



# รายงานผลการศึกษา

เรื่อง

การแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรม  
กรณีความล่าช้าในการดำเนินคดี  
และเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหา  
ของพนักงานสอบสวน

โดย

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## สารบัญ

### บททั่วไป

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๒. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น	๓
๓. ผลกระทบของปัญหา	๓
๔. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๔
๕. ระเบียบวิธีการศึกษา	๔
๖. กรอบแนวคิดการศึกษา	๕
๗. นิยามศัพท์	๕

### ผลการศึกษา

๑. ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบทางเอกสารและสถิติ	๖
๒. ผลการดำเนินโครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรในเรือนจำ และผู้ต้องขัง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น	๒๓
๓. ผลการดำเนินการประชุมหารือระหว่างองค์กร และผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม	๒๕

### ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๙
๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ (มาตรการระยะสั้น)	๓๐

### บรรณานุกรม

## รายงานผลการศึกษา

### การแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรม กรณีความล่าช้าในการดำเนินคดี และเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

#### บททั่วไป

#### ๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีการกระทำหรือการละเลยการกระทำในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร พร้อมกับแก้ไข เยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ เพื่อปกป้องดูแล และคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการทำหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ ดังนี้ (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

จากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้ดำเนินการและพบว่า เรื่องร้องเรียนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีจำนวนสูงเป็นลำดับ ๑ (ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในสำนวนคดี และที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังในคดีอื่น) อย่างไรก็ตาม เรื่องร้องเรียนในประเด็นความล่าช้าในการดำเนินคดีอีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายในคดีอาญา และแม้ว่าปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มาจากผู้เสียหายมีจำนวนน้อยกว่าเรื่องร้องเรียนที่มาจากผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) ซึ่งอาจเนื่องมาจากผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถใช้ช่องทางอื่นในการติดตามความคืบหน้าของคดีได้มากกว่าผู้ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน แต่ทุกฝ่ายควรต้องคำนึงถึงผู้เสียหายอีกจำนวนมากที่รอรับผลคดีและรอรับการเยียวยาอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการประวิงคดีก็อาจทำให้รัฐ

ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้เพราะพยานหลักฐานที่สูญหายหรือคลาดเคลื่อนไปตามระยะเวลา ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทั้งนโยบายของรัฐด้านการบริหารงานยุติธรรม รวมทั้งสิทธิประโยชน์ของผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดี ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญวุฒิสภาได้มีข้อสังเกตในรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี ๒๕๖๒ เกี่ยวกับการแก้ไขประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนมากให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้บรรจุข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับความล่าช้าในสำนวนคดีอย่างเป็นระบบจึงเป็นภารกิจในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งในฉบับที่ผ่านมาและฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๓ ที่กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตาม และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...) และหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ข้อ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๑) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า

#### สถิติเรื่องร้องเรียนย้อนหลัง ๕ ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เรื่องรับเข้าทั้งหมด	เรื่องร้องเรียน สตช.	คิดเป็นร้อยละ	ประเด็นดำเนินคดีล่าช้า และปัญหาการอัยคดี	คิดเป็นร้อยละ
๒๕๖๐	๒,๕๓๒	๕๗๐	๒๒.๕๑	๓๒๙	๕๗.๗๒
๒๕๖๑	๒,๓๓๘	๕๙๘	๒๕.๕๘	๔๐๔	๖๗.๕๖
๒๕๖๒	๒,๖๑๒	๖๑๖	๒๓.๕๘	๓๘๐	๖๑.๖๙
๒๕๖๓	๓,๑๔๐	๗๔๔	๒๓.๖๙	๕๐๔	๖๗.๗๔
๒๕๖๔	๒,๙๙๑	๖๔๐	๒๑.๓๙	๔๓๐	๖๗.๒๐
เฉลี่ย	๒,๗๒๓	๖๓๔	๒๓.๒๘	๔๐๙	๖๔.๕๑

จากสถิติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนของผู้ต้องขังเพื่อการเรียกร้องสิทธิ (ประโยชน์) ที่อาจจะเสียไปเพราะการถูกอัยคดี เช่น การย้ายเรือนจำ การได้รับพระราชทานอภัยโทษ การพักการลงโทษ และการต่อสู้คดี โดยแยกประเด็นการร้องเรียนได้ดังนี้

๑. การขอให้ตรวจสอบหรือเร่งรัดคดีที่ยังไม่เข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของศาล โดยพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหา หรือขอออกหมายจับ หรือมีหนังสือขออายัดตัวต่อเรือนจำ/ทัณฑสถานไว้แล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามอำนาจหน้าที่

๒. การขอให้ถอนอายัดตัวผู้ต้องขังในกรณีที่เกิดคดีที่อายัดไว้ ศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือเข้าสู่กระบวนการทางศาล (ศาลประทับรับฟ้อง) แล้ว

๓. การขอให้ตรวจสอบหรือเร่งรัดคดีที่คาดว่าตนเองจะตกเป็นผู้ต้องหา (เนื่องจากได้กระทำความผิดไว้หลายคราว และไม่ทราบว่าตนเองมีคดีค้างดำเนินการอยู่ที่สถานีตำรวจแห่งใดหรือไม่)

## ๒. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๒.๑ พนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มักมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายในคดี (ทั้งที่ได้ใช้และมีได้ใช้สิทธิร้องเรียน) รวมทั้งความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิด

๒.๒ พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายและระเบียบ โดยเมื่อมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องขังต่อทางเรือนจำ/ทัณฑสถานไว้แล้ว ก็มีได้เร่งรัดดำเนินคดีให้เสร็จสิ้น แต่กลับรายงานว่าผู้ต้องขังที่อายัดตัวไว้ นั้นครบกำหนดพ้นโทษในคดีเดิมก่อน จึงจะนำตัวไปดำเนินคดีอื่นต่อไป บางคดีพนักงานสอบสวนปล่อยให้คดีขาดอายุความไม่สามารถนำผู้ต้องขังมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ต่อไป

๒.๓ พนักงานสอบสวนไม่ทราบความคืบหน้าของคดีที่ผู้ต้องหา/จำเลย ถูกคุมขังในคดีอื่น ทำให้ไม่ดำเนินการขอตัวไปดำเนินคดีที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ หรือทราบว่าคดีอื่นเสร็จเด็ดขาดแล้วแต่ไม่ดำเนินการขอตัว/ไม่สามารถนำตัวไปดำเนินคดีต่อได้ หรือไม่แจ้งถอนอายัดตัวเมื่อคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว

๒.๔ พนักงานอัยการไม่รับสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนที่ส่งสำนวนโดยไม่มีตัวผู้ต้องหาไปด้วย (กรณีผู้ต้องหาถูกขังอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถานต่างเขตอำนาจศาล)

๒.๕ การขาดระบบการตรวจสอบสำนวนคดีที่ค้างค้างอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และการแก้ปัญหาเพียงการออกหนังสือกำชับการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

๒.๖ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีแสวงหาทางออกของปัญหาร่วมกันเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

## ๓. ผลกระทบของปัญหา

๓.๑ ผู้เสียหายในคดีอาญาไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างเหมาะสมโดยเร็ว

๓.๒ สิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาตามหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจเสียไปตามระยะเวลา โดยเฉพาะสิทธิในการต่อสู้คดี รวมทั้งความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานเพื่อการพิสูจน์ความผิด

๓.๓ ผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) อาจเสียประโยชน์ทางราชทัณฑ์บางประการ

๓.๔ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานยุติธรรม

#### ๔. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๔.๑ เพื่อทราบข้อมูลและสภาพปัญหาที่เป็นสาเหตุของความล่าช้าในสำนวนคดี โดยเฉพาะกรณี ที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวของพนักงานสอบสวน และนำไปสู่การแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ

๔.๒ เพื่อวิเคราะห์แนวทางสร้างความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สามารถตอบสนอง ต่อการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของผู้เสียหายและผู้ต้องหาตามหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน บูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการ ยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๔ เพื่อเป็นกรอบแนวทาง/มาตรฐานการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรอื่น ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

#### ๕. ระเบียบวิธีการศึกษา

รูปแบบการศึกษา การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยนำข้อมูล เชิงเอกสาร (Documentary) และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) รวมถึงการลงพื้นที่จริงของ ผู้ศึกษา มาวิเคราะห์ และสรุปผล พร้อมนำเสนอผลการศึกษาโดยการพรรณนา (Descriptive report)

๕.๑ แหล่งข้อมูล/ผู้ให้ข้อมูล แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

(๑) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) โดยตรง ซึ่งเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่มีประสบการณ์และ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการลงพื้นที่จริงของผู้ศึกษา

(๒) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลเชิงเอกสารที่สืบค้นจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง รายงานประจำปี บทความ ตำรา เอกสารงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูล จำแนกตามประเภทของข้อมูล ดังนี้

(๑) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

(๒) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากแหล่งเอกสาร (Documentary) ต่าง ๆ จากห้องสมุดสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

๕.๓ การวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยพิจารณาถึงความต่อเนื่อง ความสอดคล้อง และความแตกต่างของเนื้อหาสาระจากแหล่งข้อมูลที่น่าวิเคราะห์

๕.๔ การตรวจสอบข้อมูล การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ การแสวงหาความเชื่อถือได้ของข้อมูลจากแหล่งที่ต่างกัน การตรวจสอบด้านข้อมูล (Data) ซึ่งแบ่งเป็น

(๑) ข้อมูลด้านเอกสาร ใช้การรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันที่มาจากแหล่งต่างกัน

(๒) ข้อมูลด้านบุคคล ใช้การรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันจากบุคคลหลายคน ได้แก่ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงผู้มีประสบการณ์การทำงานในกระบวนการยุติธรรม

## ๖. กรอบแนวคิดการศึกษา

ความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตลอดจนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งแม้จะมีกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ผู้ปฏิบัติงานก็ยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาสาระอย่างถ่องแท้ รวมทั้งการไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างราบรื่น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกทั้งด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และอื่น ๆ เช่น โรคติดเชื้ออุบัติใหม่ ที่ทำให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม

## ๗. นิยามศัพท์

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง วิธีดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และให้เป็นธรรมในทางกฎหมายบุคคล โดยบุคลากรและองค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานยุติธรรม ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาล กระทรวงยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์

การอายัดตัว หมายถึง การห้ามหรือขอมิให้ปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในคดีอาญา (ในที่นี้หมายถึง การที่พนักงานสอบสวนมีหนังสือถึงเรือนจำ/ทัณฑสถานแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อแจ้งให้ทราบว่าการพนักงานสอบสวนมีความประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ/ทัณฑสถานแห่งนั้น เนื่องจากผู้ต้องขังรายดังกล่าวตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอื่นด้วย)

สิทธิ (RIGHT , AUTHORITY) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระโดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม หมายถึง หลักประกันหรือการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

