



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

จัดทำโดย นายวันชัย โตความรู้
รหัส 590430

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทคัดย่อ

ภายใต้ความวุ่นวายซึ่งตีขึงเด่นและการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้ประเทศชาติเกิดความวุ่นวายและเกิดคดีความทางอาญาขึ้นจำนวนมากกับความวุ่นวายที่เกิดขึ้น มีการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับความวุ่นวายเหล่านั้น และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นจุดหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่ามีหลายมาตรฐาน หนึ่งในกระบวนการระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ซึ่งการขอลปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่ใช่จะใช้หลักกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องใช้จริยธรรมและคุณธรรม ความเสมอภาคและหลักเหตุผล ที่มีหลักสำคัญคือการกำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองด้วยความเท่าเทียมกัน รวมทั้งความยุติธรรมและโปร่งใสของบุคลากรขององค์กรที่เกี่ยวข้องด้วย มิเช่นนั้นความยุติธรรม ความเสมอภาคภายใต้การอยู่ร่วมกันของกฎหมายเดียวกันจะไม่เกิดขึ้น จากที่กล่าวมาแล้วนั้นย่อมหมายความว่า การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานั้น บุคลากรขององค์กรที่รับผิดชอบจะต้องยึดหลักนิติธรรมในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา มิใช่เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเคลือบแคลงสงสัย จนกลายเป็นว่าบุคคลนี้สามารถประกันตัวได้เพราะอย่างโน้นเพราะอย่างนี้ ส่วนคนๆนี้ประกันตัวไม่ได้เพราะอย่างนั้น ซึ่งเป็นที่มาของคำว่าสองมาตรฐาน เมื่อประชาชนมองว่ากระบวนการยุติธรรมไม่เกิดความเป็นธรรมสำหรับเขา ปัญหาต่างๆก็จะเกิดขึ้นไม่มีวันจบ ซึ่งจะทำให้บ้านเมืองเกิดความไม่สงบมากยิ่งขึ้น แต่หากสามารถแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้ และประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความวุ่นวายก็จะสงบลง ประเทศก็กลับมาเป็นประเทศที่น่าอยู่น่าอาศัยไปอีกนาน

เมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลๆหนึ่งต่อพนักงานสอบสวนหรือบุคคลฟ้องเป็นคดีอาญาต่อบุคคลอีกบุคคลหนึ่งและศาลได้ประทับฟ้องก็จำเป็นต้องควบคุมตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือจำเลยนั้นตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีจุดมุ่งหมายให้เป็นกระบวนการตามกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย หากไม่มีการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นอาจจะหลบหนีได้ การควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้นนั้นจะต้องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้อย่างอิสระ เต็มที่ เปิดเผยและเป็นธรรมไม่ลำเอียง นอกจากนี้ โดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้สันนิษฐานไว้ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้จะมีการพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย(The Presumption of Innocent)

การควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แม้ว่าจะต้องดำเนินการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(Universal Declaration of Human Rights) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง(International Covenant of Civil and Political Rights)ก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายให้สิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในการยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีได้ และการปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีนั้น บุคคลหรือองค์กรที่พิจารณาคดีจะต้องพิจารณาโดยจริยธรรมและคุณธรรม

ความเสมอภาคและหลักเหตุผล ซึ่งการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถออกมาแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ประการหนึ่ง และเป็นการลดความแออัดของนักโทษในเรือนจำที่รัฐต้องใช้งบประมาณในการดูแลปีละมากๆ อีกประการหนึ่ง จึงถือได้ว่าการปล่อยตัวชั่วคราวมีคุณมากกว่าเป็นโทษ

ปัจจุบันประเทศไทยมีวิธีการขอปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดี ๓ วิธี¹ กล่าวคือ

(๑) การขอปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีโดยไม่มีประกัน

(๒) การขอปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีโดยมีประกัน

(๓) การขอปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีโดยมีประกันและหลักประกัน

ซึ่งผู้ที่พิจารณาอนุญาตการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างการพิจารณาคดีอาญา คือ ตำรวจ(พนักงานสอบสวน) พนักงานอัยการ หรือศาล ที่ต้องใช้หลักนิติธรรมในการพิจารณาอนุญาต หากองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตไม่อยู่ภายใต้จริยธรรม คุณธรรม และหลักนิติธรรมแล้ว การปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการพิจารณาก็จะไม่เกิดขึ้น และส่งผลถึงการพิจารณาคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อสนับสนุนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้กระทำความผิดดังที่ได้ถูกกล่าวหาในความผิดนั้นๆ

ความเป็นมาและความหมาย

(๑) การปล่อยตัวชั่วคราว

คำว่า “ปล่อยตัวชั่วคราว” หรือ “การปล่อยตัวชั่วคราว” หรือ “ปล่อยชั่วคราว” กฎหมายไม่มีบทบัญญัติเป็นคำนิยามไว้ แต่ก็มีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๑ ลักษณะ ๔ หมวด ๓ ปล่อยชั่วคราว

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ปล่อยชั่วคราว” หมายถึง “ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยจากการควบคุมหรือขังชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งในระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาล โดยไม่มีประกัน มีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน”

¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๖ บัญญัติว่า “คำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกันหรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ไม่ว่าผู้นั้นต้องควบคุม หรือขังตามหมายศาล ย่อมยื่นได้โดยผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) เมื่อผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่และยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาลให้ยื่นต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่อผู้ต้องหาต้องขังตามหมายศาลและยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อศาลนั้น

(๓) เมื่อผู้ต้องหาถูกฟ้องแล้ว ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

(๔) เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์แล้ว แม้ยังไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา หรือมีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นเห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว ให้ศาลชั้นต้นส่งอนุญาต มิฉะนั้นให้รับส่งคำร้องพร้อมสำนวนไปให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเพื่อสั่ง แล้วแต่กรณี

(๕) เมื่อศาลส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาแล้ว จะยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น หรือจะยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณีก็ได้

ในกรณีที่ยื่นต่อศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องไปยังศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาเพื่อสั่ง แล้วแต่กรณี

อาจารย์กุล บุญยืน ได้ให้ความหมายของการปล่อยตัวชั่วคราวไว้ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า “การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาคือการประกันตัวซึ่งทำได้ตั้งแต่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวตลอดไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด”²

