

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเรื่องการใช้จรรยาบรรณควบคุมวิชาชีพ

จริยธรรมเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ได้มาอยู่ร่วมกันในชุมชน จึงมีการสร้างหลักปฏิบัติขึ้นมา เพื่อความผาสุกของประชาชนในชุมชนนั้น ครั้นเมื่อชุมชนขยายใหญ่ขึ้น มนุษย์จำเป็นต้องมี อาชีพ หลากอย่างหลายแขนงมากขึ้น จึงมีทั้งคนดีและคนเลวปะปนอยู่ในแต่ละกลุ่ม แต่ละ อาชีพจึงได้มีการตั้งบทจริยธรรม หรือ จรรยาบรรณ สำหรับบางสายวิชาชีพขึ้น เช่น แพทย์ วิศวกร ทนายความ หรือนักหนังสือพิมพ์ ฯลฯ

มีผู้ให้ความจำกัดความของ จริยธรรม (Ethics) ไว้มากมาย ผู้รู้ทางภาษาบางท่านได้ แยกแยะความหมายตามหลักภาษาไว้ดังนี้⁵

จริย หมายถึง ความประพฤติ หรือ กิริยาที่ควรปฏิบัติ

ธรรม หมายถึง คุณความดี ความจริง ความถูกต้อง ฯลฯ

ดังนั้น จริยธรรม จึงหมายถึง การประพฤติปฏิบัติที่เกี่ยวกับคุณความดี หรือคุณ ความดีที่ควรประพฤติปฏิบัตินั่นเอง ซึ่งในความหมายดังกล่าวนี้บางทีก็เรียกว่า จรรยาบรรณ แต่ความหมายของจริยธรรมจะกว้างกว่าจรรยาบรรณ เพราะจริยธรรมนั้นเป็นหลักปรัชญา หรือ ระบบที่เกี่ยวกับความประพฤติของคนทั้งสังคม ส่วนจรรยาบรรณนั้นจำเพาะเจาะจงลงไปในแต่ละวิชาชีพ ซึ่งได้มีการร่วมกันกำหนดขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ จรรยาบรรณก็คือ หลัก จริยธรรม ซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นตั้งธรรมนูญความประพฤติอันตั้งงามซึ่งคนใน

⁵ นิยดา พุทธรังศรี, จริยธรรม และกฎหมายเพื่อสื่อสารมวลชน, โครงการวิจัย ผลิต เอกสารคำสอนและตำรา, คณะมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (2534), หน้า 11.

แต่ละวิชาชีพจะได้ยึดถือเป็นหลักการปฏิบัติต่อไป เช่น จรรยาบรรณแพทย์ จรรยาบรรณทนายความ จรรยาบรรณนักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

คำว่า จรรยาบรรณ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้"⁶

และอาจแยกความหมายของคำได้ดังนี้

จรรยา แปลว่า ความประพฤติ หรือกิจวัตรที่ควรประพฤติในหมู่คณะ

บรรณ แปลว่า หนังสือ หรือ แปลโดยอรรถได้ว่า หมายถึงสิ่งที่ประมวลเข้าไว้ด้วย กันเป็นหมวดหมู่

จรรยาบรรณ จึงหมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบวิชาชีพ แต่ละวิชาชีพกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก และวงการวิชาชีพนั้น ซึ่งอาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ บางทีก็เรียก จรรยาบรรณว่า จรรยาวิชาชีพ⁷

จึงอาจกล่าวได้ว่า จรรยาบรรณ คือ การกำหนดขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เพื่อรักษาส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะในกลุ่มให้เป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมกลุ่มวิชาชีพอื่น ๆ ว่าเป็นวิชาชีพพิเศษมีมาตรฐานแห่งคุณค่า ศักดิ์ศรี และควรได้รับการยกย่องว่าเป็นวิชาชีพที่มีเกียรติน่าเชื่อถือ และไว้วางใจของประชาชน

อาชีพ (Occupation) หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานทุกประเภทที่มีลักษณะทั้งทางเทคนิค ทางเศรษฐกิจ และสังคม อันก่อให้เกิดการมีงานทำและรายได้ ความต้องการ

⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 213.

⁷ รุ่งธรรม ศุภธรรมรักษ์, "สถานภาพนักบริหารธุรกิจไทยจากมีอาชีพสู่ความเป็นวิชาชีพ". โครงการประชุมทางวิชาการเรื่องจริยธรรมธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์, (มหาวิทยาลัยหอการค้า ร่วมกับ มหาวิทยาลัยมหิดล), (2537), หน้า 7.

ความถนัดของแต่ละบุคคล อาชีพดังกล่าวนี้ อาจรวมไปถึงงานที่ใครทำก็ได้โดยไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถอย่างมากมาย⁸

อาชีพ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า การเลี้ยงชีพ การทำมาหากิน งานที่ทำเป็นประจำเพื่อเลี้ยงชีพ⁹

วิชาชีพ (Profession) หมายถึง กิจกรรมด้านอาชีพของคนที่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ และมีระบบงานอย่างดีในสังคมสมัยใหม่ ความเจริญก้าวหน้าของการจัดการในงานด้านวิชาชีพเป็นลำดับมาจากอดีต ย่อมอาศัยแนวความคิดสร้างสรรค์อุดมการณ์ที่แฝงอยู่เบื้องหลัง และการสะสมความรู้ ความคิดรวมทั้งการประดิษฐ์ตลอดจนการถ่ายทอดเทคนิคต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน ด้วยเหตุนี้ คำว่า วิชาชีพ จึงไม่ใช่คำที่ใช้เรียกนายทุนหรือกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการ หรือมิใช่ชาวนา หรือคนที่อาศัยอยู่ในเมืองเท่านั้น¹⁰

วิชาชีพ" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า "อาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญ"¹¹

วิชาชีพ (Profession) มีลักษณะที่สำคัญตามที่ Talcott Parsons เขียนไว้ใน International Encyclopedia of the Social Sciences¹² ว่า

⁸ ดำรงค์ ฐานดี. สังคมวิทยาว่าด้วยการอาชีพ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คุณพิมพ์อักษร, 2527) : หน้า 3.

⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 225.

¹⁰ ดำรงค์ ฐานดี. สังคมวิทยาว่าด้วยการอาชีพ, หน้า 4.

¹¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 338.

¹² ดำรงค์ ฐานดี. สังคมวิทยาว่าด้วยการอาชีพ, หน้า 5.

1) วิชาชีพอาศัยการฝึกหัดทางด้านเทคนิคอย่างเป็นทางการ จากสถาบันที่คนในสังคมยอมรับและยกย่อง และเหตุนี้ การฝึกและการเรียนรู้จึงต้องอาศัยระยะเวลาานพอ และผู้เข้ารับการฝึกหัดจะต้องมีประสิทธิภาพหลังจากที่ได้เข้ารับการฝึกอบรมแล้ว ในข้อนี้เรียกว่า ลักษณะทางด้านสติปัญญา (Intellectual Components) การฝึกวิชาชีพดังกล่าว นำไปสู่ขั้นตอนระดับสูง คือ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ ซึ่งจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมประเภทหนึ่ง

2) ไม่เพียงแต่จะให้ความเชี่ยวชาญในวัฒนธรรมเท่านั้น วิชาชีพต้องมีการฝึกทักษะ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชำนาญในกิจกรรมนั้น

3) ในการนำเอาวิชาชีพไปใช้นั้น จะต้องมีการควบคุม เพื่อให้ผู้ประกอบการ วิชาชีพแต่ละประเภท นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคม

ความเป็นวิชาชีพ มีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้¹³

1) ความรู้ทางวิชาการขั้นสูง ปัจจุบันความรู้ทางวิชาชีพมักเป็นวิชาเฉพาะทางขั้นสูง ที่เรียนกันในระดับมหาวิทยาลัย และสามารถเรียนจนถึงขั้นปริญญาเอกได้

2) จรรยาบรรณ หมายถึง อุดมคติและหลักปฏิบัติแห่งวิชาชีพ ซึ่งถือว่าความรับผิดชอบในวิชาชีพมีความสำคัญมากกว่า และต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตน

3) การคัดเลือกเข้าสู่วิชาชีพและการฝึกหัดอบรมทางวิชาชีพ คือ มีกระบวนการคัดเลือกและการยอมรับเข้าสู่วิชาชีพ ตลอดจนมีกระบวนการฝึกหัดอบรมและการเรียนรู้ทางวิชาชีพ

4) สมาคมวิชาชีพ แต่ละวิชาชีพจะมีสมาคมวิชาชีพของตนเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบของวิชาชีพต่อสังคม และเพื่อควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งกระทำโดยการควบคุมมาตรฐานในการเข้าสู่วิชาชีพ และมาตรฐานในการปฏิบัติวิชาชีพ

องค์ประกอบ 2 ข้อแรก คือ วิชา และ จรรยา เป็นองค์ประกอบหลักที่ขาดไม่ได้ เราจะพบองค์ประกอบทั้งสองประการแรก จะถูกนำไปวัดมาตรฐานในการปฏิบัติวิชาชีพต่อไป

¹³ รุ่งธรรม ศุภธรรมรักษ์, “สถานภาพนักบริหารธุรกิจไทยจากมืออาชีพสู่ความเป็นวิชาชีพ”. โครงการประชุมทางวิชาการเรื่องจริยธรรมธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 5

มาตรฐานในการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพ มีหลักเกณฑ์ที่จะใช้ตัดสิน มาตรฐานอยู่ 2 ประการ คือ¹⁴

1) มาตรฐานด้านความรู้ความสามารถในวิชาชีพ คือ ความเก่งในวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะถูกตำหนิว่าบกพร่องในวิชาชีพ เมื่อขาดความรู้ความสามารถเต็มตาม วิชาชีพของตน นั่นคือไม่มีความรู้ความสามารถตามที่ผู้ประกอบวิชาชีพควรจะรู้ เช่น แพทย์ วินิจฉัยโรคผิด จ่ายยาผิด หรือรักษาผิดวิธีโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นเหตุให้คนไข้ได้รับอันตราย หรือตาย เป็นต้น

2) มาตรฐานด้านจริยธรรมความประพฤติในวิชาชีพ คือ ความรับผิดชอบใน วิชาชีพผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความรู้ความสามารถเต็มตามวิชาชีพของตน ก็อาจถูกตำหนิว่า บกพร่องในวิชาชีพได้ ถ้าปฏิบัติวิชาชีพอย่างไม่มีจรรยาบรรณ หรือประพฤติไม่เหมาะสมกับ วิชาชีพ

หลักการของทุกวิชาชีพที่จะต้องมีส่วนร่วมกัน 3 ประการ คือ¹⁵

1) มีประสิทธิภาพ คือ ปฏิบัติวิชาชีพอย่างได้ผลดี ประหยัด และ มีผล เสีย น้อยที่สุด หรือ เก่งนั่นเอง

2) เป็นธรรม คือ การปฏิบัติวิชาชีพอย่างซื่อตรง สุจริตใจ และยุติธรรม ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือ ดินนั่นเอง

3) มีศักดิ์ศรี คือ ปฏิบัติวิชาชีพและดำเนินชีวิตอย่างรักษาเกียรติ ไม่ ประพฤติตนให้เป็นที่ดูหมิ่นแกววิชาชีพตน

ความแตกต่างระหว่างกฎหมาย วินัย และจรรยาบรรณ ในเชิงเปรียบเทียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมซึ่งใช้เป็นมาตรการในการควบคุม และกำหนดความ ประพฤติของกลุ่มคนในสังคมที่เห็นได้ชัดเจนมีอยู่ 3 ประการ คือ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

(ก) กฎหมาย

คำว่า "กฎหมาย" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า "บทบัญญัติซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศได้ตราขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และบังคับบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกัน ผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษ หรือต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม"¹⁶

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทยให้ความหมายไว้ว่า "กฎหมาย" หมายถึง กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับซึ่งออกโดยรัฐาธิปัตย์ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องถูกลงโทษ"¹⁷

ความหมายทั้งหมดข้างต้นที่กล่าวมาแล้วนั้น ในทางตำราหรือทางทฤษฎีถือว่า ได้นับหลักการมาจากแนวคิดหรือทฤษฎีของนักปรัชญากฎหมายที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ จอห์น ออสติน (John Austin) ซึ่งถือหลักว่า กฎหมายเป็นคำบัญชาของผู้มีอำนาจในทางการเมืองของชุมชนแห่งนั้น และเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของคำบัญชาที่เป็นกฎหมายออสตินจึงใช้คำว่า "Positive Law" ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่บุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองของชุมชน ออกใช้บังคับ เราเรียกนักนิติศาสตร์ว่าเป็นพวก (Positivism) และแนวความคิดนี้เราเรียกว่า ปรัชญาทางกฎหมายบ้านเมือง (The Positive Law Theory)¹⁸

ความหมายของคำว่า กฎหมายตามแนวคิดของออสตินนี้มีนักนิติศาสตร์หลายท่านคัดค้านว่าไม่ถูกต้อง เช่น เซอร์ จอห์น ซัลมอนด์ (Sir John Salmond) เห็นว่าทฤษฎีของออสตินมีข้อบกพร่องอยู่ประการหนึ่ง คือ การไม่นำพาต่อสาระสำคัญทางศีลธรรมอันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้กฎเกณฑ์ของกฎหมายยังไม่อาจปรับเป็นคำบัญชาได้ทุกเรื่อง เพราะกฎหมายประกอบขึ้นด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

¹⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 337.

