

ระบบการตรวจสอบการออกหมายอาญา
ศึกษาเฉพาะกรณีการสอบสวนของเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจ
(System of the super vision of state authority in cast criminal warrant)

เอกรัฐ ฤๅโรจน์*
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณทรัพย์**

บทคัดย่อ

ด้วยเหตุที่คดีอาญาอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบ (Examination Principle) การบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจึงสมควรใช้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงดุลยภาคระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นสำคัญ ทำให้ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาของรัฐมีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันด้วย ดังนั้นการที่จะเอาบุคคลไว้ในอำนาจรัฐโดยปราศจากเหตุอันสมควรอย่างแท้จริง ย่อมเป็นการใช้อำนาจรัฐที่คุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอันขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ในการใช้มาตรการบังคับด้วยการออกหมายอาญาเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนไม่ว่าจะเป็นการออกหมายจับหรือหมายค้นก็ดี ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกหมายอาญาได้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาจากภาวะวิสัย (Objectivity) โดยการตรวจสอบภายนอก (Accountability) จากพนักงานสอบสวน หากปรากฏพยานหลักฐานที่จะทำให้ศาลเชื่อว่ามีเหตุสมควรในการออกนั้นได้ ศาลจึงจะใช้ดุลพินิจในการก้าวล่วงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ด้วยการออกหมายอาญา ดังนั้นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจึงควรมีอย่างเคร่งครัด และควรปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาสิทธิให้แก่ผู้ถูกบังคับตามหมายด้วย

ปรากฏว่าจากอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีหมายจับและหมายค้นเป็นจำนวนมากที่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้น ไม่ได้ทำการรายงานผลในการปฏิบัติตามหมายไปยังศาลแต่อย่างใด ทั้งที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 63 ได้กำหนดให้เมื่อเจ้าพนักงานได้จัดการตามหมายอาญาแล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้น ถ้าจัดการตามหมายไม่ได้ ก็ให้บันทึกพฤติการณ์ไว้

* นักศึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

แล้วให้ส่งบันทึกนั้นไปยังศาลที่ออกหมายโดยเร็ว นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ.2548 ข้อ 23 ที่บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันด้วย ดังนั้นการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานดังกล่าวจึงทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกบังคับตามหมายอาญานั้น โดยตรง อันนำมาสู่การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จากการศึกษาสถิติรายงานการออกหมายจับและหมายค้นของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรของสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม ตั้งแต่ปี 2550 ถึงปี 2557 พบว่า มีความไม่สัมพันธ์กันระหว่างปริมาณคำขอออกหมายที่ศาลอนุญาตกับการรายงานผลการดำเนินการตามหมายต่อศาล ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าศาลได้ใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบและกลั่นกรองคำขอของพนักงานสอบสวนมากน้อยเพียงใด ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่รายงานผลดังกล่าวมีผลกระทบต่ออายุความในการฟ้องคดีอาญา และทำให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ต้องติดตามและดำเนินการกระบวนการตามวิธีพิจารณาความอาญาขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และขาดความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจากการศึกษาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นพบว่า

1. ปัญหาการกลั่นกรองเหตุในการออกหมายจับที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 วรรคสอง ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ต้องเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีสิทธิขอออกหมายอาญาได้นั้น ไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขด้วยการเพิ่มการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนตัวผู้มีสิทธิร้องขอออกหมายจับ หมายค้น และหมายขังจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ให้กลายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแทน เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น

2. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหมายจับที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล พบว่าการที่เจ้าพนักงานต้องรื้อนำบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินคดี แต่ไม่รายงานผลจัดการหมายอาญานั้น ย่อมเป็นการบิดเบือนเป้าหมายของการนำบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐที่กระทำเพื่อป้องกันสังคมจากบุคคลนั้นชั่วคราว

3. ปัญหาการติดตามกระบวนการภายหลังการออกหมายจับของศาล และการรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อหลักการบริหารงานยุติธรรมที่ดี

หากการรายงานผลในการปฏิบัติงานตามหมายจับและค้นนั้นได้กระทำโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจกระทำได้ด้วยการกำหนดโทษทางอาญาหรือทางวินัยแก่เจ้าพนักงานที่มีได้พยายามดำเนินการให้เกิดผลตามหมายจับได้สำเร็จลุล่วงแล้ว ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และลดข้อบกพร่องในการบริหารงานยุติธรรม อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบ (Examination Principle) อย่างแท้จริง

