

อัยการไทยกับการสอบสวนคดีอาญา

เรียบเรียง โดย นายกายสิทธิ์ พิธวงปการ

เรือโทสมนึก เสี่ยงก่อ

(สำนักงานคดีอาญาได้รวบรวมและจัดทำเพื่อประกอบการพิจารณา จัดตั้งสำนักงานการสอบสวน ปี พ.ศ.2552)

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา แต่เดิมการดำเนินคดีอาญานานาประเทศรวมทั้งของไทยด้วยเป็นระบบไต่สวน โดยหน้าที่ฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในอำนาจขององค์กรเดียวกันผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษาแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงตัดสินคดี

เมื่อเปลี่ยนมาเป็นระบบกล่าวหา การดำเนินคดีอาญา แยกได้ออกเป็นสองส่วน คือ การสอบสวนและฟ้องร้อง กับพิจารณาพิพากษา โดยการสอบสวนและฟ้องร้องนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออกจนอาจถือได้ว่ารวมอยู่ในกระบวนการเดียวกัน ในระบบของต่างประเทศหลายประเทศที่เป็นระบบกล่าวหานั้น องค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องนั้นคือ องค์กรอัยการ แต่ของไทยเราหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดแยกการสอบสวนไว้ส่วนหนึ่ง และการฟ้องคดีไว้อีกส่วนหนึ่ง โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ หรือข้าราชการตำรวจชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญา ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจและบทบาทในชั้นการฟ้องร้อง¹

กล่าวได้ว่าในขั้นตอนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการไม่มีส่วนได้รับรู้หรือเกี่ยวข้อง แต่ประการใดเลย แต่จะได้สัมผัสสำนวนสอบสวนต่อเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนของตนเสร็จสิ้นโดยมีความเห็นทางคดีอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วส่งสำนวนสอบสวนมาเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นขั้นตอนขั้นตรวจสำนวนและพิจารณาก่อนฟ้อง

แม้ว่าการพิจารณาของพนักงานอัยการเป็นการกลั่นกรองสำนวน ซึ่งพนักงานอัยการก็จะพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในการดำเนินคดีอาญานั้น การเริ่มต้นทำคดีเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ดังนั้น เนื้อหาและคุณภาพของสำนวนสอบสวนนั้นขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนมุมมองที่กว้างไกลและแยบยลอันเป็นคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนแต่ละคน ซึ่งก็ยอมรับกันว่ามาตรฐานของพนักงานสอบสวนแต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน ที่ผ่านมาจึงพบว่าสำนวนสอบสวนมีปัญหา มีข้อบกพร่องมากมาย บ่อยครั้งที่มิพจนการดำเนินคดีในชั้นศาลเมื่ออัยการมีความเห็นสั่งฟ้องและได้ฟ้องศาลไป

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ตาม การแก้ไขข้อบกพร่องหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเมื่อเวลาล่วงเลยมานานแล้ว ก็ไม่อาจทำได้ดีเหมือนดังเช่นได้เริ่มต้นมาดี นอกจากการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ยังปรากฏอยู่ตลอดมาว่าผู้กรณีไม่ว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ โดยอ้างเหตุว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งในเรื่องร้องขอความเป็นธรรมนี้ไม่ได้มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือใน

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5)(6), 18, 19 และ 28

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 แต่ด้วยเหตุที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกยุทธมอย่างเสมอภาค จึงได้กำหนดเรื่องร้องความเป็นธรรมไว้ในระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ อันว่าถือเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ทุกฝ่ายในคดี

การอำนวยความสะดวกทางอาญา เป็นภารกิจสำคัญยิ่งของสำนักงานอัยการสูงสุดประการหนึ่ง ในปัจจุบันไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปรับผิดชอบหรือควบคุมการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะเห็นว่า มีหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาเลย เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นปัญหาประการหนึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย² ปัญหาอันเกิดจากการสอบสวนคดีอาญาจึงดำรงอยู่ถึงวันนี้

แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป เพราะกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นผลให้เกิดการกระทำผิดที่มีลักษณะข้ามพรมแดน เป็นองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนั้นกระแสเรื่องสิทธิมนุษยชน ก็เป็นเรื่องสำคัญ สหประชาชาติได้ให้ความสำคัญและได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมไว้หลายเรื่อง โดยเฉพาะเด็กและสตรี ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกจำต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองดังกล่าวด้วยและยังเป็นผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาเพิ่มขึ้น รวมทั้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในบางเรื่อง และมีการเพิ่มบทบาทอัยการให้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มขึ้น

บทบาทพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนที่เพิ่มขึ้นได้แก่การเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน การร่วมชั้นสูตรพลศึกษา การร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลศึกษา การร่วมทำสำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรมและสำนวนต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานเนื่องจากการวิสามัญฆาตกรรม การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย การเป็นที่ปรึกษา หรือ ร่วมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการไปเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวนคดีอาญาสำคัญ ซึ่งล้วนแต่เป็นบทบาทที่เพิ่มขึ้นสำหรับ

-3-

พนักงานอัยการ แต่โดยที่สำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่มีหน่วยงาน ที่รับผิดชอบงานเหล่านี้โดยตรง แม้ว่าในเรื่องการคุ้มครองเด็กและการชั้นสูตรพลศึกษา จะได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด และได้มีการตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายอำนวยความสะดวกชั้นสอบสวนขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการคุ้มครองเด็กและชั้นสูตรพลศึกษาก็ตาม แต่พนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ยังใช้วิธีจัดเวรให้พนักงานอัยการในสำนักงานคดีต่างๆเกือบทั้งหมดออกไปปฏิบัติหน้าที่ส่วนในการสอบสวนคดีนอกราชอาณาจักรนั้น การร่วมสอบสวนคดีพิเศษ นั้นก็ยังไม่มีความหมายรับผิดชอบโดยตรงเช่นกัน กระทำโดยอัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการไปดำเนินคดีเป็นเรื่องๆไป การที่ไม่มีหน่วยงานและพนักงานอัยการรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องหลายประการ อาทิเช่น ไม่สามารถควบคุม กำกับดูแลได้อย่างรอบด้านทั้งมาตรฐานและผลการดำเนินงาน ขาดผู้ปฏิบัติงานที่เชี่ยวชาญที่แท้จริง การพัฒนางานไม่อาจดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบและไม่อาจพัฒนาได้อย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น ในช่วงจังหวะเวลาที่จะพัฒนาองค์กรอัยการไปสู่สากล ประเด็นเรื่องพนักงานอัยการกับการสอบสวน ควรได้รับการพิจารณาดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนางานอัยการด้านอื่นๆ แม้ว่าการจะเข้าไปควบคุมการสอบสวนคดีอาญาหรือมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเองเหมือนนานาประเทศอาจเป็นเรื่องในอนาคตเมื่อสถานการณ์เหมาะสมมาถึง ในขั้นแรกนี้ควรจะได้พัฒนาในส่วนที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนไว้แล้วเป็นประการสำคัญก่อน

บทบาทอัยการไทยกับการสอบสวนคดีอาญา

² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ , ดลพาทะ ปีที่ 43 เล่ม 4 (2539) หน้า 3

บทบาทอัยการไทยกับการสอบสวนคดีอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หาได้มีบทบัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ดังเช่นประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเช่นเดียวกัน อำนาจการสอบสวนคดีอาญานั้นตกอยู่ในมือของพนักงานตำรวจบ้าง และเปลี่ยนมาอยู่กับ พนักงานฝ่ายปกครองบ้าง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงเวลานั้นว่าฝ่ายใดทรงอำนาจทางการเมือง เพราะว่าประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมากระบวนการปกครองยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมายรวมถึงอำนาจสอบสวนจึงถูกดึงไปพ่วงกับอำนาจทางการเมืองด้วย บทบาทของอัยการไทยกับอำนาจสอบสวนคดีอาญา นับแต่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้นมานั้น ขอแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

1. ช่วงแรกนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2478 วันที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³ ถึงวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

-4-

2. ช่วงหลัง นับหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงปัจจุบัน

บทบาทของพนักงานอัยการไทยในช่วงแรก (ปลายปีพ.ศ. 2478 – 2540)

หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะเห็นได้องค์กรพนักงานสอบสวนที่กำหนดไว้นั้น อธิบดีกรมอัยการ(แต่เดิม) หรืออัยการสูงสุดเท่านั้นที่มีบทบาทเป็นพนักงานสอบสวนและก็เฉพาะกรณีความผิดกระทำลงนอกราชอาณาจักร ส่วนคดีความผิดอาญาโดยทั่วไปแล้วพนักงานอัยการหาได้มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนอย่างใดไม่ โดยพิจารณาได้จากความเป็นมา ดังต่อไปนี้

องค์กรพนักงานสอบสวน⁴

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18-20 จะกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวน 3 กรณี คือ

1. ในต่างจังหวัด ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่(มาตรา 2(17)) ปลัดอำเภอ ตำรวจตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไป
2. ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ตำรวจตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป
3. ความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ได้แก่อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทน หรือจะมอบหมายหน้าที่สอบสวนนั้นให้แก่พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ (ของเดิม)

ปัญหาที่เกิดการถกเถียงกันมากที่สุดคือ อำนาจในการสอบสวนควรขึ้นอยู่กับองค์กรใดระหว่างพนักงานฝ่ายปกครอง(อำเภอ) หรือพนักงานตำรวจ เพราะแม้จะมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 18-20 ดังกล่าวข้างต้น แต่จะเป็นพนักงานสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อ กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนด้วย (ป.วิ.อาญา มาตรา 2(6))

นับแต่ใช้บังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นต้นมา ได้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจสอบสวนระหว่างพนักงานฝ่ายปกครอง(อำเภอ)กับพนักงานตำรวจอยู่ 6 ครั้ง คือ

1. ระหว่าง พ.ศ. 2478-2481 พนักงานฝ่ายปกครอง(อำเภอ) มีอำนาจสอบสวนฝ่ายเดียว
2. ระหว่าง พ.ศ. 2482-2487 พนักงานฝ่ายตำรวจ มีอำนาจสอบสวนฝ่ายเดียว
3. พ.ศ. 2488 ทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง(อำเภอ) และพนักงานตำรวจ ต่างมีอำนาจสอบสวน โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

³ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477

⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่อง การประเมินสถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา, รายงานวิจัย ขุดยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในศตวรรษหน้า โดยการสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) สิงหาคม 2543

4. ระหว่าง พ.ศ. 2489-2502 นายอำเภอมีอำนาจสอบสวน แต่อาจแต่งตั้งให้พนักงานตำรวจทำการสอบสวนได้

5. ระหว่าง พ.ศ.2503-2506 ทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง(อำเภอ)และพนักงานตำรวจต่างมีอำนาจสอบสวน โดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

6. ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2506 ถึงปัจจุบัน อำนาจสอบสวนเป็นของพนักงานตำรวจ