¹⁷ อุบัติ ใจสมุทร, คำอธิบายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สิทธิสารการพิมพ์, 2509), หน้า 10.

¹⁸ John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*(ed.

Hart, 1954), *Introduction to Jurisprudence* (3rd.ed., London : Steven & Sons, 1972, p.207.

ซัลมอนด์ จึงกล่าวว่า "กฎหมายคือบรรดากฎเกณฑ์ที่รัฐยอมรับ และนำไปใช้ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาล"¹⁹

ศาสตราจารย์ เคลเสน (Kelsen) แห่งสำนักเวียนนา (Vienna School) ผู้ก่อตั้งทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ (The Pure Theory of Law) เห็นว่ากฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับวิชาการเมือง ศิลธรรม สังคมศาสตร์ หรือประวัติศาสตร์ สิ่งที่เป็นแก่นแท้ของกฎหมายจะไม่ถูกกระทบกระเทือนจากสิ่งภายนอกที่เปลี่ยนแปลงได้ และไม่ขึ้นอยู่กับภาวะจิตใจของบุคคลกร การศึกษากฎหมายจึงมิใช่เพื่อทราบว่าการศึกษากฎหมายจะเป็นอย่างไร(What the law is)²⁰ เคลเสน เห็นว่า กฎหมายมิใช่คำบัญชา แต่เป็นเรื่องของพฤติกรรมอัน คล้ายคลึงกับสภาวะทางธรรมชาติ วิทยา (Nature Science) ทฤษฎีนี้เป็น การปรับปรุงแนวทางของปรัชญากฎหมายบ้านเมืองให้ดียิ่งขึ้น โดยยอมรับหลักการบางอย่างของปรัชญาธรรมชาติ แล้วผสมผสานปรัชญาทั้งสองเข้าด้วยกัน แต่ทฤษฎีนี้ก็มีข้อบกพร่องในแง่ที่พยายามแยกกฎหมายออกจากศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่อง ที่ไม่ถูกต้องเพราะขัดกับความ เป็นจริงที่ว่า กฎหมายเป็นที่รวมของศาสตร์ทั้งปวง และต้องพึ่งพาศาสตร์อื่น ๆ ในการบัญญัติขึ้นมาเป็นกฎหมายของบ้านเมือง

กล่าวโดยสรุปว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์หรือแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมที่มีลักษณะบังคับ ซึ่งรัฐยอมรับและนำไปใช้เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อความสงบสุขของสังคม นอกจากนี้จะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อรูปด้วยเหตุและผล ซึ่งเป็นแก่นแท้และไม่ถูกกระทบกระเทือนจากสิ่งภายนอกที่เปลี่ยนแปลงได้ ไม่ขึ้นตามใจชอบของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยมีสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนตามบทกำหนดโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้

¹⁹ Lord Lloyd. *Introduction to Jurisprudence*, (Third Edition; London : Steven & Sons, 1972) p.403.

²⁰ Kelsen, "The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence" 55 *Harvard Law Review* 44 (1941), p.477.

(ข) วินัย

คำว่า "วินัย" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า การอยู่ในระเบียบแบบแผน และข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ, ข้อบังคับ²¹

ทางวินัยมีรูปแบบการบังคับใช้ โดยการออกข้อบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับรูปแบบกฎหมาย แตกต่างกันตรงที่ วินัย มุ่งหมายบังคับใช้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มข้าราชการประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในกรอบที่ถือว่า เป็นระเบียบแบบแผนอันดีงาม เพื่อประโยชน์ของข้าราชการนั้น ๆ เช่น วินัยข้าราชการพลเรือน วินัยข้าราชการตำรวจ วินัยข้าราชการทหาร เป็นต้น

วินัยข้าราชการตำรวจ ตาม พ.ร.บ ว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 4 หมายถึง การที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีมารยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจ และมาตรา 5 การกระทำผิดวินัยตำรวจนั้น ท่านให้หมายความรวมถึงการกระทำความผิดดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) คือ ชัดขึ้น หลีกเลี้ยง หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ไม่รักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อย

3) ไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมารยาท และระเบียบแบบแผนของตำรวจ

4) ก่อให้เกิดความสามัคคีในคณะตำรวจ

5) เกียจคร้าน ละทิ้ง หรือเดินเล่นต่อหน้าที่ราชการ

6) กล่าวเท็จ

7) ใช้กริยา วาจา ไม่สมควร หรือประพฤติไม่สมควร

8) ไม่ตักเตือนสั่งสอน หรือลงทัณฑ์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดตาม

โทษานุโทษ

9) เสพเครื่องดองของเมาจนเสียกริยา หรือเสพยาเสพติดให้โทษ

²¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 737

- 10) มีความเลินเล่อหรือจงใจทำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลเสียหาย
- 11) จะเป็นคนเดียวหรือรวมกันหลายคนก็ตาม พยายามหรือสมคบกันเพื่อจะใช้อำนาจประการใด ๆ เป็นเชิงบังคับผู้บังคับบัญชา เป็นทางให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ
- 12) ประพฤติผิดวินัยข้าราชการพลเรือน ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่

(ค) จรรยาบรรณ

คำว่า "จรรยาบรรณ" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ให้ความหมายไว้ว่า ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียง และฐานะสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้²²

จากความหมายอาจกล่าวได้ว่า จรรยาบรรณเป็นข้อกำหนดเพื่อควบคุมและส่งเสริมเกียรติคุณของอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญพิเศษในการประกอบอาชีพมิใช่อาชีพธรรมดา และแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของกลุ่มบุคคลนั้นที่จะรักษาส่งเสริมอาชีพของตนให้มีมาตรฐาน และได้รับการยกย่องจากสังคมว่ามีอาชีพที่มีเกียรติมิใช่ทางทำมาหากินเพื่อเลี้ยงชีพทั่ว ๆ ไป จึงแตกต่างจากกฎหมายที่มุ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป และวินัยซึ่งใช้บังคับเฉพาะกลุ่มข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตลอดทั้งมาตรการควบคุมและสภาพบังคับใช้ก็แตกต่างกัน

มีข้อสังเกตว่า ทั้งกฎหมาย วินัย และจรรยาบรรณ แม้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ค่อนข้างจะตรงกันคือ ใช้เป็นข้อบังคับความประพฤติของบุคคลเหมือนกัน อีกประการหนึ่งแม้ขอบเขตและเนื้อหาที่ใช้บังคับจะมีความสัมพันธ์ที่แยกออกได้โดยเด็ดขาด เพราะสาระในแง่กฎหมายมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเกี่ยวเนื่องกันอยู่ก็ตาม แต่โดยความหมายของถ้อยคำความมุ่งหมายของการบังคับใช้ ตลอดจนรายละเอียดในเนื้อหาของการบังคับใช้กับกลุ่มคนที่ย่อมแตกต่างกันออกไป

สำหรับประเด็นที่ว่า กฎหมาย วินัย และจรรยาบรรณ มีสาระในแง่กฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกันนั้น หมายถึงว่า ทั้งกฎหมาย วินัย และจรรยาบรรณ ต่างอยู่ในสภาพที่เป็นเครื่องมือ

²² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 213

ทางกฎหมาย (Legal Instrument) ที่ทำให้การบริหารกฎหมาย (Administration of Law) บรรลุตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างน้อยที่สุดเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ทำให้บรรลุตามหลักการที่กฎหมายกำหนดรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ กฎหมายสารบัญญัติทางอาญาในรูปของพระราชบัญญัติ ก็มุ่งตอบสนองนโยบายทางอาญาของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดวินัย ก็เป็นกฎหมายที่สนองตอบให้กฎหมายฝ่ายบริหารบรรลุผล ส่วนจรรยาบรรณก็เป็นเนื้อหาของกฎหมายระดับรองซึ่งเป็นเครื่องมือทำให้การบริหารกฎหมายแม่บทซึ่งจรรยาบรรณข้างอิงบรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังไว้²³

จึงอาจกล่าวได้ว่า จรรยาบรรณก็ดี วินัยก็ดี ต่างก็เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อตอบสนองกฎหมายแม่บท ซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว โดยเฉพาะระหว่างจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนย่อมมีปฏิสัมพันธ์ที่สนองตอบกฎหมายสารบัญญัติทางอาญาเป็นองค์ประกอบความผิดที่จะต้องทำการสอบสวน และสนองตอบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนสนองต่อหลักความเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีจรรยาบรรณพนักงานสอบสวนเป็นวิธีพิจารณาของพนักงานสอบสวนให้บรรลุตามนโยบายทางอาญาที่รัฐพึงประสงค์

จรรยาบรรณวิชาชีพมีลักษณะต่างจากกฎหมายที่บังคับสำหรับวิชาชีพ 2 ประการ ดังนี้²⁴

1) จรรยาบรรณวิชาชีพเกิดจากความต้องการโดยสมัครใจ ของกลุ่มผู้อยู่ภายในวงวิชาชีพนั่นเอง ที่ร่วมกันสร้างจรรยาบรรณสำหรับวิชาชีพของตนขึ้นมาควบคุมกันเอง มิใช่ข้อบังคับจากภายนอกคือรัฐเหมือนกับกฎหมาย ผู้ที่ไม่สมัครใจจะปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพนั้น ซึ่งต่างกับกฎหมายเพราะทุกคนต้องปฏิบัติตามแม้ว่าจะไม่สมัครใจหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม

²³ ดร.ณ ใตติพันธ์ และคณะ, "จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน", เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ, หน้า 23

²⁴ รุ่งธรรม ศุจิธรรมรักษ์, "เรื่องสถานภาพนักบริหารธุรกิจไทยจากมืออาชีพสู่ความเป็นวิชาชีพ", หน้า 8

2) จรรยาบรรณเป็นอุดมคติที่สูงกว่าข้อบังคับกฎหมาย เช่น กฎหมายบังคับมิให้คนทั่วไปเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ไม่ได้บังคับให้คนทั่วไปกลัวภัยเสียสละเพื่อชาติ แต่จรรยาบรรณในวิชาชีพ ทำให้คนสมัครใจทำเช่นนี้ได้