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นกระบวนการที่ต้องตรวจสอบได้หากกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถตรวจสอบได้จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก่อนปีพ.ศ. 2540 ยังเป็นกระบวนการที่ขาดการตรวจสอบอยู่ เพราะเจ้าพนักงานของรัฐสามารถออกหมายอาญาได้โดยไม่มี การตรวจสอบ แต่เมื่อภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี2540แล้ว การออกหมายอาญาทุกประเภท เป็นอำนาจของศาล ศาลก็จะตรวจสอบกระบวนการออกหมาย กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงเข้าสู่ทิศทางที่ ถูกต้อง และเมื่อได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี2547 กระบวนการยุติธรรม ของไทยจึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับนานาประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้มี การเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือการขอให้ออกหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย นั้น ไม่ได้มีการกลั่นกรองจากอัยการก่อน ซึ่งแตกต่างจากนานาประเทศ การร้องออกหมายโดยเจ้าพนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจไปยังศาลโดยตรง และปราศจากการกลั่นกรองโดยพนักงานอัยการ จึงเป็นขั้นตอนที่เห็นได้ ว่าขาดความน่าเชื่อถืออันเป็นไปตามความจำเป็น การออกหมายจับ หมายค้น โดยเปลี่ยนเพียงกติกา แต่ไม่ เปลี่ยนแนวทางปฏิบัติ จึงคล้ายกับว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจลงนามในหมายเท่านั้น จึงก่อให้เกิด ปัญหามากมาย เช่นคดียิงผู้ยื่นที่อยู่ชานันท์ให้เห็นถึงการขาดการตรวจสอบที่ดี ไม่ใช่เพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานเท่านั้น ต้องเป็นการตรวจที่มีความน่าเชื่อถือด้วย หรืออย่างกรณีการออกหมายจับ นายสุ นัย มโนมัยอุดม อดีตอธิบดี DSI ในคดีหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ อันเป็นจากการขาดการ ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

จากอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในกระบวนการสอบสวนซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา หมายอาญา (Criminal Warrant) ถือเป็นเครื่องมืออย่างสำคัญที่ช่วยพนักงานสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในการกระทำความผิด การออกหมายจับและหมายค้นจึงมีความสำคัญและเป็นสิ่งที่ พนักงานสอบสวนได้ใช้ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกคดี ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 “ศาลมีอำนาจออกคำสั่งหรือหมายอาญาได้ภายในเขตอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา” เป็นบทบัญญัติให้ศาลแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการออกหมายอาญาได้เอง หรือเป็นไปตามคำร้องขอของพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจที่มียศตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไปก็ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้ร้องขอ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสามหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป” ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีคำร้องขอออกหมายดังกล่าว ศาลก็จะทำการออก หมายให้โดยแทบจะมีได้ใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดในการกลั่นกรองหลักฐานตามสมควรอันเป็นเหตุในการออก หมายนั้นๆ อีกชั้นหนึ่ง ทำให้มีการออกหมายจับและหมายค้นของศาลต่างๆ เป็นจำนวนมาก แสดงได้จากสถิติ ในการออกหมายจับ และหมายค้นของศาลทั่วราชอาณาจักรในช่วงปี พ.ศ.2550 ถึง พ.ศ.2558 โดยจำนวน

หมายจับที่ศาลออกให้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ถึง พ.ศ.2558 นั้น ศาลได้ทำการอนุญาตออกหมายจับตามคำร้องเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 94.37 และจำนวนหมายค้นที่ศาลออกให้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ถึง พ.ศ.2557 นั้น ศาลได้ทำการอนุญาตออกหมายค้นตามคำร้องเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 95.90 จากคำขอทั้งหมด จึงชี้ให้เห็นว่าศาลแทบจะมีได้ใช้ดุลพินิจในการกั้นกรงหลักฐานตามสมควรอันเป็นเหตุในการออกหมายจับหรือหมายค้น โดยละเอียดอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 63 “เมื่อเจ้าพนักงานได้จัดการตามหมายอาญาแล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้น ถ้าจัดการตามหมายไม่ได้ ให้บันทึกพฤติการณ์ไว้แล้วให้ส่งบันทึกนั้นไปยังศาลซึ่งออกหมายโดยเร็ว” ได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานเมื่อได้จัดการตามหมายอาญาแล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้น ถ้าจัดการตามหมายไม่ได้ ก็ให้บันทึกพฤติการณ์ไว้แล้วให้ส่งบันทึกนั้นไปยังศาลที่ออกหมายโดยเร็ว ประกอบกับข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ.2548 ข้อ 23