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้ความหมายของการปล่อยตัวชั่วคราวไว้ในหนังสือคำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า “การปล่อยชั่วคราวนี้ก็คือ การประกันตัวจำเลยในคดีอาญาที่ใช้ประมวลฯนั้นเอง กล่าวคือเมื่อบุคคลหนึ่งถูกจับมา หรือถูกเรียกมาควบคุมไว้ในฐานผู้ต้องหาหรือถูกขังไว้ในฐานะจำเลย ตามปกติแล้วก็จะถูกควบคุมหรือกักขังไว้ตลอดเวลาที่มีการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา แต่กฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นๆได้รับการปล่อยตัวไปชั่วคราวได้ คือ การประกันตัวนี้เอง ในเบื้องต้น เราต้องสังเกตว่า การปล่อยตัวชั่วคราว หรือประกันตัวนี้มีได้ไม่จำเพาะแต่ในชั้นศาลเท่านั้น แต่ในระหว่างสอบสวนก็อาจจะปล่อยชั่วคราวหรือให้ประกันตัวไปได้เหมือนกัน”³

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาคือ การปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไประยะเวลาหนึ่งไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีความผิดหรือไม่ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดก็พิพากษาให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก็พิพากษาให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นไปแบบถาวร

การปล่อยชั่วคราวมีต้นกำเนิดในประเทศอังกฤษยุคสมัยกลาง(ประมาณปี ค.ศ.๑๐๖๖) ตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่จำเลยจะต้องมาปรากฏในการพิจารณาคดีทุกนัดจึงจำเป็นต้องกักขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีทำให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลการกักขังเป็นจำนวนมาก และได้เกิดปัญหาขึ้นมากมายเช่นการพิจารณาคดีล่าช้าเพราะผู้พิพากษาต้องเสียเวลาในการเดินทางเนื่องจากศาลมีเขตอำนาจกว้างขวางการเดินทางไม่สะดวกจึงต้องใช้เวลาในการเดินทางมากและจากปัญหาที่มีนักโทษล้นเรือนจำก่อให้เกิดสภาวะการขาดอาหาร คุกต่างๆเต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บทำให้ผู้ถูกกักขังจำนวนมากถึงแก่ความตายก่อนการพิจารณาคดีเสร็จสิ้น และบางคดีผู้บริสุทธิ์ต้องถูกกักขังอยู่โดยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำตัดสินปล่อยตัวไป จากปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นการปลดปล่อยนักโทษที่ศาลยังไม่ได้พิจารณาจึงได้เกิดการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยขึ้นโดยในตอนแรก Sheriff (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่คล้ายตำรวจมีอำนาจจับกุม คุมขังผู้กระทำความผิดอาญา) เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ประกันโดยมีเงื่อนไขให้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเองหรือบุคคลฝ่ายที่สามที่เชื่อถือได้ให้สัญญาว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเหล่านั้นจะมาปรากฏตัวในวันพิจารณาคดีของศาลถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี ตัวนายประกันเองจะต้องมอบตัวเองเป็นจำเลยแทนต่อมาได้พัฒนาเป็นการอุทธรณ์จำนวนเงินประกันแทน โดยในปี ค.ศ.๑๒๗๕ ได้มีการตรา Act of Westminster ขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจของ Sheriff ในการให้ประกัน ซึ่งต่อมาได้โอนอำนาจในการให้ประกันไปยังผู้พิพากษาแห่งท้องถื่น (Justice of the peace) ในปี ค.ศ.๑๓๒๗ และได้พัฒนามาโดยลำดับและมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการประกันตัวรวม ๓ ฉบับ คือ The Petition of Right 1692 เป็นการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์

² กุล บุญยืน, คำอธิบายกฎหมายวิธีความอาญา, นิตยสารกรมการ: กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๔๑

³ สัญญา ธรรมศักดิ์, ศาสตราจารย์, ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาสตราจารย์ ประภาศน์ อวยชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, จัดพิมพ์เป็นครั้งที่ ๔, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา: กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔

ในการสั่งขังบุคคลโดยไม่แสดงเหตุแห่งการสั่ง The Habeas Corpus Act 1697 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของคนที่ถูกขังซึ่งมีสิทธิได้รับการประกันตัวได้ทั้งก่อนและระหว่างการไต่สวนมูลฟ้อง The Bill of Right 1688 เป็นกฎหมายจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ และศาลมิให้กำหนดหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยสูงเกินสมควร และในปัจจุบันมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการประกันตัวคือ The Magistrates' Court Act 1952, The Bail Act 1976 และ The Magistrates' Court Act 1980⁴

สำหรับการปล่อยชั่วคราวในประเทศไทยนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ปรากฏหลักฐานในกฎหมายพระอัยการลักษณะตระลาการ ที่ให้อำนาจตระลาการผู้ได้รับอำนาจจากพระมหากษัตริย์ให้มีหน้าที่ตัดสินความมีอำนาจในการควบคุมกักขังคู่ความซึ่งหมายถึงทั้งโจทก์และจำเลยและมีอำนาจให้ปล่อยชั่วคราวด้วยผู้ประกันจะเป็นตัวความเองหรือบุคคลอื่นก็ได้ การประกันนั้นผู้ประกันต้องได้รับความยินยอมจากบุตรและภรรยา โดยการสลักหลังสัญญาค้ำประกันเพื่อใช้ในการบังคับเอาสินไหมพินัยจากบุตรและภรรยาของนายประกันหากมีการผิดสัญญา เรียกว่า ประกันแบบเทครัวเรื่อน กฎหมายลักษณะตระลาการได้ใช้เรื่อยมา ครั้นถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการชำระสะสางกฎหมายเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วจัดทำขึ้นใหม่เป็นหมวดหมู่เรียกว่า ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ หรือกฎหมายตราสามดวง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการประกันตัวไว้ว่า ให้ใช้กับคดีความทุกประเภทไม่ใช่เฉพาะแต่คดีอาญา โดยทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยจะต้องถูกจำขังไว้ นอกจากนี้จะหาผู้มาค้ำประกันเพื่อเป็นประกันในการนำตัวมาส่งศาลตามวัตถุประสงค์ที่จะให้ทั้งสองฝ่ายต้องมาแสดงตนต่อศาลทุกนัดและจะไม่หลบหนีเมื่อต้องถูกบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งยังคงเป็นการประกันแบบเทครัวเรื่อนที่ผู้ประกันและลูกเมียในครัวเรือนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบถูกตีหรือจำขังแทนผู้ที่ตนรับประกัน และการควบคุมนั้นจะคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ที่ถูกควบคุมโดยที่ตระลาการเป็นผู้จัดการดูแล ดังนั้นหากคดีล่าช้าเสียเวลาก็ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง การให้ปล่อยชั่วคราวไปจึงเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้ สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวจึงเท่ากับเป็นผลพลอยได้เท่านั้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทำการปรับปรุงและบัญญัติกฎหมายตามแบบประเทศอังกฤษ(เนื่องจากขณะนั้นเริ่มมีนักเรียนไปเรียนที่ประเทศอังกฤษจำนวนมาก)ขึ้น ๒ ฉบับคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๓๙) ซึ่งร่างโดยอาศัยกฎหมายอังกฤษเป็นฐานบัญญัติ เรื่องการประกันตัวไว้ในมาตรา ๖ และประกาศยกเลิกกฎหมายต่อท้ายพระราชบัญญัติ ร.ศ.๑๑๗ ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมายตราสามดวงเกี่ยวกับเรื่องประกันตัวไป จึงได้เกิดหลักเกี่ยวกับการประกันตัวใหม่คือ การประกันตัวมิได้เฉพาะคดีอาญาเท่านั้น คดีแพ่งปกติไม่ต้องมีประกันเว้นแต่เห็นว่าจำเลยไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งหรือคิดจะหลบหนี ศาลก็อาจเรียกประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินได้ ยกเลิกการประกันแบบเทครัวเรื่อนและกำหนดเป็นการทำหนังสือสัญญายอมเสียสินไหมพินัย(เงิน)แทนและการขอลอนสัญญาประกันทำได้โดยบอกกล่าวแก่ผู้พิพากษาที่ให้ประกัน⁵