การสลับสับเปลี่ยนอำนาจสอบสวนเช่นนี้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญอย่างใดนักเพราะเป็นการสลับสับเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจโดยไม่มีการพิจารณาถึงระบบการถ่วงดุลอำนาจ เพราะไม่มีระบบการควบคุมการสอบสวนจากองค์กรอื่น นอกจากนั้นยังไม่กล่าวถึงระบบการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนโดยไม่พิจารณาคุณสมบัติ หรือคุณวุฒิ แต่ประการใด

การโอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญากันไปมาระหว่างสองฝ่าย ทั้งนี้โดยประสงค์ให้การสอบสวนคดีอาญาได้เป็นไปอย่างถูกต้องและยุติธรรม เพราะมีการร้องเรียนจากราษฎรว่าพนักงานสอบสวนไม่ได้ให้ความเป็นธรรม และมีการใช้อำนาจกันเกินขอบเขต บางครั้งความไม่พอใจที่มีต่อการสอบสวนคดีอาญานี้ เคยทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนมาแล้ว⁵

จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องในการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปทั้งที่มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นอย่างมากหลายและรูปแบบอาชญากรรมซับซ้อนมากขึ้น แต่อำนาจสอบสวนผูกขาดอยู่กับพนักงานตำรวจเป็นส่วนใหญ่ ได้มีความพยายามขับเคลื่อนให้มีการถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนโดยองค์กรอัยการ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จกลับถูกต่อต้านแบบผนึกรวมพลังของหน่วยงานที่เคยมีอำนาจสอบสวนกับหน่วยงานมีอำนาจสอบสวนอยู่ ดังนั้น พนักงานอัยการก็ยังคงเป็นเพียงองค์กรที่มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาเช่นเดิม ส่วนการเป็นพนักงานสอบสวนคดีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดนั้น พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจไม่ได้ทวงถามเอาไปรับผิดชอบ อาจเป็นเพราะเป็นเรื่องซับซ้อนยุ่งยากทำเองอาจมีปัญหา หรือเหตุผลประการอื่น

แม้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม⁶ ก็เป็นเพียงคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น การดำเนินการสอบสวนเป็นเรื่องของพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ไปดำเนินการ พนักงานอัยการหาได้มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเองแต่อย่างใดไม่ และการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งสำนวนต่อไป

การซักถามพยานดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นการสอบสวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการ แต่เป็นทางที่ผู้ดำเนินคดีจะได้ทราบข้อเท็จจริง และหลักฐานของคดีได้อีกทางหนึ่ง⁷

ในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวน มีเฉพาะกรณีเป็นพนักงานสอบสวนในกรณีความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เท่านั้น ต่อมาบทมาตรานี้ได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

⁵ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, “กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ” งานวิจัยเสนอ วปอ. จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (พ.ศ. 2525) หน้า 43

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

⁷ ชัยเกษม นิตสิริ,ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน,พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552) หน้า 192

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ.2551 เพิ่มหลักการให้อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนได้อีกด้วย นอกจากนั้น ก็ยังมีกฎหมายที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน คือ พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526⁸

นอกจากนั้นเคยมีคำสั่งของฝ่ายบริหารระดับกระทรวงให้พนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน⁹ ซึ่งเมื่อครั้งสำนักงานอัยการสูงสุดยังเป็นกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ถือไม่ได้ว่าพนักงานอัยการร่วมสอบสวนคดีดังกล่าวด้วย หนังสือดังกล่าวยังคงถือปฏิบัติอยู่

บทบาทของพนักงานอัยการไทยในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)

หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือได้ว่าประเทศไทยเรามีประชาธิปไตยดั่งเช่นนานาอารยประเทศ ประชาชนตื่นตัวในทางการเมือง หลงใหลในสิทธิเสรีภาพ สิทธิในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการเป็นผลทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในหลายเรื่องด้วยกัน โดยเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติ

แม้ว่ายังไม่มียกกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยตรงเช่นนานาอารยประเทศ แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องอื่นขึ้นโดยได้กำหนดให้

-7-

พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มขึ้น อันเป็นบทบาทใหม่อีกส่วนหนึ่งของพนักงานอัยการ

บทบาทของพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญาที่เพิ่มขึ้น

1. การเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญากรณีเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน

1.1 ที่มา เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 มาตรา 5 กำหนดให้เพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี โดยให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการจัดบันทึกคำร้องทุกข์ในกรณีเด็กเป็นผู้เสียหาย การถามปากคำเด็กในฐานะผู้เสียหาย หรือพยาน การที่ผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กชี้ตัวผู้ต้องหาและการสอบสวนผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็ก และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา(ฉบับที่ 26) พ.ศ.2550 มาตรา 5 จำกัดประเภทคดีที่พนักงานอัยการต้องร่วมคุ้มครองเด็กให้น้อยลง¹⁰

1.2 การดำเนินการ มีการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

⁸ พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526 มาตรา 7

⁹ หนังสือที่ มท 1201/ว 686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2527 และหนังสือที่ มท 1201/ว 472 ลงวันที่ 10 เมษายน 2528

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ

1.2.1 มีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ.2543 ใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2543

1.2.2 จัดตั้งศูนย์อำนวยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญาในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

1.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ในกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา เป็นผู้อำนวยการศูนย์ ต่างจังหวัดให้อัยการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์

1.2.4 หน้าที่สำคัญอันดับต้นของศูนย์คือการจัดพนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เข้าร่วมคุ้มครองเด็กและจัดเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไว้รับแจ้งเหตุเข้าร่วมคุ้มครองเด็ก นอกจากนั้นมีหน้าที่ในประการอื่นอีก

1.2.5 เมื่อมีการตั้งสำนักงานอัยการฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมขึ้นมา ในสำนักงานคดีอาญา อัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมฯ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการศูนย์ แต่ไม่มีการแต่งตั้งพนักงานอัยการให้ทำหน้าที่ร่วมคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะ

-8-

1.2.6 การปฏิบัติหน้าที่เข้าร่วมการสอบสวน ในกรุงเทพมหานคร ใช้วิธีจัดเวรให้พนักงานอัยการเกือบทุกสำนักงานเวียนกันปฏิบัติหน้าที่ ถึง 20 คนต่อวัน (ศูนย์รัชดา อาญากรุงเทพใต้ อาญาธนบุรี และมีนบุรี) ในต่างจังหวัดก็ทำนองเดียวกันแตกต่างกันตรงที่เป็นพนักงานอัยการอยู่ในสำนักงานเดียวกันหรืออาจมีสำนักงานอื่นร่วมด้วย

1.3 จำนวนเรื่อง/คดีที่ร่วมคุ้มครองเด็ก สรุปได้ดังนี้

เฉพาะกรุงเทพมหานคร

ปี พ.ศ. 2551 ชาย 1,784 คน หญิง 1,277 คน รวม 3,061 คน

ปี พ.ศ. 2552 ชาย 1,631 คน หญิง 1,234 คน รวม 2,865 คน

1.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง รวบรวมสรุปได้ ดังนี้

1.4.1 ในกรุงเทพมหานคร ไม่มีพนักงานอัยการหน้าที่ประจำ ใช้วิธีจัดเวรพนักงานอัยการเกือบทุกสำนักงาน หมุนเวียน พนักงานอัยการผู้เป็นเวรบางครั้งต้องไปศาลในวันเดียวกันทำให้กระทบกระเทือนงานหลัก

1.4.2 การร่วมสอบสวนขาดความต่อเนื่องเพราะการสอบสวนคดีเดียวกันอาจใช้พนักงานอัยการคนละคนกันถ้าวันเดี๋ยวยังสอบสวนไม่แล้วเสร็จ

1.4.3 ไม่ใช่งานประจำ พนักงานอัยการก็จะให้ความสนใจในระดับปานกลาง

1.4.4 ไม่สามารถพัฒนางานร่วมสอบสวนได้อย่างยั่งยืน และให้มีประสิทธิภาพ

1.4.5 ใช้พนักงานอัยการจำนวนมาก ต่อการอยู่เวรในแต่ละวัน

1.4.6 การควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามผลไม่สามารถทำได้ครอบคลุม

1.4.7 อัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมฯ ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เข้าเวรระดับการเชื้อเพลิง การปฏิบัติของผู้มีหน้าที่เวร ไม่เหมือนเช่นปกติ

1.4.8 ผู้เป็นเวรมีปัญหาเหตุขัดข้องไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นภาระที่ต้องหาผู้ทำหน้าที่แทนไม่เว้นแต่ละวันๆละหลายคน

1.4.9 เมื่อผู้เป็นเวรไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ก็ส่งผลถึงการต้องปรับเปลี่ยนแก้ไขรายชื่อการเบิกความตอบแทน เป็นปัญหายุ่งยากสิ้นเปลืองทางธุรการ

1.4.10 มีความยุ่งยากเมื่อถึงวาระการโยกย้ายสับเปลี่ยนประจำปี ต้องหาผู้อยู่เวรแทนจำนวนมากจนกว่าผู้ย้ายมาแทนจะเข้าที่ และจัดเวรได้

1.4.11 มีความสิ้นเปลืองงบประมาณเรื่องค่าตอบแทนและค่าพาหนะมากกว่า กรณีที่มีพนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบประจำ เพราะว่าผู้มีหน้าที่รับผิดชอบประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเนื่องทั้งวันและหลายคดีหรือหลายรายโดยค่าตอบแทนครั้งเดียว

1.4.12 มีความสิ้นเปลืองงบประมาณเรื่องการใช้โทรศัพท์ติดตามตัวพนักงานอัยการผู้เป็นเวอร์

เหตุขัดข้องและปัญหาดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มิเช่นนั้น การพัฒนาองค์กรอัยการไปสู่สากลในมิตินี้จะไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้ไม่บรรลุผลดังที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์

2. การเข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพ

2.1 ที่มา เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2542 มาตรา 4 กำหนดให้เพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการเข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพ กรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่¹¹

2.2 การดำเนินการ มีการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

2.2.1 มีการออกกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการชั้นสูตรพลิกศพ พ.ศ. 2543

2.2.2 มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการคดีชั้นสูตรพลิกศพ ขึ้นในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด โดยกำหนดให้อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ส่วนในต่างจังหวัดกำหนดให้อัยการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ

2.2.3 หน้าที่สำคัญอันดับต้นๆของศูนย์ฯ คือการจัดพนักงานอัยการผู้มีหน้าที่ร่วมชั้นสูตรพลิกศพและจัดเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯไว้รับแจ้งเหตุเข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ประการอื่นอีกด้วย

2.2.4 เมื่อมีการตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการขึ้นมาในสำนักงานคดีอาญา อัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมฯทำหน้าที่เป็นเลขานุการศูนย์ฯ แต่ไม่มีการแต่งตั้งให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ร่วมชั้นสูตรพลิกศพโดยเฉพาะ

2.2.5 การปฏิบัติหน้าที่เข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพในกรุงเทพมหานคร ใช้วิธีจัดเวรให้พนักงานอัยการเกือบทุกสำนักงานเวียนกันปฏิบัติหน้าที่ ถึง 7 คนต่อวัน (ศูนย์รักษา 2 คน อาญากรุงเทพใต้ 2 คน อาญาธนบุรี 2 คน และมีนบุรี 1 คน) ในต่างจังหวัดก็ทำนองเดียวกันแตกต่างกันตรงที่เป็นพนักงานอัยการอยู่ในสำนักงานเดียวกัน