จรรยาบรรณต่างจากศีลธรรมและจริยธรรม ดังนี้²⁵

ศีลธรรม มักเป็นข้อบังคับควบคุมความประพฤติที่มีรากฐานมาจากศาสนาจึงมักใช้ควบคุมความประพฤติได้เฉพาะคนในศาสนาหนึ่งเท่านั้น อาจไม่มีผลต่อคนในอีกศาสนาหนึ่ง

จริยธรรม โดยมากมักหมายถึง ข้อบังคับ ควบคุม ความประพฤติของคนโดยทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่มักมีพื้นฐานมาจากประเพณี และวัฒนธรรมของคนในแต่ละสังคม

จรรยาบรรณ มิได้ใช้บังคับสำหรับคนโดยทั่วไป หรือคนในแต่ละศาสนา แต่ใช้สำหรับควบคุมความประพฤติ และเป็นแนวทางปฏิบัติเฉพาะกลุ่มคนในวิชาชีพหนึ่ง ๆ เท่านั้น

ในบางสายวิชาชีพ จะมีหน่วยงานระดับชาติควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพ นั้น ๆ เช่น แพทยสภา สภานายความ สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นต้น และบางสถาบันดังกล่าว จำเป็นต้องควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพนั้น ๆ โดยเข้มงวด จะรวบรวมอำนาจทดสอบและตรวจสอบเพื่อให้ใบอนุญาต (License) ประกอบวิชาชีพได้ เช่น ใบประกอบโรคศิลป์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณอันดีงามของสังคม ผู้ประกอบวิชาชีพนั้น

ในกฎระเบียบต่าง ๆ ของกรมตำรวจ ก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนไว้มากมายหลายประการ เช่น ในระเบียบการของตำรวจ ว่าด้วยจรรยาบรรณ พนักงานสอบสวน พ.ศ. 2531 กำหนดว่า พนักงานสอบสวนควรยึดถืออุดมคติของตำรวจอย่างเคร่งครัด พึงพิทักษ์ข้อเท็จจริงบนพื้นฐานของความมีเหตุผล ทั้งรักษาความลับในการสอบสวน พนักงานสอบสวนจึงเป็นวิชาชีพหนึ่งที่จะต้องมีการจรรยาบรรณเป็นข้อกำหนด ควบคุมและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม กรมตำรวจได้กำหนดจรรยาบรรณของพนักงาน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

สอบสวน ดังปรากฏตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 8 การสอบสวน บทที่ 1 หลักทั่วไปว่าด้วยการสอบสวนข้อ 208

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจเอกสารทางราชการ บทความทางวิชาการ บทความงานการวิจัยพบว่ามีการศึกษา ค้นคว้า และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจรรยาบรรณ รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ดังต่อไปนี้

พลตำรวจตรี ดร.คุณ ไชยสิทธิ์ และคณะ²⁶ คณะทำงานที่ปรึกษากฎหมายของกรมตำรวจ ได้ศึกษาเกี่ยวกับจรรยาบรรณพนักงานสอบสวน ผลการศึกษามีข้อสรุปและข้อเสนอแนะพอสรุปได้ ดังนี้

จรรยาบรรณพนักงานสอบสวนขณะนี้ยังเป็นเพียงระเบียบที่กรมตำรวจกำหนดขึ้นมา แต่ไม่มีผลทางปฏิบัติเลย จึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยควรมีสถาบันบังคับบนพื้นฐาน 2 หลักการ คือ ผู้ประพฤติดีในกรอบจรรยาบรรณ ควรได้รับผลตอบแทนที่เป็นคุณ ผู้ประพฤติไม่ดีผิดจรรยาบรรณ ควรได้รับผลในทางที่เป็นโทษ โดยเสนอแนะให้แต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณ พนักงานสอบสวนส่วนกลาง ระดับภาค ระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความประพฤติตามจรรยาบรรณพนักงานสอบสวนในเขตรับผิดชอบ ทั้งในทางที่เป็นคุณ เช่น ให้ความดีความชอบในตำแหน่งประกาศเกียรติคุณ หรือให้รางวัล และทางที่เป็นโทษ เช่น ลงโทษทางวินัย ให้พ้นจากการสอบสวน เป็นต้น แต่ก็ควรให้สิทธิพนักงานสอบสวนอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับกรมได้

พงษ์อินทิรา ต้นดิวงษา²⁷ ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องการประยุกต์ค่านิยมพื้นฐานและจรรยาบรรณของงานสังคมสงเคราะห์ ในหัวข้อวิชาจริยศึกษาและศีลธรรม หลักสูตรสำหรับฝึกอบรมนักเรียนพลตำรวจ โรงเรียนตำรวจนครบาล กรมตำรวจ สรุปได้ว่า

²⁶ ดร.คุณ ไชยสิทธิ์ และคณะ. "จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน", เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ, ปีที่ 31 ฉบับที่ 344, (พฤษภาคม 2538).

ปัญหาจริยธรรมของตำรวจนั้น มีปรากฏอยู่ในสังคมทุกรูปแบบ ทั้งสังคมที่พัฒนาแล้ว และสังคมที่ด้อยพัฒนา ซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกตามสภาพสังคมของสังคมนั้นๆ พิจารณาได้จากลักษณะและปริมาณที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคมทั้งนี้เพราะตำรวจเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานวิชาชีพที่แตกต่างไปจากวิชาชีพอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือตำรวจมีลักษณะเด่นที่พิเศษในเรื่องการใช้วิจารณญาณ หรือดุลยพินิจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้า โดยฉับพลัน ซึ่งในเรื่องของดุลยพินิจนี้จะต้องเป็นดุลยพินิจของผู้มีคุณธรรม

ผู้บริหารงานของตำรวจในท้องที่มีสติอาชญากรรมสูง จะให้ความสำคัญการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของตำรวจ ในการปราบปรามอาชญากรรมเป็นแผนงานที่สำคัญ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาปรับปรุงจริยธรรมของตำรวจให้เป็นอันดับรองลงมา ทั้งนี้เพราะอาชญากรรมเป็นปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของสังคม และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้นการพัฒนาตำรวจในแนวทางเช่นนี้ จึงมักเป็นไปในลักษณะของการเพิ่มงบประมาณในการขยายอัตรากำลังพล การจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มสมรรถภาพของตำรวจในการปราบปรามอาชญากรรม ส่วนการพัฒนาปรับปรุงจริยธรรมตำรวจนั้น มักจะเน้นไปในเรื่องที่เป็นปัญหาสัมพันธ์ภาพระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยมีโครงการฝึกอบรมในด้านมนุษยสัมพันธ์ และการประชาสัมพันธ์เท่านั้น มิได้เน้นในแง่ที่ตำรวจจะตั้งตนเองมาพัฒนาตนเองตามหลักของศีลธรรมอันดีงาม

นอกจากนี้ยังได้หาทางแก้ไขปัญหาจริยธรรมของตำรวจไทย ภายใต้ลักษณะโครงสร้างกรมตำรวจในปัจจุบัน โดยได้ศึกษาและวิเคราะห์ตามแนวคิดตามวิชาชีพตำรวจที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการตำรวจจะเห็นว่า ค่านิยมพื้นฐานและจรรยาบรรณ

²⁷ พงษ์อินทรา ตันติวัฒนา. การประยุกต์ค่านิยมพื้นฐานและจรรยาบรรณของงานสังคมสงเคราะห์ในหัวข้อวิชาจริยศึกษาและศีลธรรม. หลักสูตรสำหรับฝึกและอบรมนักเรียนพลตำรวจ โรงเรียนตำรวจนครบาล กรมตำรวจ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538.

งานสังคมสงเคราะห์นั้น ตำรวจสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติงานของตำรวจเองได้ เช่น การเคารพยอมรับในเกียรติ ศักดิ์ศรี และคุณค่าของคน เพราะถ้าหากตำรวจต้องการจะทำ คดีให้เป็นผลอย่างเที่ยงธรรม การปฏิบัติต่อผู้เกี่ยวข้องในคดีด้วยความเคารพ ยอมรับในเกียรติ และศักดิ์ศรี และคุณค่าของคนอย่างมีขอบเขต ย่อมจะนำมาซึ่งความรู้สึกอันดี ความร่วมมือในการคลี่คลาย ตลอดจนสภาพการยอมรับจากทุกฝ่าย เพราะถึงแม้ว่างานตำรวจและงาน สังคมสงเคราะห์จะเป็นงานวิชาชีพให้บริการประชาชนที่มีลักษณะการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่ วัตถุประสงค์ของวิชาชีพทั้งสองก็คือความสงบสุขของสังคมส่วนรวมเช่นเดียวกัน

พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์²⁸ ได้กล่าวถึงอุปสรรคขัดข้องในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในการบรรยายสรุปของกองบัญชาการตำรวจภูธรจังหวัดเพชรบุรีได้ให้ ทิศนะข้อหนึ่งว่า

คุณภาพของพนักงานสอบสวน ยังขาดความรู้ทั้งยังดัวบทกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งยังขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ ขอบเขตเป็นส่วนใหญ่ในทางทุจริตไม่ บริการผู้มาติดต่อให้ดีเท่าที่ควร ฯลฯ

พันตำรวจเอก ประพงค์ วัฒนสุข²⁹ ได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินการสอบสวนไว้ ว่า ควรสรรหาพนักงานสอบสวนให้เพียงพอกับคุณภาพและปริมาณงาน ของงานสอบสวนคดี อาญา ควรมีการแก้ไขระเบียบข้อบังคับเพื่อให้การดำเนินงานสอบสวนนั้นง่ายขึ้น ควรให้ งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานสอบสวนอย่างเต็มที่ และควรมีการฝึกอบรมความรู้ของ พนักงานสอบสวนด้วย

²⁸ กฤษ สังขทรัพย์, “อุปสรรค ขัดข้อง ในการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม”. เอกสารบรรยายสรุปกิจการกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเพชรบุรี, 2518.

²⁹ ประพงค์ วัฒนสุข, “การอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมตามแผนแม่บท ฉบับที่ ”, เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ, 27 (กันยายน 2534), หน้า 44-46.

กมล พลวัน³⁰ ได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของพนักงานสอบสวนจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการพูดถึงปัญหาของพนักงานสอบสวนว่า ได้มีข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่พนักงานสอบสวนร่อยไต่ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ จำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้นได้มีการถกเถียงกันว่า พนักงานสอบสวนมีความพร้อมหรือมีศักยภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ สมบูรณ์เพียงใดต่อปัญหาดังกล่าว พอจะสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้ศักยภาพของพนักงานสอบสวนน้อยลง นั่นคือ ขอบข่ายในหน้าที่รับผิดชอบของพนักงานสอบสวนมีมากเกินไป ต้องใช้ดุลยพินิจในการสอบสวนคดีอาญา ดุลยพินิจบริการแก่ประชาชน ฯลฯ ด้วยเหตุผลที่มีหน้าที่รับผิดชอบมากเกินไป จึงทำให้พนักงานสอบสวนเกิดความเครียด เป็นผลทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานด้อยลง

ร้อยตำรวจเอก มรกต ไชละบาท³¹ ได้ศึกษาความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทั้งจากสายตาประชาชนและสายตาของตำรวจว่ามีความแตกต่างกันเพียงใด ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มองภาพพจน์ตำรวจไปในเชิงลบ แต่ตำรวจมองภาพพจน์ตำรวจด้วยการในเชิงบวกค่อนข้างสูง ภาพพจน์ในทางที่ไม่ดีนั้นได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ มีการก้าวร้าว ช่มชู้ หรือใช้วาจาไม่สุภาพ และมีการใช้วิธีการที่รุนแรง

พันตำรวจโท สมโภชน์ สมนก³² ได้ศึกษาทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของรัฐที่มีต่อพนักงานสอบสวนในด้านคุณสมบัติที่คาดหวัง และคุณสมบัติที่เป็นจริงในปัจจุบัน ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของรัฐเห็นว่า คุณสมบัติต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนยังอยู่ในเกณฑ์ไม่น่าพึงพอใจเพราะระดับคะแนนเฉลี่ยของคุณสมบัติที่เป็นจริง ต่ำกว่า คุณสมบัติที่คาดหวังไว้ทั้งหมด

³⁰ กมล พลวัน. "การสอบสวนอย่างไรไม่มีปัญหา" ไร่เงิน. 7(พฤษภาคม 2535), หน้า 22-25.