ประโยชน์ (BENEFIT , PROFIT , GAIN) หมายถึง ผลที่ได้ตามต้องการหรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ โดยอาจมีเงื่อนไขบางประการ และมีใช้ทุกคนที่จะได้รับประโยชน์นั้น ตัวอย่างของประโยชน์ทางราชทัณฑ์ เช่น การเลื่อนชั้น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการย้ายกลับภูมิลำเนา เป็นต้น

ผู้เสียหายในคดีอาญา หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่ง (รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตามกฎหมาย) โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ดังนี้

- เกิดการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่ง
- เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดนั้น
- ไม่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

## ผลการศึกษา

### ๑. ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบทางเอกสารและสถิติ

#### ๑.๑ สถิติเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนที่มีผู้ร้องเรียนส่งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ย้อนหลัง ๑๐ ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ – พ.ศ. ๒๕๖๔) พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีสถิติการถูกร้องเรียนสูงเป็นลำดับที่ ๑ ปรากฏตามตารางแสดงข้อมูล ดังนี้

#### สถิติเรื่องร้องเรียนที่รับเข้าของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔

ปี งบประมาณ	จำนวนเรื่อง ร้องเรียน ที่รับเข้าทั้งหมด	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด		
		ลำดับที่ ๑	ลำดับที่ ๒	ลำดับที่ ๓
๒๕๕๕	๒,๒๘๒	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	องค์การบริหารส่วนตำบล
๒๕๕๖	๓,๓๗๔	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	องค์การบริหารส่วนตำบล
๒๕๕๗	๒,๖๔๐	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	องค์การบริหารส่วนตำบล
๒๕๕๘	๒,๘๙๘	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	องค์การบริหารส่วนตำบล
๒๕๕๙	๓,๖๐๔	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมที่ดิน	องค์การบริหารส่วนตำบล
๒๕๖๐	๒,๕๓๒	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	เทศบาล	กรมการปกครอง
๒๕๖๑	๒,๓๓๘	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	เทศบาล	กรมการปกครอง
๒๕๖๒	๒,๖๑๒	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	เทศบาล
๒๕๖๓	๓,๑๔๐	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	เทศบาล
๒๕๖๔	๒,๙๙๑	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรมการปกครอง	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

\*\*ข้อมูล ณ วันที่ ๘ ต.ค. ๒๕๖๔



เมื่อพิจารณาแนวโน้มเชิงปริมาณ พบว่าเรื่องร้องเรียนสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยกลุ่มประเด็นที่มีปริมาณเรื่องร้องเรียนสูงสุดได้แก่ ความล่าช้าในการดำเนินคดี และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอายัดตัวผู้ต้องหา

**สถิติเรื่องร้องเรียนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**  
(ประเด็นการดำเนินคดีล่าช้า และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอายัดตัวผู้ต้องหา)

พ.ศ.	เรื่องร้องเรียนทั้งหมดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ประเด็นดำเนินคดีล่าช้า ไม่ถอนอายัด ไม่ส่งสำนวนคดีให้อัยการ	ร้อยละของเรื่องร้องเรียน
๒๕๔๘	๓๘๖	๑๒๕	๓๒.๓๘
๒๕๔๙	๔๓๒	๑๕๘	๓๖.๕๗
๒๕๕๐	๓๒๖	๙๖	๒๙.๔๕
๒๕๕๑	๓๓๔	๙๘	๒๙.๓๔
๒๕๕๒	๓๓๕	๑๑๔	๓๔.๐๓
๒๕๕๓	๓๑๓	๑๗๓	๕๕.๒๗
๒๕๕๔	๔๒๗	๑๘๐	๔๒.๑๕
๒๕๕๕	๔๒๓	๑๗๘	๔๒.๐๘
๒๕๕๖	๕๑๒	๒๓๗	๕๗.๕๒
๒๕๕๗	๕๑๓	๒๐๒	๓๙.๓๘
๒๕๕๘	๕๙๗	๒๙๐	๔๘.๕๘
๒๕๕๙	๗๔๐	๔๐๘	๕๕.๑๔
๒๕๖๐	๕๗๐	๓๒๙	๕๗.๗๒
๒๕๖๑	๕๙๘	๔๐๔	๖๗.๕๖
๒๕๖๒	๖๑๖	๓๘๐	๖๑.๖๙
๒๕๖๓	๗๔๔	๕๐๔	๖๗.๗๔
๒๕๖๔	๖๔๐	๔๓๐	๖๗.๒๐
รวม/เฉลี่ย	๘,๔๐๖ / ๔๙๔	๔,๓๐๖ / ๒๕๓	๕๑.๒๑

- หมายเหตุ ความผันแปรของสถิติเรื่องร้องเรียนกรณีที่มาจากผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) อาจขึ้นอยู่กับ
๑. ความคาดหวังว่าจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในแต่ละช่วงเวลา
  ๒. การขาดโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และการเขียนเรื่องร้องเรียนตามอย่างบุคคลอื่น

**เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในสำนวนคดีและการอายัดตัวผู้ต้องขัง  
ที่แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓**

จำนวนเรื่อง แล้วเสร็จ	ผู้ร้องเรียน		ลักษณะ / ประเด็นข้อร้องเรียน						
	ผู้เสียหาย	ผู้ต้องหา	คดีล่าช้า โดยไม่ทราบว่ามี อายัดหรือไม่	อายัด ๑ คดี เขตอำนาจ ศาลเดียวกัน	อายัด ๑ คดี ต่างเขต อำนาจศาล	เกิน ๑ คดี เขตอำนาจ ศาลเดียวกัน	เกิน ๑ คดี ต่างเขต อำนาจศาล	ไม่ถอนอายัด ในคดีที่เสร็จ เด็ดขาดแล้ว	ไม่ระบุ รายละเอียด
๔๙๒	๗๒	๔๒๐	๗๒	๙๖	๑๓๑	๔๕	๙๖	๔๔	๑๐

จะเห็นได้ว่า การเร่งรัดสำนวนคดีที่ล่าช้า มิได้เฉพาะเจาะจงมาจากผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถานเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายในคดีอาญาที่ประสบปัญหาความล่าช้าในสำนวนคดีอยู่ด้วย แต่ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มาจากผู้เสียหายอาจมีจำนวนน้อยกว่าเรื่องร้องเรียนที่มาจากผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) เนื่องจากผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถใช้ช่องทางอื่นในการติดตามความคืบหน้าของคดีได้มากกว่าผู้ที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาส ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย บุคคลกลุ่มนี้จึงมักจะใช้ช่องทางการร้องเรียน (ตามคำแนะนำของผู้ต้องขังด้วยกัน) เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ทุกฝ่ายต้องคำนึงว่า ยังมีผู้เสียหายจากการกระทำผิดที่รอรับผลคดีและการเยียวยาอยู่อีกมาก

**๑.๒ แนวทางและระยะเวลาดำเนินการทางคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ และที่เกี่ยวข้อง**

**๑.๒.๑ การควบคุม ตรวจสอบ หลังจากรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ**

- พนักงานสอบสวนต้องบันทึกข้อมูลลงในบันทึกการตรวจสำนวนการสอบสวน ทดไว้ที่หน้าปกสำนวนการสอบสวน แล้วให้เสนอหัวหน้างานสอบสวนตรวจสอบ แนะนำ สั่งการเบื้องต้น ภายใน ๓ วัน
- เมื่อหัวหน้างานสอบสวน หรือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป แนะนำสั่งการไว้ในบันทึกนั้นแล้ว พนักงานสอบสวนต้องรีบดำเนินการโดยเร็ว พร้อมบันทึกผลการดำเนินการและเหตุขัดข้องไว้และบันทึกพนักงานสอบสวน ไว้เป็นหลักฐานด้วย
- หัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่จัดทำสมุดสถิติคดีที่ต้องทำสำนวนการสอบสวน ไว้ประจำที่ทำการ
- พนักงานสอบสวนมีหน้าที่จัดทำสมุดบันทึกคดีที่ตนสอบสวน และเตรียมสำนวนการสอบสวน พร้อมให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นตรวจได้ตลอดเวลา

### ๑.๒.๒ การควบคุมการสอบสวน

- ความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน หากได้เริ่มสอบสวนไปแล้ว พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เว้นแต่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองได้ทำการสอบสวนคดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ แล้ว

- แต่ถ้าเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายอื่นซึ่งไม่ใช่ตำรวจประสงค์เข้าร่วมสอบสวน ให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน รายงานตามลำดับชั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติ เว้นแต่เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด

- ให้ผู้บังคับบัญชาจัดการควบคุม ตรวจสอบ และนำให้การสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยเรียบร้อยมิชักช้า หากมีเหตุผลอันสมควรเพื่อความเรียบร้อยจะเข้าดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองก็ได้

#### ผู้มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวน

(๑) หัวหน้างานสอบสวน ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและสมุดบันทึกคดีทุกกระยะ ระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน

(๒) หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนทุกกระยะ ระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน

(๓) ผู้บังคับการ หรือรองผู้บังคับการ หรือพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนทุกกระยะ ระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน

- ให้พนักงานสอบสวนเก็บบันทึกการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนไว้กับสำเนาสำนวนฯ และมอบให้หัวหน้าหน่วยงานเก็บรักษาไว้อย่างเป็นระบบ

- หัวหน้าพนักงานสอบสวน ได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจ, หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน, ผู้บังคับการ, ผู้บัญชาการ รวมถึงผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งข้างต้น เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรค ๔ และ มาตรา ๑๔๐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรค ๔ "ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาราชการแทน และ มาตรา ๑๔๐ "เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด...")

- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีในทุกกรณี และ

- ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจมอบหมายให้ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ ร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไปในสังกัด ทำหน้าที่สอบสวนในเขตท้องที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด

### ๑.๒.๓ อำนาจการควบคุมการสอบสวน

ในกรณีมีการร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือเห็นว่าเป็นการสมควร ผู้บังคับการ , ผู้บัญชาการ , ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทน แล้วแต่กรณี เรียกให้หัวหน้าหน่วยงาน พร้อมสำนวนการสอบสวน มาตรวจพิจารณา ให้คำแนะนำและเร่งรัดการดำเนินการได้ ถ้าเห็นว่าไม่เป็นผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน สั่งพนักงานสอบสวนตามที่เห็นควร สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว สั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือสั่งพนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวน

### ๑.๒.๔ ข้อควรปฏิบัติในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน

(๑) ตรวจสอบความสมบูรณ์ว่าเป็นพนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่และเขตอำนาจ ตลอดจน มีข้อจำกัดหรือไม่, มีผู้เสียหาย ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษหรือไม่, คดีความผิดอันยอมความได้ มีผู้เสียหาย ได้ร้องทุกข์ไว้หรือไม่ การมอบอำนาจให้ร้องทุกข์เป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ คดีขาดอายุความหรือไม่ เป็นต้น

(๒) ตรวจสอบพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่า คำให้การ พยานเอกสาร บันทึกกรายงานของ เจ้าหน้าที่ ร่องรอยพยานวัตถุ ได้แสดงข้อเท็จจริงอย่างไร รับฟังเป็นข้อยุติได้แล้วหรือไม่ มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ มากน้อยเพียงใด มีข้อพิรุธ หรือข้อโต้แย้งอย่างไร เพื่อจะได้แนะนำ สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม เพื่อปรับกับ ข้อกฎหมายว่าได้มีการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติใด มีเหตุอันควร ไม่ต้องรับโทษ ยกเว้นโทษ ยกโทษ ลดโทษหรือเพิ่มโทษหรือไม่ มีเหตุอันควรขอให้รับทรัพย์สิน ตลอดจนขอให้ใช้ วิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือไม่ หากยังมีความบกพร่องหรือข้อสงสัยบางประการยังไม่เป็นที่กระจ่างชัด ผู้ตรวจสำนวนจะต้องสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมจนสิ้นกระแสความ

### ๑.๒.๕ ระยะเวลาการสอบสวน

สำนวนคดีอาญาทั่วไป และสำนวนคดีจราจรทางบก

(๑) คดีไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด แบ่งเป็น ๒ กรณี

(๑.๑) ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป

- คดีอาญาทั่วไป คดีจราจรทางบก จะต้องสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่า ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

- คดีอุกฉกรรจ์ จะต้องสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่า ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับ หน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ แล้วส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

(๑.๒) มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม

- ให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวนได้ภายในอายุความ และ ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันครบระยะเวลาตาม (๑) ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยเหตุผลหรือ ความจำเป็นไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อ กองบัญชาการ ให้พิจารณาอนุมัติขยายเวลาครั้งแรกได้ไม่เกิน ๓ เดือน หลังจากครบกำหนดเวลาแล้วให้ขอขยาย ไปยังหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน ๓ เดือน ตามเหตุแห่งความจำเป็น

จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น เว้นแต่ผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ จะสั่งการเป็นอย่างอื่น

(๒) คดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ แบ่งเป็น ๒ กรณี

(๒.๑) ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป

- คดีอาญาทั่วไป คดีจราจรทางบก จะต้องสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่า ๒ เดือน นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ
- คดีอุกฉกรรจ์ จะต้องสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่า ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

(๒.๒) มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม

- ให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวนได้ภายในอายุความ และภายใน ๑๐ วัน นับตั้งแต่วันครบระยะเวลาตาม (๑) ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยเหตุผลหรือความจำเป็นไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ ให้พิจารณาอนุมัติขยายเวลาได้ครั้งแรกไม่เกิน ๓ เดือน หลังจากครบกำหนดเวลาแล้วให้ขอขยายไปยังหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน ๓ เดือน ตามเหตุแห่งความจำเป็น จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น เว้นแต่ผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ จะสั่งการเป็นอย่างอื่น

(๒) คดีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัว หรือถูกมัดมือ หรือถูกมัดมือผูกข้อมือ หรือผูกข้อมือ ในระหว่างสอบสวนให้สอบสวนเสร็จสิ้นไปก่อนที่จะครบอำนาจมัดมือ หรือผูกข้อมือ โดยให้กระทำในกรณีความจำเป็นเพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นเท่านั้น กรณีที่ศาลไม่อนุญาต หรือขาดมัดมือ ผูกข้อมือ หรือเมื่อครบกำหนดแล้ว แต่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ให้หัวหน้าหน่วยงาน ระบายงานผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ ทราบทันที เพื่อหาทางแก้ไขมิให้การสอบสวนต้องเสียหาย และให้พิจารณาว่าพนักงานสอบสวนมีข้อบกพร่องในการสอบสวนหรือไม่

(๓) คดีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว

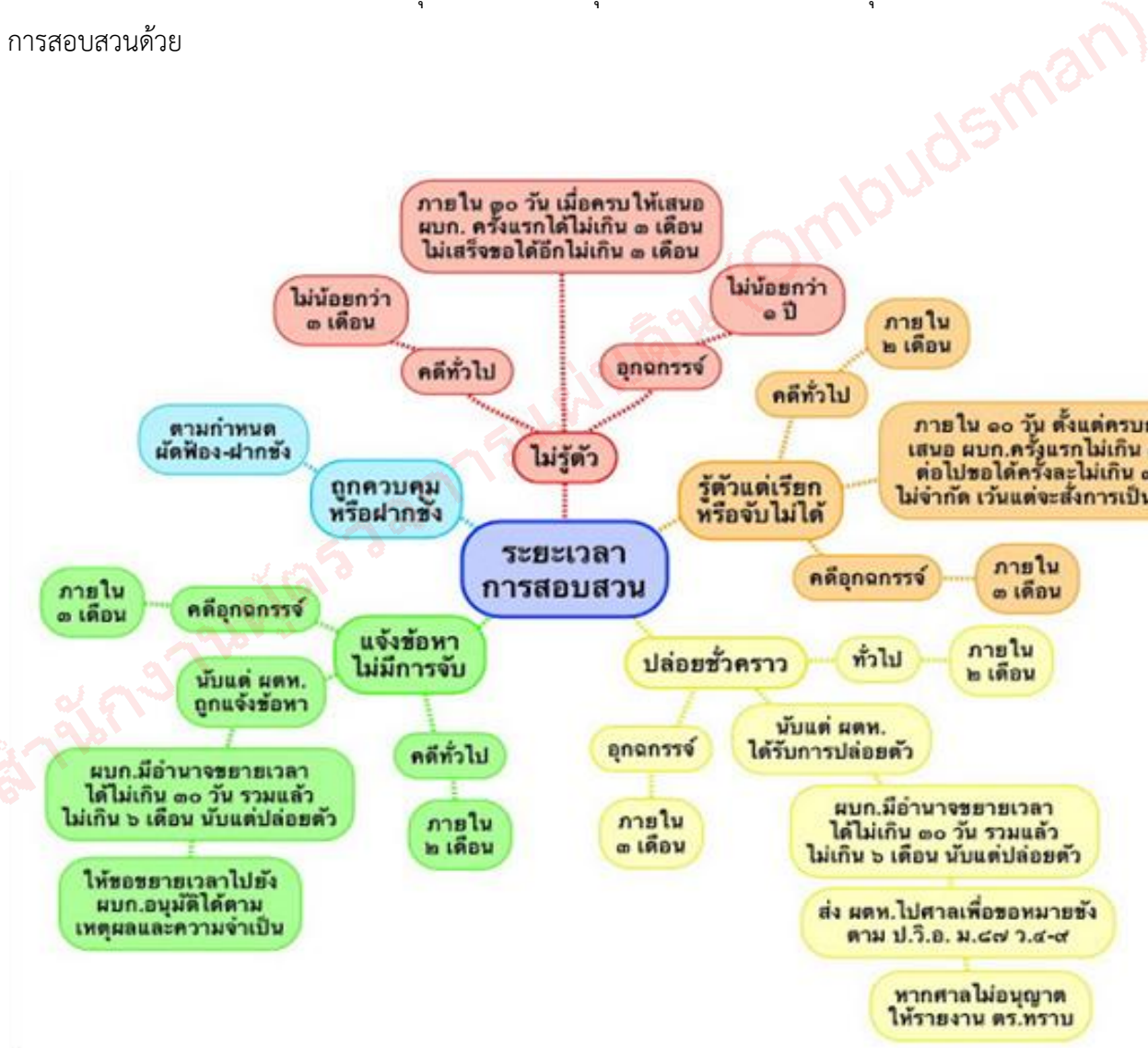
คดีอาญาทั่วไป คดีจราจรทางบก ให้เสร็จสิ้นภายใน ๒ เดือน และคดีอุกฉกรรจ์ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว หากมีเหตุจำเป็นให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ มีอำนาจพิจารณาอนุมัติขยายเวลาการสอบสวนต่อไปอีกได้ตามความจำเป็นได้ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน รวมแล้วต้องไม่เกิน ๖ เดือน นับตั้งแต่วันที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว โดยบันทึกเหตุแห่งความจำเป็นในการอนุมัติแต่ละครั้งไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

เมื่อทำการสอบสวนครบ ๖ เดือน แต่การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ให้หัวหน้าหน่วยงาน บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นไว้ในสำนวนการสอบสวนแล้วส่งตัวผู้ต้องหาไปศาลเพื่อยื่นคำร้องขอหมายจับผู้ต้องหา ตามบทบัญญัติมาตรา ๘๗ วรรค ๔ ถึงวรรค ๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้หัวหน้าหน่วยงาน หรือหัวหน้าพนักงานสืบสวนสอบสวนไปด้วยตนเอง หากศาลไม่อนุญาต ให้รับรายงานผู้บังคับบัญชา

ตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ ให้หาทางแก้ไข และพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนมีข้อบกพร่องในการสอบสวนจนเป็นเหตุให้ศาลไม่อนุญาตหรือไม่ และรับรายงานให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบทันทีด้วย

(๔) คดีที่ผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาโดยไม่มีการจับกุม

คดีอาญาทั่วไป คดีจราจรทางบก ให้เสร็จสิ้นภายใน ๒ เดือน และคดีอุกฉกรรจ์ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่แจ้งข้อหาโดยไม่มีการจับกุม หากมีเหตุจำเป็นให้เสนอผู้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการ มีอำนาจพิจารณา อนุมัติขยายเวลาการสอบสวนต่อไปอีกได้ตามความจำเป็นได้ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน รวมแล้วต้องไม่เกิน ๖ เดือน นับตั้งแต่วันที่แจ้งข้อหาโดยไม่มีการจับกุม โดยบันทึกเหตุแห่งความจำเป็นในการอนุมัติแต่ละครั้งไว้ในสำนวน การสอบสวนด้วย



(ข้อมูลโดย พันตำรวจเอก อภิรักษ์ นักร้อง)

จากคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ รวมทั้งกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน หรือเมื่อพนักงานสอบสวนรู้ถึงการกระทำความผิดและได้รับเป็นคดี ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการการสอบสวนโดยมีกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาไว้นั้น แม้จะไม่มีกรอบระยะเวลาการสอบสวนไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่ต้องหาผู้ต้องหา (ภูมิสำเนาของผู้ต้องขัง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๗) หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือไม่ หากผู้ต้องหาที่อยู่ หรือถูกจับ (แม้จะถูกจับในคดีอื่น) โดยเฉพาะที่อยู่ภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน และผู้กระทำความผิดมีตัวอยู่ในการควบคุมของรัฐ (เรือนจำ/ทัณฑสถาน) แล้ว ยังต้องถือเป็นคดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดที่พนักงานสอบสวนสามารถแจ้งข้อหาได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้พ้นโทษในคดีเดิม ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินคดีหรือระยะเวลาการสอบสวนกรณีผู้ต้องหาที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน และผู้กระทำความผิดมีตัวอยู่ในการควบคุมของรัฐ (เรือนจำ/ ทัณฑสถาน) จะมีขั้นตอนและระยะเวลาการสอบสวนที่แตกต่างกับคดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่ตัวผู้ต้องหาอยู่คนละเขตอำนาจการสอบสวนอยู่บ้าง เช่น การโอนตัวมาอยู่ในเขตอำนาจศาลที่เกิดเหตุหรือการส่งสำนวนคดีไปดำเนินการยังเรือนจำ/ทัณฑสถานที่เป็นภูมิสำเนาของผู้ต้องหา อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดตัวผู้มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนไว้อย่างชัดเจนแล้ว

