

คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร

Who is check and balance in non-prosecution order

พุดมพร เจียรประวัติ¹

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2559 เพิ่มเติมมาตรา 145/1 บัญญัติให้อำนาจตำรวจระดับผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร เฉพาะในคดีที่ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน เป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ หรือถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุล ทั้งคดีที่พนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจทำการสอบสวน แต่ในปัจจุบันนี้ยังคงเหลือเฉพาะคดีที่พนักงานสอบสวนที่ไม่ใช่ตำรวจเป็นผู้สอบสวน

ในการแก้ไขกฎหมายในแต่ละครั้ง ย่อมเกิดการโต้แย้งขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเสียอำนาจ หรือเห็นชอบตอบรับจากผู้ที่ได้รับอำนาจ หรือในทางตรงกันข้าม อาจเกิดความพึงพอใจจากฝ่ายที่สูญเสียอำนาจ หรืออาจเกิดความไม่พึงพอใจจากฝ่ายที่ได้อำนาจ โดยเหตุผลที่แต่ละฝ่ายนำเสนอขึ้น ล้วนเป็นเหตุผลที่ได้สรรหาเพื่อสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตน

อย่างไรก็ตาม หากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการพิจารณาคดีไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด หากยึดหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่แล้ว ย่อมเป็นหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชน และไม่ว่าอำนาจหน้าที่จะไปอยู่ที่องค์กรใด การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ย่อมนำมาซึ่งความบริสุทธิ์ ยุติธรรมบังเกิดขึ้นแก่ประชาชน อันจะสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างยั่งยืนตลอดไป

คำสำคัญ: พนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้อง ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

Abstract

At present, the Law of Criminal Procedure Code has been amended. Announced by the National Council for Peace and Order 115/2557, dated 21 July / 2559, Article 145/1 states more power to the police commissioner or deputy commissioner, who was in command of the officers responsible for the other provinces excluding Bangkok and whereas a police officer is inquisitor, to control, monitor or send the balance of the prosecutor not to indict. Originally, the authority is designated to the provincial governor to control, check and balance on the case that a police officer investigates, but later the authority rests upon the case that non-police officers are investigators.

¹ อาจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

To amend the law each time, it was the argument of those who have lost the power to approve or feedback from those who have been authorized. In contrast, they may be satisfied by the party that lost power or they may not get the satisfaction of the parties. The reasons for each presentation are the reasons that have contributed to the support of their party.

However, if the amendment is based on the protection of the rights and freedoms of the people and the jurisprudence, the use of the power to control, investigate, and balance the trial at any stage should allow people to access the justice system. And no matter where the authority is, the criminal justice proceedings will bring fairness to the public. Thus, this will form a confidence in the criminal justice system.

Keywords: prosecutor, non-prosecution order, check and balance

ความนำ

คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร? เป็นคำถามที่ผู้เขียนตั้งใจกำหนดขึ้นมา เพื่อเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ว่า อำนาจในการควบคุมตรวจสอบ หรือถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการในคดีที่เกิด อ้างว่า หรือเชื่อว่าได้เกิดในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ควรที่จะอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม หรือควรที่จะอยู่ที่ตำรวจระดับผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ทำให้ลดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมตรวจสอบ หรือถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ซึ่งเดิมนั้นมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลทั้งคดีที่พนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจทำการสอบสวน แต่ในปัจจุบันนี้ยังคงเหลือเฉพาะคดีที่พนักงานสอบสวนที่ไม่ใช่ตำรวจเป็นผู้สอบสวนเท่านั้น หากการแก้ไขกฎหมายนี้ได้กระทำในช่วงรัฐบาลปกติแล้ว ย่อมเกิดประเด็นในการคัดค้านกันอย่างมากมาย และเชื่อว่ามีความเป็นไปได้น้อยที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ได้

ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ว่าอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการควรที่จะเป็นขององค์กรใด ขอนำแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์หาความเหมาะสมว่าควรที่จะเป็นขององค์กรใดต่อไป

เนื้อหา

การตรวจสอบถ่วงดุล คือ กลไกในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้ประชาชนเข้าถึงการใช้อำนาจและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อันจะเป็นหลักประกันในการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