³¹ มรกต ไชละบาท, ภาพพจน์และความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528

³² สมโภชน์ สมนก, คุณสมบัติอันพึงประสงค์ของพนักงานสอบสวนในทัศนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่". การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

พันตำรวจโท วีระสิทธิ์ สทรรักษ์³³ ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาของพนักงานสอบสวนในระบบงานยุติธรรมมีหลายประการ พอสรุปเกี่ยวกับพนักงานสอบสวนได้คือ

1. ในด้านของระบบงานสอบสวนนั้น ได้แก่ ปัญหาด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน และ ด้านบริหารงานตำรวจ ฯลฯ

พันตำรวจโท เหวงชัย วีระกุล³⁴ ได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนและความต้องการให้คงไว้ซึ่งอำนาจการสอบสวนของตำรวจพบว่า ข้อบกพร่องของการสอบสวนที่พบจากการศึกษา ควรจะนำไปพิจารณาแก้ไขในเรื่องระบบงานสอบสวน ดังนี้

1) แก้ไขบุคลากรของกรมตำรวจ ให้มีคุณภาพเพียงพอที่จะให้กลุ่มบุคคลผู้มีวิชาชีพทางกฎหมายยอมรับได้ และปฏิบัติงานให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) แก้ไขเพื่อให้ยอมรับได้ว่า งานสอบสวนของตำรวจไม่เกี่ยวข้องกับการแย่งชิงผลประโยชน์ต่อกัน

3) แก้ไขเปลี่ยนแปลงภาพพจน์ของตำรวจ เรื่อง การใช้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมิให้เป็นไปในทางทุจริต บิดเบือนความจริง ช่วยเหลือพวกพ้อง ซึ่งจะทำให้ระบบเสียไป

4) แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการสอบสวนที่ยังล้าหลัง และไม่เจริญทัดเทียมกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบการพิสูจน์หลักฐาน การส่งเสริมทางวิชาการ

5) แก้ไขภาพพจน์ที่ออกมาว่า งานสอบสวนมิใช่การรวมอำนาจของตำรวจ

พลตำรวจตรี สง่า ดวงอัมพร และ พันตำรวจโท ประดิษฐ์ กกล้าณรงค์³⁵ ได้กล่าวถึงการสอบสวนคดีอาญา ในหัวข้อ คุณสมบัตินิติของพนักงานสอบสวนไว้ว่า พนักงานสอบสวน

³³ วีระสิทธิ์ สทรรักษ์, ปัญหาและอุปสรรคของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม, การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

³⁴ เหวงชัย วีระกุล, อำนาจการสอบสวนและความต้องการให้คงไว้ซึ่งอำนาจการสอบสวนของตำรวจ, การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.

³⁵ สง่า ดวงอัมพร และคณะ, การสืบสวนสอบสวน, (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2526).

ที่ตื้นนั้นควรมีความเฉลียวฉลาด และสุ่มรอบคอบ มีความชำนาญในการสอบสวน และมีคุณธรรม

พันตำรวจโท สาธิต เจริญภพ³⁶ ได้ศึกษาในเรื่องขวัญและกำลังใจพนักงานสอบสวนในเขตตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้ศึกษาได้พบปัญหาเกี่ยวกับพนักงานสอบสวน ดังนี้

1) ลักษณะงาน จากการสำรวจพบว่าพนักงานสอบสวนเห็นว่างานสอบสวนเป็นงานที่เสี่ยงต่อการถูกฟ้อง ร้องเรียน และถูกลงทัณฑ์ ขึ้นตอนมาก ต้องใช้เวลาในการสอบสวนมาก

2) ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ พนักงานสอบสวนมีเรื่องที่ต้องใช้จ่ายมา เช่น ค่าพาหนะในการติดต่อราชการ ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าอื่น ๆ อีกมาก แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะมีค่าตอบแทนในการทำสำนวนการสอบสวน แต่ยังไม่เพียงพอกับความเป็นจริง

3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม และบรรยากาศในการทำงาน

4) ในเรื่องความยุติธรรมและโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน

5) ปัญหาในเรื่องขาดแคลนกำลังพล

ไชย ณ พล³⁷ แห่งมหาวิทยาลัยนานาชาติ ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารด้วยระบบศรัทธา และจรรยาบรรณทางธุรกิจ ได้สรุปว่า กฎระเบียบของรัฐก็คือ ตัวแทนความต้องการของสังคมที่ปรากฏในรูปแบบที่เป็นรูปธรรม โดยมีบทลงโทษจึงมีอิทธิพลเสริมสร้างจรรยาบรรณขององค์กรด้วย ระดับการศึกษาไม่มีนัยสำคัญต่อจรรยาบรรณบุคคลนัก แต่สิ่งที่ได้ศึกษามามีอิทธิพลอย่างสูงต่อมาตรฐานจรรยาบรรณของบุคคล เพราะสิ่งที่ศึกษามาจะถูกปลูกฝังเป็นแนวคิดรวบยอด ดังนั้นหากได้รับการศึกษาที่ถูกต้อง ความคิดก็จะถูกต้อง วิธีการใช้ก็จะถูกต้องด้วย

³⁶ สาธิต เจริญภพ, สภาวะขวัญในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่, การค้นคว้าแบบอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

³⁷ ไชย ณ พล. การบริหารว่าด้วยระบบศรัทธาและจรรยาบรรณทางธุรกิจ, (กรุงเทพฯ : เพรสมีเดีย, 2537).

2.3 ความหมายของการสอบสวน พนักงานสอบสวน และสภาพปัญหา

การสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้คำนิยามคำว่า "การสอบสวน" ไว้ว่า "การสอบสวน" หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ" (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11)) จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การสอบสวน คือการรวบรวมพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสารและพยานวัตถุเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ การรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวอาจจะกระทำได้หลายวิธี เช่น การสอบสวนปากคำ การตรวจสถานที่เกิดเหตุ การตรวจสอบพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ การพิสูจน์หมู่โลหิต ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นการสอบสวนแทบทั้งสิ้น รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการในการสอบสวนคดีอาญาจะได้กล่าวต่อไป

พนักงานสอบสวน เป็นคำที่ใช้กันแพร่หลายในต้วบทกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชนและข่าวสารแขนงต่าง ๆ แต่ความหมายที่แท้จริงนั้นมีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) บัญญัติไว้ว่า "พนักงานสอบสวน" หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6)) จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น คำว่าพนักงานสอบสวนจึงเป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน พนักงานสอบสวนและการสอบสวนจึงเป็นของคู่กันเสมอ หากพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติได้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนจึงแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

ก. พนักงานสอบสวนทั่วไป ได้แก่ พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนความผิดที่เกิดขึ้นภายในหน้าที่ของตน แบ่งออกเป็น 2 จำพวกคือ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18)

(1) พนักงานสอบสวนในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

(2) พนักงานสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่บุคคล
ดังต่อไปนี้

- (ก) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
- (ข) ปลัดอำเภอ
- (ค) นายตำรวจที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

ข. พนักงานสอบสวนพิเศษ ได้แก่ พนักงานสอบสวนที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจสอบสวนคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจหน้าที่ของตน หรือเกิดนอกราชอาณาจักร ได้แก่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20)

- (1) อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาราชการแทน
- (2) พนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหน้าที่จากอธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาราชการแทน
- (3) พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ
- (4) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ฟ้องร้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

จะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนอาจจะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ที่สังกัดกรมการปกครอง กรมตำรวจ หรือสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้ แล้วแต่กรณี

พนักงานสอบสวนระดับต่าง ๆ ของตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่

ในตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่และมีคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่พนักงานสอบสวนได้ มีตั้งแต่ระดับรองสารวัตรไปจนกระทั่งถึงผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่

ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานสอบสวนในตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ นั้น พนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่รับแจ้งความประจำที่สถานีตำรวจได้แก่ พนักงานสอบสวนตั้งแต่ระดับสารวัตรสอบสวนทำหน้าที่หัวหน้างานสอบสวนลงมา ส่วนผู้อื่นในทางปฏิบัติมิได้ลงมารับแจ้งความกับประชาชนด้วยตนเอง แต่ทำหน้าที่พนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ จะทำการสอบสวนด้วยตนเองภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้รับแจ้งความเบื้องต้นแล้ว

สำหรับพนักงานสอบสวนผู้มีหน้าที่เข้าเวรรับแจ้งความจากประชาชนนั้น คงมีแต่เพียงพนักงานสอบสวนในระดับสารวัตร (ทำหน้าที่หัวหน้างานสอบสวน) สารวัตรสอบสวนและรองสารวัตรสอบสวนเท่านั้น ส่วนพนักงานสอบสวนในระดับที่มีตำแหน่งสูงกว่านี้ถือเป็นพนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ไม่ต้องเข้าเวรปฏิบัติหน้าที่รับแจ้งความที่สถานีตำรวจ แต่เป็นหน้าที่ของนายร้อยเวร หรือสารวัตรสอบสวน ในการที่จะต้องรับแจ้งความเบื้องต้นพร้อมทั้งรายงานให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ ในระหว่างที่พนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ผู้รับผิดชอบในคดีดังกล่าวยังไม่ได้ทำการสอบสวน ให้ร้อยเวรหรือสารวัตรสอบสวน รับผิดชอบการสอบสวนเท่าที่จำเป็นไปพราง ๆ ก่อน อย่าให้เกิดความบกพร่อง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานการสอบสวนให้ผู้รับผิดชอบการสอบสวนนั้น ๆ โดยไม่ชักช้า และให้สารวัตรสอบสวน รองสารวัตรสอบสวนเป็นผู้ช่วยรองผู้บังคับการ หรือผู้กำกับการ หรือรองผู้กำกับการ ทำหน้าที่สอบสวนแล้วแต่กรณีในการดำเนินการอื่น ๆ เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้น ๆ เช่น การฝากขังหรือฟ้องผู้ต้องหา การติดตามพยาน ฯลฯ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบสอบสวนคดีนั้น ๆ (คำสั่งกรมตำรวจ ที่ 382/2530 , ลว. 1 พฤษภาคม 2530 ข้อ 6)

พนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรในกรมตำรวจ ที่มีหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดี และอำนาจรัฐ จากการประมวลระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีได้กำหนดหลักทั่วไปว่าด้วยการสอบสวนพอสรุปได้ดังนี้ (กรมตำรวจ, 2530)

- 1) หน้าที่พนักงานสอบสวนต้องทำใจเป็นกลาง ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมต้องการแต่ความจริงโดยบริสุทธิ์เท่านั้น
- 2) การสอบสวนต้องกระทำโดยมิชักช้า ถ้ากระทำโดยไม่ต้องขอให้ศาลสั่งขังผู้ต้องหาจะดีมาก
- 3) การอ้างเหตุผลขออำนาจศาล ขอบที่จะขอในเมื่อจำเป็นจริง ๆ
- 4) ผู้สอบสวนต้องให้ความสะดวกต่อพยานในคดี
- 5) จะต้องติดตามและทำสำนวนให้สำเร็จโดยเร็ว
- 6) ถ้าสำนวนใดส่งไปยังพนักงานอัยการขอให้ฟ้อง พนักงานสอบสวนจะต้องหมั่นไปถามกับพนักงานอัยการเพื่อจะได้ทราบหากมีข้อบกพร่อง เพื่อพนักงานอัยการจะได้ชี้แจงสั่งการตามสมควรได้สะดวกและเกิดผลดีแก่คดี