2.3 จำนวนเรื่องที่ดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

เฉพาะกรุงเทพมหานคร

ปี พ.ศ. 2551 รวมชั้นสูตรพลิกศพ 197 ครั้ง จำนวน 239 ศพ

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรค 3

2.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง

ท่านเองเดียวกันกับกรณีร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนทุกประการ

3. การเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

3.1 ที่มา เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2551 มาตรา 4 กำหนดเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ กรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่¹²

3.2 การดำเนินการ

ในกรุงเทพมหานคร

3.2.1 อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ และ อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญารธนบุรี เป็นผู้จ่ายเรื่องให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายอาญาในเขตอำนาจรับไปมอบให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานดำเนินการ

3.2.2 สำนักงานคดีอาญาได้ออกระเบียบสำนักงานคดีอาญาว่าด้วยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ ทำสำนวนสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และทำสำนวนการสอบสวนในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อย่างผิดกฎหมายเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่

-11-

ราชการ พ.ศ.2551เพื่อใช้ไปพลางก่อนจนกว่าระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดเรื่องเดียวกันซึ่งพิจารณาอยู่จะแล้วเสร็จ

3.3 จำนวนเรื่องที่ดำเนินการ

เฉพาะสำนักงานคดีอาญา

ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 30 สำนวน

ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 69 สำนวน

3.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง

3.4.1 ในกรุงเทพมหานคร ไม่มีพนักงานอัยการทำหน้าที่ประจำ ใช้วิธีมอบหมายให้พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาต่าง ๆ ดำเนินการ ทั้งที่มีหน้าที่ประจำต้องปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาตามปกติอยู่มากแล้ว ทั้งในสำนักงานและการไปว่าความที่ศาล

3.4.2 การร่วมทำสำนวนอาจขาดความต่อเนื่อง เพราะว่ามีผู้รับมอบหมายมีงานประจำมาก หรือมีคดีที่ศาลนัดต่อเนื่องต้องไปว่าความเองหาคนแทนไม่ได้

3.4.3 ไม่ใช่งานประจำ พนักงานอัยการอาจให้ความสนใจในระดับปานกลาง

3.4.4 ไม่สามารถพัฒนางานร่วมสอบสวนได้อย่างยั่งยืน และให้มีประสิทธิภาพ

3.4.5 การควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามผลไม่สามารถทำได้ครอบคลุม

3.4.6 เมื่อผู้รับมอบหมายไม่สามารถไปปฏิบัติหน้าที่ได้ การหาผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นปัญหายากเพราะทุกคนมีงานประจำต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน

3.4.7 ไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือมีความชำนาญโดยเฉพาะไปปฏิบัติหน้าที่

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสี่

4. การเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนสอบสวน กรณีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และทำสำนวนในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

4.1 ที่มา เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2551 มาตรา 5 กำหนดเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนสอบสวน กรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความ

-12-

ควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่¹³

4.2 การดำเนินการ

ในกรุงเทพมหานคร

ดำเนินการทำนองเดียวกันกับ การร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลีกศพ

4.3 จำนวนเรื่องที่ดำเนินการ

เฉพาะสำนักงานคดีอาญา

ปี. พ.ศ. 2551 จำนวน 6 สำนวน

ปี. พ.ศ. 2552 จำนวน 1 สำนวน

4.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง ทำนองเดียวกับการร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลีกศพ

5. การเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

5.1 ที่มา เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 มาตรา 3 กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทน กรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร และหากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้ กรณีนี้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือพนักงานสอบสวนที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมาย แต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

กรณีจำเป็นในระหว่างที่รอคำสั่งอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา มีอำนาจสอบสวน¹⁴

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

พนักงานสอบสวนที่ทำการสอบสวนไปก่อนระหว่างรอคำสั่งอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน เพียงแต่มีอำนาจสอบสวนเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจรับผิดชอบในการสอบสวนจนกว่าอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบให้ผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน¹⁵

ในเรื่องความผิดนอกราชอาณาจักรโดยปกติแล้วต้องถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เหตุที่กฎหมายมอบให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ก็เพราะว่าไม่มีท้องที่ที่เป็นเขตอำนาจการสอบสวนเพราะไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย หรือถ้าเกิดก็เกิดเพียงบางส่วน นอกจากนั้นเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวข้องกับรัฐบาลต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นกรณีสำคัญถ้าทำผิดพลาดไปอาจจะทำให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศได้¹⁶

5.2 การดำเนินการ มีการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

5.2.1 อัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน มอบหมายให้พนักงานอัยการสำนักงานต่างประเทศร่วมกับพนักงานอัยการสำนักงานคดีต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยเฉพาะสำนักงานคดีอาญา เป็นสำนักงานหลักที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบหลายเรื่องด้วยกัน โดยที่สำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่มีสำนักงานใดหรือพนักงานอัยการคนใดมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ

5.2.2 สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ให้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

5.2.3 ในทางปฏิบัติจริงๆ พนักงานอัยการนั้นจะได้รับมอบหมายให้ไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ส่วนพนักงานสอบสวนที่จะมอบนั้นปกติแล้วก่อนที่จะมีหนังสือแจ้งมาถึงอัยการสูงสุดก็จะมีพนักงานสอบสวนที่ได้รับดำเนินการในเรื่องนั้นอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นพนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับอยู่ในเขตอำนาจหรืออาจจะเป็นพนักงานสอบสวนที่มีประเทศอื่นหรือผู้เสียหายได้มีการมาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาได้เริ่มสอบสวนไปแล้ว ตามกฎหมายนั้นสามารถทำการสอบสวนไปพลางก่อนได้ ปกติอัยการสูงสุดก็จะมอบให้พนักงานสอบสวนที่ได้เริ่มทำสำนวนไปแล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็จะมอบหมายให้พนักงานอัยการจำนวนหนึ่งเข้าไปร่วมกับพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนด้วยคือจะไม่ปล่อยให้มีการสอบสวนฝ่ายเดียว¹⁷

5.3 จำนวนเรื่องที่ดำเนินการ

สถิติที่สำนักงานคดีอาญารวมไว้

ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 37 เรื่อง

ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 1056 เรื่อง

5.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง

¹⁵ ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน , หน้า 20

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 21

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

เนื่องจากการสอบสวนคดีนอกราชอาณาจักรเป็นเรื่องสำคัญ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ และลักษณะของคดีมีความแตกต่างกับอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป ดังนั้น เมื่อยังไม่มีสำนักงานใดมีภารกิจหน้าที่โดยตรงแล้ว นับว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนอันดับต้นๆ ที่สำนักงานอัยการสูงสุดควรได้ดำเนินการ

ปัญหาข้อขัดข้อง นอกจากทำนองเดียวกับการร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ และสำนวนสอบสวนกรณีวิสามัญฆาตกรรมแล้ว ยังมีข้อควรพิจารณา ดังต่อไปนี้ อีกด้วย

5.4.1 การสอบสวนคดีนอกราชอาณาจักร ต้องมีการทำสำนวนสอบสวนโดยพนักงานอัยการจนเสร็จสิ้นพร้อมมีความเห็น และส่งสำนวนต่อไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ผู้รับมอบหมายต้องมีเวลาปฏิบัติงานด้านนี้อย่างเต็มเวลา

5.4.2 ควรต้องมีสำนักงานหรือที่ทำการเพื่อรับเรื่อง จัดลงสารบบ ควบคุมดูแลรักษาสำนวน เอกสาร พยานหลักฐาน ในลักษณะเป็นหลักแหล่ง มั่นคง และมีระบบการจัดการที่ดี

5.4.3 ควรมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานสอบสวน เช่น งานธุรการทั่วไป ธุรการเกี่ยวกับคดี เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล พนักงานแปลเอกสาร ล่ามภาษาต่างประเทศ ภาษาท้องถิ่น ภาษามือ ผู้ชำนาญการด้านเทคโนโลยีสาขาต่าง นักการบัญชี นักการเงินการธนาคารและตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ

5.4.4 พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายนอกจากความรู้ความสามารถและประสบการณ์การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทยแล้ว ควรต้องมีคุณวุฒิและมีความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ฯลฯ

5.4.5 ควรมีเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงการต่างประเทศ ธนาครแห่งประเทศไทย ฯลฯ

-15-

6. การเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ หรือร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

6.1 ที่มา ตามพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ในการสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ หรือเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ได้เช่นกัน และที่ผ่านมามีพนักงานอัยการก็เคยได้รับการแต่งตั้งทั้งเป็นที่ปรึกษาบ้างและบางครั้งร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ¹⁸

เนื่องจากได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรม จึงได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่หลักในการป้องกันปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมพิเศษ รับผิดชอบในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ด้วยภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องมีวิธีการดำเนินคดีเป็นพิเศษ มีเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับนับแต่วันที่ 20 มกราคม 2547 กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษและวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

6.2 การดำเนินการ

เท่าที่ตรวจสอบได้ปรากฏว่า ถ้ากรมสอบสวนคดีพิเศษ จะขอให้พนักงานอัยการคนใด ไปเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษในการสอบสวนคดีพิเศษ หรือไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ก็จะส่งเรื่องแจ้งขอมายังสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดก็จะพิจารณาอนุญาตตามที่ขอมาหรือไม่ ก็แล้วแต่กรณีให้เห็นว่าเป็นการสมควร

¹⁸ พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 และ 32

การไปเป็นที่ปรึกษาหรือร่วมสอบสวนดังกล่าว นั้น ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานอัยการอาจต้องไปร่วมดำเนินการจนคดีเสร็จสิ้น ดังนั้น ในบางครั้งพนักงานอัยการต้องไปปฏิบัติราชการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นช่วงเวลานานต่อเนื่อง และหลายครั้ง ในพื้นที่ต่างจังหวัด หรืออาจต้องไปสอบสวนพยานที่ต่างประเทศ

6.3 จำนวนเรื่องที่ดำเนินการ และพนักงานอัยการที่ร่วมสอบสวนและเป็นที่ปรึกษา

สำนักงานคดีพิเศษ รวบรวมข้อมูลไว้

6.3.1 จำนวนคดี

ตั้งแต่เดือน กรกฎาคม พ.ศ.2547 - กันยายน พ.ศ. 2552

-16

ร่วมสอบสวนและเป็นที่ปรึกษา รวมทั้งสิ้น 156 คดี

6.3.1 เป็นพนักงานอัยการจากสำนักงานคดีพิเศษ และสำนักงานอื่นๆ ทั้งสิ้น 58 คน

6.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง

6.4.1 ไม่มีสำนักงานและพนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เมื่อใช้พนักงานอัยการที่มีหน้าที่ประจำอยู่แล้วไปปฏิบัติงาน ทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของงานประจำของพนักงานอัยการผู้นั้น