รัฐสมัยใหม่ (modern state) มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นพลเมืองของตน มีความสามารถที่จะทรงสิทธิ มีหน้าที่ต่างๆ และมีเจตนาของตนแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นพลเมืองของตน เป็นเจ้าของอำนาจการปกครองแผ่นดิน เรียกว่า อำนาจอธิปไตย แต่รัฐย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตย (ชาลส์ ฌ็อง ฌัก, 2540) กระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่ง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการต่างๆ แทน เรียกว่า องค์การของรัฐ ซึ่งการปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่เดิมนั้น ศูนย์กลางของอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดทุกอย่างจะอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรอันใดสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐนี้ เพิ่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงหลังจากที่มีสามารถแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้

3 หลักย่อย (บรเรจิด สิงคะเนติ, 2548)

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ที่มุ่งหมายจะป้องกันการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตของผู้ปกครอง เพื่อเป็นการประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจำกัดมิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงบุคคลหรือองค์กรเดียว เพราะการใช้อำนาจที่พอเหมาะพอควร จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจำกัดของรัฐในลักษณะที่ให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม เปรียบเสมือนพันธกรณี

หน้าที่แตกต่างกันของรัฐจะต้องได้รับการรับประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากกัน อย่างน้อยต้องมีอิสระในการแต่งตั้งภายในและในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเอง (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2548) อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มีข้อเหนือกว่าในลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีความมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน และถือว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ก็คือ การคานและดุลอำนาจนั่นเอง

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ เป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย (บรเรจิด สิงคะเนติ, 2548) กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครอง จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ ที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่มีผลกระทบสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

3. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาคสิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นสิทธิพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีการยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกชน ในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนไป ตามความประสงค์ของบุคคลนั้นๆ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ

ของปัจเจกชนโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบให้อำนาจกระทำการได้ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงมีการนำหลักแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้รับความรับรองคุ้มครอง และนอกเหนือจากหลักแบ่งแยกอำนาจแล้ว ได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกละเมิดจากอำนาจรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการบังคับทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่า ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2548)

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เป็นการจัดการให้การดุลและคานการใช้อำนาจ ที่มีความสำคัญในหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการ

สาธารณะก็ตามที่ ทั้งนี้เพราะ หลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน เพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล จึงเป็นหลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ หลักการตรวจสอบถ่วงดุลอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ (ธีรวัฒน์ เชื้อพอพล, 2551)

การตรวจสอบ (Checks) หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะตรวจสอบการกระทำหรือดำเนินการขององค์กรอื่น

การถ่วงดุล (Balances) หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการยับยั้ง การใช้อำนาจขององค์กรอื่น

ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุล จึงหมายความว่า การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง รวมถึงมีอำนาจในการยับยั้ง จำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วย การตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามภาวะวิสัย คือมีความเป็นกลางเป็นไปตามเหตุและผลในแต่ละกรณี

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน หมายถึง กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรนั่นเอง ไม่มีองค์กรภายนอกอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง การตรวจสอบควบคุมภายใน ยังสามารถแบ่งออกตามลักษณะโครงสร้างการบริหารขององค์กรนั้นได้อีก คือ การควบคุมตรวจสอบโดยระบบการบังคับบัญชา ที่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในตามลำดับชั้น โดยให้ผู้บังคับบัญชา

ใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจ เมื่อเกิดกรณีที่มีการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการแก้ไข รวมถึงการมีอำนาจเพิกถอนแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และการควบคุมตรวจสอบโดยการกำกับดูแล เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกันตามหลักการกระจายอำนาจ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2548) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย

2. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก หมายถึง กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2549) ซึ่งในกรณีที่ต้องครุฑที่มีหน้าที่ตรวจสอบนั้น มีอำนาจยับยั้งการใช้อำนาจของครุฑที่ถูกตรวจสอบด้วยแล้ว ก็ถือเป็นการถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกนั้นมีเพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้ การถ่วงดุลการใช้อำนาจเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับการตรวจสอบ เนื่องจากก่อนที่จะมีการยับยั้งการใช้อำนาจจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าสมควรแก่กรณีหรือไม่สมควรที่จะถูกยับยั้งหรือไม่ หากยังยั้งไว้โดยขาดการ