ปัจจุบันกรมตำรวจ ได้กำหนดหน้าที่การงานของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจ ภูธรในแต่ละสถานี มีผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ หรือสารวัตร แล้วแต่กรณีหัวหน้าสถานีเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน โดยแบ่งลักษณะงานออกเป็น 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายสอบสวน ฝ่ายป้องกันปราบปราม ฝ่ายสืบสวน และฝ่ายจราจร

ลักษณะงานของฝ่ายสอบสวน มีหน้าที่ ด้านการสอบสวนและอำนวยความสะดวกธรรมดาในกรณีคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบรวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับคดี และไม่เกี่ยวข้องกับคดี การกำหนดจำนวนพนักงานสอบสวน ในสถานีตำรวจขึ้นอยู่กับปริมาณคดีที่เกิดขึ้น โดยกรมตำรวจได้มีมาตรฐานของงานไว้ว่าพนักงานสอบสวน 1 นายรับผิดชอบสำนวนการสอบสวนปีละไม่เกิน 70 คดี ถ้าหากมีคดีต้องรับผิดชอบมากกว่าที่กำหนดไว้นี้แสดงว่าปริมาณงานมากต้องเพิ่มกำลังพนักงานสอบสวน ทั้งนี้การคิดคำนวณปริมาณคดีในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนนี้ได้รวมเวลาในการปฏิบัติที่ไม่สามารถวัดได้แน่นอนไว้ด้วยแล้ว

สภาพปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

มีผู้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนไว้ดังต่อไปนี้

รายงานการวิจัยสภาพปัญหาเพื่อใช้ในการจัดทำแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งทำการวิจัยโดยกองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ ได้รายงานสภาพปัญหาต่าง ๆ ของกรมตำรวจไว้หลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนมีอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) ปัญหาด้านการอำนวยความสะดวกธรรมดา
- 2) ปัญหาด้านให้บริการบนสถานีตำรวจ

1. ปัญหาด้านการอำนวยความสะดวกธรรมดา จากการวิจัยของกองวิจัยและวางแผน พบว่าปัญหาสำคัญของการอำนวยความสะดวกธรรมดาของพนักงานสอบสวนมีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ (กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ, 2535-2539, หน้า 40-43)

ก. ปัญหาด้านการความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวน จากการวิจัย ปัญหาด้านความรู้ความสามารถและทักษะของพนักงานสอบสวน โดยข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวนในสถานีดำรวจที่ประจำอยู่ คือพนักงานสอบสวนระดับสารวัตร และรองสารวัตร พบว่า พนักงานสอบสวนมีความรู้ในระดับปานกลางประมาณร้อยละ 79 และมีความรู้ความสามารถมากประมาณร้อยละ 19 สาเหตุที่พนักงานสอบสวนมีความรู้ความสามารถน้อยเป็นเพราะ การแต่งตั้งพนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์สลับเปลี่ยนไปอยู่ในงานด้านอื่น หรือพนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์ได้รับการ เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หรือเป็นผู้บริหารในระดับสถานีดำรวจ พนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ส่วนมากจึงเป็นพนักงานที่เพิ่งจบมาใหม่ ๆ หรือย้ายมาจากรองสารวัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสาย งานอื่น โดยยังไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองสารวัตรสอบสวนมาก่อน หรือ อาจเป็น สารวัตรสอบสวนซึ่งเคยผ่านงานด้านสอบสวนในระดับรองสารวัตรมาเพียงไม่กี่ปี ในขณะที่ เดียวกันกับพนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์เมื่อได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นแล้วจะทำตัวเป็นผู้บริหารคือ ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนในระดับรองสารวัตร และสารวัตรเท่านั้น แม้แต่ในคดีที่สลับซับซ้อน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งชำนาญในด้านการสอบสวน ก็ยังมีนายตำรวจบางนาย ผลักภาระมอบหมายให้พนักงานสอบสวน ระดับรอง ๆ ลงไป ทำการสอบสวนแทน ทำให้รองสารวัตรที่มีปริมาณงานที่สูงมากอยู่แล้ว ของมารับภาระหน้าที่งานสอบสวน ของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย ทำให้การสอบสวนเกิดความล่าช้าและเกิดความเสียหาย

ข. ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคล มีปัญหาทั้งในด้านระบบการแต่งตั้งโยกย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงานและการพิจารณาความดีความชอบ สืบเนื่องมาจากระบบงานสอบสวนเป็นระบบงานที่มีกฎระเบียบ คำสั่ง และมีผู้บังคับบัญชาคอยควบคุมอย่างเคร่งครัด และซับซ้อน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความลำบาก เสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนและถูก พิจารณาทัณฑ์ได้ง่าย นอกจากนี้ในการพิจารณาความดีความชอบนั้น งานสอบสวนเป็นงานที่เกี่ยวกับเอกสารที่ไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานให้เห็นเด่นชัด เช่น งานสืบสวน งานป้องกันปราบปราม หรืองานจราจร ทำให้พนักงานสอบสวนจำนวนมากโดยเฉพาะในสถานีที่มีงานมากพยายามดิ้นรนสลับเปลี่ยนไปทำงานด้านอื่น ๆ ที่จะเพิ่มโอกาสความเจริญก้าวหน้าใน

หน้าที่ราชการได้มาก สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครจากการวิจัยพบว่า มีผู้สมัครใจทำงานอยู่ในฝ่ายสอบสวนเพียงร้อยละ 55 เท่านั้น

ค. ปัญหาในเรื่องระบบและวิธีการปฏิบัติที่ยังขาดประสิทธิภาพ ในรายงานวิจัยไม่ได้กล่าวถึงไว้ว่า ขาดประสิทธิภาพอย่างไร

ง. ปัญหาในเรื่องปริมาณงานมาก ในรายงานดังกล่าวได้อ้างว่ากำลังอยู่ในระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์เพิ่มเติม

2. ปัญหาด้านการให้บริการบนสถานีตำรวจ กองวิจัยและแผนงาน ได้อาศัยรายงานวิจัยของ ร้อยตำรวจเอก สุชาติ ธีระสวัสดิ์ ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2532 โดยการสุ่มตัวอย่างจากประชาชนที่มาใช้บริการบนสถานีตำรวจต่าง ๆ จำนวน 9 สถานี จำนวน 400 คน ซึ่งเป็นสถานีตำรวจที่มีสถิติคดีอาชญากรรมสูง กลาง ต่ำ ะคนกัน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ได้รับความสะดวกในการรับแจ้งความร้องทุกข์ ไม่ได้รับการปรึกษาเวลาไปแจ้งความ ไม่ได้รับการบริการอย่างเป็นกันเอง และไม่เชื่อว่าตำรวจจะแก้ปัญหาที่ร้องทุกข์ได้ โดยประชาชนได้แสดงความคิดเห็นดังต่อไปนี้

ร้อยละ 70.9 เห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่รับแจ้งความด้วยความล่าช้า

ร้อยละ 42.0 เห็นว่า การไปติดต่อแจ้งความบนสถานีตำรวจไม่ได้รับความสะดวก

ร้อยละ 51.9 เห็นว่า เวลาไปติดต่อแจ้งความไม่ได้รับการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่

สถิติรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 - 2530 มีการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนรวม 52 เรื่อง แยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ (อมร จันทรสมบุญณ์ บรรยายเรื่อง คุณธรรมและจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน แก่พนักงานสอบสวนในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อ วันที่ 31 เมษายน 2531)

- พนักงานสอบสวนดำเนินคดีล่าช้า ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม 17 เรื่อง
- พนักงานใช้อำนาจกลั่นแกล้ง จับกุม ช่มชู้ราษฎร 23 เรื่อง
- พนักงานไม่รับแจ้งความหรือไม่รับคำร้องทุกข์ หรือรับแจ้งความแล้วไม่ดำเนินคดีให้ 10 เรื่อง
- พนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 2 เรื่อง

จากภาพพจน์ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นเพียงข้อมูลและภาพพจน์ บางส่วนของพนักงานสอบสวนเท่าที่จะหาหลักฐานมาแสดงได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันการ อำนวยความยุติธรรมทั้งด้านการสอบสวนและบริการประชาชนของพนักงานสอบสวน ยังมี ปัญหาอยู่มาก ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการและต่อ หน่วยงานทั้งในระดับสถานีจนถึงระดับกรมตำรวจอย่างมากมาย พอสรุปได้ดังนี้

ก. ผลกระทบต่อประชาชน การอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการบริการประชาชน บนสถานีตำรวจในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในเรื่องความล่าช้า เมื่อเกิดคดีขึ้นมาหรือมีเหตุจำเป็นต้องไปติดต่อ บนสถานีตำรวจ สิ่งที่ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายมากที่สุดก็คือการเสียเวลาคอย บางครั้งไป ติดต่อครั้งเดียวไม่สำเร็จ ต้องเสียเวลาไปครั้งที่สอง ครั้งที่สาม ทำให้ผู้ที่ไปติดต่อ หรือ แจ้งความเสียอารมณ์ เกิดได้เถียงทะเลาะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีบ่อย ๆ หรือไม่ต้องการจะให้ ความร่วมมือ สาเหตุแห่งความล่าช้าเกิดมานานแล้วและยากที่จะแก้ไข เท่าที่ประมวลจาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น พอจะสรุปสาเหตุแห่งความล่าช้าของการสอบสวนได้คือ

1.1 ปริมาณงานของพนักงานสอบสวนมีมาก เนื่องจากงานด้านการ สอบสวนเป็นงานเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ ที่ไม่มีตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวนจึงไม่สามารถทำการสอบสวนได้ แต่ด้วยเหตุที่พนักงานสอบสวนมีจำกัด ปริมาณคดีที่เกิดขึ้น หรือจำนวนผู้มาใช้บริการงาน สอบสวนมีมาก จึงต้องมีการรอคอย ยิ่งมีคดีเกิดขึ้นมากเท่าใดการรอคอยหรือความล่าช้าก็จะยิ่ง มากขึ้น

1.2 งานสอบสวนเป็นงานที่จะต้องดำเนินการ ภายใต้กรอบของ กฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ เนื่องจากการสอบสวนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมหลักฐาน เพื่อจะได้นำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นภาระกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ ของบุคคล จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ บัญญัติขึ้นมารองรับหลักเกณฑ์ และวิธี การสอบสวนไว้โดยละเอียดว่ามีขั้นตอนและวิธีการทำอย่างไรบ้าง ทั้งในรูปของกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่ง ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบที่กำหนดให้กระบวนการสอบสวนทุกขั้นตอนพนักงานสอบสวนเท่านั้น ที่สามารถทำการ

สอบสวนได้ ทำให้ภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวนมีมากเกินไป โดยที่ตำรวจนายอื่น ๆ หรือ ตำรวจ ชั้นประทวนที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในคดีเรื่องหนึ่ง ๆ นั้น เริ่มตั้งแต่การรับแจ้งความ การสอบสวนปากคำ การบันทึกปากคำ การตรวจสถานที่เกิดเหตุ การทำแผนที่สังเขป พนักงานสอบสวนจะต้องกระทำด้วยตนเองทั้งสิ้น จะให้บุคคลอื่นกระทำแทนตนเองไม่ได้ ภายหลังจากการรับแจ้งความเบื้องต้นแล้ว ขั้นตอนต่อมาหากเป็นคดีมีตัวผู้ต้องหาจะต้องสอบสวนผู้ต้องหา นำตัวผู้ต้องหาไปนำขึ้นประกอบคำรับสารภาพ การถ่ายภาพหรือชี้ตัวผู้ต้องหา การส่งตัวผู้ต้องหาไปบันทึกแผนประทุษกรรม การนำผู้ต้องหาไปมัดมือผูกข้อมือส่งศาล พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งในเบื้องต้นต้องทำด้วยตนเองทั้งสิ้น นอกจากนี้การสอบสวนเพิ่มเติม การรวบรวมพยานหลักฐานอื่น ๆ ประกอบสำนวนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวนก็ต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองอีก จนกระทั่งสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการ ถ้าหากพนักงานอัยการมีความเห็นว่า พนักงานสอบสวนยังสอบสวนไม่ครบถ้วน และต้องการให้สอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ในกรณีที่มีการสอบสวนสมบูรณ์พนักงานอัยการส่งตัวผู้ต้องหาฟ้องศาลแล้ว การคุมพยานในชั้นพิจารณาของศาล การนำตัวพยานมาเบิกความต่อศาลตามหมายเรียก ระเบียบกรมตำรวจยังคงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่จะต้องติดตามพยานมาเบิกความต่อศาล ในกรณีติดตามตัวพยานมาเบิกความต่อศาลไม่ได้ เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องในคดีนั้น ๆ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะต้องถูกพิจารณาข้อบกพร่อง เรื่องการคุมพยานนั้นถือว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนเป็นอย่างมาก เพราะระเบียบในเรื่องการคุมพยานนั้น ตามระเบียบเขียนไว้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้วยากที่พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติตามระเบียบเช่นว่านี้ได้ จะเห็นได้ว่า ระเบียบกรมตำรวจได้กำหนดความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนไว้ยาวนานนับแต่รับแจ้งความในเบื้องต้นจนคดีถึงที่สุดชั้นพิจารณาของศาล