### ๑.๒.๖ การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกควบคุม/ต้องขังอยู่ในคดีอื่น

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

- เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ
  - เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี

(๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๒ กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่า ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

โดยในวรรคสามบัญญัติว่า กรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป

(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๗ กำหนดให้ภูมิสำเนาของผู้ที่ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล หรือตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ เรือนจำหรือทัณฑสถานที่ผู้นั้นถูกจำคุกอยู่

(๔) ระเบียบตำราจกเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๔ บทที่ ๒๐ ข้อ ๒ กรณีพนักงานสอบสวนต้องการขออายัดตัวผู้ต้องขังต่อเรือนจำหรือทัณฑสถานใด ให้ทำหนังสือพร้อมสำเนาหมายจับไปอายัดแก่เรือนจำหรือทัณฑสถานที่ผู้ต้องขังนั้นอยู่โดยตรง พร้อมทั้งให้ทำหนังสือแจ้งเรื่องการขออายัดพร้อมสำเนาหมายจับให้สถานีตำรวจท้องที่ที่เรือนจำหรือทัณฑสถานนั้นตั้งอยู่ทราบ เพื่อประสานการปฏิบัติ

(๕) ระเบียบตำราจกเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๔ บทที่ ๑๐ ระบุข้อกำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนการเก็บสำนวนคดี และสำเนาสำนวนคดี

(๖) หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๔.๖/๙๖๑๐ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องหา ข้อ ๖ ในกรณีที่การสอบสวนเสร็จสิ้นและมีความเห็นควรส่งฟ้องผู้ต้องหาอายัด หลังจากส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว ให้พนักงานสอบสวนหมั่นติดตามการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จนกระทั่งพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ถูกอายัดต่อศาล และ เรือนจำได้รับหมายนัดพิจารณาของศาลนั้นแล้ว หรือพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาอายัดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนรับมีหนังสือขอถอนอายัดผู้ต้องหาดังกล่าวไปยังสถานที่ที่ขออายัดไว้โดยด่วนที่สุด

(๗) หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๔.๖/๑๐๖๑๕ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสำนวนสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาหลบหนีประกัน และคดีที่ผู้ต้องหาบางคนถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอื่น

(๘) หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ตช ๐๐๑๑.๒๕/๓๘๒๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องหาตามระเบียบปฏิบัติที่วางไว้แล้วอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งให้สถานีตำรวจหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาทุกแห่งจัดทำสมุดคดียุติธรรมที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาไว้ประจำสถานีตำรวจหรือที่หน่วยงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบได้โดยสะดวกตลอดเวลา และให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงระดับผู้บังคับการตรวจสอบการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนทุกระยะ

(๙) คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมแนวทางปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องไว้แล้ว โดยในข้อ ๔.๔ กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีการสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ในคดีอื่น ดังนี้

- ต้องสำเนาหมายจับประกอบหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาทุกราย
- ให้รีบสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังในคดีอื่นให้แล้วเสร็จโดยไม่ต้องรอให้พ้นโทษในคดีเดิม
- ให้พนักงานสอบสวนติดตามผลการสั่งคดีของพนักงานอัยการ
- ให้พนักงานสอบสวนมีหนังสือถอนอายัดโดยด่วนที่สุดเมื่อหมดความความจำเป็น
- ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนทุกแห่งจัดทำสมุดคดียุติธรรมที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาไว้ประจำที่หน่วยงาน
- ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนทุกระยะ



(๑๐) ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติทางอาญา ข้อ ๔ การตรวจสอบการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ข้อ ๖ การกำกับดูแลอำนวยความสะดวกด้านการสอบสวนอย่างเต็มที่ และข้อ ๗ การปรับปรุงระบบการควบคุมสำนวนการสอบสวน ทั้งคดีที่ยังไม่เสร็จสิ้นและคดีเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งตัวชี้วัดทุกข้อที่กล่าวมานี้จะสอดคล้องกับภารกิจของพนักงานสอบสวนที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับไว้แล้ว โดยมีเป้าหมายในการมุ่งเน้นความรวดเร็วของการปฏิบัติงาน พร้อมกับกำหนดระบบการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องชัดเจนทุกชั้นตอน

(๑๑) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ ๒ “ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป”

(๑๒) หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๐๗ (พท)/ว ๑๘๖ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสำนวนคดีอาญาตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ข้อ ๑ “ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป” กรณีดังกล่าวเป็นสำนวนคดีอาญา ที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบแล้วไม่ว่ากรณีใด หากพนักงานสอบสวนไม่ได้ส่งตัวผู้ต้องหามาเนื่องจากหลบหนี หรือผู้ต้องหาถูกขังอยู่ในอำนาจศาลที่จะรับฟ้อง ให้พนักงานอัยการรับสำนวนไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป

(๑๓) ข้อบังคับของอัยการสูงสุด ว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตฟ้อง การอนุญาตฟ้อง การฟ้องคดี และการจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้อง ดังนี้

ข้อ ๗ ในการฟ้องคดีต่อไปนี้ หากไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการขออนุญาตฟ้อง (๒) คดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหา หรือไม่มีการจับตัวผู้ต้องหา แต่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว และ (๓) คดีที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่นและพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว

ข้อ ๘ คดีที่ต้องขออนุญาตฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนทำเป็นรูปสำนวนการสอบสวน โดยให้ระบุสาเหตุที่ไม่ได้ขอมัดฟ้องหรือเหตุที่ขาดมัดฟ้องไว้ในสำนวนการสอบสวน และต้องส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวน เว้นแต่ผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป หรือผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่น

ข้อ ๑๙ คดีที่ได้รับอนุญาตให้ฟ้องแล้ว แต่ยังไม่ได้รับตัวผู้ต้องหามา ให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งให้พนักงานสอบสวนจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาขึ้นฟ้องศาลโดยเร็ว

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่อาจจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้องตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการแจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีภายในอายุความฟ้องคดี

(๑๔) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลักษณะ ๒ กระบวนการก่อนฟ้องคดี หมวด ๑ การรับสำนวนและการจ่ายสำนวน

ข้อ ๒๘ การรับสำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ปฏิบัติ ดังนี้

(๑) สำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ตามมาตรา ๑๔๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น หมายถึง สำนวนที่ยังเรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้และไม่มีตัวผู้ต้องหาปรากฏต่อพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องแล้วให้พนักงานอัยการรับสำนวนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

(๒) สำนวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียกตามมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึงสำนวนที่มีตัวผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจควบคุม ขัง หรือปล่อยตัวชั่วคราวของศาลหรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนสามารถได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีความเห็นควรสั่งฟ้องแล้ว ให้พนักงานอัยการรับสำนวนดังกล่าวไว้พิจารณาได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) พนักงานสอบสวนต้องส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวน แม้ว่าผู้ต้องหาซึ่งได้รับการปล่อยชั่วคราวจะถูกสอบสวนเกินกำหนดเวลาสามเดือนหรือหกเดือน ตามความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก็ตาม

(ข) หากผู้ต้องหาขังอยู่ต้องเป็นกรณีและผู้ต้องหาถูกขังอยู่ในอำนาจศาลที่พนักงานอัยการผู้รับสำนวนไว้จะยื่นฟ้องได้

(ค) ถ้าผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นนั้น ให้นำความในข้อ ๒๑๒ มาใช้บังคับ

(ง) กรณีพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบแล้ว และต่อมาพนักงานสอบสวนไม่สามารถส่งตัวผู้ต้องหาได้เนื่องจากหลบหนี

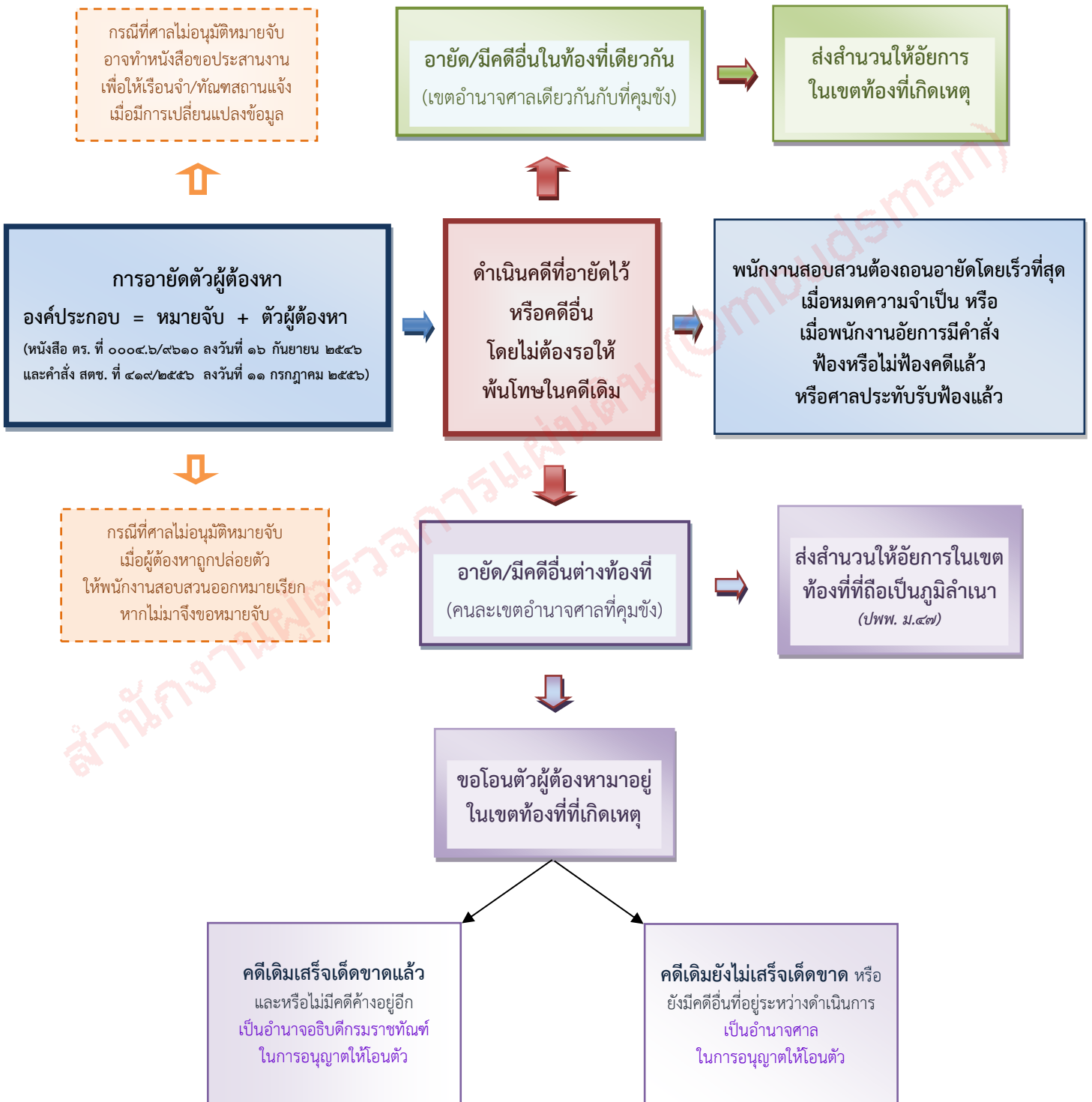
ข้อ ๒๑๒ การรับสำนวนที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น ให้พนักงานอัยการดำเนินการ ดังนี้