6.4.2 การควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามผลไม่อาจทำได้อย่างครอบคลุม

6.4.3 การกำหนดมาตรฐานและการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน ไม่สามารถทำได้อย่างบรรลุผล เพราะต่างคนต่างไปทำหน้าที่ร่วม ไม่มีความชัดเจนในการกำหนดกรอบการทำงาน

6.4.4 กรณีต้องไปร่วมปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องและมีระยะเวลาหลายวัน ทำให้พนักงานอัยการในสำนักงานเดียวกันต้องรับภาระงานมากเพิ่มขึ้น เพราะขาดกำลังผู้ปฏิบัติงานหลัก

6.4.5 ไม่อาจพัฒนาผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ได้อย่างยั่งยืน

6.4.6 การรวบรวมข้อมูลการไปร่วมสอบสวนหรือเป็นที่ปรึกษา กระจายกระจายไม่รวมอยู่ในสำนักงานเดียวกัน เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดต้องการทราบข้อมูล ก็ทำได้โดยไม่ง่าย

7. การร่วมสอบสวนในกรณีอื่นหรือตามกฎหมายอื่น

7.1 ที่มา นอกจากบทกฎหมายที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนในกรณีต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังปรากฏว่าพนักงานอัยการได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย โดยคณะกรรมการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 หรือ เป็นกรรมการสอบสวน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 หรือกรรมการสอบสวน กรณีอื่นๆ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญอยู่เนืองๆ

7.2 การดำเนินการ มีการดำเนินการ ดังนี้

7.2.1 พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งในสำนักงานส่วนกลางและที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานต่างจังหวัดหลายคนและหลายระดับชั้น ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เป็นอนุกรรมการไต่สวนคดีอาญา

7.2.2 พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งในสำนักงานส่วนกลางและที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานต่างจังหวัดหลายคนและหลายระดับชั้น ได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการสืบสวน หรือสอบสวน โดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง

7.2.3 มีการขอให้สำนักงานอัยการสูงสุด จัดส่งพนักงานอัยการให้ไปให้คำปรึกษากับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาสำคัญ

7.2.4 รัฐบาลได้แต่งตั้งพนักงานอัยการระดับสูงให้เป็นกรรมการสอบสวนข้าราชการระดับสูงที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

7.2.4 รัฐบาลได้แต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจสอบ สอบสวน กรณีต่างๆ

7.3 จำนวนเรื่องที่ต้องดำเนินการ

สำนักงานคดีอาญาไม่มีข้อมูลตัวเลขดังกล่าวที่ชัดเจน หน่วยงานที่มีข้อมูลน่าจะเป็นสำนักงาน ก.อ.

7.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง

7.4.1 ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลว่าใครไปทำอะไร ที่ไหน อย่างไร จึงตรวจสอบได้ยาก

7.4.2 ผู้บังคับบัญชาเบื้องต้น ไม่อาจควบคุม กำกับดูแล ได้ครอบคลุม

7.4.3 หากว่าไปปฏิบัติงานเป็นระยะเวลานาน มีผลกระทบต่องานประจำ และเป็นภาระกับเพื่อนร่วมงาน

7.4.4 มีกรณีอ้างว่าไปปฏิบัติงานพิเศษในกรณีนี้ โดยความเป็นจริงหาได้ไปปฏิบัติงานตามที่อ้างแต่อย่างใดไม่

7.4.5 ในกรณีที่ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาคัดเลือกแล้วส่งไป แต่เป็นกรณีหน่วยงานร้องขอระบุตัวมา หากพนักงานอัยการผู้นั้นไปกระทำในทางเสื่อมเสีย ในทางที่ไม่เหมาะสม หรือไปปฏิบัติงานโดยไม่มีความรู้ความสามารถ อาจทำให้มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุด และบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดในเชิงลบ

7.4.6 ไม่สามารถพัฒนางานสอบสวนได้ยั่งยืนและให้มีประสิทธิภาพ

เจ้าพนักงานอื่นกับการสอบสวน

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญา แต่ก็ยังเป็นเพียงอำนาจฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนอำนาจสอบสวนคดีอาญานั้นเป็นอยู่กับเจ้าพนักงานตำรวจต่อเนื่องมายาวนาน หากได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาให้พนักงานอัยการมีอำนาจ

หน้าที่เข้าไปทำการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนเหมือนเช่น พนักงานอัยการของนานาอารยประเทศแต่อย่างใด ทั้ง ๆ สถาบันอัยการไทยได้ก่อกำเนิดมาเป็นระยะเวลายาวนานและทำหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญามาโดยตลอดนับร้อยปีเศษแล้ว เรียกได้ว่าเป็นสำนักที่มีผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญากว่าที่ใด ๆ แต่กลับปรากฏว่าได้มีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาด้วย ได้กำหนดให้เจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง เป็นพนักงานสอบสวนบ้าง ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบ้าง ให้มีอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะอย่างกว้างขวางทั้งในการป้องกันและปราบปรามและมีอำนาจสอบสวนบ้าง ให้ร่วมกับพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนบ้าง อันเป็นการวิวัฒนาการก้าวหน้าไปกว่าพนักงานอัยการที่ได้รับการกล่าวขวัญว่า “ ทนายของแผ่นดิน ” ดังจะได้แสดงให้เห็นปรากฏ ดังนี้

1. กฎหมายบัญญัติให้เป็นพนักงานสอบสวน ได้แก่¹⁹

“เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์” ตามพระราชบัญญัติ

ล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 160

“ อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่” ตาม

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15

“ พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

“ พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้

ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3

2. กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน²⁰

“ ประธานคณะกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช.” ตาม

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15

¹⁹ วันชัย สร้อยทอง, อัยการกับการสอบสวน, เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญา จัดโดยสำนักงานคดีอาญา เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552

²⁰ เรื่องเดียวกัน, เอกสารเดียวกัน

3. กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เป็นการเฉพาะอย่างกว้างขวางทั้งในการป้องกันและปราบปราม และมีอำนาจสอบสวน²¹

“พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ประมงในเขตต์ประมงไทย พ.ศ.2482 มาตรา 10

“ทหารเรือ” ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือ ปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

“กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการและเจ้าพนักงาน” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 15

“พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” ตามพระราชบัญญัติ การ สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.254

บทบาทอัยการต่างประเทศกับการสอบสวนคดีอาญา

ได้รวบรวมบทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศ โดยที่บางประเทศเป็นต้น กำเนิดระบบกฎหมาย ระบบการดำเนินคดีอาญา หรือระบบอัยการ เฉพาะบางประเทศที่ควรได้นำมา ศึกษาถึง บทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา ดังต่อไปนี้

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษซึ่งระบบกฎหมาย Common Law ยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดย ประชาชนเป็นหลัก แต่ก็ยังเป็นเพียงในทางทฤษฎีเท่านั้น เพราะในปัจจุบันการฟ้องคดีอาญาทุกคดีตก อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานอัยการ ทั้งนี้ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็น ตำแหน่งการเมืองในคณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และอธิบดีผู้รับผิดชอบสำนวนคดีของรัฐ ตำรวจยังคงเป็นผู้มีอำนาจเริ่มต้นคดีโดยเป็นผู้ตัดสินใจในเบื้องต้นว่าจะกล่าวหาบุคคลใดเป็นผู้ต้องหา หรือไม่ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเช่นนี้ แต่เมื่อมีการกล่าวหาบุคคลใดแล้วตำรวจต้องส่งสำนวนให้ พนักงานอัยการเพื่อทบทวนและสั่งคดี พนักงานอัยการของประเทศอังกฤษจึงไม่สามารถควบคุมการ ใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินคดีของตำรวจได้ จึงมีแต่การควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภายในขององค์กร ตำรวจตามสายการบังคับบัญชา เท่านั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดของระบบกฎหมาย Common Law แต่อัยการมีบทบาทสำคัญในการเข้ามารับผิดชอบต่อการดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของ ประชาชน ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล (Magistrate) ในความผิดที่มีโทษปานกลางหรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อลูกขุนใน ความผิดร้ายแรง เพื่อให้ศาลและคณะลูกขุนทำการไต่สวนมูลฟ้องและดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มี

²¹ เรื่องเดียวกัน, เอกสารเดียวกัน

อำนาจต่อไป การ ดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกาเน้นพนักงานอัยการมีบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง ตลอดจนชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่ ดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเอง จะทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนของตำรวจอีกชั้นหนึ่ง และในกรณีที่ตำรวจไม่ยอมบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจไม่ยอมดำเนินการจับกุมหรือสอบสวนผู้กระทำผิด เพราะว่าเป็นตำรวจด้วยกันทำผิดเสียเอง หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็น เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐฯฯ พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิดได้ทันที โดยไม่ต้องมีการรอให้คดีนั้นต้องมีการสอบสวนจากตำรวจมาก่อน ทั้งนี้ พนักงานอัยการอาจจะฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลด้วยวิธีการยื่นฟ้องที่เรียกว่า Information หรืออาจจะขอให้ลูกขุนรับฟ้อง (Grand Jury) ออกคำสั่งเรียกว่า Indictment ก็ได้ ทั้งนี้โดยตำรวจไม่จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำผิดแต่อย่างใด เพราะกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานต่อหน้าลูกขุนนั้นเป็นความลับ รู้กันระหว่างพยาน พนักงานอัยการ และลูกขุนรับฟ้องเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการควบคุมการดำเนินคดีของตำรวจได้เป็นอย่างดี หากตำรวจไม่ยอมดำเนินคดีพนักงานอัยการก็สามารถที่เริ่มต้นดำเนินคดีได้เอง เนื่องจากพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาเน้นหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวน ฟ้องร้องคดีอาญาของรัฐอยู่แล้ว

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ เอกชนผู้เสียหายไม่มีอาจ ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้โดยตรง โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐคือตำรวจและอัยการเป็นองค์กรสำคัญ ในการเริ่มต้นคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิด ดังนั้นรัฐจึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐให้รัดกุม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการถูกดำเนินคดีได้²² โดยเฉพาะในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดอาญาที่มีโทษร้ายแรง และทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยิ่ง

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษ ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษาสอบสวน เมื่อตำรวจได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้ว

-21-

จะต้องส่งไปยังอัยการโดยเร็ว เพื่อเป็นการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษของตำรวจ เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญานั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ ต่อจากนั้นจะมีการสอบสวนเบื้องต้นแล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณา ซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือดำเนินการให้มีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวนหรือตามที่เห็นสมควร

นอกจากนั้นถือว่าฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นกำเนิดของการมีอัยการ²³

ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมัน ถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นหลัก เพราะว่าผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้อย่างจำกัด เฉพาะคดีความผิดเล็กน้อยที่กระทบกระเทือนต่อส่วนได้เสียของเอกชนมากกว่าส่วนได้เสียของสังคม เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ โดยมีอำนาจตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดี ทำการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีเต็มตามรูปแบบ โดยมีตำรวจทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในด้านการสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจะเป็นการกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมิได้เป็นผู้สอบสวนคดีอาญาทุกคดีที่เกิดขึ้น แต่เมื่อตำรวจเริ่มต้นสอบสวนคดีใด ก็จะต้องรายงานหรือส่งสำนวนให้พนักงานอัยการโดยไม่ชักช้า กล่าวโดยสรุปในประเทศเยอรมันการ