1.3 งานสอบสวนเป็นงานที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เสียเวลาในการดำเนินการมาก คดีเรื่องหนึ่ง ๆ จึงต้องใช้ระยะเวลาในการสอบสวนยืดเยื้อ บางครั้งใช้เวลาทั้งวัน หรือบางครั้งอาจต้องใช้เวลาเป็นเดือน เป็นปีก็มี เช่น ในคดีคนร้ายลักทรัพย์ภายในบ้าน มีเจ้าทุกข์มาแจ้งความว่า มีคนร้ายงัดเข้าไปในบ้านและขโมยเอาทรัพย์สินไป พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งความจะต้องรีบออกไปตรวจสถานที่เกิดเหตุ หลังจากนั้นต้องนำผู้เสียหายและพยานที่อยู่ในบ้านมาสอบสวนปากคำ การสอบสวนปากคำต้องบันทึกในรูปของคำให้การทั้งคำให้การ

ของผู้กล่าวหา คำให้การของพยาน บัญชีทรัพย์สินประทุษร้าย จัดให้มีการลงประจำวันเพื่อรับคำร้องทุกข์ ในชั้นตอนเบื้องต้น แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความคล่องตัวสูง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว แต่อย่างน้อยผู้ที่มาแจ้งความจะต้องเสียเวลาให้ปากคำ เพื่อทำการสอบสวนตามระเบียบไม่ต่ำกว่า 30 นาที ยิ่งถ้าทรัพย์สินที่หายมีจำนวนมากหลายรายการ หรือมีพยานรู้เห็นเหตุการณ์หลายคน การสอบสวนเบื้องต้นก็อาจจะต้องใช้เวลา 2 - 3 ชั่วโมง หรือครึ่งค่อนวัน ทั้งที่เป็นคดีง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนมากเท่าใดและเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น แต่หากจะมีการสอบสวนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการจัดทำบันทึกต่าง ๆ ให้ปรากฏในสำนวนการสอบสวน เช่น บันทึกการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ลงรายละเอียดในแผนที่สังเขป ทำบันทึกการสอบสวน ส่งแผนประทุษกรรมคนร้ายและรูปพรรณทรัพย์สินที่เสียหาย ประกาศสืบหาที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร และถ้าหากทรัพย์สินที่หายเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียนควบคุม ต้องส่งรายการทรัพย์สินดังกล่าวไปอายุยังสำนักทะเบียนของทรัพย์สินนั้น ๆ ชั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นชั้นตอนที่จำเป็นต้องปฏิบัติ และมีการบันทึกให้ปรากฏในสำนวน ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างน้อยอีกประมาณ 2 - 3 ชั่วโมงจึงจะแล้วเสร็จ นี่เป็นเพียงการรับแจ้งความเบื้องต้นเท่านั้น ภายหลังจากที่รับแจ้งความเบื้องต้นมีการลงประจำวันให้ผู้แจ้งเขียนชื่อเรียบร้อยในทางปฏิบัติขั้นตอนต่อมาซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติ นั้น จะไม่ค่อยได้ดำเนินการในทันที เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีภารกิจอย่างอื่นที่จำเป็นเร่งด่วนกว่าที่จะต้องปฏิบัติ เช่น อาจจะมีคดีอื่น ๆ เกิดขึ้นมาใหม่ หรือมีคดีค้างเก่าที่เร่งด่วนใกล้ครบกำหนดมัดฟ้อง ผ่ากั๊ง ต้องรับสรุปสำนวนการสอบสวน เพื่อมีความเห็นทางคดีส่งทางพนักงานอัยการ ฉะนั้นในคดีที่รับแจ้งความไว้เบื้องต้นแล้ว พนักงานสอบสวนจึงไม่ได้ดำเนินการต่อไปให้เสร็จสิ้นโดยทันที เนื่องจากต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น การตรวจพิสูจน์ของกลาง ผลการพิสูจน์พิมพ์ลายนิ้วมือ ผลการตรวจสอบแผนประทุษกรรมและตำหนิรูปพรรณทรัพย์สินที่หาย ซึ่งผลการตรวจสอบเหล่านี้ ต้องรอเวลาจากการสอบสวนของผู้ชำนาญการ ไม่สามารถนำมาประกอบสำนวนได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันพนักงานสอบสวนก็ต้องเข้าเวรในลักษณะหมุนเวียนตลอดไป เมื่อคดีเก่าค้างยังสอบสวนต่อไปไม่ได้ มีคดีใหม่เข้ามาก็ต้องหยุดการสอบสวนคดีเก่าไว้ก่อน รับผิดชอบคดีใหม่ที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นหมุนเวียนสลับกันในลักษณะเช่นนี้ตลอดเวลาที่เป็นพนักงานสอบสวน ทำให้พนักงานสอบสวนมีคดีอยู่ในความรับผิดชอบสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการสอบสวนเป็นไปด้วยความล่าช้า นี่เป็น

เพียงลักษณะการทำสำนวนการสอบสวนโดยสมมติว่า พนักงานสอบสวนคดีนี้มีความขยันหมั่นเพียรทำงานตลอดเวลา โดยไม่มีวันหยุด แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วพนักงานสอบสวนก็คือปุถุชนธรรมดา มีความขยัน ความเกียจคร้านผสมผสานกันอยู่ในตัว พนักงานสอบสวนบางนายมีภาระกิจส่วนตัวที่จะต้องปฏิบัติ โอกาสที่จะทำงานต่อเนื่องตลอดเวลา มีน้อยมาก พนักงานสอบสวนที่ขยันที่สุดคือ พนักงานสอบสวนที่มีสำนวนค่างน้อยสุด แต่ประเภทที่ไม่มีสำนวนการสอบสวนค่างอยู่ในความรับผิดชอบเลยนั้นไม่มี ตราบใดที่พนักงานสอบสวนคนนั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่เข้าเวรสอบสวนอยู่

1.4 ปัญหาในการขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ ในการปฏิบัติหน้าที่การสอบสวน พนักงานสอบสวนเริ่มใช้วิธีการจดอ่านต่อหน้าพยานมาตั้งแต่สมัยเริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี พ.ศ. 2477 ต่อมาภายหลังได้วิวัฒนาการมาใช้เครื่องพิมพ์ดีด พิมพ์คำให้การแทนการจดด้วยคำ แต่พนักงานสอบสวนยังคงสอบสวนเอง พิมพ์เองอยู่เหมือนเดิม ฉะนั้น ในคดีที่มีข้อเท็จจริงที่ต้องทำการสอบสวนมาก มีพยานหลายปาก พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ต้องสอบสวนและพิมพ์คำเป็นจำนวนมาก ทำให้เสียเวลาในการพิมพ์คำให้พยานแต่ละปากค่อนข้างมากทั้ง ๆ ที่ปัจจุบันในสังคมธุรกิจได้วิวัฒนาการถึงขนาดใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือเครื่องเรียงพิมพ์ในระบบคอมพิวเตอร์ มาใช้แทนพิมพ์ดีด แต่กรมตำรวจไม่สามารถจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์เหล่านี้มาสนับสนุนงานสอบสวนได้ เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยี เปรียบเทียบกับการจดคำเบิกความพยานของศาลปัจจุบัน ผู้พิพากษาไม่ต้องจดเองเพียงแต่พูดใส่เทปแล้ว จะมีพนักงานพิมพ์ดีดถอดข้อความจากเทปไปพร้อม ๆ กับการเบิกความพยาน ทำให้การจดปากคำพยานของศาลทำได้รวดเร็ว แต่การสอบสวนปากคำพยานของพนักงานสอบสวนยังคงใช้พนักงานสอบสวนพิมพ์ดีดจด หรือ อ่าน ด้วยตนเองเหมือนเดิม ทำให้เสียเวลาในการสอบสวนในแต่ละคดีมาก

ฉะนั้น จึงสรุปสาเหตุได้ว่า สาเหตุมาจากความล่าช้าในการสอบสวน ก็คือปริมาณงานมาก ระเบียบปฏิบัติในการทำสำนวนสอบสวนซึ่งได้วางระเบียบปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัด ความยุ่งยากสลับซับซ้อนของงานสอบสวน การขาดเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยที่ใช้ในการสอบสวน การขาดความกระตือรือร้นของพนักงานสอบสวน เนื่องมาจากอุปนิสัยส่วนตัว การขาดกำลังใจในการทำงาน โดยเฉพาะหากจะดำเนินคดีที่มีผลไปยังผู้ที่มีอำนาจให้คุณให้โทษต่อพนักงานสอบสวนโดยตรง

2. ปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรม ความไม่เป็นธรรมนั้น เป็นเรื่องที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาก ว่าพนักงานสอบสวนมักไม่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี สาเหตุของความไม่เป็นธรรมมาจากเหตุ 2 ประการคือ

2.1 สาเหตุจากความไม่รู้ ซึ่งอาจจะเกิดที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นมีประสบการณ์น้อย ขาดความชำนาญในด้านการสอบสวนหรือมีความประมาทบกพร่องในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้การวินิจฉัยคดีเกิดผิดพลาด เป็นเหตุให้เสียความยุติธรรม

2.2 สาเหตุจากเจตนาที่แท้จริงของพนักงานสอบสวน ที่ต้องการจะช่วยเหลือพรรคพวกตัวเองหรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอันเนื่องมาจากโลภะ โทสะ หรือ โมหะ อย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะถ้าหากกระบวนการยุติธรรมผิดพลาดไม่เป็นธรรมตั้งแต่ต้นแล้วกระบวนการพิจารณาต่อ ๆ ไป ก็จะมีผิดพลาดไปด้วย การที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้นคงเป็นไปได้ยาก นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในระบบการบริหารงานของตำรวจ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติ และคุณธรรมของพนักงานสอบสวนนั้น

3. ปัญหาในเรื่องการไม่สนใจรับแจ้งความ การที่พนักงานสอบสวนไม่สนใจรับแจ้งความในคดีต่าง ๆ พยายามบ่ายเบี่ยงหาสาเหตุต่าง ๆ นานา เช่น ใบมอบอำนาจไม่ถูกต้อง ผู้แจ้งไม่มีหลักฐานการเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือเหตุผลอื่นใดก็ตามเพื่อที่จะเป็นเหตุให้ไม่ต้องรับแจ้งความนั้น การบ่ายเบี่ยงไม่รับแจ้งความมีสาเหตุมาจากการมีงานมาก มีคดีอยู่ในความรับผิดชอบมาก ทำให้ไม่อยากรับคดีที่เกิดขึ้นใหม่เพราะจะทำให้เกิดภาระรับผิดชอบในคดีที่รับแจ้งไว้ ดังกล่าวมาในข้อ 1.3 แล้วว่าการสอบสวนแต่ละคดีต้องใช้เวลามาก ด้วยเหตุนี้พนักงานสอบสวนจึงมักปฏิเสธหรือบ่ายเบี่ยงไม่ยอมรับแจ้งความ หากเห็นว่าตนเองมีปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบสอบสวนเป็นจำนวนมาก ๆ อยู่แล้ว