⁴ อารีพร กลั่นนุรักษ์, การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไข, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พ.ศ. ๒๕๔๕

⁵ ดู 4

(๒) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน⁶

คำว่า “นิติธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (The Rule of law)” ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “หลักนิติธรรมก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชหากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”⁷

A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับชัดเจน โดยกล่าวว่า “The Rule of Law” มีความสำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราช กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันโดยสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

และประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ(ของอังกฤษ)นั้นมีใช้ที่มาจากกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆนั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมรับบังคับให้⁸

นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (good governance) ที่บุคคลทุกคน สถาบัน

⁶ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ศาสตราจารย์พิเศษ, หลักนิติธรรม, บริษัท ธนาเพลส จำกัด: กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๕๒ น.๒

⁷ คู 6 น.๙

⁸ คู 6 น.๔

องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึง ประเทศอื่นๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ (accountable to laws) ที่ได้ประกาศใช้ (publicly promulgated) ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม (equal enforced) และได้มีการใช้ตัดสิน พิพากษาอย่างอิสระ (independently adjudicated) และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐาน ด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการวัดด้วยว่าได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็น สิ่งสูงสุดของกฎหมาย (principle of supremacy of law) ความเสมอภาค ภายใต้กฎหมาย (equality before the law) หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย (accountability to the law) ความ ยุติธรรมในการใช้กฎหมาย (fairness in the application of the law) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation on decision-making) ความชัดเจนของกฎหมาย (legal certainty) การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ (avoidance of arbitrariness and procedural) และหลักความโปร่งใสทางกฎหมาย (legal transparency)” นั้นย่อมแสดงถึงหลักการขององค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การ ระหว่างประเทศระดับโลกในการคุ้มครองหลักนิติธรรม เพื่อนำไปสู่การสร้างเสมอภาค ความ โปร่งใส การไม่เลือกปฏิบัติ อันสอดคล้องกับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน⁹

The Rule of Law เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็น ครั้งแรกในศตวรรษที่ ๑๗ ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ อย่างไรก็ตาม แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า The Rule of Law ก็เหมือนกับคำว่า Rechtsstaat ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกัน เป็นยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ The Rule of Law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมา ทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวคิดนี้¹⁰

สำหรับประเทศไทยคำว่า หลักนิติธรรม(The Rule of Law) ไม่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่คนไทย จะรู้จักกับหลักการปกครองที่มีลักษณะที่มีส่วนคล้ายคลึงกันกับหลักนิติธรรมอยู่บ้างเช่น หลักทศพิธราชธรรม นิติราชประเพณี สังคหวัตถุ ฯลฯ เมื่อนักเรียนไทยไปเรียนด้านกฎหมายที่ประเทศอังกฤษก็เริ่มนำเอาคำว่า “The Rule of Law” มาใช้ แต่ไม่มีใครบัญญัติศัพท์เฉพาะเป็นภาษาไทยแล้วนิยมใช้กัน จนกระทั่งในการร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำเอาคำว่า “หลักนิติธรรม” มาใช้ในความหมาย ของ The Rule of Law โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง¹¹ ซึ่งความจริงคำว่า “หลักนิติธรรม” มีปรากฏ อยู่ในกฎหมายหลายฉบับว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ สมัยรัชกาลที่ ๖ แต่มีความหมายเพียงว่า กฎหมายธรรมดา

⁹ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, โครงการวิจัย “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”, www.nrlcthailand.org/nrlc/2013/download/20150212_humanright.pdf

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รองศาสตราจารย์ ดร.,หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,วารสารจลนิตี ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสองบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

เท่านั้น ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เห็นว่าเป็นคำที่ไพเราะจึงได้นำมาใช้ในความหมายของ The Rule of Law และไม่มีใครคิดเห็นเป็นอย่างอื่น¹² จึงใช้มาจนถึงทุกวันนี้

หลักการและเหตุผล

การปล่อยชั่วคราวแม้จะเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๓๙¹³ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสให้จำเลยหรือผู้ต้องหาในคดีอาญามากขึ้น โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๙¹⁴ และมาตรา ๔๐ (๗)¹⁵ ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้จะมีการพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย นั้นย่อมาหมายความว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังเป็นผู้บริสุทธิ์ย่อมได้รับสิทธิในการขอให้ปล่อยชั่วคราวได้โดยเสมอภาคทัดเทียมกัน แต่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยการปล่อยตัวชั่วคราวจะต้องผ่านกระบวนการขององค์กร ๓ องค์กรคือ พนักงานสอบสวนซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พนักงานอัยการที่สังกัดสำนักงานอัยการแห่งชาติ และศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๙¹⁶ ซึ่งในการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีอัตราโทษชั้นสูงเกินสิบปี พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะต้องไม่คัดค้าน

¹² วิษณุ เครืองาม, ศาสตราจารย์ ดร., ปริญญาพิเศษ ในการสัมมนาวิชาการ เนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๑๗ ปี วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๑๗ เล่มที่ ๕๐ เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘ บริษัท ธนาเพรส จำกัด: กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๘

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๙ บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายและต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ให้ประกันย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุกย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวและมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควร”

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้”

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้...

