวอร์ค/รูปเล่ม

คอมพิวกราฟฟิค : ประเทือง ช่างสลัก

พิสูจน์อักษร : เมธาวี สุขสวัสดิ์นุวงษ์
ชลธิชา มีแสง

ประสานงาน : พันตำรวจตรี นฤชา สุวรรณลาภา

พิมพ์ที่ : บริษัท เค.พี. พริ้นติ้ง จำกัด

เลขที่ ๒๕-๒๖ ถนนประชาธิปไตย แขวงบ้านพานถม เขตพระนคร กรุงเทพ ฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๒๘๒๔๗๖๓ โทรสาร ๒๘๓๗๘๔๖ นายเกษม ชินะพุทโธ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

16504 ฉ.1

รภ
58
ว.1345
2539

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กอง - กรรมาธิการ.

รายงานการประชุมทางวิชาการ และสรุปผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง กระบวนการยุติธรรม และเรื่องพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และทางแพ่ง

"...แม้ว่าในระบบนิติสังคมหรือนิติรัฐ หลักกฎหมายจะมีความศักดิ์สิทธิ์เพียงใดก็ตาม แต่ก็อาจมีเหตุผลบางประการ ซึ่งเรียกว่า คุณค่าสังคม หรือ Valeurs Sociales เช่น ความยุติธรรมหรือความมั่นคง ปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งอาจมีน้ำหนักเหนือกว่าหลักกฎหมายชั่วระยะเวลาหนึ่ง และถูกนำมาใช้แทนที่หลักการใหญ่ได้...การเปลี่ยนหลักการหรือการงดใช้หลักการเพื่อใช้ข้อยกเว้นแทน...พึงกระทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม...มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ..."(๑)

คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๙

(๑) จาก "หลักกฎหมายกับข้อยกเว้น" ของศาสตราจารย์ พันเอก ดร.ถนัด คอมันตร์