(๑) หากคดีอื่น ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ให้พนักงานอัยการสำนักงานอัยการประจำศาลที่มีเขตอำนาจเหนือเรือนจำที่ผู้ต้องหาต้องโทษจำคุกอยู่นั้น เป็นผู้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับฟ้อง ให้คืนสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) หากคดีอื่นศาลได้มีคำพิพากษาแต่คดียังไม่ถึงที่สุด พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการให้ผู้ต้องหาอยู่ในเขตอำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ หรือนำผู้ต้องหาส่งพร้อมสำนวนการสอบสวนกรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคนกระทำความผิดร่วมกันและผู้ต้องหาบางคนต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอื่น กับผู้ต้องหาบางคนถูกควบคุมหรือขังในคดีอื่นในเขตอำนาจศาลอื่นซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินการแยกสำนวนการสอบสวนผู้ต้องหา

ที่ถูกจำกัดตามคำพิพากษาถึงที่สุดและผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขังในคดีอื่นซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุดส่งไปยังพนักงานอัยการที่มีอำนาจดำเนินคดีตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

### ขั้นตอน (แนวทาง) ดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน กรณีผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่น



### ๑.๓ สถิติการอายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) ของกรมราชทัณฑ์

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กรมราชทัณฑ์ได้จัดส่งข้อมูลสถิติการอายัดตัวผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเป็นข้อมูลจากเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน ๑๑๓ แห่ง จากทั้งหมด ๑๔๓ แห่ง (ร้อยละ ๗๘) รวมเรื่องขออายัดตัวทั้งสิ้น ๗,๐๖๕ คดี แบ่งเป็นการอายัดตัวในเขตอำนาจศาลเดียวกัน กับที่ผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวอยู่ จำนวน ๔,๖๗๓ คดี และการอายัดตัวนอกเขตอำนาจศาลที่ผู้ต้องขังถูกควบคุมตัว อยู่ จำนวน ๒,๕๐๙ คดี

เดือนสิงหาคม ๒๕๖๑ กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องขังในเรือนจำ และทัณฑสถานทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓,๗๓๐ คดี โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จำแนกข้อมูล รายละเอียด จัดทำตารางสรุปข้อมูลเป็นรายจังหวัดและรายปีไว้ ดังนี้

#### ตารางแสดงจำนวนการอายัดตัวแยกเป็นรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด/หน่วยงาน	จำนวนการอายัด
๑	กรุงเทพมหานคร กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรมสอบสวนคดีพิเศษ อื่น ๆ	(๒,๙๙๕) ๒๑๕๗ ๖๙๓ ๑๖ ๑๖ ๑๑๓
๒	กระบี่	๑๖๖
๓	กาญจนบุรี	๒๙๒
๔	กาฬสินธุ์	๑๓๙
๕	กำแพงเพชร	๖๕
๖	ขอนแก่น	๑๗๖
๗	จันทบุรี	๑๘๔
๘	ฉะเชิงเทรา	๑๐๔
๙	ชลบุรี	๔๓๑
๑๐	ชัยนาท	๑๘
๑๑	ชัยภูมิ	๑๕๑
๑๒	ชุมพร	๕๐
๑๓	เชียงราย	๒๑๐
๑๔	เชียงใหม่	๑๘๓
๑๕	ตรัง	๑๑๘
๑๖	ตราด	๖๒
๑๗	ตาก	๓๑

ลำดับ	จังหวัด/หน่วยงาน	จำนวนการอายัด
๑๘	นครนายก	๕๒
๑๙	นครปฐม	๗๕
๒๐	นครพนม	๑๓๘
๒๑	นครราชสีมา	๔๐๓
๒๒	นครศรีธรรมราช	๑๙๔
๒๓	นครสวรรค์	๔๕
๒๔	นนทบุรี	๗๓๕
๒๕	นราธิวาส	๑๔๕
๒๖	น่าน	๑๗
๒๗	บุรีรัมย์	๑๑๒
๒๘	บึงกาฬ	๗๗
๒๙	ปทุมธานี	๓๔๖
๓๐	ประจวบคีรีขันธ์	๒๖๔
๓๑	ปราจีนบุรี	๑๑๔
๓๒	ปัตตานี	๔๘
๓๓	พระนครศรีอยุธยา	๓๐๔
๓๔	พะเยา	๒๗
๓๕	พังงา	๓๓
๓๖	พัทลุง	๙๗
๓๗	พิจิตร	๓๕
๓๘	พิษณุโลก	๖๕
๓๙	เพชรบุรี	๘๑
๔๐	เพชรบูรณ์	๕๗
๔๑	แพร่	๗๔
๔๒	ภูเก็ต	๕๔
๔๓	มหาสารคาม	๘๖
๔๔	มุกดาหาร	๓๐
๔๕	แม่ฮ่องสอน	๑๒
๔๖	ยโสธร	๑๔๓
๔๗	ยะลา	๓๒
๔๘	ร้อยเอ็ด	๒๑๑
๔๙	ระนอง	๑๑
๕๐	ระยอง	๑๗๘

ลำดับ	จังหวัด/หน่วยงาน	จำนวนการอายัด
๕๑	ราชบุรี	๑๓๖
๕๒	ลพบุรี	๑๗๕
๕๓	เลย	๓๔
๕๔	ลำปาง	๑๑๘
๕๕	ลำพูน	๙๑
๕๖	ศรีสะเกษ	๖๑
๕๗	สกลนคร	๑๕๘
๕๘	สงขลา	๖๖๔
๕๙	สตูล	๕๑
๖๐	สมุทรปราการ	๗๔๖
๖๑	สมุทรสงคราม	๓๔
๖๒	สมุทรสาคร	๙๓
๖๓	สระแก้ว	๓๗
๖๔	สระบุรี	๒๑๖
๖๕	สิงห์บุรี	๖๙
๖๖	สุโขทัย	๖๓
๖๗	สุพรรณบุรี	๙๙
๖๘	สุราษฎร์ธานี	๑๔๕
๖๙	สุรินทร์	๔๘
๗๐	หนองคาย	๑๓๐
๗๑	หนองบัวลำภู	๓๓
๗๒	อ่างทอง	๙๗
๗๓	อำนาจเจริญ	๑๑๔
๗๔	อุดรธานี	๒๗๗
๗๕	อุตรดิตถ์	๑๑
๗๖	อุทัยธานี	๕๖
๗๗	อุบลราชธานี	๑๙๗
๗๘	ข้อมูลไม่ชัดเจน	๑๐๘
	<b>รวม</b>	<b>๑๓,๗๓๐</b>

## จำนวนคดีที่มีการขออายัดตัวผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถาน จำแนกรายปี

(ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม ๒๕๖๑)

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี
๒๕๓๓	๑
๒๕๓๔	-
๒๕๓๕	-
๒๕๓๖	-
๒๕๓๗	๑
๒๕๓๘	-
๒๕๓๙	-
๒๕๔๐	๒
๒๕๔๑	๕
๒๕๔๒	๒
๒๕๔๓	๑๕
๒๕๔๔	๒๖
๒๕๔๕	๕๖
๒๕๔๖	๕๖
๒๕๔๗	๖๕
๒๕๔๘	๖๕
๒๕๔๙	๑๐๐
๒๕๕๐	๑๑๒
๒๕๕๑	๑๗๖
๒๕๕๒	๑๙๗
๒๕๕๓	๒๗๖
๒๕๕๔	๔๕๒
๒๕๕๕	๘๗๒
๒๕๕๖	๑,๒๔๕
๒๕๕๗	๑,๐๘๐
๒๕๕๘	๑,๒๖๔
๒๕๕๙	๑,๗๑๗
๒๕๖๐	๒,๙๑๐
๒๕๖๑	๓,๐๐๙
หนังสือไม่ชัดเจน	๑๒
ยอดรวม	๑๓,๗๓๐

- ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน จำนวน ๕,๓๒๘ ราย
- ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ จำนวน ๔,๓๗๗ ราย
- ความผิดต่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ จำนวน ๙๑๙ ราย
- ความผิดต่อชีวิต จำนวน ๘๔๖ ราย
- ความผิดอื่น ๆ จำนวน ๒,๒๖๐ ราย
- บุคคลต่างด้าว ๓๐๐ ราย

### ข้อสังเกตจากข้อมูลสถิติของกรมราชทัณฑ์

- ฐานความผิดของผู้ต้องหาที่ถูกอายัดตัว มิได้มีเฉพาะกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้เสียหายเป็นปัจเจกชน (เช่น คดียาเสพติด) เท่านั้น แต่ยังเป็นกรณีฐานความผิดที่ปรากฏตัวตนผู้เสียหายอย่างชัดเจน (เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งผู้เสียหายจำเป็นต้องนำผลคดีอาญาไปใช้ประกอบการขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง) ในจำนวนที่ไม่น้อยไปกว่ากัน จึงเป็นที่แน่ชัดว่า การเร่งรัดคดีที่มีการอายัดตัว มิใช่เป็นการรักษาสีทธิประโยชน์ของผู้ต้องหาเท่านั้น แต่ยังส่งผลเป็นการรักษาสีทธิประโยชน์ของผู้เสียหายในคดีด้วย