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว”

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปี ถ้ามีคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลจะต้องถามพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือโจทก์ว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ ถ้าไม่อาจถามได้โดยมีเหตุอันควร ศาลจะงดการถามเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้”

การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยของศาล แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการสามารถคัดค้านการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ทุกคดี

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ใช้กฎหมาย ๓ หน่วยงาน ดังนั้นในการพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวของทั้งสามหน่วยงานจึงต้องอยู่ในจริยธรรม คุณธรรม และหลักนิติธรรมหรือหลักแห่งกฎหมาย(The Rule of Law) แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายเป็นจำนวนมาก กลับตกอยู่ภายใต้แนวความคิดแห่ง “ปรัชญากฎหมายบ้านเมือง” (The Positive Law Theory) ซึ่งถือว่า “กฎหมายเป็นคำบัญชาของผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองของชุมชนแห่งนั้น” อันเป็นแนวคิดของจอห์น ออสติน นักกฎหมายชาวอังกฤษที่มองกฎหมายว่า คือ ชนิดของ “คำสั่ง” (Command) ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็คำสั่งที่ออกโดยผู้ปกครองที่ชั่วร้ายหรือกดขี่และไร้เหตุผลเพียงใดก็ตาม คำสั่งนั้นก็เป็กฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม¹⁷ ตัวอย่างคดีหนึ่ง ครอบครัวของนาง ก มีสามีคือนาย ข อาชีพประกอบธุรกิจฐานะครอบครัวปานกลาง มีบุตรร่วมกัน ๑ คน เด็กหญิง ค อายุ ๓ ขวบเรียนหนังสือชั้นอนุบาล ครอบครัวของนาย ข ไม่ชอบนาง ก และนาย ข ได้ทำประกันชีวิตไว้ ๑๐ ล้านบาท ต่อมา นาย ข ถูกฆาตกรรมถึงแก่ชีวิต เจ้าพนักงานสามารถจับบุคคลที่ฆ่านาย ข ได้ และฆาตกรได้ชดเชยค่าชดเชยที่นาง ก ซึ่งเป็นภรรยาเป็นผู้จ้างวานฆ่านาย ข แต่ข้อเท็จจริงกลับได้ความว่า นาย ข เมาสุราแล้วด่าว่าฆาตกรที่ลูกจ้างถึงบรรพบุรุษ ลูกจ้างโมโหจึงกลับไปเอาปืนมาฆ่านาย ข จนถึงแก่ความตาย เมื่อนาง ก ถูกชดเชยจึงถูกจับกุมญาติของนาง ก จึงได้ยื่นขอประกันตัวนาง ก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๖¹⁸ ทั้งพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการได้คัดค้านคำร้องขอปล่อยชั่วคราวนาง ก โดยให้เหตุผลว่ากลัวจะหลบหนีจึงคัดค้าน และศาลก็ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตปล่อยชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่า อัตราโทษสูงกลัวว่าจะหลบหนี¹⁹ ประกอบกับพนักงานสอบสวน(ชั้นสอบสวน)หรือพนักงานอัยการโจทก์(ชั้นพนักงานอัยการ)คัดค้านนาง ก จึงถูกควบคุมตัวเรื่อยมา ส่วนเด็กหญิง ค ครอบครัวนาย ข รับผิดชอบแล้ว เนื่องจากได้รับเงินประกันชีวิตจนกระทั่งศาลชั้นพิพากษาว่า นาง ก ไม่ได้กระทำความผิดก็ใช้เวลาประมาณเกือบ ๒ ปีนับแต่วันที่ถูกรับกุมเนื่องจากเป็นคดีที่พิจารณาแบบต่อเนื่องและไม่มีวันว่าง และในที่สุดคดีได้ถึงที่สุดให้นาง ก พ้นความผิดในช่วงที่นาง ก ถูกควบคุมตัวนั้น บรรดาเจ้าหน้าที่ทางธุรกิจก็ได้ยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลเนื่องจากนาง ก ผิดนัดทรัพย์สินถูกยึดแทบล้มละลายจึงไม่สามารถรับเด็กหญิง ค ที่เป็นบุตรกลับมาเลี้ยงดูได้ จากกรณีดังกล่าวพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นและผู้แสวงหาข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การ

¹⁷ วิชา มหาคุณ,ศาสตราจารย์พิเศษ,และคณะ,จริยธรรมในวิชาชีพนักกฎหมาย,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล:นครปฐม พ.ศ.๒๕๕๘

¹⁸ ดู 1

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาลคำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว”

พิจารณาของพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะเป็นผู้ทำสำนวนคดีเพื่อขึ้นสู่ศาล หากพนักงานสอบสวน มีจริยธรรม คุณธรรม และดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๘๐/๒๕๕๑ เรื่อง การกำหนดวงเงินประกัน การกำหนดหลักทรัพย์ที่อาจใช้เป็นหลักประกันและการใช้บุคคลเป็นประกัน ในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน ซึ่งออกตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกประกันหรือหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน พ.ศ.๒๕๔๙ โดยกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๘ มาใช้ในชั้นสอบสวนโดยอนุโลมนั้นย่อมไม่คัดค้านการประกันตัวของนาง ก เนื่องจากมีบุตรที่มีอายุเยาว์วัยต้องดูแลและคำชดทอนของผู้กระทำความผิดยังมีข้อพิรุธน่าสงสัย พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนเสนอ ก็ไม่มีหลักนิติธรรมในการพิจารณาให้ เป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗ ทำให้นาง ก ต้องเสียสามมีเสียลูก บ้านแตกสาแหรกขาดกลายเป็นคนสิ้นเนื้อประดาตัว แม้ว่าภาครัฐจะมีการเงิน ค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกควบคุมตัวไว้ระหว่างการพิจารณาคดีแล้วศาลพิพากษายกฟ้อง โจทก์ แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๔ เสมอไป แต่สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นคือ คำว่าครอบครัว แล้วผู้ใดจะเยียวยาให้แก่นาง ก เพราะการที่เจ้าพนักงานของทั้งสององค์กรขาดไว้ซึ่งหลักนิติ ธรรมเสียแล้ว แต่ในทางกลับกัน นักการเมืองผู้มีศักดิ์ศรีสูงส่งของประเทศและมีฐานะร่ำรวย เมื่อถูกดำเนินคดีในข้อหาทุจริตต่อประเทศชาติที่ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงมีผลกระทบต่อทุกคนในประเทศ กลับได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยวงเงินประกันที่ถือว่าต่ำกว่าความเป็นจริงเมื่อเปรียบเทียบกับความร้ายแรง ของคดี และนักการเมืองเหล่านี้มักจะผิดสัญญาประกัน หนีประกันแทบทั้งสิ้น ซึ่งถือว่าไม่มีความทัดเทียมกัน ในตัวบุคคลอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมกรณีหนึ่ง

ในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยมีประกันและหลักประกันนั้น หลักประกันจะต้องเป็นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๔²⁰ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ และได้นำหลักการ ของหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ด้วยในมาตรา ๓๐ วรรคแรก²¹ โดยให้บุคคลมีความเสมอภาคทัดเทียมกันไม่ว่า บุคคลนั้นจะอยู่ที่ใด แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานศาลบางสำนักงานกลับกำหนดหลักทรัพย์ของที่ดินต่างจังหวัด ไม่ทัดเทียมกับที่ดินในกรุงเทพมหานคร เช่น นาย ก และนาย ข ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่าชิงทรัพย์ ที่ศาลใน

²⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยให้มีประกันและหลักประกันด้วย ก่อนปล่อย ตัวไป ให้ผู้ร้องขอประกันจัดหาหลักประกันมาดังต้องการ

หลักประกันมี ๓ ชนิด คือ

(๑) มีเงินสดมาวาง

(๒) มีหลักทรัพย์อื่นมาวาง

(๓) มีบุคคลมาเป็นหลักประกัน โดยแสดงหลักทรัพย์”

²¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความ ค้ำครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

กรุงเทพมหานครต้องใช้หลักทรัพย์ประกันจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นาย ก มีที่ดินในกรุงเทพมหานคร ๑ แปลง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครประเมินได้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท นาย ก ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว ส่วน นาย ข มีที่ดินอยู่ในจังหวัดปัตตานี ๑ แปลง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปัตตานีประเมินได้ ๒๐๐,๐๐๐ บาทเท่ากัน แต่นาย ข ไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เพราะเหตุหลักประกันไม่น่าเชื่อถือโดยสำนักงานศาลตีราคาประเมินเพียงร้อยละ ๖๐ ของราคาที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินได้ประเมินไว้ ซึ่งหากนาย ข ไม่มีเงินหรือหลักทรัพย์อื่นก็ไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ทั้งที่ การประเมินราคาที่ดินเจ้าพนักงานภาครัฐเป็นผู้ประเมินเหมือนกัน จึงเปรียบเสมือนเลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ความเสมอภาค เพราะหากนาย ก และนาย ข ผิดสัญญาประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๒²² การชดใช้กรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญาตามสัญญาประกันก็มีเพียง ๒๐๐,๐๐๐ บาทเท่ากัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้จึงไม่จึงเสมอภาคทัดเทียมกันอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม อีกกรณีหนึ่ง

ทั้งสองกรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปล่อยชั่วคราวปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเกิดจากความขาดไร้ซึ่งหลักนิติธรรมของเจ้าพนักงานในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหากไม่มีการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ก็มีไปไม่รู้จบ แต่อีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาสำหรับการปล่อยชั่วคราวไม่น้อยก็คือ กรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วผิดสัญญาประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๒ จนเป็นที่หนักใจของศาลแม้ว่าจะสามารถปรับเงินตามสัญญาประกันที่ระบุไว้ แต่เมื่อคำนึงถึงการพิจารณาคดีก็จะเกิดปัญหาขึ้นกับศาล จนกลายเป็นว่า ศาลก็ไม่กล้ามีคำสั่งอนุญาตปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย แม้ว่าจะมีระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ.๒๕๔๕ และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๘ อยู่ก็ตาม หากเป็นเช่นนี้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยขั้นพื้นฐานก็จะไขว่เขว

แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นพื้นฐานของไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องและวิธีการ กล่าวคือ

๑. เจ้าพนักงานหรือองค์กร

การพัฒนาเจ้าพนักงานของรัฐรวมถึงการปรับปรุงพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพ มีจริยธรรม คุณธรรมและยึดหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

²²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๒ บัญญัติว่า “เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันหรือมีประกันและหลักประกัน ก่อนปล่อยไปให้ผู้ประกันหรือผู้เป็นหลักประกันลงลายมือชื่อในสัญญาประกันนั้น

ในสัญญาประกันนอกจากข้อความอย่างอื่นอันพึงต้องมีข้อความดังนี้ด้วย

(๑) ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวหรือผู้ประกัน แล้วแต่กรณีจะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของเจ้าพนักงานหรือศาลซึ่งให้ปล่อยชั่วคราว

(๒) เมื่อผิดสัญญาจะใช้เงินจำนวนที่ระบุไว้

ในสัญญาประกันจะกำหนดภาระหน้าที่หรือเงื่อนไขให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราว หรือผู้ประกันต้องปฏิบัติเกินความจำเป็นแก่กรณีมิได้”

ซึ่งเจ้าพนักงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมถือว่าเป็นองค์กรที่ต้องรักษากฎหมายโดยตรงซึ่งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักวิชาชีพนักกฎหมาย ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักสูตรการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกายึดถือค่านิยมในวิชาชีพที่ต้องปูพื้นฐานในระหว่างการศึกษาคณะนิติศาสตร์รวม ๕ ประการ²³ คือ (Stuckey & Others,2007:62)

๑. ความตั้งใจปฏิบัติอยู่ในความยุติธรรม (Commitment to justice)

๒. เคารพนับถือต่อหลักนิติธรรม (Respect to the rule of law)

๓. ดำรงเกียรติศักดิ์ ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม มีน้ำใจเป็นนักกีฬา รักความจริง และปราศจากอคติ (Honor, integrity, fair play, truthfulness and condor)

๔. ความสามารถที่จะจัดการอย่างละเอียดอ่อน และมีประสิทธิภาพต่อลูกค้าและเพื่อนร่วมงานที่มีความหลากหลาย (Sensitivity and effectiveness with diverse clients and colleagues)

๕. การดูแลคุณภาพชีวิต (Nurturing quality of life)

กล่าวโดยสรุป ความหมายของวิชาชีพกฎหมาย หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ทำงานโดยมีอุดมการณ์ในการทำงาน เพื่อการเสียสละที่จะให้บริการประชาชนทางด้านกฎหมาย และมีลักษณะพิเศษคือเป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยมีองค์การ การศึกษาอบรมและข้อประพฤติปฏิบัติหรือวินัยของกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่ม เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธา เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพจากสาธารณชน²⁴

เจ้าพนักงานของรัฐรวมถึงการปรับปรุงพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นพื้นฐานที่ประชาชนไม่ให้ความเชื่อถือ และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้มีศักยภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ๒ หน่วยงานคือ