ตรวจสอบแล้ว ต้องถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอาชญากรรม โดยการหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในคดี เพื่อมิให้สิทธิของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินคดีอาญามีความสำคัญว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ร่วมในคดีที่มีสิทธิพื้นฐาน กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความสำคัญจึงเป็นการดำเนินการที่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของบุคคลควบคู่กันไป

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจ และมีการกำหนดมาตรการ วิธีการ และกลไกที่ทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน การเปิดให้องค์กรอื่นได้ตรวจสอบรับรู้และเข้าถึงข้อมูลนั้นคือ ความโปร่งใส ของการใช้อำนาจและการเปิดให้องค์กรอื่นสามารถยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบได้นั้นคือ ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ (คณิต ณ นคร, 2548) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานให้ใช้ภายในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจอย่างมีความเป็นภาวะวิสัย มุ่งค้นหาความจริงในเนื้อหาของคดีเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในคดี ไม่ใช่ใช้อย่างอำเภอใจของเจ้าพนักงานรัฐแต่ละคน เพราะอำนาจนี้เป็นอำนาจที่อาจนำไปใช้ในทางที่ผิดได้โดยง่าย การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรของรัฐจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาประกอบด้วยหลายองค์ประกอบที่ต้องทำหน้าที่ให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และในการดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายบางกรณีจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น งานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องมีการกำหนดกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐไว้ในกฎหมายต่างๆ กัน ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีการบัญญัติการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกไว้หลายกรณี เช่น การจับการค้น เป็นต้น นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

2. การควบคุมตรวจสอบในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดให้อำนาจองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ที่กำหนดให้องค์กรภายนอกควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจยังยั้งจึงปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจับกุม การค้น การควบคุม การคุมขัง การปล่อย เป็นต้น

3. การควบคุมตรวจสอบในพระราชบัญญัติอื่น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่สอบสวนในคดีที่มีลักษณะพิเศษ เช่นคดีที่ให้ผลตอบแทนผู้กระทำผิดเป็นอย่างมาก

วิธีการหรือการกระทำความผิดมีความซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผู้ทรงอิทธิพลเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมที่เป็นองค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาเป็นบุคคล 2 จำพวก เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงการดำเนินคดีอาญาได้อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ดังนี้

1. ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ เช่น หญิงมีสามี ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้แทนเฉพาะคดี คือ ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4, 5 และ 6

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรงนั้น จะเป็นวิธีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งตรงต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจ ที่จำเป็นต้องมีระบบในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจ

2. พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นก็ได้

การฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยอัยการนั้น อัยการจะฟ้องคดีอาญาโดยที่ไม่มีการสอบสวนโดยชอบจากพนักงานสอบสวนมาก่อนไม่ได้ จะเห็นได้ว่าหน้าที่อัยการจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการสอบสวนซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกองค์กรหนึ่ง

การสอบสวน เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม โดยการสอบสวนนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิต่างๆในอันที่จะสู้คดีได้อย่างเต็มที่ จึงต้องได้รับทราบว่าเขาถูกกล่าวหาอย่างไร เพื่อให้โอกาสในการแก้ข้อกล่าวหาในชั้นเจ้าพนักงาน (คดี ณ นคร, 2548) ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ต้องสองสวนปากคำผู้ต้องหา ก่อนฟ้องศาลเสมอ และการสอบสวนในเรื่องเดียวกันนั้นต้องมีเพียงสำนวนเดียว อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไม่ได้ติดกับทอที่ อันเป็นไปตามหลักบุคคลจะเดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีอาญาเรื่องที่มีคำพิพากษาแล้ว หรือมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการแล้ว หรืออาจเป็นคดีที่กำลังดำเนินการอยู่ของพนักงานหรือระหว่างการดำเนินคดีของศาล จะรื้อมาดำเนินคดีอีกไม่ได้