3.1 ความเสี่ยงในการปฏิบัติงาน การที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติงานภายใต้ความเสี่ยง เนื่องจากมีระเบียบปฏิบัติควบคุมเข้มงวด หากผิดพลาดหรือบกพร่องขึ้นมาแล้ว อาจจะถูกลงทัณฑ์ได้ง่าย หรืออาจจะถูกกักล้างจากผู้มีอำนาจ หากพยายามเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดของกลุ่มผู้ที่มีอำนาจ เพราะไม่รู้ว่าจะถูกพิจารณาอย่างไร การพยายามทำให้ไม่มีงานอยู่ในความรับผิดชอบเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้ไม่ถูกตรวจสอบการปฏิบัติงานจากผู้บังคับ

ปัญหา ฉะนั้น เวลาที่มีผู้มาติดต่อแจ้งความ พนักงานสอบสวนส่วนหนึ่งมักจะบ่นเบี่ยงไม่ยอมรับแจ้งความด้วยเหตุผลนานาประการ เพื่อให้คนแจ้งความเกิดความเบื่อหน่าย และยุ่งยาก และกลับไปโดยไม่ยอมแจ้งความ

3.2 ระบบการลงทัณฑ์ของพนักงานสอบสวน เมื่อนายตำรวจคนใดถูกลงทัณฑ์ตั้งแต่กักขังหรือกักขังขึ้นไป ในปีนั้นตำรวจผู้นั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน และไม่นับเป็นปีครองยศในกรณีจะได้รับการเลื่อนยศ เมื่อเป็นเช่นนี้หากนายตำรวจคนใดต้องถูกลงทัณฑ์ในช่วงต้นปีแล้ว ช่วงเวลาที่เหลือก็จะมีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่อีกต่อไป เพราะทำไปก็ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ท้อถอย ซึ่งเกิดขึ้นมากในหมู่พนักงานสอบสวน ดังที่กล่าวมาแล้วว่า งานของพนักงานสอบสวนเป็นงานที่เสี่ยงต่อการถูกลงทัณฑ์ ถูกร้องเรียนได้ง่าย โอกาสถูกลงทัณฑ์มีมาก เมื่อพนักงานสอบสวนผู้ใดถูกลงทัณฑ์ พนักงานสอบสวนผู้นั้นจะไม่สนใจรับแจ้งความจากประชาชน

ข. ผลกระทบต่อหน่วยงาน การที่พนักงานสอบสวนไม่สนใจปฏิบัติงาน นอกจากจะก่อให้เกิดผลต่อประชาชนในแง่ของการไม่ได้รับความเป็นธรรม ความสะดวก หรือบริการจากพนักงานสอบสวน รวมทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้วยังก่อให้เกิดผลต่อหน่วยงานเป็นอย่างมาก การที่กรมตำรวจหรือสถานีตำรวจมีพนักงานสอบสวนที่ไม่มีความกระตือรือร้นอยู่ในหน่วยงาน จะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ และสุดท้ายหน่วยงานจะขาดความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ในที่สุดประชาชนก็จะขาดความเชื่อถือและไว้วางใจในความเป็นตำรวจ เพราะไม่สามารถเป็นที่พึ่งในการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้ หากพนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผลกระทบจะไม่ได้มีเพียงเฉพาะปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่จะมีผลกระทบต่อกระบวนการเมื่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ซึ่งย่อมจะมีผลต่อการทำงานของพนักงานสอบสวนอย่างแน่นอน

2.4 สภาพจรรยาบรรณพนักงานสอบสวน

จรรยาบรรณพนักงานสอบสวนปรากฏอยู่ในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 การสอบสวน บทบาทที่ 1 หลักทั่วไปว่าด้วยการสอบสวน ข้อ 208 กล่าวไว้ว่า

พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีหน้าที่ในการสอบสวน อำนาจความยุติธรรมทางอาญาให้ คู่กรณีจึงต้องมีคุณธรรม และจรรยาบรรณสูงเป็นพิเศษ โดยต้องทำใจเป็นกลาง ทรงไว้ซึ่งความ ยุติธรรมต้องการแต่ความจริงโดยบริสุทธิ์เท่านั้น การซักถามจะต้องระมัดระวังอย่าเป็นคำถามที่ซึ่งให้ ผู้ให้ถ้อยคำคล้อยตาม หรือชี้ช่องอย่างใดอย่างหนึ่งในเวลาถาม ด้วยเหตุนี้พนักงานสอบสวนจึง ต้องมีจรรยาบรรณเป็นกรอบและแนวทางในทางปฏิบัติ ประกอบด้วย

2.4.1 พนักงานสอบสวนพึงยึดถืออุดมคติของตำรวจโดยเคร่งครัด

2.4.2 พนักงานสอบสวนพึงระลึ กถึงสิทธิ และเสรีภาพ ของประชาชนตาม กฎหมาย รัฐธรรมนูญ

2.4.3 พนักงานสอบสวนพึงอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี อย่างเสมอภาค โดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม

2.4.4 พนักงานสอบสวนพึงเต็มใจรับแจ้งความ แสวงหาและรวบรวมพยาน หลักฐานตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงแห่งคดี

2.4.5 พนักงานสอบสวนพึงพิเคราะห์ข้อเท็จจริงให้ได้เหตุผลอันน่าเชื่อถือถือว่า ผู้นั้นได้กระทำความผิดก่อนมีการแจ้งข้อกล่าวหา จับกุมดำเนินคดี และให้ดำเนินถึงสิทธิการ ปลดปล่อยชั่วคราวด้วย

2.4.6 พนักงานสอบสวนพึงให้ความสำคัญ และ ให้ความคุ้มครองต่อพยานใน คดีอาญา

2.4.7 พนักงานสอบสวนพึงรักษาความลับในการสอบสวน

2.4.8 พนักงานสอบสวนพึงสำนึก และยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน และ อุตสาหะพยายามในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขัน

(อุดมคติตำรวจนั้น ได้กำหนดไว้แล้วตามประมวลระเบียบการตำรวจ ไม่เกี่ยวกับ คดีลักษณะที่ 16)

ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนทุกระดับชั้นสอดส่องควบคุมดูแลให้พนักงานสอบสวนทั้งมีจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนอย่างแท้จริง เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตน หากมีการละเลยหรือทำให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดฝ่าฝืน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาไปตามระเบียบแบบแผนของกรมตำรวจ และหากเข้าข่ายผิดวินัยก็ให้ดำเนินการในเรื่องวินัยด้วย ส่วนอุดมคตินั้นมีใจความว่า

เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่
 กรุณาปรานีต่อประชาชน
 อดทนต่อความเจ็บใจ
 ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบาก
 ไม่มักมากในลาภผล
 บำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อปวงชน
 ดำรงตนในความยุติธรรม
 กระทำการด้วยปัญญา
 รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต

จากขอบเขตและเนื้อหาของจรรยาบรรณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ได้มีหลักเกณฑ์ครอบคลุมไว้ทั้งในแง่กฎหมาย วินัย และจริยธรรมในกรอบของศีลธรรมด้วย นับได้ว่าได้วางกรอบไว้อย่างรัดกุมและรอบคอบ เนื้อหามุ่งสนองตอบหลักการให้เหตุผลได้ สนองตอบต่อกฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เน้นให้พนักงานสอบสวนมุ่งค้นหาความจริงโดยเปิดเผยและตรงไปตรงมา โดยไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงหรือเลือกปฏิบัติในขณะเดียวกันก็ให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ไว้โดยครบถ้วน นับว่าได้กำหนดเนื้อหาของจรรยาบรรณโดยถูกต้องแล้ว ปัญหาที่เผชิญอยู่ในขณะนี้คือ ยังขาดมาตรการบังคับหรือโทษกรณีฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณเท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาหารูปแบบและเนื้อหาของสภาพบังคับที่เหมาะสมต่อไป

2.5 สภาพจรรยาบรรณของวิชาชีพอื่น

ขณะนี้แม้จะปรากฏการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณแก่บุคคลหลายอาชีพแล้ว เช่น แพทย์ หนายความ ทนตแพทย์ หรือ เภสัชกรก็ตาม แต่ลักษณะที่พอจะเทียบเคียง (Analogy) เพื่อนำเอามาวิเคราะห์หาต้นแบบ ซึ่งจะนำมาประยุกต์หลักขณะรูปแบบขององค์กร และวิธีการบังคับเพื่อเอามาใช้กับการบังคับใช้จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน มีอยู่เพียงจรรยาบรรณของเภสัชกร และของหนายความเท่านั้นที่มีความมุ่งหมายจะควบคุมการประกอบวิชาชีพใกล้เคียงกัน กล่าวคือในส่วนของวิชาชีพเป็นการกำหนดข้อบังคับที่เรียกว่ามรรยาทหนายความเพื่อให้ทราบยึดถือปฏิบัติก่อนนำลูกความเสนอคดีต่อศาล และเภสัชกรนี้มีข้อบังคับที่เรียกว่า จรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรม เพื่อควบคุมพฤติกรรมกรปรุงยาเพื่อนำไปให้แพทย์ ทนตแพทย์ หรือพยาบาล ตลอดจนประชาชนผู้บริโภค ใช้บำบัดรักษาโรคอีกทอดหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปคือ จรรยาบรรณของเภสัชกรก็ดี หรือของหนายความก็ดี มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับของพนักงานสอบสวน ก็เพราะจรรยาบรรณเป็นการควบคุมพฤติกรรมเพื่อยังผลประโยชน์แก่บุคคลากรวิชาชีพนั้นหรือก่อนส่งให้บุคคลากรอาชีพอื่นดำเนินการ กล่าวคือ เภสัชกรปรุงยาไปสู่การบำบัดของแพทย์ พยาบาล และหนายความก็รวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์คดีของลูกความเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษา

กล่าวโดยเฉพาะวิชาชีพที่ใกล้เคียงที่สุดก็เห็นจะได้แก่หนายความ เพราะเหตุว่ามีกิจกรรมที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในชั้นศาลเหมือนกัน แตกต่างกันตรงระบบของพนักงานสอบสวนจะผ่านการกลั่นกรองโดยพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง แต่หนายความเป็นการเสนอต่อศาลโดยตรง อีกประการหนึ่งกิจกรรมของพนักงานสอบสวนเป็นการกระทำตามนโยบายทางอาญาของรัฐ แต่หนายความเป็นการกระทำถึงธุรกิจและอุดมคติของวิชาชีพในทางกฎหมาย

สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางนำมาประยุกต์ใช้กับการบังคับใช้จรรยาบรรณพนักงานสอบสวนมีข้อที่นำหยิบยกขึ้นพิจารณาอยู่ 3 ประเด็น คือ องค์กรผู้พิจารณา วิธีพิจารณา และสภาพบังคับ

2.5.1 จรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรม

2.5.1.1 องค์การผู้พิจารณา ในกรณีควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพเภสัชกรรมให้ประพฤติตนอยู่ในจรรยาบรรณที่กำหนดเป็นอำนาจของสภาเภสัชกรรม ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ.2537 มาตรา 8(4) ซึ่งระบุว่า "สภาเภสัชกรรมมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรม" โดยให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณขึ้นมาเป็นองค์การผู้พิจารณาความประพฤติผิดจรรยาบรรณ ตามมาตรา 23(2) ซึ่งบัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการอื่น เพื่อทำกิจกรรมหรือเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาเภสัชกรรม

องค์ประกอบของอนุกรรมการจรรยาบรรณเป็นไปตามมาตรา 36 ซึ่งบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 23(2) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณ จากสมาชิกประกอบด้วยประธานคนหนึ่งและอนุกรรมการอีกจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคนมีอำนาจหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 35 แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

มาตรา 38 ภายใต้บังคับมาตรา 23(2) ให้แต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนจากสมาชิกประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการมี จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคนมีอำนาจหน้าที่สอบสวนสรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวระบุไว้ในมาตรา 39 ว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณและของคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อนุกรรมการจรรยาบรรณและอนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว"

กล่าวโดยสรุป องค์การผู้มีอำนาจพิจารณาความประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ ภาสัชกรรม หรือสภาเภสัชกรรม โดยผ่านคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวนเป็นผู้สอบสวน สอบสวนกลับกรองตามลำดับเสนอคณะกรรมการ สภาเภสัชกรรมเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

2.5.1.2 วิธีพิจารณา กระบวนการพิจารณาความผิดจรรยาบรรณเริ่ม แต่มีการกล่าวหาเภสัชกรประพฤติผิดจรรยาบรรณ ตามมาตรา 34 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ ภาสัชกรรม มีสิทธิกล่าวหาผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยทำเรื่องยื่นต่อสภาเภสัชกรรม

กรรมการหรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งประพฤติผิด จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรม โดยแจ้งเรื่องต่อสภาเภสัชกรรม

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งหรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดเมื่อพ้น หนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่ง วิชาชีพเภสัชกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ไม่เกินสามปีนับแต่ที่มีการประพฤติผิด จรรยาบรรณนั้น

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือกล่าวโทษที่ได้ยื่นหรือแจ้งไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับ การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 35) เมื่อสภาเภสัชกรรมได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือ กล่าวโทษตามมาตรา 34 หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการ พิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ให้เลขาธิการเสนอ เรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณโดยไม่ชักช้า ในทางปฏิบัติเมื่อมีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษตามมาตรา 35 แล้ว กรรมการจะต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ สืบสวนชี้มูล ตามมาตรา 36 หากผลการสืบสวนมีมูลก็ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณส่งเรื่อง ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน และสรุปผลการสอบสวนเสนอสำนักงานการสอบ สวน พร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 38,40

เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนรับสำนักงานการสืบสวนชี้มูลจากคณะอนุกรรมการ จรรยาบรรณแล้วมีขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติดังนี้

มาตรา 40 ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหา หรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานใด ๆ มาให้คณะอนุกรรมการสอบสวน

คำชี้แจงหรือพยานหลักฐาน ให้ยื่นต่อประธานคณะอนุกรรมการสอบสวนภายในสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานอนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้

มาตรา 41 เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอสำนวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการโดยไม่ชักช้าเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 42 เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสอบสวน และความเห็นของคณะอนุกรรมการการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

ภายใต้บังคับมาตรา 27 คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรา 42 ให้ทำเป็นคำสั่งสภาเภสัชกรรมพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 43 ให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งสภาเภสัชกรรมตามมาตรา 42 ไปยังผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษโดยไม่ชักช้า และให้บันทึกข้อความตามคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพเภสัชกรรมด้วย

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งอยู่ในระหว่างสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการวิชาชีพเภสัชกรรมหรือแสดง

ด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม นับแต่วันที่ทราบคำสั่งสภาเภสัชกรรมที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น

มาตรา 45 ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาต ต่อเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตและปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้าคณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นครั้งที่สองแล้ว ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป....."

จากหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นกระบวนการและขั้นตอนวิธีพิจารณาความประพฤติผิดจรรยาบรรณตั้งแต่มีการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษ จนมีการวินิจฉัยชี้ขาด และมีการบังคับตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

2.5.1.3 สภาพบังคับ สภาพบังคับของการผิดจรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรมกำหนดขอบเขตไว้ในมาตรา 42 วรรคสามความว่า ".....คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

2.5.2 จรรยาบรรณวิชาชีพทนายความ

2.5.2.1 องค์การผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาทนายความประพฤติผิดจรรยาทนายความคือสภาทนายความโดยผ่านคณะกรรมการจรรยาทนายความตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2535 มาตรา 54 ความว่า "ให้มีคณะกรรมการจรรยาทนายความประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการจรรยาทนายความอื่นอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด...."

โดยกำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 61 ความว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการจรรยาทนายความเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญา และ

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับแก่กรรมการมรรยาททนายความด้วยโดยอนุโลม"

2.5.2.2 วิธีพิจารณามรรยาททนายความ กระบวนพิจารณาปรากฏตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2535 ดังนี้

มาตรา 62 คณะกรรมการมรรยาททนายความ มีอำนาจแต่งตั้งทนายความคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้กระทำการใดกิจการหนึ่งในขอบอำนาจของคณะกรรมการมรรยาททนายความ เว้นแต่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีมรรยาททนายความ

มาตรา 63 ในการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ ต้องมีกรรมการมรรยาททนายความมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดของคณะกรรมการมรรยาททนายความจึงเป็นองค์ประชุม

ภายใต้บังคับมาตรา 64 วรรคสาม และมาตรา 69 วรรคสาม การประชุมปรึกษาหรือการวินิจฉัยชี้ขาดคดีมรรยาททนายความของคณะกรรมการมรรยาททนายความให้ถือตามเสียงข้างมาก แต่กรรมการ มรรยาททนายความฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

มาตรา 64 บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ

สิทธิกล่าวหาทนายความตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มิสิทธิกล่าวหาารู้เรื่องประพฤติมรรยาททนายความ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติผิดแต่ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประพฤติมรรยาททนายความ

การถอนคำกล่าวหาที่ได้ยื่นตามวรรคหนึ่งจะเป็นเหตุให้คดีมรรยาททนายความระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการมรรยาททนายความที่มาประชุม อนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้

มาตรา 65 เมื่อได้รับคำกล่าวหาตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง หรือเมื่อได้รับแจ้งจากศาล พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเมื่อปรากฏแก่คณะกรรมการมรรยาททนายความว่ามีประพฤตินั้นสมควรให้มีการสอบสวนมรรยาททนายความผู้ใด ให้คณะกรรมการมรรยาททนายความแต่งตั้งทนายความไม่น้อยกว่าสามคนเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำการ

สอบสวน เพื่อการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้เสนอเรื่องต่อประธานกรรมการมรรยาทนายความ เพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา 66 ต่อไป

มาตรา 66 ในการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ คณะกรรมการมรรยาทนายความมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดี สั่งยกค่ากล่าวหาหรือสั่งลงโทษหรือดำเนินการกับนายความที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 52

มาตรา 67 ในกรณีที่คณะกรรมการมรรยาทนายความ มีคำสั่งตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการมรรยาทนายความส่งสำนวนคดีมรรยาทนายความนั้นไปยังนายก ภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการทำการพิจารณาและจะสั่งยื่น แก่ หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาทนายความรวมทั้งสั่งลงโทษ หรือดำเนินการรับนายความที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตร 52 ตามที่เห็นสมควร และก่อนที่จะมีคำสั่งของคณะกรรมการอาจสั่งให้คณะกรรมการมรรยาทนายความทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อนายกได้รับสำนวนมรรยาทนายความตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยมายังประธานกรรมการมรรยาทนายความภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ให้ถือว่า คณะกรรมการมีคำสั่งยื่นตามตามคำสั่งของคณะกรรมการนายความ เว้นแต่กรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม ระยะเวลาหกสิบวันให้นับแต่วันได้รับสำนวนสอบสวนเพิ่มเติม คำสั่งของคณะกรรมการที่ยื่นตามให้จำหน่ายคดี หรือยกเลิกค่ากล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองให้เป็นที่สุด

มาตรา 68 นายความซึ่งถูกสั่งลงโทษ หรือดำเนินการอย่างใดอย่างตามมาตรา 52 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ ตามกฎเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสองมาใช้บังคับแก่การพิจารณาและมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

มาตรา 69 เมื่อทนายความผู้ใดต้องรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมีหนังสือแจ้งการต้องโทษจำคุกของทนายความผู้นั้นให้ประธานกรรมการมรรยาทนายความ

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานกรรมการมารยาททนายความ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการมารยาททนายความสั่งลบบัตรทนายความนั้นออกจากทะเบียนทนายความ แต่คณะกรรมการมารยาททนายความจะไม่สั่งลบบัตรทนายความผู้นั้นออกจากทะเบียนทนายความก็ได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำความผิดของทนายความผู้นั้นไม่เป็นการกระทำที่ชั่วร้าย ไม่เป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าทนายความผู้นั้นไม่น่าไว้ใจในความซื่อสัตย์ สุจริต และไม่เป็นการกระทำที่เสื่อมเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

คำสั่งไม่ลบบัตรทนายความผู้กระทำความผิดออกจากทะเบียนทนายความตามวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดของคณะกรรมการมารยาททนายความ

คำสั่งลบบัตรหรือไม่ลบบัตรทนายความออกจากทะเบียนทนายความตามวรรคสองให้ประธานกรรมการมารยาททนายความแจ้งต่อนายกในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง และให้คณะกรรมการทำการพิจารณา และจะสั่งยื่น หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการมารยาททนายความก็ได้

มาตรา 70 เมื่อมีคำสั่งอันถึงที่สุดลงโทษทนายความ ที่ประพฤติผิดมารยาททนายความหรือมีคำสั่งลบบัตรทนายความออกจากทะเบียนทนายความ ให้นายทะเบียนทนายความจัดแจ้งคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนทนายความ และแจ้งคำสั่งนั้นให้ทนายความผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาทราบ

ในกรณีคำสั่งตามวรรคหนึ่งเป็นคำสั่งห้ามทำการเป็นทนายความ หรือคำสั่งลบบัตรออกจากทะเบียนทนายความ ให้นายทะเบียนทนายความแจ้งคำสั่งนั้นให้ศาลทั่วราชอาณาจักร และเนติบัณฑิตยสภาทราบด้วย

มาตรา 71 บุคคลที่ถูกลบบัตรออกจากทะเบียนทนายความ จะขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตอีกมิได้ เว้นแต่เวลาได้ผ่านไปแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันถูกลบบัตร

มาตรา 72 ภายใต้งบบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ การประชุมปรึกษา การสอบสวน การพิจารณา และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีมารยาททนายความ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในข้อบังคับ

2.5.2.3 สภาพบังคับหรือโทษผิดมรรยาทนายความ ตามพระราชบัญญัติ
 ทนายความ พ.ศ.2535 มาตรา 52 ความว่า "โทษผิดมรรยาทนายความมี 3 สถานะ คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ
- (3) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

ในกรณีประพฤติผิดมรรยาทนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้มี
 อำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 66 มาตรา 67 หรือมาตรา 68 แล้วแต่กรณีเห็นว่ามิเหตุอันควรลง
 โทษ จะงดโทษให้ว่างกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

ปัญหาการบังคับใช้จรรยาบรรณพนักงานสอบสวนในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นนาม
 ธรรมเกินไปดังได้กล่าวมาแล้วว่า สภาพของจรรยาบรรณพนักงานสอบสวนเป็นเพียงข้อกำหนด
 ซึ่งกำหนดได้อย่างกว้างในแนวระนาบ ขาดข้อเท็จจริงในทางลึกซึ่งเป็นองค์ประกอบของการ
 กำหนดโครงสร้าง การบริหารการจัดการอันเป็นสภาพบังคับทำให้จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน
 ชัดเจนในเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเราพอจะเทียบเคียงโครงสร้าง การ
 บริหารการจัดการ ของหลักจรรยาบรรณวิชาชีพอื่น ในแง่ขององค์การควบคุม วิจัยพิจารณาและ
 สภาพบังคับได้แค่ไหนเพียงใด