๑.๑. ตำรวจ²⁵

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกรมตำรวจในอดีต เป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรม ด้วยภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม แก้ไขปัญหาเสพติดให้โทษ ปัญหาสังคม การก่อการร้าย ฯลฯ นั้น จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถ สติปัญญา ความกล้าหาญ เสียสละ ทุ่มเทสรรพกำลัง หรือแม้กระทั่งต้องเอาชีวิตเข้าแลก เพื่อสร้างความสงบสุขให้กับสังคม ตลอดจนสร้างความมั่นใจต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน แทนที่จะได้รับคำชมเชย และเชิดชูเกียรติยศ สมกับความหมายของคำว่า “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” แต่การณ์กลับปรากฏว่า ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ส่งผลตรงกันข้าม และออกมาในทางลบ กลายเป็น “ผู้พิฆาตสันติสุข” เนื่องจากมีกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนน้อย สร้างความเสียหายด้วยการทุจริต ปฏิบัติหน้าที่มิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่รังแกกลั่นแกล้งประชาชน ประพฤติตนเยี่ยงโจร

²³ ดู 17

²⁴ ดู 17

²⁵ การปฏิรูปตำรวจในสถานการณ์สังคมปัจจุบัน, ASTV ผู้จัดการรายวัน, ๔ มกราคม ๒๕๕๘, www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=958000000479

สาเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เกิดจากปัจจัยปัญหาภายนอก และปัจจัยปัญหาภายใน จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข และกำจัดปัญหาภายนอกเสียก่อน อย่างทันทีทันใดเนื่องจากปัจจัยทั้งสองมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้นรากเหง้าของปัญหาที่เกิดจากปัญหาภายนอกจากฝั่งรากลึกเข้าไปในโครงสร้างกำลังพล เป็นเครือข่าย ชุมกำลัง ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งจากระบบอุปถัมภ์ เป็นอุปสรรคขวางกั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายที่กระทบต่อโครงสร้างทั้งระบบ การปูนบำเหน็จรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลสำเร็จต่อทางราชการตำรวจ ตลอดจนการให้คุณให้โทษ หรือบดทอนโทษ ล้วนแต่มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จากอดีตถึงปัจจุบัน

๑. ปัจจัยปัญหาภายนอก

ด้วยกำลังพล สองแสนกว่านาย กำลังอาวุธยุทโธปกรณ์ และกฎหมายบัญญัติให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสุข เรียบร้อยของสังคม ประชาชน มีอำนาจจับกุม ตรวจค้น สืบสวน สอบสวน ดำเนินคดี ผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และพ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้องกับความสุข เรียบร้อยของสังคม และประชาชน อีกหลายร้อยฉบับ ทำให้กลุ่มอำนาจและอิทธิพล จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแล หน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกรมตำรวจ จากอดีตถึงปัจจุบัน ตั้งแต่สมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อดีตอธิบดีกรมตำรวจที่ล่วงลับไป สร้างกำลังพลตำรวจ และสรรพกำลังอาวุธยุทโธปกรณ์ มีแสนยานุภาพเทียบเคียงได้เท่ากับ สามเหล่าทัพ เป็นชุมกำลังของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในการสร้างอิทธิพลทางการเมือง คุกคามฝ่ายตรงข้ามที่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายรัฐบาล มีการฆาตกรรมอดีตสี่รัฐมนตรี อย่างอุกอาจ และโหดเหี้ยม จนกระทั่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้แต่งตั้งข้าราชการทหารมาดำรงตำแหน่ง อธิบดีกรมตำรวจ อาทิ เช่น จอมพลสฤษดิ์ ฯ จอมพลประภาส จารุเสถียร พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ และพลตำรวจเอกประจวบ สุนทรากรู ซึ่งเป็นการเข้าใช้อำนาจทหารเข้าควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการตำรวจ เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจนำกำลังพลของข้าราชการตำรวจไปสร้างอิทธิพลของตนเอง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลง อธิบดีกรมตำรวจที่มาจากข้าราชการตำรวจคนแรก คือ พลตำรวจเอกพจน์ เกษะนันท์ ใน พ.ศ.๒๕๑๖ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศ จากระบบเผด็จการทหาร เป็นประชาธิปไตย ในยุค ๑๔ตุลาคม ๒๕๑๖ และในสถานการณ์ปัจจุบัน มีกลุ่มนายทหารที่ทำการปฏิวัติ ในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ก็เข้ามาควบคุมการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของ พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่ประธาน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งสังคมกำลังเฝ้าจับตามองว่า จะมีความเปลี่ยนแปลง และปฏิรูประบบ ตำรวจในอนาคต ไปในรูปแบบและทิศทางใด ที่สำคัญก็คือ เพื่อรองรับการบริหารงานเพื่อประเทศชาติ สังคม และประชาชน หรือเพื่อตนเอง พวกพ้อง หรือเพื่อสืบทอดการบริหารอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อไป

๒. ปัจจัยปัญหาภายใน

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่

มกราคม พ.ศ.๒๕๔๔ ได้พยายามเปลี่ยนแปลง ระบบราชการ ในรูปแบบของการปรับปรุง ปฏิรูประบบการบริหารราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และกอง ใช้ข้าราชการตำรวจที่ตนไว้วางใจ ไปดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานข่าวกรอง สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจ ออกไป และกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งสูงขึ้น สร้างชุมชนกำลังของข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้น และใช้นโยบายกำปั้นเหล็ก (IRON FIST) ปราบปรามแก้ไขปัญหายาเสพติด ด้วยการเข้ามาตรวจตรา ตัดตอน จนกระทั่งมีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๒,๐๐๐ คน ระหว่าง ปีพ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๔๘

มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจ คือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และสร้างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ใหม่ คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน ตรวจสอบ ตรวค้น จับกุม และดำเนินคดีอาญา ทุกคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการคดีพิเศษกำหนด ทำให้รัฐบาลมีอำนาจดูแลจัดการรัฐสภาเรียกว่า “ระบอบทักษิณ” มีอำนาจและอิทธิพลใช้ข้าราชการตำรวจภายในเครือข่าย กำจัดศัตรูฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง มีการทุจริตประพตมิชอบในวงข้าราชการ และราชการตำรวจ กันอย่างกว้างขวาง ไม่มีผู้ใดทำลายล้างได้ เนื่องจากได้ สร้างชุมชนกำลังและเครือข่าย ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ตนไว้วางใจ วางระบบต่อยอด ตั้งแต่ระดับสารวัตร จนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไว้หลายชั้น