การสอบสวนเป็นกระบวนการในการค้นหาความจริง ตามหลักการตรวจสอบซึ่งครอบคลุมเนื้อหา 2 ประการ คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับ เพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งคดี พนักงานสอบสวนจึงมิใช่คู่ต่อสู้ของผู้ต้องหา แต่ต้องทำหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อค้นหาตรวจสอบให้ได้ความจริงแท้ในข้อหา โดยต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดทุกด้านเกี่ยวกับคดี ไม่ว่าจะเป็นด้านที่เป็นคุณหรือเป็นโทษของผู้ต้องหา หรือที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา เพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวนจึงต้องทำในกรอบของกฎหมาย ไม่กระทำการตามอำเภอใจ อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมิให้ต้องได้รับความเดือนร้อนเกินสมควรจากการใช้อำนาจรัฐ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

สำนวนการสอบสวนที่ผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมานั้น จะมีทั้งสำนวนการสอบสวนที่ไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาเป็นใคร ในสำนวนประเภทนี้พนักงานสอบสวนจะมีความเห็นงดการสอบสวน หรือความเห็นควรให้งดการสอบสวน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราโทษในคดีที่ทำการสอบสวนนั้น ส่วนในคดีที่รู้ตัวผู้กระทำผิด ซึ่งอาจมีทั้งประเภทที่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีแล้ว หรือยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดี พนักงานสอบสวนจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปให้อัยการพร้อมสำนวนการสอบสวน ซึ่งหลังจากอัยการตรวจสำนวนการสอบสวนแล้ว อัยการอาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนอย่างใดอย่างหนึ่งเพิ่มเติมได้ หลังจากนั้นอัยการจะมีความเห็นทางคดีเป็นคำสั่งดังนี้

1. คำสั่งฟ้อง ก็สั่งให้พนักงานสอบสวนจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา ในกรณีที่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดี หรือในกรณีที่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีแล้ว ก็เสนอคำฟ้องต่อศาลต่อไป

การฟ้องคดีอาญาต่อศาลนี้ จะเป็นการนำคดีอาญาที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดต่อศาล เมื่อคดีถึงศาลแล้วจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ อำนาจหน้าที่ของอัยการต่อไป

2. คำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งหากไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดแล้ว จะมีองค์กรที่จะต้องควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลในการใช้อำนาจของอัยการ อันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเมื่อคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเป็นคำสั่งเด็ดขาดแล้ว กฎหมายห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะ ทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้

เมื่อประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว ในทางตรงกันข้ามกลับให้อิสระในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และกฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการดำเนินคดีของอัยการ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

เมื่อคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการ มีผลทำให้ไม่อาจสอบสวนดำเนินคดีกับบุคคลนั้นในเรื่องนั้นอีก นั่นก็หมายความว่าอัยการไม่อาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีในเรื่องนั้นได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี อันทำให้ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นอันจบไป ผู้ต้องหาที่จะพ้นข้อกล่าวหาไป ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการสั่งไม่ฟ้องของอัยการที่ไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันจะเป็นหลักประกันความยุติธรรมในคดีอาญาได้

เดิมการควบคุมตรวจสอบและการถ่วงดุลการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ซึ่งหากคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ในกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจของพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น แยกคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัตินี้ให้นำมาบังคับ ในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

จากบัญญัติมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. เปลี่ยนระบบการสังเกตและการถ่วงดุล คดีอาญาในต่างจังหวัด ซึ่งเดิมนั้นในการสอบสวน คดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวน (ไม่จำกัดว่าจะเป็น พนักงานสอบสวนจากองค์กรใด) มีความเห็นทางคดี คือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากับบุคคลใดแล้ว และส่งสำนวนให้อัยการจังหวัด หากอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ก็จะส่งสำนวนและความเห็นทั้งของ พนักงานสอบสวนและอัยการไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นชี้ขาดในคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรสั่งไม่ฟ้องตามอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งกับอัยการ คือเห็นควรสั่งฟ้องตามพนักงานสอบสวน ก็จะต้องส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด แต่ในปัจจุบันได้แก้ไขเพิ่มเติมมีสาระสำคัญคือ คดีอาญาในต่างจังหวัดที่พนักงานสอบสวนเฉพาะที่ ตำรวจ เป็นผู้ทำการสอบสวนได้มีความเห็นทางคดีคือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาและส่งสำนวนให้อัยการ หากอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ก็จะส่งสำนวนและความเห็นทั้งของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) และอัยการไปที่ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ นั้นมีความเห็นชี้ขาดในคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งหากผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ เห็นควรสั่งไม่ฟ้องตามอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่หากผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ เห็นแย้งกับอัยการ คือเห็นควรสั่งฟ้องตามพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ก็จะต้องส่งสำนวนกลับไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงาน

สอบสวนตำรวจ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐบุคคลใหม่ที่ไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจมาก่อน เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ นอกจากนี้ ในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวยังให้อำนาจผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลมอีกด้วย

2. ลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ให้อำนาจเฉพาะในคดีที่พนักงานสอบสวนที่ไม่ใช่ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เช่น พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง หรือ พนักงานสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

สำหรับการสอบสวนคดีอาญาที่อำนาจสอบสวนอยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบนั้นจะเป็นตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนจากองค์กรของรัฐอื่น เมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุล ยังเป็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เช่นเดิม

ประเด็นที่จะต้องวิเคราะห์ว่าการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรใด ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวนตำรวจ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการในการตัดสินใจ คือ หลักประกันในการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ จึงมีต้องวิเคราะห์ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความรู้ที่จะใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ การทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้อง

ของอัยการนั้น ผู้ทำหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ในด้านกฎหมาย กล่าวคือจะต้องจบการศึกษาทางกฎหมาย ระดับต่ำสุดคือนิติศาสตรบัณฑิต เพราะหากไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย หรือรู้น้อยกว่าระดับปริญญาตรีทางกฎหมายแล้ว มุมมองในการทำหน้าที่จะไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลทางกฎหมาย หลักประกันในการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจถูกละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญได้

เมื่อได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจะพบว่า ส่วนใหญ่จะจบการศึกษาปริญญาตรีด้านรัฐศาสตรบัณฑิต เพื่อมาทำหน้าที่นักบริหาร นักปกครอง มีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จบการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต ส่วนผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจ นั้น ส่วนใหญ่ที่ก้าวหน้าในหน้าที่ราชการจนเดิมโตไปถึงตำแหน่งนั้น ซึ่งมียศพลตำรวจตรี หรือ พลตำรวจโท ส่วนใหญ่จะจบการศึกษาปริญญาตรีทางกฎหมาย หรือจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ แม้ว่าจะไม่ได้วุฒินิติศาสตรบัณฑิต แต่หลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนนายร้อยตำรวจจะมุ่งเรียนกลุ่มกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อจะได้ออกมาทำหน้าที่พนักงานสอบสวน หรือบางคนได้ศึกษาเพิ่มเติมจนจบการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต หรือในระดับสูงกว่านั้น

2. ความพร้อมและความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ทำหน้าที่จะต้องมีความพร้อมและความชำนาญในการทำหน้าที่ เพื่อควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ มีแผนงานเฉพาะ และมีบุคลากรในการทำหน้าที่อย่างเป็นระบบ บุคลากรนั้นมีความรู้ความชำนาญในการตรวจสอบ คัดกรอง และสรุปเพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจทำความเข้าใจ

กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของ

อัยการมาอย่างยาวนาน ดังนั้นย่อมมีแผนงานที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ และแม้ว่าจะมีปลัดซึ่งต้องคัดจากผู้จบปริญญาตรีทางกฎหมายมาทำหน้าที่ แต่ความพร้อมในการทำหน้าที่ย่อมมีน้อย เพราะประสบการณ์ของปลัดนั้น ไม่เคยผ่านงานสอบสวนมาก่อน ความไม่พร้อมจึงเกิดขึ้น และแม้ว่าปัจจุบันฝ่ายปกครองจะนำคดีอาญาหลายพระราชบัญญัติไปทำการสอบสวน แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่มีการสอบสวนดำเนินคดีอย่างจริงจัง แทบจะหาไม่พบว่าอำเภอใดได้ทำการสอบสวนคดีอาญา