- คดีที่พนักงานสอบสวนขออายัดตัวผู้ต้องหาต่อเรือนจำ/ทัณฑสถานในเขตเดียวกับท้องที่เกิดคดี (อยู่ในเขตอำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้) มิไม่น้อยกว่าคดีที่ผู้ต้องหาหนีตัวอยู่ในการควบคุมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต่างท้องที่เกิดเหตุ (คนละเขตอำนาจศาล) และเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนจะประวิงคดีเพื่อรอให้ผู้ต้องหาพ้นโทษในคดีเดิม หรือด้วยเหตุผลประการอื่นใดไม่ได้เป็นอันขาด

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีหมายจับหรือไม่มีหมายจับผู้ต้องหาก็ตาม แต่หนังสือที่ใช้เป็นหลักฐานในการขออายัดตัวทุกฉบับจะระบุข้อความไว้เช่นเดียวกันว่า “ขออายัดตัว.....” ทั้งที่พนักงานสอบสวนทราบอยู่แล้วว่า การมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหารายใด จะต้องมีความหมายจับผู้ต้องหารายนั้นประกอบด้วย (ตามเงื่อนไขของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ส่วนเรือนจำ/ทัณฑสถานต่าง ๆ หลายแห่งก็รับหนังสือ (ทั้งที่มีหมายจับและไม่มีหมายจับ) ไว้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับหนังสือขออายัดตัวทั่วไป โดยไม่ทราบถึงผลของความแตกต่าง ทำให้เรื่องร้องเรียนกรณีความล่าช้าในสำนวนคดีมีจำนวนสูงขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ ความเข้าใจหรือการปฏิบัติที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการประวิงคดีโดยไม่มีเหตุอันควร (ไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาการสอบสวน)

อนึ่ง จากสถิติของกรมราชทัณฑ์เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๔ (หลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๖๓ ครั้งที่ ๑) มีคดีที่พนักงานสอบสวนขออายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) จำนวนทั้งสิ้น ๙,๘๑๙ คดี แยกเป็นหนังสือขออายัดที่มีหมายจับ ๔,๒๖๐ ราย และหนังสือขออายัดที่ไม่มีหมายจับ ๕,๕๕๙ ราย

สำหรับสถิติของกรมราชทัณฑ์เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ มีคดีที่พนักงานสอบสวนขออายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) จำนวนทั้งสิ้น ๑๐,๑๙๑ คดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าปริมาณสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา นั้นยังไม่ลดลงเท่าที่ควร แม้ว่าจะได้มีการกำชับการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม



## ๒. ผลการดำเนินโครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรในเรือนจำและผู้ต้องขัง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรในเรือนจำและผู้ต้องขังเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในรูปแบบการเจาะลึกถึงกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม (กลุ่มผู้ใช้สิทธิร้องเรียน และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ถูกร้องเรียนโดยตรง) เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และลักษณะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของเรื่องร้องเรียน รวมทั้งแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นรูปธรรม โดยดำเนินโครงการต่อเนื่องและได้บรรจุเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) ที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้ต้องขังสมควรรับทราบไว้ (รวมทั้งแผนผังขั้นตอนการอายัดตัว และตัวอย่างแบบฟอร์มการขอความช่วยเหลือทางคดีและการตรวจสอบการอายัดตัว) เพื่อให้การใช้สิทธิในการร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ ซึ่งจากการจัดกิจกรรมในโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในเรือนจำและผู้ต้องขังเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ เป็นต้นมา ได้มีการนำปัญหาการอายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) เข้าหารือกับผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง รวม ๒๓ จังหวัด ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑) พนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องยังมีแนวคิดที่ว่า เมื่ออายัดตัวผู้ต้องหาไว้กับทางเรือนจำแล้ว ก็สามารถชะลอการดำเนินคดีไว้ได้จนกว่าผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) รายดังกล่าวจะครบกำหนดพันโทษในคดีเดิมเสียก่อน จึงจะนำตัวมาดำเนินคดีที่อายัดไว้ต่อไป ทำให้จำนวนคดีที่มีการอายัดตัวค้างอยู่เป็นจำนวนมาก

๒) พนักงานสอบสวนมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาโดยไม่มีสำเนาหมายจับ

๓) สถานีตำรวจหลายแห่งได้จัดทำสมุดคุมอายัดไว้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบ หรือมิได้ลงรายละเอียดที่ชัดเจนไว้ในสมุดคุมอายัด จึงไม่สามารถติดตามผล/ความคืบหน้าของคดีได้ โดยเฉพาะในกรณีที่พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนเดิมพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบไปด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น โยกย้าย เกษียณอายุ ราชการ และเสียชีวิต

๔) พนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการขอโอนตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) ที่ถูกคุมขังอยู่นอกเขตอำนาจศาล มาดำเนินคดีภายในเขตอำนาจศาล หรือไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการส่งคดีไปพิจารณาในเขตอำนาจศาลที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่

๕) พนักงานสอบสวนไม่ถอนอายัดในคดีที่ศาลประทับรับฟ้อง/มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว (เนื่องจากไม่ทราบหรือไม่ได้ติดตามข้อมูลคดีภายหลังการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ)

๖) มีการย้ายตัวผู้ต้องขังที่พนักงานสอบสวนได้ขออายัดตัวไว้ไปคุมขังยังเรือนจำ/ ทัณฑสถานแห่งอื่น โดยไม่ได้แจ้งให้สถานีตำรวจที่แจ้งอายัดตัวทราบ

๗) มีการขอการโอนย้ายตัวผู้ถูกอายัดไปยังเรือนจำที่มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องโทษแตกต่างกันมาก (เช่น กำหนดโทษเดิมเป็นจำคุกตลอดชีวิต แต่คดีที่จำเป็นต้องขอโอนย้ายเป็นความผิดที่มีอัตราโทษต่ำ)

และปัญหาการโอนย้ายผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ (เป็นเครือข่ายยาเสพติด) ไปยังเรือนจำที่มีความมั่นคงต่ำ/เรือนจำที่ไม่มีแดนควบคุมพิเศษ

๘) ผู้เข้าร่วมโครงการ (ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด พนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง) ส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจัดให้มีการประชุมหารือกับในระดับนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง โดยนำข้อมูลปัญหา/อุปสรรค ในการปฏิบัติงานจริง เข้าสู่การพิจารณา เพื่อทบทวนแนวทางดำเนินการและให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างชัดเจนครบถ้วน ในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งนำผลที่ได้จากการประชุมไปชี้แจงทำความเข้าใจโดยตรงกับพนักงานสอบสวน/ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละภาค/จังหวัด ให้ครบทุกภาค/จังหวัดต่อไป

### เปรียบเทียบข้อมูลการอายัดตัวผู้ต้องขัง (ตัวอย่างผลการดำเนินงานในโครงการฯ ที่ผ่านมา)

ลำดับ	จังหวัดที่ดำเนินโครงการ	สถิติ <u>ก่อน</u> ดำเนินโครงการ	สถิติ <u>หลัง</u> ดำเนินโครงการ	สถิติ <u>หลัง</u> ดำเนินโครงการ	หมายเหตุ (ปีงบประมาณ)
			หลังดำเนินโครงการ ๓ เดือน	เดือนสิงหาคม ๒๕๖๑	
๑	จังหวัดเชียงใหม่	๔๘๘	๑๔๗	๑๘๓	พ.ศ. ๒๕๕๘
๒	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	๕๗๖	๑๐๗	๓๐๔	พ.ศ. ๒๕๕๘
๓	จังหวัดเลย	๑๘๖	๑๖	๓๔	พ.ศ. ๒๕๕๘
๔	จังหวัดเชียงราย	๓๙๒	๖๖	๒๑๐	พ.ศ. ๒๕๕๘
๕	จังหวัดตราด	๙๗	๓๙	๖๒	พ.ศ. ๒๕๕๘
๖	จังหวัดยะลา	๕๒	๗	๓๒	พ.ศ. ๒๕๕๙
๗	จังหวัดแพร่	๑๑๔	๒๘	๗๔	พ.ศ. ๒๕๕๙
๘	จังหวัดหนองบัวลำภู	๖๒	๑๙	๓๓	พ.ศ. ๒๕๕๙
๙	จังหวัดกาญจนบุรี	๑๕๓	๔๘	๒๙๒	พ.ศ. ๒๕๕๙
๑๐	จังหวัดภูเก็ต	๙๓	๑๗	๕๔	พ.ศ. ๒๕๖๐
๑๑	จังหวัดนครพนม	๒๒๕	๔๙	๑๓๘	พ.ศ. ๒๕๖๐
๑๒	จังหวัดพัทลุง	๔๗	๑๔	๓๓	พ.ศ. ๒๕๖๑
๑๓	จังหวัดน่าน	๔๖	๘	๑๗	พ.ศ. ๒๕๖๑
๑๔	จังหวัดสตูล	๗๔	๒๒	๕๑	พ.ศ. ๒๕๖๑

**ข้อสังเกต** การแก้ไขปัญหาอย่างเฉพาะเจาะจงในแต่ละจังหวัดนั้น แม้จะเป็นผลให้ลดจำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาได้อย่างมีนัยสำคัญ และยืนยันได้ว่าเป็นทิศทางหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องเหมาะสม แต่ก็ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจากการรับรู้และความเข้มงวดในการปฏิบัติงานยังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะราย (CASE by CASE) และเมื่อเวลาผ่านไป ก็จะเริ่มมีการสะสมปัญหาขึ้นอีก เพราะขาดระบบการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบ ที่มีประสิทธิภาพ

### ๓. ผลการดำเนินการประชุมหารือระหว่างองค์กร และผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม

ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือและกำหนดแนวทางการดำเนินการร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) รวม ๒ ครั้ง คือ ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๓ (การประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา) และการจัดประชุมติดตามผลการดำเนินการในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมพิจารณา กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

- พนักงานสอบสวนควรดำเนินการทางคดีอย่างรวดเร็ว โดยพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการอายัดตัวและคดีที่มีการอายัดตัวให้ชัดเจน
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดทำฐานข้อมูลกลาง (ระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูล) อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สะดวกต่อการตรวจสอบ และป้องกันการหลงลืม รวมทั้งให้มีระบบการตรวจสอบตามระยะเวลา (ทั้งจากพนักงานสอบสวน ผู้บังคับบัญชา และจเรตำรวจ)
- กรมราชทัณฑ์ควรตรวจสอบหนังสือขออายัดตัว และหลักฐาน (หมายจับ) ให้ครบถ้วนถูกต้อง
- กรณีที่ผู้ต้องหาถูกอายัดตัวในระหว่างการพิจารณาคดีอื่นของศาล ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) ไปดำเนินคดีต่อ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้บุคลากรได้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบในการปฏิบัติอย่างชัดเจนถูกต้อง

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนำเสนอบทความการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของผู้ต้องขังอันเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหา ลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน เผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจัดการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการเร่งรัดคดีอายัด โดยมีรองปลัดกระทรวงยุติธรรม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านบริหารงานยุติธรรม (นายธวัชชัย ไทยเขียว) เป็นประธานการประชุม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ผ่านมา ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ข้อมูลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจนครบถ้วน สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กำชับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน รวม ๓ ฉบับ ได้แก่ หนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๑.๒๓๓/๐๑๒๘๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ , หนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๑.๒๕/๓๘๒๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ และหนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๑.๒๔/๔๘๘๓ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