“เมื่อเจ้าพนักงานจับกุมตามหมายจับได้แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องรายงานให้ศาลที่ออกหมายทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่ช้ากว่า 7 วัน นับแต่วันจับ

เมื่อเจ้าพนักงานได้จัดการตามหมายค้นแล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้นว่าจัดการตามหมายได้หรือไม่ แล้วให้ส่งบันทึกไปยังศาลที่ออกหมายโดยเร็วแต่ต้องไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่วันที่จัดการตามหมาย ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ตามหมายค้นจะร้องขอให้ศาลออกหลักฐานการตรวจค้นพร้อมสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้นนั้นให้ก็ได้

ให้ศาลกำชับให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อย่างเคร่งครัด และเพื่อประโยชน์ในการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาสำหรับการพิจารณาคำร้องขอให้ออกหมาย ให้แต่ละศาลจัดทำสถิติข้อมูลการปฏิบัติตามหมายจับและหมายค้นของแต่ละหน่วยงานที่ยื่นคำร้องขอออกหมายแจ้งให้ผู้พิพากษาในศาลทุกคนทราบทุกเดือน”

เป็นการบัญญัติหน้าที่ในการรายงานผลปฏิบัติตามหมายไว้ในทำนองเดียวกัน แต่ปรากฏว่าในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายมิได้ทำการรายงานผลในการปฏิบัติตามหมายไปยังศาลตามกฎหมาย ซึ่งเห็นได้จากสถิติว่าจำนวนหมายจับที่ศาลออกให้ตั้งแต่ปี 2550 ถึงปี 2557 นั้น ศาลได้ทำการอนุญาตออกหมายจับตามคำร้องเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 94.37 จากคำขอทั้งหมด แต่มีจำนวนหมายจับที่ยังไม่ได้รายงานการปฏิบัติตามหมายจับกลับมายังศาลสูงถึงร้อยละ 88.92 และในตารางที่ 2 และ 4 แสดงให้เห็นว่าจำนวนหมายค้นที่ศาลออกให้ตั้งแต่ปี 2550 ถึงปี 2557 นั้น ศาลได้ทำการอนุญาตออกหมายค้นตามคำร้องเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 95.90 จากคำขอทั้งหมด แต่มีจำนวนหมายค้นที่ยังไม่ได้รายงานการปฏิบัติตามหมายค้นกลับมายังศาลสูงถึงร้อยละ 50.50

ความแตกต่างของสัดส่วนการออกหมายจับและหมายค้นและการรายงานผลหมายข้างต้น ทำให้น่าพิจารณาว่า การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างใดบ้าง ด้วยเหตุที่

คดีอาญาอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบ (Examination Principle) การบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจึงสมควรใช้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นสำคัญ (Due process of law) ทำให้ทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาของรัฐมีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันด้วย ดังนั้นการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐโดยปราศจากเหตุอันสมควรอย่างแท้จริง ย่อมเป็นการใช้อำนาจรัฐที่คุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ในการใช้มาตรการบังคับต่อบุคคลด้วยการออกหมายอาญาเพื่อช่วยรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นการออกหมายจับหรือหมายค้นก็ดี ศาลจะต้องพิจารณาจากภาวะวิสัย (Objectivity) โดยการตรวจสอบภายนอก (Accountability) จากพนักงานสอบสวน หากปรากฏพยานหลักฐานที่จะทำให้ศาลเชื่อว่ามิเหตุสมควรในการออกนั้นได้ ศาลจึงจะใช้ดุลพินิจในการก้าวล่วงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ด้วยการออกหมายอาญา ดังนั้นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจึงควรมืออย่างเคร่งครัด และควรปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาสิทธิให้แก่ผู้ถูกบังคับตามหมายด้วย

จากการศึกษาสถิติรายงานการออกหมายจับและหมายค้นของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ถึงปี พ.ศ.2557 พบว่า มีความไม่สัมพันธ์กันระหว่างปริมาณค่าของออกหมายจับและหมายค้นที่ศาลอนุญาตกับการรายงานผลการดำเนินการตามหมายต่อศาล ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าศาลได้ใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบและถ่วงดุลของพนักงานสอบสวนมากน้อยเพียงใด ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่รายงานผลดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้ออกหมายจับและหมายค้นตามกฎหมายไทย