²² โกเมน ภทธรภิมย์ , การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส, อัยการนิเทศ 2513, หน้า 172-173

²³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ กับคณะ ,ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ, แปล จัดพิมพ์โดยมูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพ: โรงพิมพ์เดือนตุลา ,2551) หน้า 4

เริ่มต้นคดี การดำเนินคดีต่อไปและการวินิจฉัยสั่งคดี เป็นอำนาจของพนักงานอัยการทั้งสิ้น²⁴ นับว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจเป็นอย่างดี

อีกทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 158(1) ได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถกล่าวโทษร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาลแขวงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ และให้มีการบันทึกคำกล่าวหาที่ทำด้วยวาจาเป็นเอกสารหลักฐานไว้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกล่าวโทษร้องทุกข์ได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น แม้ตำรวจไม่ยอมเริ่มต้นดำเนินคดี อัยการหรือศาลก็สามารถเริ่มต้นคดีเองได้ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

-22-

ประเทศปอร์ตุเกสหรือโปรตุเกส

องค์กรของอัยการบัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดระเบียบการยุติธรรม ซึ่งประมวลองค์กรต่างๆ ทางด้านการยุติธรรมเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน ตามกฎหมายดังกล่าว อธิบดีอัยการแห่งสาธารณรัฐได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกา และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อำนวยความสะดวกทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ฐานะของอธิบดีอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้น อธิบดีอัยการแห่งสาธารณรัฐ อยู่ในลำดับ ชั้น รับเงินเดือนและดำรงเกียรติยศเท่ากับประธานศาลฎีกา²⁵

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา อัยการเป็นองค์กรที่มีหน้าที่บริหารดำเนินคดีอาญาโดยอิสระ และเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของอัยการ ในฐานะเป็นคู่ความสำคัญในคดีอาญา อัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญา โดยควบคุมการสอบสวนชั้นต้น วินิจฉัยการฟ้องคดี และเข้าดำเนินคดี อัยการผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา²⁶

ประเทศญี่ปุ่น²⁷

สำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรระดับชาติมีโครงสร้างแบบลำดับชั้นสูงต่ำ ระดับสูงสุดคือสำนักงานอัยการสูงสุดที่กำกับดูแลสำนักงานอัยการศาลสูง 8 แห่ง สำนักงานอัยการจังหวัด 50 แห่ง และสำนักงานอัยการท้องถิ่น 448 แห่ง

พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นปฏิบัติภารกิจหลัก 4 ประการ 1. การสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญา โดยสอบปากคำผู้ต้องหา พยาน และพิจารณาพยานเอกสารและพยานวัตถุที่รวบรวมมาโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ 2. พิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีว่าควรฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ 3. ฟ้องคดี และ 4. ควบคุมตรวจสอบการบังคับตามคำพิพากษา

การสอบสวน เจ้าพนักงานตำรวจสามารถเริ่มต้นการสอบสวนในคดีอาญาทุกประเภท และในทางปฏิบัติก็จะเป็นผู้เริ่มต้นการสอบสวนในคดีส่วนมาก นอกจากเจ้าพนักงานตำรวจแล้วยังมี

²⁴ คณิต ณ นคร, อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญา ของอัยการเยอรมันก่อนฟ็อง, ในอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, กรมอัยการ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชุตติการพิมพ์), หน้า 79

²⁵ โกเมน ภทธรภิมย์, “อัยการปอร์ตุเกส”, ระบบอัยการต่างประเทศ, กรมอัยการพิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทานกรมอัยการ ณ วัดบูรณสิริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2520) หน้า 4

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9

²⁷ สถาบันกฎหมายอาญา, “สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ”, (กรุงเทพ : บ.เชเวนพรีนติ้ง จำกัด. 2540) หน้า 39

หน่วยงานสอบสวนอีกหลายหน่วยงาน แต่อำนาจหน้าที่ได้จำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภทเท่านั้น เช่น เจ้าพนักงานปลอดภัยทางทะเล พนักงานสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าพนักงานคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

-23-

สำหรับพนักงานอัยการอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีอยู่อย่างไม่จำกัด และในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการมักจะทำการสอบสวนในคดีฉ้อราษฎร์บังหลวง ฉ้อโกงภาษี และคดีเศรษฐกิจ

เจ้าพนักงานตำรวจและหน่วยงานการสอบสวนอื่นๆ ต้องส่งสำนวนไปยัง พนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากที่จับผู้ต้องหา จากนั้นพนักงานอัยการมักสั่งให้ เจ้าพนักงานตำรวจหรือหน่วยงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป ในกรณีจำเป็น พนักงานอัยการอาจจะสอบคำให้การผู้ต้องหา พยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานด้วยตัวเอง พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี²⁸

สำนักงานอัยการประกอบด้วย สำนักงานอัยการสูงสุด 1 แห่ง สำนักงานอัยการระดับสูง 5 แห่ง สำนักงานอัยการเขต 12 แห่ง และสำนักงานอัยการสาขา อีก 38 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวพันกับศาลในเขตอำนาจที่เกี่ยวข้อง สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระภายในกระทรวงยุติธรรม

พนักงานอัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอาญารัฐانهผู้แทนของรัฐ และดูแลการบังคับตามคำพิพากษาในคดีอาญา รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลตำรวจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนโดยทั่วไปพนักงานตำรวจจะเป็นผู้เริ่มทำการสืบสวนสอบสวน แต่อย่างไรก็ตามในคดีสำคัญ ๆ พนักงานตำรวจจะรายงานผลการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ และทำการสืบสวนสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ ในบางครั้งพนักงานอัยการจะเริ่มทำการสอบสวนเอง เช่น ในคดีเจ้าพนักงานของรัฐทุจริต ความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการทำให้เกิดมลภาวะกับสิ่งแวดล้อม องค์การอาชญากรรม การเลียงภาษีและอื่น ๆ โดยเฉพาะในกรณีความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดพนักงานอัยการจะเป็นผู้เริ่มคดี ผู้ต้องสงสัยซึ่งถูกพนักงานตำรวจจับจะต้องได้รับการปล่อยตัวหากไม่มีการส่งตัวไปยังพนักงานอัยการภายใน 10 วัน พนักงานอัยการจะไปตรวจสอบห้องคุมขังของตำรวจเดือนละ 1 หรือ 2 ครั้ง เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจว่าไม่มีการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากรับคดีจากพนักงานตำรวจแล้วพนักงานอัยการจะทำการสอบสวนคดีเองเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วพนักงานอัยการจะตัดสินใจว่าจะฟ้องผู้ต้องสงสัยหรือไม่

-24-

ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการ แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ(สหประชาชาติ) ที่เกี่ยวกับการสอบสวน²⁹

สหประชาชาติได้กำหนดไว้ ดังนี้

²⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 1-2 และ 4 .

²⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ กับคณะ,ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการนานาชาติ, หน้า 18

- อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่น ๆ ในสถาบันอัยการ ตลอดจนในกรณีที่ถูกกฎหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้อัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล รวมทั้งการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน”

มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศด้วยสิทธิหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการ

(สมาคมอัยการระหว่างประเทศ) เรื่องที่ว่าด้วยบทบาทในการดำเนินคดีอาญา ส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวน³⁰

กำหนดไว้ว่า อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

- ในกรณีที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือตามข้อปฏิบัติที่จะเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาหรือจะใช้อำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวน อัยการจะต้องดำเนินการดังกล่าวด้วยใจที่เป็นกลาง ปราศจากอคติ และอย่างผู้อยู่ในวิชาชีพ
- เมื่อต้องควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อัยการพึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าการสอบสวนนั้นได้เคารพต่อหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน
- เมื่อต้องให้คำแนะนำ อัยการจะต้องดำรงมั่นในทางที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ

-25-

แนวคิด และแนวทางพัฒนาอัยการสู่มาตรฐานสากล : มิติการสอบสวนคดีอาญา

พนักงานอัยการไทยพึงต้องมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

หากได้พิจารณาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหา บทบาทของพนักงานอัยการไทย ทั้งอดีตจนถึงปัจจุบันตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้จำกัดอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะฟ้องร้องคดีอาญาเท่านั้น ส่วนอำนาจสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นอำนาจเริ่มต้นคดีได้กำหนดให้อยู่กับฝ่ายปกครองหรือพนักงานตำรวจ ทั้ง ๆ ที่ในระบบกล่าวนั้นหน้าที่การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันผู้มีหน้าที่ควรเป็นองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างผิดระบบ

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของอัยการไทย กับอัยการของนานาอารยประเทศตามที่ได้ยกมาแสดงให้เห็นปรากฏชัดข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าบรรดาประเทศที่อยู่ในยุโรป อเมริกา และเอเชีย ที่เจริญแล้วเหล่านั้นและ บางประเทศเป็นต้นกำเนิดของระบบอัยการซึ่งการดำเนินคดีอาญาของประเทศเหล่านั้นเป็นระบบกล่าวนั้น ได้ถือมาโดยตลอดว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญานั้นเป็นกระบวนการเดียวกัน และมืองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจควบคุมการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเข้าไปสอบสวนคดีอาญาเอง หรือเป็นผู้เริ่มต้นคดี อันเป็นการยืนยันได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาอันเป็นกระบวนการเริ่มต้นคดีนั้นเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งกับการดำเนินคดีอาญา

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

นอกจากนั้นสหประชาชาติ รวมทั้งสมาคมอัยการระหว่างประเทศยังได้กำหนดไว้ในมาตรฐานและจรรยาบรรณการปฏิบัติงานของอัยการนานาชาติไว้ด้วย ในส่วนเกี่ยวกับบทบาทของอัยการเมื่อมีหน้าที่ควบคุมการสอบสวนหรือไปดำเนินการสอบสวน ว่าพึงต้องปฏิบัติอย่างไร เคารพหลักเกณฑ์ใดบ้าง แสดงว่าเป็นการรับรองว่าบทบาทของอัยการที่ต้องมีอำนาจเกี่ยวกับกับการเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญา โดยเป็นผู้ควบคุม หรือเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนอีกด้วยโดยตรง เป็นเรื่องมาตรฐานสากล

การวางกลยุทธ์ ในการดำเนินการในช่วงแรกเพื่อเข้าไปมีอำนาจสอบสวน

การที่จะพัฒนาระบบอัยการของไทย ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เริ่มต้นคดีหรือควบคุมการสอบสวน หรือมีอำนาจสอบสวน อย่างเช่นพนักงานอัยการนานาชาติที่เป็นสากล นั้น มีไข่เรื่องที่ไม่ไกลเกินจริง แม้จะเคยปรากฏการต่อต้านเมื่อมีการขยับที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องอำนาจสอบสวนคดีอาญาในอดีต แต่เพราะว่าสังคมโลกเปลี่ยนไป สภาพสังคม เศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งภายนอกและภายในประเทศ รูปแบบและวิธีการของอาชญากรรมเปลี่ยนไป มีการกระทำลึกลับซับซ้อน มีการกระทำลึกลับข้ามชาติ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพึงต้อง