กรมราชทัณฑ์มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๑๑/๖๖๗ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ กำชับการปฏิบัติงานของเรือนจำและทัณฑสถาน โดยให้ตรวจสอบหลักฐานการขออายัดตัวจากพนักงานสอบสวนทุกรายอย่างเคร่งครัด

### ปี พ.ศ. ๒๕๖๑

**เดือนสิงหาคม ๒๕๖๑** ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมราชทัณฑ์ เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมและติดตามผลการดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญ คือ

- ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกหนังสือชักซ้อมความเข้าใจกำชับการปฏิบัติงานตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และพิจารณาเรื่องกำหนดระยะเวลาในหนังสืออายัด

- ให้กรมราชทัณฑ์ตรวจสอบข้อมูลการอายัดตัวที่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งพิจารณาแนวทางการทวงถามความคืบหน้าไปยังพนักงานสอบสวน (ตามห้วงเวลา หรือทุก ๆ ๑ ปี)

**เดือนตุลาคม ๒๕๖๑** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือกับผู้แทนกรมราชทัณฑ์เพื่อติดตามความคืบหน้าการดำเนินการและหารือเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแยกคุมขัง การเลื่อนหรือลดชั้นนักโทษเด็ดขาด การลดวันต้องโทษจำคุก และการพักการลงโทษ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่มีการระบุขั้นตอนในการลดวันต้องโทษจำคุกว่า หากยังไม่ถอนอายัด ก็ไม่ต้องขอลดวันต้องโทษจำคุกไปกรมราชทัณฑ์ ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ต้องขังที่พนักงานสอบสวนอายัดตัวจะไม่ได้รับประโยชน์จากการลดวันต้องโทษจำคุก (อาจขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญและหลักการพัฒนาพฤตินิสัย)

**เดือนธันวาคม ๒๕๖๑** ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนกำหนด แนวทางการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้อง (ปัญหาของกฎระเบียบ หนังสือสั่งการ หรือคู่มือปฏิบัติงานที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา) รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน โดยเชิญหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ และกระทรวงยุติธรรม เข้าร่วมการประชุม ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในประเด็นสำคัญ ได้แก่

๑. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณากำชับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องหาอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้กำหนดรูปแบบและถ้อยคำในหนังสือขออายัดตัว (มีหมายจับ) และหนังสือขอประสานงาน (ไม่มีหมายจับ) ให้เห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน ตลอดจนตรวจสอบว่า คดีใดที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาตามหมายจับและเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๒ กล่าวคือ กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ซึ่งกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนที่เสนอความเห็นควรส่งฟ้องพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเนื่องจากพนักงานอัยการไม่รับสำนวนดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อ ขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสรุปจำนวนคดีพร้อมทั้งหลักฐานการไม่รับสำนวนของพนักงานอัยการ และแจ้งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำเข้าสู่การประชุมหารือร่วมกับพนักงานอัยการสูงสุดต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือแจ้งว่า ได้กำชับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแล้ว และพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ครบถ้วนแล้ว แต่ปัญหาเกิดจากระเบียบสำนักงานอัยการ สูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ และข้อ ๙๙ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาในคดีแล้ว ศาลไม่ออกหมายจับให้เนื่องจากไม่เข้าเหตุออกหมายตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (พนักงานสอบสวน ไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการได้) เพราะไม่มีข้อกฎหมายให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้ พนักงานสอบสวนทำได้เพียงขออายัดตัวผู้ต้องหาไว้จนกว่าคดีอื่นจะถึงที่สุด และจะมีการบันทึกรายละเอียดการอายัดตัว ไว้ในรายงานการสอบสวน เพื่อส่งสำนวนให้พนักงานอัยการมีความเห็นทางคดีและดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๒ กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือ ปลดปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ซึ่งกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนที่เสนอ ความเห็นควรส่งฟ้องพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว แต่ไม่ได้กำหนดไว้ ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดในการจัดการเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่าเมื่อศาล มีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนแล้ว จึงจะนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการได้

๒. ให้กรมราชทัณฑ์พิจารณากำชับการปฏิบัติงานของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ในการตรวจสอบ และคัดแยกประเภทหนังสือขออายัดตัว (มีหมายจับ) และหนังสือขอประสานงาน (ไม่มีหมายจับ) ออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยมีแนวทางการปฏิบัติแตกต่างกัน รวมทั้งพิจารณาทบทวนแนวทางการปฏิบัติงาน ตามระเบียบ กระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแยกคุมขัง การเลื่อนหรือลดชั้น นักโทษเด็ดขาด การลดวันต้องโทษจำคุก และการพักการลงโทษ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีการระบุขั้นตอนในการลดวัน ต้องโทษจำคุกว่า นักโทษเด็ดขาดที่มีอายัด (มีหมายจับ) เพื่อดำเนินคดีในคดีอื่น ๆ ให้เรือนจำหรือทัณฑสถาน ดำเนินการสอบถามก่อนว่าถอนอายัดแล้วหรือไม่ หากยังไม่ถอน ก็ไม่ต้องขอลดวันต้องโทษจำคุก ไปกรมราชทัณฑ์ ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัติดังกล่าวอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ประกอบกับการลดวันต้องโทษจำคุกในคดีโดยย่อถือว่าเป็น ผลมาจากการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำความผิดในคดีนั้น จึงไม่ควรนำเอาการอายัดตัวในคดีที่ยังไม่มี คำพิพากษาถึงที่สุดมาเป็นเงื่อนไขในขั้นตอนการพิจารณาเสนอลดวันต้องโทษจำคุกในคดีอื่น

ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๐๓.๒/๒๕๘๑๑ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ แจ้งว่า กรมราชทัณฑ์เสนอให้อนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันลงโทษจำคุกได้พิจารณาทบทวนแนวทาง ปฏิบัติงานตามหนังสือสั่งการกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ ๐๗๐๖/๑๙๕๕ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ ที่กำหนดไม่ให้ เรือนจำ/ทัณฑสถานขออนุมัติปล่อยตัว ลดวันต้องโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดที่มีคดีอายัดไปกรมราชทัณฑ์ ซึ่งอนุกรรมการฯ เห็นชอบให้ยกเลิกความของหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าว โดยให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน สามารถ เสนอขอลดวันต้องโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดที่มีคดีอายัดไปกรมราชทัณฑ์ได้ และกรมราชทัณฑ์ได้แจ้ง แนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าวไปยังผู้เกี่ยวข้องแล้ว

๓. ให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบและกำหนดตัวชี้วัดในการนำข้อมูลทางคดี ของผู้กระทำความผิดแต่ละรายในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) เข้าสู่

ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม ( Data Exchange Center : DXC ) หรือช่องทางอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกระบวนการยุติธรรมต่อไป

**วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดการประชุมหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม และผู้เกี่ยวข้องในสายวิชาการ

ซึ่งจากการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกประเด็นแล้ว ที่ประชุมมีความเห็นพ้องต้องกันว่าการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในสำนวนคดีที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวนนั้น ต้องทำให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการทำสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด และแม้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่ทุกหน่วยต่างก็ออกกฎ ระเบียบ ของตนเองโดยมีได้หรือแนวทางหรือมีข้อตกลงร่วมกันในกรณีดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เมื่อเกิดปัญหาหรืออุปสรรคในขั้นตอนการปฏิบัติงานก็ทำได้เพียงแก้ไขเป็นรายกรณีไปเท่านั้น การกำชับการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่เกิดผลเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแสวงหาแนวทางหรือข้อตกลงร่วมกันให้แก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอกรอบแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาไว้อย่างต่อเนื่องแล้ว

**วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดการประชุมหารือกับคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ รวมทั้งผู้มีประสบการณ์การทำสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

ซึ่งจากการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกประเด็นแล้ว ที่ประชุมเห็นด้วยกับกรอบแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอไว้ และยังคงให้ความสำคัญกับหนังสืออายัดตัวและหมายจับ รวมทั้งมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในแนวทางเดียวกัน คือ กรณีผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถานที่อยู่ในเขตอำนาจศาลเดียวกันกับคดีที่อายัดตัวไว้ พนักงานสอบสวนต้องไปแจ้งขอกล่าวหาและดำเนินคดีต่อเนื่องในโอกาสแรกโดยไม่ต้องรอให้พ้นโทษในคดีเดิม ซึ่งจะทำให้สำนวนคดีที่มีการอายัดตัวค้างอยู่นั้นลดลงได้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ควรเน้นย้ำให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนคดี (ตามระยะเวลา) ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้ด้วย

การนำระบบ Video Conference (วิดีโอคอนเฟอเรนซ์) มาใช้กับสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่อยู่คนละเขตเขตอำนาจศาลกับคดีที่อายัดตัวไว้ จะทำให้เกิดความสะดวกและประหยัดงบประมาณในการโอนตัวผู้ต้องหา เป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดีให้ได้รับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยเร็วตาม หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนจนสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการโอนตัวผู้ต้องขังคดีอุกฉกรรจ์หรือมีกำหนดโทษสูงหรือมีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจไปควบคุมเพื่อดำเนินคดียังเรือนจำ/ทัณฑสถานที่มีความมั่นคงต่ำ หรือในห้วงระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และสถานการณ์การแพร่ระบาดของ เชื้อไวรัส COVID ๑๙ หรือโรคอุบัติใหม่อื่น ๆ

การนำระบบ อิเล็กทรอนิกส์ (electronic) หรือ แอปพลิเคชัน (application) ที่เหมาะสมเข้ามาช่วยในการควบคุมหรือจัดระบบสำนวนที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา จะทำให้สามารถตรวจสอบระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เช่น การรับ-ส่งสำนวน และการแจ้งผลคดีได้อย่างรวดเร็ว

## ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นการร้องเรียนที่มาสู่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนผลดำเนินการด้านการปฏิบัติการ ผลดำเนินการด้านวิชาการ และผลการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าสาเหตุสำคัญของความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหา นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจและความคลาดเคลื่อนในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของพนักงานสอบสวนหรือผู้เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลกระทบต่อแนวนโยบายด้านการบริหารงานยุติธรรมของรัฐ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ของผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดีที่อาจจะเสียไปเพราะความล่าช้าในกระบวนการดำเนินคดี และการถูกอายัดตัว เช่น ความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน การต่อสู้คดี การเยียวยาผู้เสียหาย และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำความผิด ซึ่งแม้จะมีการกำชับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนมาแล้วหลายครั้ง ก็ยังไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร อีกทั้งยังขาดระบบการควบคุมติดตามที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังมิได้บูรณาการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกันอย่างจริงจัง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ตลอดจนสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. การกำหนดให้หนังสืออายัดตัวผู้ต้องหาเป็น “หมายอาญา” หรือให้มีการปฏิบัติเสมือนเป็นหมายประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีกระบวนการคัดกรอง ตรวจสอบ และติดตามผลการอายัดตามระยะเวลาอย่างเหมาะสม เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดให้การอายัดตัวผู้ต้องหาจะต้องมีหมายจับประกอบ แต่ไม่เคยกำหนดระยะเวลาหรือการสิ้นสุดของหนังสืออายัดอย่างชัดเจน อีกทั้งกรณีการขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายจับผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถานนั้น ศาลอาจไม่อนุมัติให้เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์การออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเหตุให้เกิดพนักงานสอบสวนทำหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาโดยที่ไม่มีหมายจับเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ ๔๐ ของหนังสือขออายัดตัว

ทั้งนี้ การกำหนดให้หนังสืออายัดตัวผู้ต้องหาเป็นหมายอาญาหรือให้มีการปฏิบัติเสมือนเป็นหมายประเภทหนึ่ง จะสามารถลดจำนวนการอายัดตัวโดยไม่มีความจำเป็นและปัญหาข้อถกเถียงกรณีหนังสืออายัดที่มีหมายจับและหนังสืออายัดที่ไม่มีหมายจับลงได้อย่างมีนัยสำคัญ (ส่งผลโดยตรงต่อความรวดเร็วของสำนวนคดี) รวมทั้งขอความร่วมมือสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานศาลยุติธรรมให้ออกระเบียบหรือข้อกำหนดการแจ้งผลการ “ส่งคดี” ให้พนักงานสอบสวนทราบเพื่อเป็นข้อมูล ในการถอนอายัดตัว (ในกรณีที่ยังคงกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ถอนอายัด) หรือให้อัยการ/ศาลสามารถเพิกถอนหนังสืออายัดได้เมื่อหมดความจำเป็น

๒. การพิจารณาแนวทางการใช้ดุลพินิจสำหรับปฏิบัติงานหรือตีความตัวบทกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๒ วรรค ๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความในศาลแขวง มาตรา ๗ “ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป” โดยให้ครอบคลุมถึงการที่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่แล้วในเรือนจำหรือทัณฑสถานทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็กรณีที่มีการอายัดตัวไว้หรือไม่ก็ตาม (แนวทางเดียวกับเขตอำนาจศาลในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กรณียื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง

หรือศาลอาญา และคดีนั้นเกิดขึ้นนอกเขตของศาลแพ่งหรือศาลอาญา ศาลดังกล่าวอาจใช้ดุลพินิจยอมรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลยุติธรรมอื่นที่มีเขตอำนาจก็ได้)

๓. การนำแนวทางการสืบพยานทางจอภาพ (Video Conference) ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาปรับใช้กับสำนวนคดีที่มีตัวผู้ต้องหาในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต่างเขตอำนาจศาล โดยถือเป็นเหตุผลความจำเป็นเพื่อเป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เสียหายและผู้ต้องหา ตลอดจนข้อจำกัดในการโอนตัวผู้ต้องขังคดีอุกฉกรรจ์ หรือมีกำหนดโทษสูงหรือมีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจไปควบคุมยังเรือนจำ/ทัณฑสถานที่มีความมั่นคงต่ำ และสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID 19 รวมทั้งนโยบาย Thailand ๔.๐ ของรัฐ

๔. การกำหนดระยะเวลาในการทำสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา (โดยเฉพาะกรณีที่มีตัวผู้ต้องหาอยู่ในความควบคุมของเรือนจำ/ทัณฑสถานในเขตอำนาจศาลเดียวกันกับคดีที่ได้ขออายัดตัว) ให้มีความชัดเจนและเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในแต่ละระดับชั้น โดยมีหลักเกณฑ์การให้คุณให้โทษกับผู้ที่เกี่ยวข้อง (แทนการกำชับการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ)

๕. การนำระบบ electronic (อิเล็กทรอนิกส์) หรือ application (แอปพลิเคชัน) ที่เหมาะสมเข้ามาช่วยในการควบคุม เชื่อมโยง หรือตรวจสอบสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา หรือสำนวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถานในคดีอื่นโดยไม่มีหมายจับ โดยคำนึงถึงฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อสามารถตรวจสอบระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เช่น การรับ - ส่งสำนวน และการแจ้งผลคดีได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจใช้ช่องทางของศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Data Exchange Center : DXC) หรือ ช่องทางอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

๖. การกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม หรือคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเป็นตัวกลางประสานแนวทางและจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ในข้อ ๑ - ๕ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ (มาตรการระยะสั้น)

๑. การกำหนดให้หน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีสำนวนคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหาไว้กับทางเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต้องปรับปรุงสมุดคุมอายัดให้มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน โดยต้องประสานหรือเชื่อมโยงข้อมูลกับกรมราชทัณฑ์เพื่อดำเนินการตรวจสอบฐานข้อมูลทะเบียนประวัติผู้ต้องขังที่มีการขออายัดตัว โดยเน้นการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ และให้จำแนกประเภทสำนวนคดีเป็น ๓ ประเภท (เพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติงานและไม่ให้เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุ อันควร) ได้แก่

ประเภทที่ ๑ คดีที่สามารถถอนอายัดตัวผู้ต้องหาได้ทันที ได้แก่ คดีที่หมดความจำเป็นในการอายัดตัว เช่น คดีที่พนักงานสอบสวนได้นำตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีที่ขออายัดตัวโดยได้ขอให้ศาลออกหมายขังระหว่างการสอบสวนแล้ว หรือคดีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีเด็ดขาด (ไม่ฟ้อง) แล้ว หรือคดีที่ศาลประทับรับฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว หรือคดีที่ขาดอายุความแล้ว หรือพนักงานสอบสวนไม่ต้องการตัวผู้ต้องขังรายดังกล่าวแล้ว (ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม)



ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาของการขออายุตัดตัวไว้ในหนังสือขออายุตัดตัวผู้ต้องหา เพื่อให้มีระบบการตรวจสอบตามห้วงเวลา รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์กรณีการยกเลิกหนังสือขออายุตัดตัวให้เกิดความชัดเจนด้วย

ประเภทที่ ๒ คดีที่ผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถานที่อยู่ในเขตอำนาจศาลเดียวกัน กับคดีที่อายุตัดตัวไว้ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาโอกาสแรก โดยไม่ต้องรอให้พ้นโทษในคดีเดิม พร้อมทั้งรวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปผลคดีส่งให้พนักงานอัยการตามกำหนดระยะเวลาที่มีไว้สำหรับการสอบสวนดำเนินคดีเช่นเดียวกันกับกรณีผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือ คดีที่ผู้ต้องหาถูกแจ้งข้อหาโดยไม่มีการจับกุม เนื่องจากรู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้กระทำความผิดมีตัวอยู่ในการควบคุม ของรัฐ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต้องตรวจสอบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย

ประเภทที่ ๓ คดีที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่นและอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่อยู่คนละเขต อำนาจศาลกับคดีที่อายุตัดตัวไว้ ซึ่งจำเป็นต้องมีขั้นตอนเพิ่มเติม ได้แก่ การขอโอนตัวผู้ต้องหาไปดำเนินคดีในเขต อำนาจศาลที่เกิดเหตุ หรือการดำเนินคดีในเขตศาลที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ต้องขัง (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์ มาตรา ๔๗)

๒. การให้กรมราชทัณฑ์กำกับการปฏิบัติงานของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ดำเนินการ ตรวจสอบและคัดแยกประเภทหนังสือขออายุตัดตัว (มีหมายจับ) และหนังสือขอประสานงาน (ไม่มีหมายจับ) ออกจากกัน เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีให้กระทบต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตามหลักทัณฑวิทยาและการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำความผิดที่จำเป็นต้องมีการให้ประโยชน์ทางการราชทัณฑ์ บางประการกับผู้ต้องขัง เช่น การย้ายกลับภูมิลำเนา การลดวันต้องโทษ และการพักการลงโทษ เป็นต้น

๓. การให้แต่ละหน่วยงานจัดอบรมบุคลากรของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนดำเนินการของ สำนวนคดีอาญาและอายุตัดตัวผู้ต้องหา ให้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือเกิดปัญหาในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## บรรณานุกรม

ชนิษฐนันท์ อภิหรรษากร. ๒๕๕๒. ว่าด้วย...เรื่องร้องเรียนของผู้ต้องขัง. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,

หน้า ๑๐๕ - ๑๐๗

ชนิษฐนันท์ อภิหรรษากร. ๒๕๕๔. การแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนของผู้ต้องขังอันเนื่องมาจากการอายัดตัว

ผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง). วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๑๔ - ๒๔.

จตุติ ธรรมโนวานิช. ๒๕๓๗. หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการจับและแจ้งข้อกล่าวหา การควบคุม  
และฝากขัง การค้น และการปล่อยชั่วคราว. ภาควิชากฎหมายวิธีสบัญญัติส่วนวิชากฎหมาย.

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.

ดาวเรือง หงษา. ๒๕๒๕. กฎหมายราชทัณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ราชทัณฑ์.

อนันต์ อภิชัยนันท์. ๒๕๕๕. การอายัดตัวผู้ต้องหา. กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อนุชา คงมาลัย. ๒๕๕๓. คู่มือการปฏิบัติงาน : สำนักงานกิจการยุติธรรมสูงสุด.

อรดา เขาวนัวิโรดม. ๒๕๖๔. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม. สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

อวิการ์ตน์ นิยมไทย. ๒๕๕๒. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม. จุลินิติ ม.ค. - ก.พ. ๒๕๕๒ สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร.

อาคม เจตะพลิน. ๒๕๖๐. คำพิพากษาศาลฎีกา. อัยการนิเทศ , หน้า ๒๘ - ๓๕.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ๗) ๒๕๕๘

(๒๕๕๘, ๘ กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๘๖ ก. หน้า ๖๗.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๒๔๗๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม. ๒๕๖๒ (๒๕๖๒, ๒๐ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา,

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๔ ก. หน้า ๑๑.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ. ๒๕๖๓.

ระเบียบตำรวจ ว่าด้วยการอายัดผู้ต้องขังยังเรือนจำ. ๒๕๑๗.

รวมกฎหมายราชทัณฑ์ พร้อมด้วย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่เกี่ยวข้อง. ๒๕๕๖.

ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญา

ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการสืบพยานคดีอาญาในลักษณะการประชุมทางจอภาพ. ๒๕๕๖.

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๘๕ ก. หน้า ๑๙ - ๒๑.

ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ  
ศาลแขวง. ๒๕๕๙. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๒๗ ก หน้า ๙ - ๑๒