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 วรรคสอง ได้ให้อำนาจแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีสิทธิขอออกหมายอาญาได้ ซึ่งในการออกหมายจับนั้น จะต้องกระทำโดยผู้ที่เป็นกลางโดยผู้นั้นจะต้องทราบข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในระดับเพียงพอที่จะพิจารณาว่าสมควรแก่การออกหมาย แต่ในความเป็นจริงพนักงานสอบสวนผู้มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานมักจะเลือกค้นหาข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีเท่านั้น กล่าวคือ หากพยานหลักฐานใดสามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ พนักงานสอบสวนก็จะทำการรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน แต่หากพยานหลักฐานใดอาจพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้ ก็มักจะถูกลืมไป ดังนั้นการที่พนักงานสอบสวนรวบรวมแต่พยานหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นหลักก็ย่อมต้องด้วยเหตุข้อสันนิษฐานความผิดในการออกหมายจับ หรือหมายค้นได้เสมอ การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องเป็นเจ้า

พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีสิทธิขอออกหมายอาญาได้จึงไม่เหมาะสม

ประสิทธิภาพในการจับของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

เมื่อการออกหมายจับเป็นไปเพื่อนำตัวบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐและดำเนินคดี ไม่ใช่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเอง การควบคุมตัวบุคคลย่อมถือว่าการนำบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐเพื่อจะลงโทษผู้กระทำความผิด และเพื่อป้องกันสังคมจากบุคคลนั้นไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำชั่วคราว การที่เจ้าพนักงานผู้ทำการจับไม่รายงานผลการปฏิบัติงานตามหมายจับย่อมถือว่าขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลเพราะตราใบที่คดียังไม่ขาดอายุความ หรือไม่มีการถอนหมายค้นแล้ว หมายจับก็ยังคงมีผลใช้ได้เรื่อยไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 68 หากผู้ต้องหา นั้นได้เข้ามาพบต่อเจ้าพนักงานเองโดยที่มิได้มีการจับกุม การไม่รายงานผลของหมายจับต่อศาล ย่อมยังทำให้หมายจับนั้นยังคงไม่สิ้นผลไป และอาจก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานได้อีกด้วย ดังนั้นเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายยังคงถูกกระทบเรื่อยไป

นอกจากนี้การที่หมายจับนั้นยังคงมีผลต่อไปจนกว่าจะจับได้ ย่อมเป็นการขยายอำนาจของเจ้าพนักงานในการจับบุคคลต่อไปได้โดยไม่มีกำหนด และอาจยาวนานจะความผิดตามหมายนั้นขาดอายุความด้วย เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความบกพร่องในการบริหารงานยุติธรรมในทางอาญา เพราะทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และขาดการตรวจสอบในการดำเนินงาน ในขณะที่ในต่างประเทศนั้น จะมีการกำหนดอายุในการออกหมายจับเอาไว้อย่างแน่นอน เช่น 1 เดือนนับแต่วันออกหมาย ซึ่งจะทำให้หากการดำเนินการตามหมายนั้น ไม่สามารถกระทำได้ ก็จะทำให้หมายจับนั้นสิ้นผลโดยสภาพไป เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพ และการละเลยในการปฏิบัติงาน สมควรให้มีการกำหนดให้คดีที่ขาดอายุความตามหมายจับหรือหมายค้น เจ้าพนักงานต้องมีหน้าที่รายงานกลับมายังศาลด้วย และสมควรมีการกำหนดอายุในการสิ้นผลของหมายจับไว้อย่างแน่นอน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามหมาย และเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันเป็นไปตามหลักการบริหารงานยุติธรรมที่ดี

กระบวนการขอเพิกถอนหมายจับของศาล

ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 24 “เมื่อมีเหตุที่จะเพิกถอนหมายจับหรือหมายค้น ให้เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรายงานหรือแจ้งให้ศาลที่ออกหมายทราบโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้พิพากษาไต่สวนและมีคำสั่งเป็นการด่วน”

จากข้อบังคับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการเพิกถอนหมายจับนั้นเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นผู้ออกหมายจับเท่านั้นที่จะกระทำได้ ซึ่งการออกหมายจับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา มาตรา 59 วรรคสองให้อำนาจแก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ระดับสาม หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งก็คือพนักงานสอบสวนขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ คำร้องขอให้ออกหมายจับจึงเป็น คำร้องฝ่ายเดียวของพนักงานสอบสวนกับศาลเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21 (3) ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 เมื่อศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนคำร้องของผู้ร้องโดยชอบแล้ว และไม่ผิดระเบียบใด ๆ และศาลได้ออกหมายจับโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะเพิกถอนหมายจับได้อีก อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็มิได้บัญญัติเหตุในการเพิกถอนหมายจับไว้ให้เป็นแนวทางปฏิบัติ และการเพิกถอนหมายจับดังกล่าวผู้ต้องหาที่ถูกออกหมายจับไม่สามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนหมายจับของตนเองได้

นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการถอนหมายจับเนื่องจากเหตุที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีด้วย หากพนักงานสอบสวนทำความเข้าใจเห็นว่าควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการกลับมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เช่นนี้หมายจับที่ศาลได้ออกตามคำขอของพนักงานสอบสวนก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้ทำการเพิกถอนได้ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ถูกออกหมายจับ โดยตรง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้นขั้นตอนการออกหมายจับจึงสมควรต้องมีการตรวจสอบและกลั่นกรองโดยพนักงานอัยการก่อนตามหลักการตรวจสอบเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการเพิกถอนหมายจับต่อไปในอนาคต

อำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาที่สมควรออกหมายจับหรือหมายค้นได้

ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 25 วรรคแรก (1) บัญญัติให้ผู้พิพากษาคณเดียวในศาลชั้นต้นมีอำนาจออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจาก หรือไปยังจังหวัดอื่นได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ในการออกหมายจับหรือหมายค้นนั้น เป็นอำนาจของผู้พิพากษาคณเดียวในศาลชั้นต้นที่จะสามารถกระทำได้โดยลำพัง ดังนั้นแม้แต่เป็นผู้พิพากษาคณเดียวในศาลแขวงก็สามารถทำการออกหมายจับได้ ทั้งที่การออกหมายจับและหมายค้นนั้นกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล จึงเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรให้ผู้พิพากษารบองค์คณะ อันจะสามารถตรวจสอบดุลพินิจได้อย่างเหมาะสมมากกว่า กฎหมายไทยจึงสมควรมีการทบทวนกฎหมายดังกล่าวต่อไป

บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้ออกหมายจับและหมายค้นตามกฎหมายต่างประเทศ

ในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้ออกหมายอาญาไว้แตกต่างจากกฎหมายไทย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 197 บัญญัติว่า ผู้กระทำความผิดจะถูกจับเมื่อมีหมายจับซึ่งออกโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจเท่านั้นและผู้ที่มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับได้นั้นจะต้องเป็น

พนักงานอัยการ ผู้ช่วยพนักงานอัยการ หรือตำรวจที่มียศสูงกว่าสารวัตร (Police Specter) เท่านั้น ทำให้เกิดการกัณฑ์กรองดุลพินิจในการขออนุญาตออกหมายจับถึงสองชั้น โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีไม่มีหลักฐานเพียงพอที่น่าเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว พนักงานอัยการก็จะไม่ร้องขอให้ศาลออกหมายจับเลย อันจะทำให้สอดคล้องกับการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการด้วยซึ่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจในการจับ การควบคุมตัว และการสั่งฟ้องบุคคลในคดีอาญาจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งยังสอดคล้องกับมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ข้อ 12 ที่ว่า “...อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ต่อเนื่องและประหยัดตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในการนี้อัยการจะต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม และประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการยุติธรรม”

ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 วรรคสอง จึงสมควรแก้ไขด้วยการเพิ่มการกัณฑ์กรองการใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนตัวผู้มีสิทธิร้องขอออกหมายจับ หมายค้น และหมายขังจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ให้กลายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแทนเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับต้องดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติตามผลหมายให้ศาลทราบ กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีการกระทำจับตามหมายนั้นได้หรือไม่ก็ตามเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับมีหน้าที่ต้องรายงานให้ศาลทราบเสมอ และศาลเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องติดตามผลการดำเนินการตามหมายที่ได้มีร้องขอออกหมายไป การที่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับยังคงละเลยไม่เอาใจใส่ต่อการรายงานผลการปฏิบัติงานตามหมายและการที่ศาลเพิกเฉยต่อ การตรวจสอบอำนาจที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับไปจากตนนั้น ส่งผลต่อตัวผู้ต้องหาโดยตรง เพราะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาตามเท่าที่หมายยังคงมีผลใช้บังคับอยู่และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของศาลด้วย

ดังนั้น หากการรายงานผลในการปฏิบัติงานตามหมายจับและค้นนั้นได้กระทำโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจกระทำได้ด้วยการกำหนดโทษทางอาญาหรือทางวินัยแก่เจ้าพนักงานที่มีได้พยายามดำเนินการให้เกิดผลตามหมายจับได้สำเร็จล่วงแล้ว ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และลดข้อบกพร่องในการบริหารงานยุติธรรม และเกิดความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบ (Examination Principle) อย่างแท้จริง โดยสมควรทำการแก้ไขดังนี้