-26-

รู้เท่าทันอาชญากร รวมทั้งต้องปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์บ้านเมืองด้วย ลำพังปฏิบัติตามวัฒนธรรมเดิมๆ อาจทำให้องค์กรของตนตกขบวนหรือล้าหลัง

ถ้าได้พิจารณาถึงเหตุที่มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นได้ในกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทก็ดี และได้มีตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ขึ้นกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ แสดงให้เห็นได้ว่า กระบวนการสอบสวนคดีอาญาแบบเดิมๆ กับความผิดบางเรื่องหรือโดยหน่วยงานเดิมๆ ไม่อาจเหมาะสมต่อไปอีกแล้ว ถือได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนคดีอาญามาจากพนักงานตำรวจอย่างแข็งขัน การแยกเอาอำนาจสอบสวนคดีอาญาครั้งนี้ แม้มีผู้ไม่เห็นด้วยบ้าง แต่ก็ไม่ได้ถึงกับมีการต่อต้านจากฝ่ายตำรวจหรือฝ่ายปกครองเหมือนดังเช่นในครั้งที่จะมีการผลักดันให้อัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นในอดีต การแบ่งแยกอำนาจสอบสวนคดีบางประเภท มาอยู่ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็เพราะว่าคดีอาญาบางประเภทเหลือกำลังความสามารถของพนักงานสอบสวนตำรวจที่รับผิดชอบคดีอาญาทั่วไปอยู่แล้วจะทำให้สำเร็จหรือสัมฤทธิ์ผลได้ และมีเหตุผลอื่นอีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติจริงอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และบุคลากรหลายฝ่ายก็ถ้ายโอนมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ประชาชนกังขาว่ามีการตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แห่งที่สองขึ้นมา

การที่พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางคดี เห็นได้ชัดว่าได้มีการยอมรับแล้วว่า ในขั้นตอนการสอบสวนนั้นถ้ามีพนักงานอัยการผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินคดีในชั้นศาลมามีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มต้นคดีด้วย ก็จะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนรอบด้าน เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลักการความชอบในทุกๆด้าน

ส่วนกรณีที่มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในกรณีคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน เข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพฯ เข้าร่วมทำสำนวนวิสามัญฆาตกรรมและสำนวนสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการวิสามัญฆาตกรรม แม้ว่าการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสหประชาชาติก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความสำคัญ การที่มีพนักงานอัยการร่วมสอบสวนกรณีดังกล่าว พนักงานอัยการสามารถอำนวยความสะดวกให้การสอบสวนเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายทุก ๆ ด้านได้

การกำหนดให้อัยการสูงสุดสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกพระราชอาณาจักร

-27-

ดังนั้น สรุปได้ว่า มีการยอมรับให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนในบางคดีแล้ว การให้อัยการมีบทบาทดังกล่าวหาได้หมายความว่าเพียงแต่ต้องการให้มีหลายฝ่ายในการร่วมทำการสอบสวน หากแต่เป็นการยอมรับว่าอำนาจฟ้องคดีอาญานั้นเป็นอำนาจเดียวกับการสอบสวน และเห็นความสำคัญว่าพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีในศาลย่อมรู้ดีว่าพยานหลักฐานที่น่าเสนอในชั้นศาลนั้นจะต้อง สมบูรณ์ครบถ้วน เป็นพยานหลักฐานที่ชอบ และมีคุณค่าแก่การรับฟังของศาลเห็นได้ว่าเป็นวิวัฒนาการในการเรื่องอำนาจสอบสวนในระดับหนึ่งระบบกฎหมายไทย

การให้พนักงานอัยการเข้าไปมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือเข้าไปสอบสวนเอง สามารถดำเนินการได้ 3 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เปลี่ยนแปลงในเรื่องพนักงานสอบสวน การสอบสวนทั้งหมด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวน ทั้งการควบคุม การตรวจสอบ และการสอบสวนโดยตรง

การดำเนินการตามข้อ 1 นี้เป็นไปได้ยากในปัจจุบัน ด้วยเหตุที่เป็นลัดหรือตัดทอนอำนาจของหน่วยงานอื่นซึ่งเคยชินกับการมีอำนาจอยู่นาน การไปเปลี่ยนแปลงจะถูกคัดค้านต่อต้านอย่างหนัก เพราะเป็นการสูญเสียอำนาจที่มีอยู่เดิม เชื่อได้ว่าไม่อาจดำเนินการได้ในขณะนี้

2. การพัฒนาบุคลากร ของสำนักงานอัยการสูงสุดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะทำหน้าที่ในส่วนกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ในทุกๆด้าน ด้วยเหตุที่สำนักงานอัยการสูงสุด มีสำนักงานที่มีความเชี่ยวชาญการดำเนินคดีครอบคลุมความผิดอาญาทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และเกิดทั้งในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ อันเป็นจุดแข็งของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ใช้เป็นโอกาสเพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพบุคลากร ว่างล่วงหน้าเพื่อรองรับบทบาทอันพึงต้องรับผิดชอบในอนาคต เมื่อคนของเราดีมีคุณภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านที่หน่วยงานอื่นทำไม่ได้ ความมีคุณค่าของบุคลากรในองค์กรย่อมเป็นที่กล่าวขวัญและ จำต้องได้รับมอบหมายภารกิจสำคัญ

การดำเนินการตามข้อ 2 นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถดำเนินการได้ทันที ในขณะนี้และก็มีดำเนินการอยู่ในหลายโครงการที่เป็นการพัฒนางานด้านการสอบสวนคดีอาญาให้กับพนักงานอัยการ และบุคลากร อย่างเช่น โครงการที่สำนักงานคดีอาญา รับผิดชอบดำเนินการอยู่

3. การจัดตั้งสำนักงานสอบสวน (นาร์อง) เพื่อให้รับผิดชอบ ควบคุม กำกับดูแล ภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา และบทบาทพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ทำนองเดียวกัน รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการสอบสวน หรือตรวจสอบขององค์กรอื่นๆ

-28-

การจัดตั้งสำนักงานสอบสวน (นาร์อง) เป็นปัญหาเร่งด่วนควรที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ความสำคัญ เพราะหากจะพัฒนางานของพนักงานอัยการในเรื่องการดำเนินคดีอาญาให้สู่ระดับสากลนั้น ควรต้องพัฒนาเรื่องการสอบสวนคดีอาญา เป็นอันดับ

แรก เพราะพนักงานอัยการได้รับบทบาทเพิ่มในเรื่องการสอบสวนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา และกฎหมายได้เพิ่มบทบาทขึ้นเรื่อยๆ และตามที่กล่าวมาตอนต้นๆแล้วว่า พนักงานอัยการในนานาอารยประเทศ ส่วนใหญ่แล้วมีบทบาทในเรื่องการสอบสวนคดีอาญาเกือบทั้งหมด

แต่บัดนี้สำนักงานอัยการสูงสุด ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับบทบาทการสอบสวนโดยตรง แต่อย่างใด การที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจนโดยเฉพาะดังกล่าว เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายด้านดังที่กล่าวมาแต่ต้นๆ ปัญหายังคงดำรงอยู่ ส่วนปัญหาเร่งด่วนนั้น ได้แก่ ทำให้การปฏิบัติงานในเรื่องนี้ ใช้พนักงานอัยการจำนวนมากและไม่เป็นระบบ ขาดทิศทางการปฏิบัติหน้าที่ ไม่สามารถ ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผลได้เป็นเอกภาพ ไม่สามารถพัฒนางานสอบสวนได้อย่างเป็นรูปธรรม การจัดการเกี่ยวกับงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวข้องกับหลายสำนักงาน กระจัดกระจาย หากได้ตั้งสำนักงานขึ้นแล้วปัญหาต่างๆ เหล่านี้ก็จะคลี่คลายและหมดไป

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาบุคลากรและการจัดตั้งสำนักงานสอบสวน (นาร์อง) ควรดำเนินการไปพร้อมกันคู่ขนานกันไป หากทำได้แล้วเกิดผลดี ต่อมาประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการยิ่งขึ้นและยอมรับว่าอัยการควรได้เข้าไปควบคุมการสอบสวน หรือไปสอบสวนเสียเอง ฝ่ายบ้านเมืองหรือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการศาลต่างๆ ต่างเห็นดีเห็นชอบตรงกันว่า ควรที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการสอบสวนคดีอาญาที่มีปัญหามานานแล้ว โดยให้พนักงานอัยการเข้าในมีส่วนควบคุมการสอบสวนหรือมีอำนาจสอบสวน ได้แล้ว และนักวิชาการส่วนใหญ่ขานรับทำนองเดียวกัน

การที่สำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการได้รับการยอมรับตามที่กล่าวยอมเป็นหนทางนำไปสู่การปฏิรูป ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาหรือ กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ให้กลับไปให้ถูกต้องตามระบบกล่าวหาที่เป็นสากล ที่ถือว่าอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้อง เป็นอำนาจเดียวกันแยกกันไม่ออกโดยกำหนดให้พนักงานอัยการ “ ควบคุมการสอบสวน และมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง”