หากข้าราชการตำรวจผู้ใดเป็นฝ่ายตรงข้ามไม่ยอมมาสวมมิกัด ก็จะถูกกำจัด ไม่ให้ได้รับความก้าวหน้า หรือแม้แต่ใช้อำนาจและอิทธิพลของตน ซึ่งมีอยู่ลึกลงถึงสำนักงานอัยการสูงสุด หรือแม้แต่ระบบตุลาการ ก็ถูกแทรกแซง เพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองของตนแม้กระทั่งมีการปฏิวัติรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นนอมินีของทักษิณ ถึง ๒ ครั้ง ก็ยังไม่สามารถทำลายล้างเครือข่ายกำลังข้าราชการตำรวจที่ระบอบทักษิณ ชินวัตร สร้างไว้ ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่อ่อนอาวุโส ก้าวข้ามข้าราชการตำรวจอื่น อย่างไรก็ตามคุณธรรม ปราศจากธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และข้าราชการตำรวจเหล่านี้ที่ได้ดี ก็จะเป็นปัจจัยปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่มีข้าราชการตำรวจคนใดกล้า จับกุมหรือถอดยศพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เนื่องจากเกรงกลัวอำนาจ บารมี ทั้งเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์ และเครือข่ายทางการเมือง แทรกแซงเข้าทุกอณูของสังคมไทย

การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

๑. กระจายอำนาจการบริหารงาน

ปัจจุบันตำรวจมีโครงสร้างแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป แม้ว่าพ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ยึดหลักการกระจายอำนาจด้วยการบัญญัติให้ หน่วยงานระดับกองบัญชาการเป็นนิติบุคคล และได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการ เช่นเดียวกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ตาม ไม่ว่าจะการบริหารงานบุคคล แต่งตั้งโยกย้ายงบประมาณ งานจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในทางปฏิบัติ กลับมีอำนาจจากการเมือง และผู้บังคับบัญชาระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แทรกแซง ทุกหน่วยงาน จนกระทั่งเกิดความเสียหาย เช่น กรณีสร้างสถานีตำรวจเพื่อประชาชนจำนวน ๓๙๖ มูลค่าหลายพันล้านบาท และปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลายฉบับ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

ตั้งอำนาจกลับไปอยู่ศูนย์กลางรวมอำนาจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกครั้ง เช่นการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่ระดับ ผู้กำกับขึ้นไป จะต้องเสนอเข้าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อพิจารณาเห็นชอบ แทนที่จะกระจายอำนาจตามหลักการ

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ

ควรมี คณะกรรมการนโยบายตำรวจ ระดับ กองบัญชาการภูธรภาค และนครบาล อีกทั้งระดับ ตำรวจภูธรจังหวัด และสถานีตำรวจ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศแก้ไข โครงสร้าง โดยยกเลิก คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการ ตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยแต่งตั้งคนของฝ่ายทหารเข้าควบคุมการบริหารระดับนโยบาย และการบริหารงาน บุคคลของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๓. สร้างกลไกการตรวจสอบภายในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันมีหน่วยงาน สำนักงานจเรตำรวจ และสำนักงานตรวจสอบภายใน แต่ไม่ได้รับความสำคัญ ใช้เป็นเพียงหน่วยงานรองรับแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ไม่อยู่ในเครือข่ายอำนาจทางการเมือง เพื่อการแก้ไขปัญหาที่กำลังพลเท่านั้น จึงเปรียบประดุจสุสานตำรวจ เท่านั้น

๔. การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่งานหลักของตำรวจ

ตำรวจควรรับผิดชอบเฉพาะงานด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และอำนวยความยุติธรรม เบื้องต้น เพื่อสร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนเท่านั้น อาทิ งานตรวจคนเข้าเมือง งานท่องเที่ยว งานรักษาทรัพยากรและป่าไม้ งานคุ้มครองผู้บริโภค เหล่านี้เป็นต้น และควรมอบหมายภารกิจในการถวายอารักขา รักษาความปลอดภัยแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ให้แก่หน่วยงานทหาร เนื่องจาก มี ธรรมเนียมมาแต่ครั้งรัชกาลที่ ๑๑ เนื่องจากเป็นภารกิจหลักของทหารอยู่แล้ว โดยตำรวจอาจรับผิดชอบเฉพาะ การจราจร ที่เป็นเส้นทางเสด็จ เพราะมีเช่นนั้น หากให้ตำรวจยังคงทำหน้าที่ต่อไป ตำรวจจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับ ประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๑๑๒ และอาจจะเกิดกรณีกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทำให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท และสร้างความเสียหายกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ ดังเช่นกรณี คดีพลตำรวจโทพงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวก

๕. การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน

๕.๑. ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบระบบการสอบสวนไว้ที่หน่วยงานกลาง

๕.๒. ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ

๕.๓. กำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน เทียบเคียงกับ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการ

๖. การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

๖.๑. เน้นการใช้กำลังตำรวจในการป้องกัน มากกว่าการปราบปราม ตามพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯ ร.๕ “การจับผู้ร้ายนั้นไม่ถือเป็นความชอบ เป็นแต่นับว่าผู้นั้น ได้กระทำการครบถ้วนแก่หน้าที่เท่านั้น แต่จะถือเป็นความชอบต่อเมื่อได้ปกครองป้องกันเหตุร้ายให้ชีวิตและทรัพย์สินของข้าแผ่นดินในท้องถิ่นนั้น อยู่เย็นเป็นสุขพอควร...”

ดังนั้นข้าราชการตำรวจต้องพึงระลึกไว้ว่าการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ให้เกิดเหตุร้ายแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองนั้นแหละคือความสำเร็จในการทำหน้าที่ ข้าราชการ ตำรวจ...อย่างแท้จริง....