1. แก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 วรรคสอง ให้ผู้มีสิทธิร้องขอออกหมายจับ ได้แก่ พนักงานอัยการเท่านั้น เพื่อเป็นการกัณฑ์กรองดุลพินิจในการออกหมายจับในขั้นต้นตั้งแต่แรก ซึ่งจะเป็นผลดีมากกว่าการให้ศาลใช้ดุลพินิจกัณฑ์กรองเพียงชั้นเดียว

2. แก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 68 ที่ให้หมายจับมีผลจนกว่าจะจับได้ เว้นแต่เมื่อมีการถอนหมายจับหรือคดีขาดอายุความ เพราะการให้หมายจับยังคงมีผลต่อไปเรื่อยๆ นั้น ย่อมทำให้หลักประกันในเสรีภาพของบุคคลถูกระทบกระเทือน ทั้งการออกหมายจับนั้นเป็นไปเพื่อนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมาไว้ในอำนาจของรัฐเพื่อดำเนินคดี ไม่ใช่เพื่อให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานเจ้าพนักงาน ดังนั้นจึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายด้วยการจำกัดเวลาในการมีผลตามหมายจับไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการจำกัดระยะเวลาการมีผลของหมายจับไว้เป็นเวลา 1 เดือน กล่าวคือ หากครบกำหนดระยะเวลาตามหมายแล้ว เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับยังไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่เกิดผลตามหมาย ย่อมทำให้หมายนั้นสิ้นอำนาจไปในทันที เช่นนี้ย่อมเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าว่าจะไม่ถูกกักขังแกล้งด้วย

3. การรายงานผลในการปฏิบัติงานตามหมายจับนั้น จะต้องกระทำโดยเคร่งครัด และอาจกำหนดโทษทางอาญา หรือทางวินัยแก่เจ้าพนักงานที่มีได้พยายามดำเนินการให้เกิดผลตามหมายจับได้สำเร็จลุล่วงไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและเป็นการลดข้อบกพร่องในการบริหารงานยุติธรรม ทั้งยังเป็นไปตามหลักการตรวจสอบได้ โดยถือว่าเป็นการตรวจสอบภายในขององค์กรนั่นเอง เนื่องจากสถิติผลการปฏิบัติงานตามหมายของผู้ขอ จะเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่ผู้ร้องขอได้แสดงต่อศาลในการยื่นคำร้องขอให้ออกหมาย ดังนั้นสถิติในเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นสำหรับผู้พิพากษาในการนำมาประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการออกหมาย โดยเฉพาะสถิติผลการปฏิบัติงานตามหมายของผู้ขอรายใด พบการกระทำผิดหรือพบสิ่งของที่ต้องยึดในเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำ ในโอกาสต่อไปผู้พิพากษาก็ควรจะตรวจสอบพยานหลักฐานของผู้ขอรายนั้นๆ อย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2538). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม,” อัยการนิเทศ, เล่มที่ 57. น. 55.
- กุลพล พลวัน. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548
- คณิต ฅ นคร. (2521). “การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ.” วารสารอัยการ, ปีที่ 21. ฉบับที่ 1, (กุมภาพันธ์). น. 27.
- คณิต ฅ นคร. (2536). “แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ”. 100 ปี อัยการ. น. 142.
- คณิต ฅ นคร. (2551). ภูมิธรรม และบทบาทของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คณิต ฅ นคร. (2556). กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของ คณิต ฅ นคร (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

คณิต ฅ นคร. “อัยการกับภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล,” **บทบัณฑิตย์**, เล่มที่ 52, ฉบับที่ 1, น. 18.

คณิต ฅ นคร.(2554). “หลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการ” **อัยการนิเทศ**, เล่มที่ 74, น. 18.

เดือน บุญนาค. (2521). “การแยกอำนาจ”. **วารสารนิติศาสตร์**, ปีที่ 9. (เมษายน). น. 79.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2545

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำนักแผนงานและงบประมาณ. สำนักงานศาลยุติธรรม. 17 พฤศจิกายน 2557.

หนังสือพิมพ์ข่าวสด. “การเพิกถอนหมายจับ.” สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2551, จาก <http://www.decha.com>

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง “สู่ นโยบายยาเสพติดที่มีมนุษยธรรม” (Toward Human Drug Policy), โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา, กระทรวงยุติธรรม, 19 ธันวาคม 2558