ในส่วนของการตรวจนั้นเมื่อตำรวจได้รับการเลื่อนยศเป็นร้อยตำรวจตรี และถ้าตำรวจนั้นจบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต หรือจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวน ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญามาโดยตลอด อาจมีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง แต่ประสบการณ์ความพร้อม และความชำนาญในการทำสำนวนการสอบสวน การวิเคราะห์พยานหลักฐานยังคงมีอยู่ในตัว และเมื่อเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการจนถึงผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ย่อมพร้อมที่จะทำหน้าที่ด้านกฎหมาย โดยที่ไม่ต้องเริ่มต้นเรียนรู้ใหม่

3. ความรู้เท่าทันในเหตุผลของการสั่งไม่ฟ้อง เหตุผลที่อัยการจะใช้ในการสั่งคดีนั้น ย่อมอาศัยหลักการในกฎหมายพยานหลักฐานในการมีความเห็นเสมอ เพราะอัยการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ ดังนั้นมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานจะต้องอิงมาตรฐานที่ผู้พิพากษาได้ใช้ กล่าวคือ จะไม่พิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย

บทสรุป

หากได้ศึกษาบทบัญญัติมาตรา 145 และ 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นว่าคดีที่เกิด อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดใน กรุงเทพมหานคร ซึ่งพนักงานสอบสวนเป็นตำรวจ เมื่ออัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องในคดีนั้น ส่วนงานการสอบสวนและความเห็นจะส่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุล คำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว ซึ่งมีมาช้านาน เช่นเดียวกับให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ด้วยเหตุผลที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น ประกอบกับอยู่ในช่วงสถานการณ์ที่เหมาะสม จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนตำรวจในต่างจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ อย่างไรก็ตามกฎหมายยังคงให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ แต่เฉพาะคดีที่พนักงานสอบสวนไม่ใช่ตำรวจเท่านั้นเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะ

หากได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการในการบริหารราชการแล้ว จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่อื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก การที่จะให้ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ เพียงลำพังย่อมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การทำหน้าที่ของผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการจำเป็นต้องมีคณะทำงาน เพื่อตรวจสอบ คัดกรองความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการชั่ง

น้ำหนักพยานหลักฐานหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันผู้บัญชาการในแต่ละกองบัญชาการ ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่คณะทำงานที่แต่งตั้งมาทำหน้าที่นั้น แม้จะเป็นผู้ที่จบการศึกษาด้านกฎหมาย เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำสำนวนการสอบสวนมาก่อน และย่อมเป็นผู้ที่รู้เท่าทันการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ อันจะนำไปสู่การคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน แต่ผู้ทำหน้าที่คณะทำงานดังกล่าว นั้น ถูกแต่งตั้งมาจากตำแหน่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เป็นคณะทำงานให้กับผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะ ทำให้การทำหน้าที่ขาดความต่อเนื่องและเป็นมืออาชีพ

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น ในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 145/1 วรรคท้าย โดยใช้ข้อความนี้ “ให้มีหน่วยงานและผู้ทำหน้าที่เฉพาะในการช่วยเหลือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง การกำหนดหน่วยงานและตำแหน่งให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา”

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณิต ฦ นคร. (2548). **ความเป็นประชาธิปไตยใน
กระบวนการยุติธรรม**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน
จำกัดพิมพ์อักษร.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). **การปรับปรุงองค์กรรัฐ :
การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ
หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ**. กรุงเทพฯ : กราฟิค
ฟอร์แมท (ไทยแลนด์).

ธีรวัฒน์ เอื้อพอล. (2551). **มาตรการตรวจสอบ
ถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษากรณีการ
ชั้นสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม**.
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการ
ควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2549). **ประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญาฉบับอ้างอิง**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์วิญญูชน.