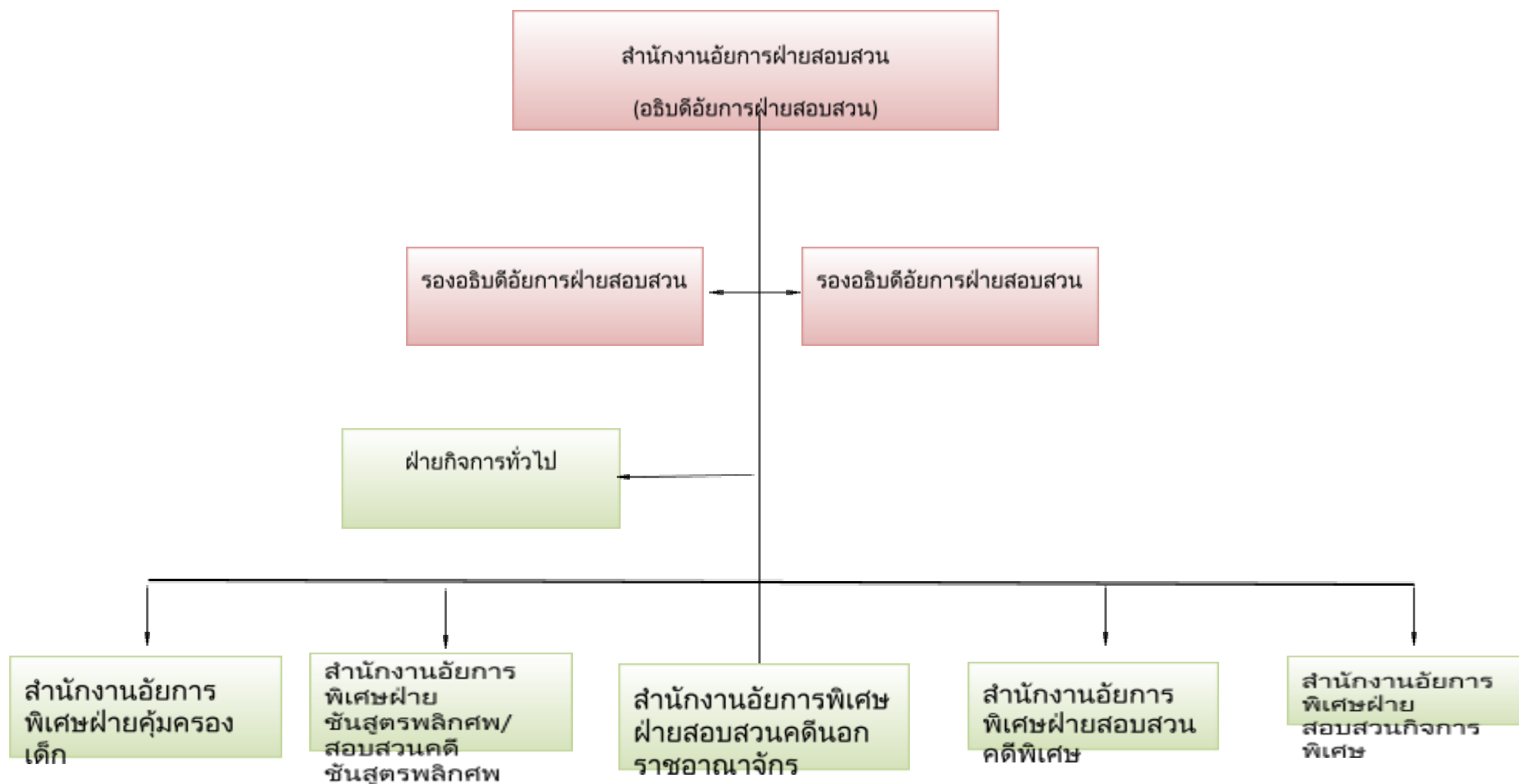
การพัฒนาศักยภาพการทำงานของพนักงานอัยการสู่ระดับสากล อันเป็นนโยบายประการหนึ่งของอัยการสูงสุดท่านปัจจุบันก็จะบรรลุผล³¹

³¹ นโยบายอัยการสูงสุด นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อัยการสูงสุด ข้อ 6 วันที่ 1 ตุลาคม 2552

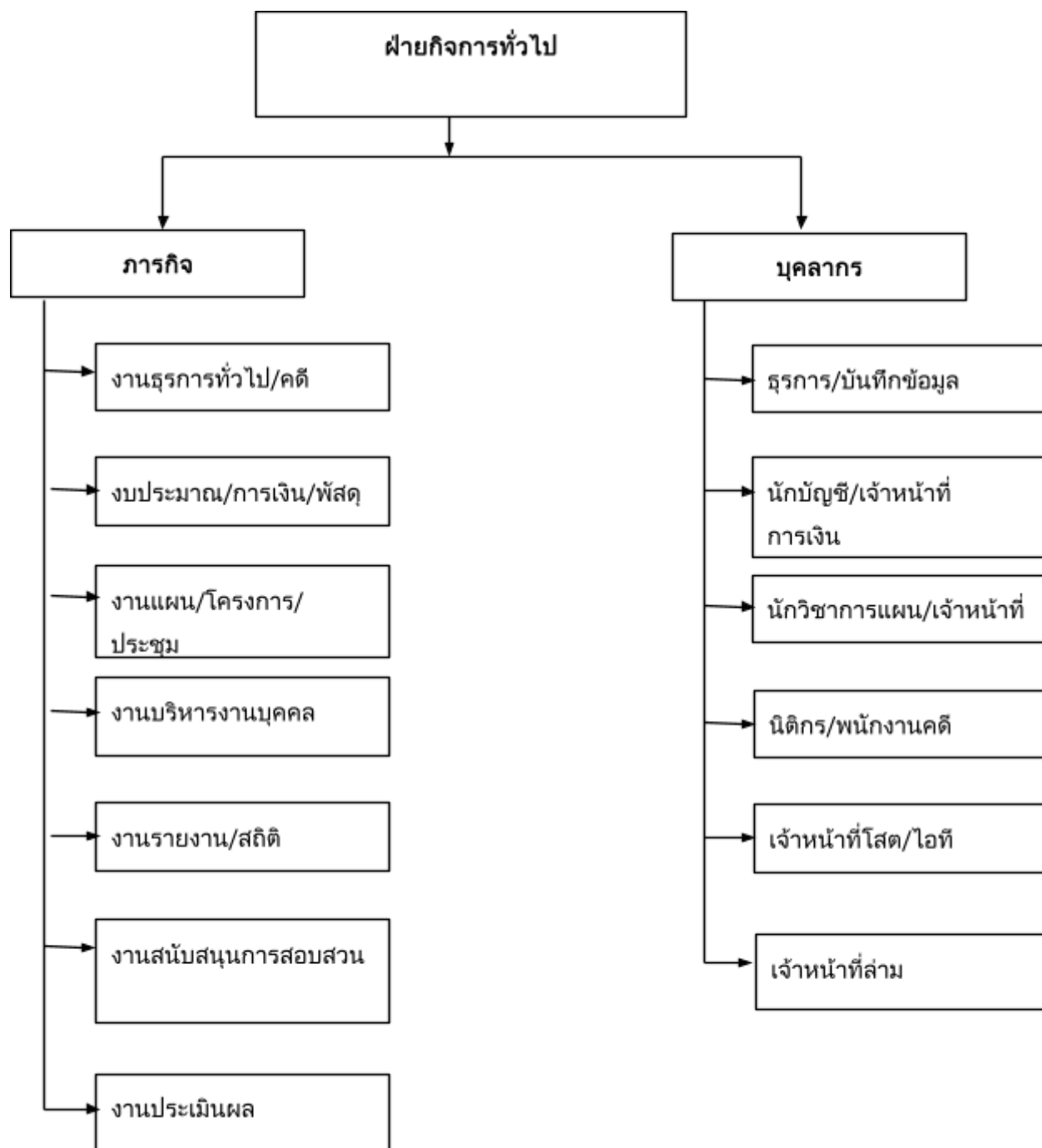
รูปแบบโครงการสำนักงานสอบสวน

ควรตั้งสำนักงานสอบสวน ขึ้นในสำนักงานอัยการสูงสุดอีก 1 สำนักงาน โดยให้มืออัยการฝ่ายสอบสวน เป็นผู้บริหารสูงสุด และมีรองอัยการ 2 คน ประกอบด้วย 1 ฝ่ายกิจการทั่วไป และ 5 สำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย ปราบปรามการทุจริตและโครงสร้าง ดังตารางดังต่อไปนี้