๖.๒. สร้างระบบการบริหารงานระดับโรงพัก เน้นตำรวจชุมชน ด้วยโครงการ “ ONE STOP SERVICE ”

๗. การพัฒนากระบวนการสรรหา และการผลิตบุคลากรตำรวจ

สร้างระบบการพัฒนา ศึกษา การปฏิบัติงานแต่ละระดับชั้น ให้มีการทบทวนทั้งเนื้อหาด้านกฎหมาย วิชาการ เทคโนโลยีอันทันสมัย งานนิติวิทยาศาสตร์ งานพิสูจน์หลักฐาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

๘. การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของตำรวจในภาพรวม อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบ

เพื่อให้สังคมและประชาชน ต้องกังวลใจกับ การแสวงหาผลประโยชน์นอกระบบจาก แหล่งอบายมุข สถานบริการ ฯลฯ ของข้าราชการตำรวจ เพื่ออ้าวนำมาพัฒนาหน่วยงาน และกำลังพลภายใต้ความรับผิดชอบของตน

๑.๒. อัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุด หรือกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระตาม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗ และฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ซึ่งได้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงหรือทบวงใด แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดี” กรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบ การบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้สำนักงานอัยการสูงสุดจะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ กระทรวงหรือทบวงใดก็ตาม ก็ไม่ใช่ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็นอิสระอย่างศาลเสียเลยทีเดียว เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ในสมัยที่นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้เข้าแทรกแซงสำนักงานอัยการสูงสุดอีกครั้งหนึ่ง ทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดควรจะเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง และมีองค์กรที่ตรวจสอบ เช่นเดียวกับศาล เพื่อให้การทำของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่

๒. จำแนกประเภทคดีที่ต้องห้ามการปล่อยชั่วคราวและประเภทหลักประกันสูง

การจำแนกประเภทของคดีว่าคดีประเภทใดที่ต้องห้ามไม่ให้มีการปล่อยชั่วคราวหรือคดีประเภทใดที่ต้องใช้หลักประกันสูงอย่างแน่ชัด เพื่อให้ง่ายแก่การพิจารณาว่าคดีใดจะได้รับการปล่อยชั่วคราวอย่างไร ซึ่งพอจะจำแนกคดีได้ดังนี้

๒.๑. คดีประเภทต้องห้ามการปล่อยชั่วคราว

คดีที่ไม่สมควรจะได้รับการปล่อยชั่วคราว แม้ตามหลักกฎหมายจะให้อำนาจของศาลเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่า ควรปล่อยชั่วคราวหรือไม่อย่างไร แต่หากมีการกำหนดมาตรฐานเอาไว้ว่าคดีประเภทใดไม่ควรได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยให้ประชาชนรับรู้โดยทั่วไป ก็จะทำให้ทั้งศาลและประชาชนทั่วไปเข้าใจในระบบที่วางไว้ได้ ไม่ใช่จะต้องให้ญาติพี่น้องของผู้ต้องหาหรือจำเลยเคลือบแคลงสงสัย ด้วยโดยปกติทั่วไปที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตปล่อยชั่วคราว ศาลมักจะให้เหตุผลว่า “คดีอัตราโทษสูงเกรงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี” จึงทำให้ประชาชนทั่วไปสงสัยว่า ศาลใช้มาตรฐานอะไรมากำหนดว่าจำเลยจะหลบหนี ในทางกลับกันคดีที่มีความผิดในฐานเดียวกันอัตราโทษเดียวกันแต่ศาลกลับมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปล่อยชั่วคราวได้

หากภาคนิติบัญญัติหาแนวทางการปฏิบัติในการปล่อยชั่วคราวให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ หรือในคดีที่มีอัตราโทษสูงที่ศาลมักจะไม่นำอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ก็กำหนดให้ใช้มาตรฐานเดียวกัน โดยให้ศาลทำการไต่สวนอย่างเต็มรูปแบบว่าคดีใดควรได้รับหรือไม่ควรได้รับการปล่อยชั่วคราวอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนรับรู้ เข้าถึงกระบวนการเหล่านี้ คำว่าที่ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีหลายมาตรฐานก็จะหมดไปส่วนหนึ่ง

๒.๒. คดีประเภทต้องใช้หลักประกันสูง

คดีบางประเภทนอกจากมีโทษจำคุกแล้วยังมีโทษปรับและค่าความเสียหายด้วย เช่น คดีเกี่ยวกับความผิดของนักการเมือง เกี่ยวทั้งหมดของผู้ต้องหาหรือจำเลยมักจะได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีโดยมีหลักประกันไม่สูงนัก เนื่องจากมองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลผู้ทรงเกียรติ แต่ส่วนใหญ่แล้วบุคคลเหล่านี้กลับผิดสัญญาประกันที่ให้ไว้ต่อศาลและหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศ

การปล่อยชั่วคราวบุคคลเหล่านี้ ทำให้ประชาชนทั่วไปมองว่า ไม่ให้ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพราะทั้งที่รู้อยู่แล้วว่า บุคคลเหล่านี้มักจะผิดสัญญาประกันต่อศาลหรือที่เรียกว่าหนีประกันนั้นเป็นไปได้สูง แต่การขอปล่อยชั่วคราวกลับเรียกหลักประกันไม่สูงพอที่จะไม่ให้บุคคลเหล่านี้หลบหนีได้

บทสรุป

แม้การปล่อยตัวชั่วคราว จะดูไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนัก แต่ก็อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะต้องดำเนินการให้อยู่ภายใต้หลักอยู่ในหลักจริยธรรม คุณธรรม และหลักนิติธรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ปัญหากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยก็จะเกิดขึ้นอยู่ตลอดไป

บรรณานุกรม

กุศล บุญเย็น, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,นิติบรรณาการ:กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๔๑

จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, สำนักพิมพ์รามคำแหง พ.ศ.๒๕๕๒

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ศาสตราจารย์พิเศษ, หลักนิติธรรม, บริษัท ธนาเพลส จำกัด:กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๕๒

ธานินทร์ กรัยวิเชียร,ศาสตราจารย์พิเศษ, จริยธรรมของนักกฎหมาย,โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๔๔

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, โครงการวิจัย “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/20150212_humanright.pdf

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รองศาสตราจารย์ ดร.,หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,วารสารจลนิตี ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ เดือน

มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
วิชา มหาคุณ,ศาสตราจารย์พิเศษ,และคณะ,จริยธรรมในวิชาชีพนักกฎหมาย,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล:

นครปฐม พ.ศ.๒๕๕๘

วิชญ์ เครื่องงาม,ศาสตราจารย์ ดร.,ปาฐกถาพิเศษ ในการสัมมนาวิชาการ เนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ

๑๗ ปี วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๑๗ เล่มที่ ๕๐ เดือนพฤษภาคม-

สิงหาคม ๒๕๕๘ บริษัท ธนาเพลส จำกัด:กรุงเทพฯพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๙

สัญญา ธรรมศักดิ์,ศาสตราจารย์,ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาสตราจารย์ ประภาศน์ อวยชัย,คำอธิบาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,จัดพิมพ์เป็นครั้งที่ ๔,สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ

บัณฑิตยสภา:กรุงเทพฯพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๕๔

อารีย์พร กลั่นนุรักษ์,การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไข,วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,พ.ศ.๒๕๕๕

การปฏิรูปตำรวจในสถานการณ์สังคมปัจจุบัน, ASTV ผู้จัดการรายวัน, ๔ มกราคม ๒๕๕๘,

www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9580000000479