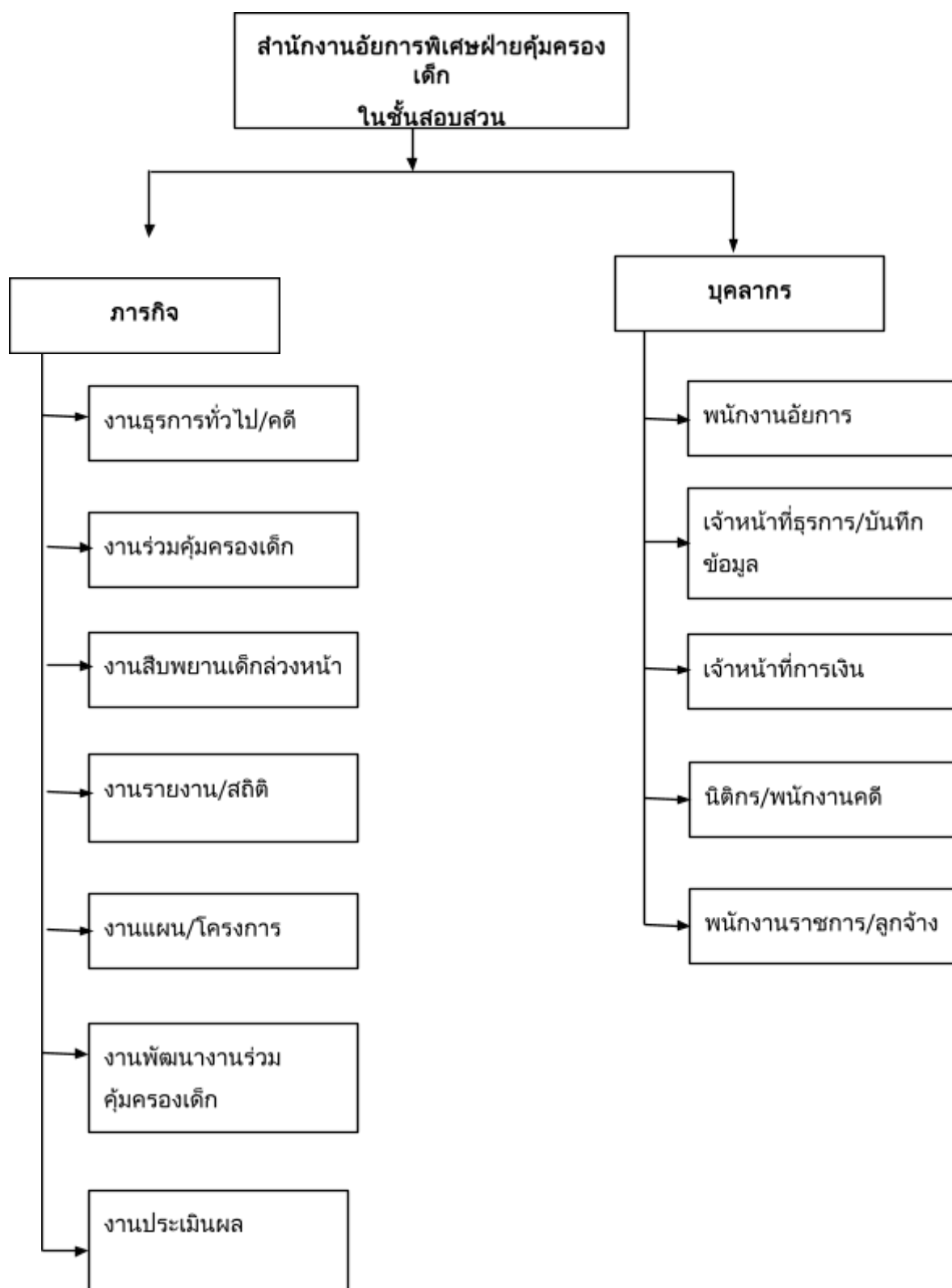
ตารางที่ 1



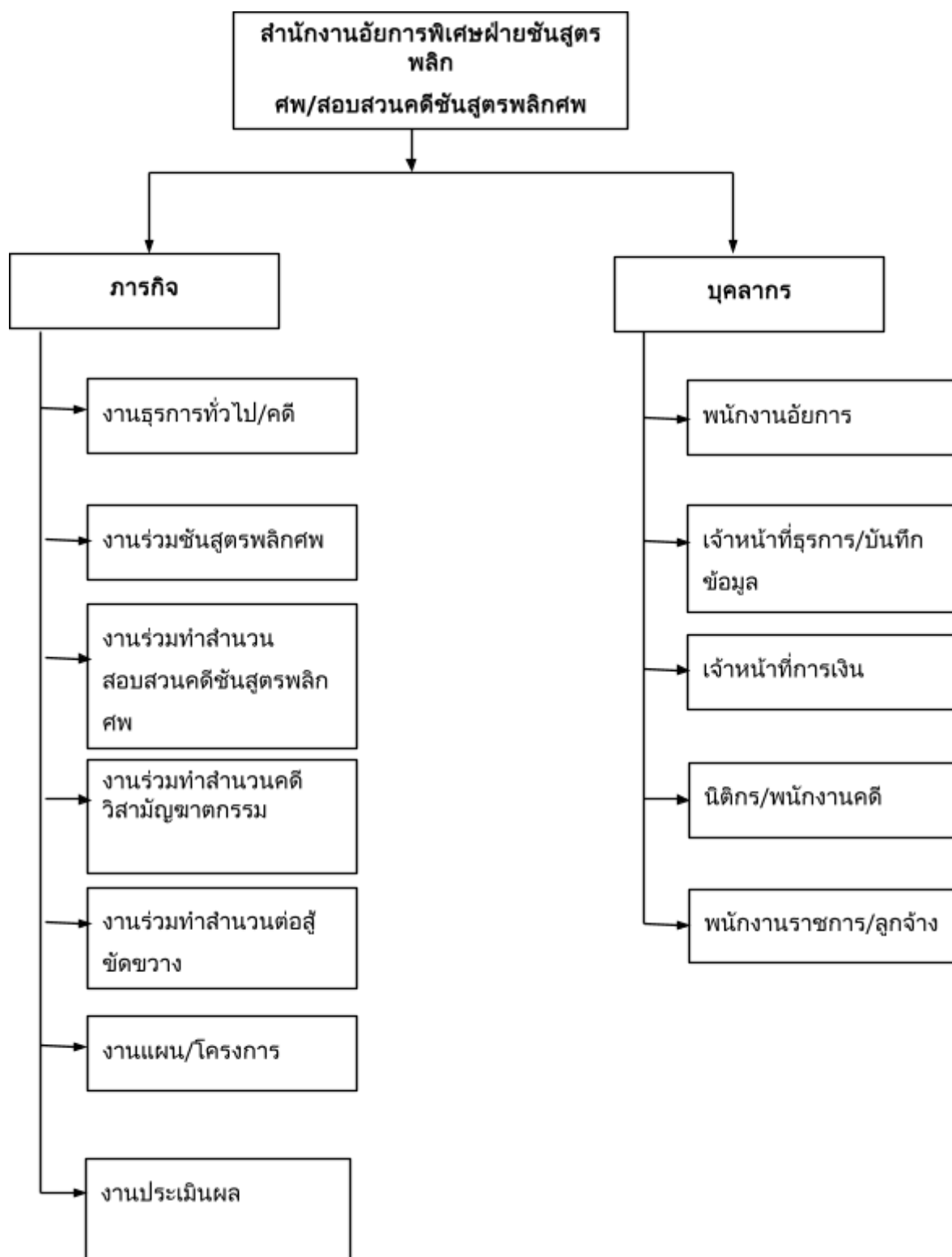
ตารางที่ 2



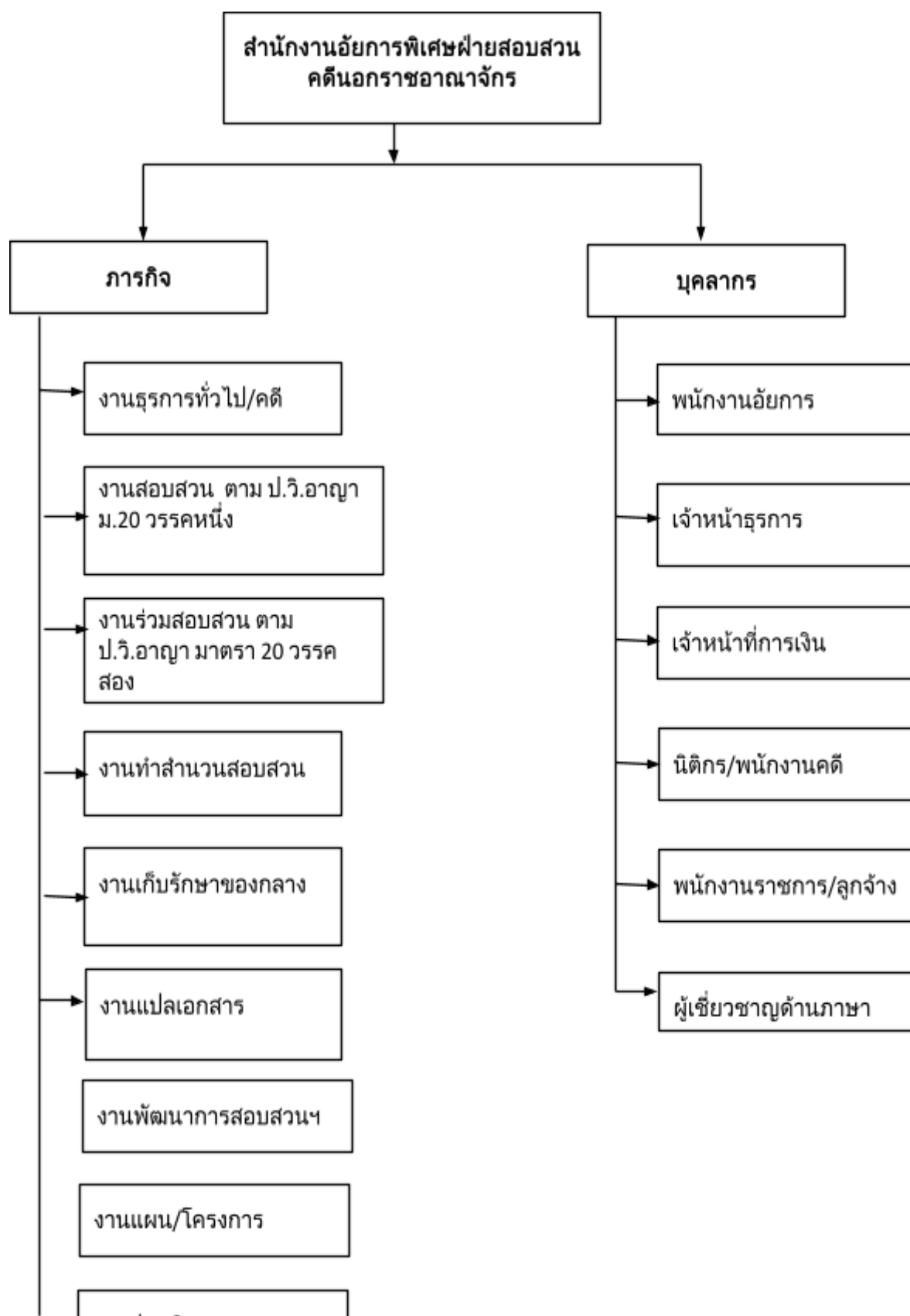
ตารางที่ 3



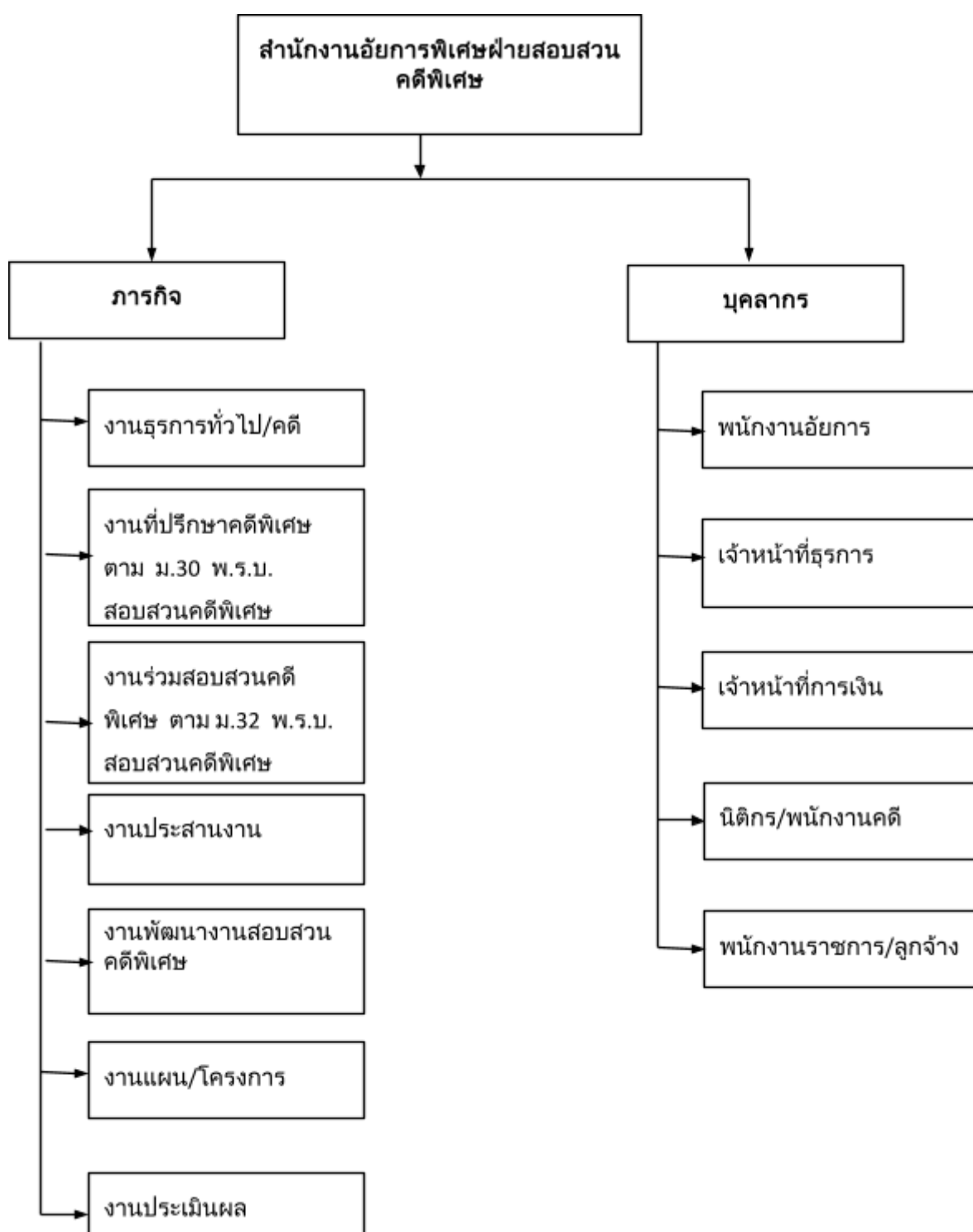
ตารางที่ 4



ตารางที่ 5



ตารางที่ 6



ตารางที่ 7

