

บทบาทพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณี
การสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

ศุภณัฐ ชูตาก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

The Prosecutor in The Criminal Investigation : Case Study

Investigating Crimes Extraterritorial Offenses

SUPANUT CHOOLARB

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเป็นผลมาจากความเมตตา กรุณา ตลอดจนความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามารับเป็นทั้งที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ทั้งๆ ที่ท่านมีภารกิจสำคัญมากมาย โดยท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการเขียน และแนะนำคำราในการค้นคว้าเพื่อการเขียน ติดตามความก้าวหน้าในการเขียนและแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาที่ท่านมอบให้ตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความเห็น ข้อวิจารณ์ ข้อชี้แนะ อันเป็นประโยชน์ในการค้นคว้าคำราเพื่อการเขียน และผู้เขียนได้นำมาปรับปรุงการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช และรองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำชี้แนะในการหาข้อมูลมาปรับปรุงการเขียนวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนได้นำมาปรับปรุงวิทยานิพนธ์นี้จนเสร็จสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์พิเศษ กุลพล พลวัน ท่านประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ ท่านนิภาพร รุจนรงค์ และพนักงานอัยการทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และคณะกรรมการพิจารณาทุนการศึกษาทุกท่าน ที่พิจารณาให้ผู้เขียนได้รับทุนการศึกษาในระดับชั้นปริญญาโทตลอดมา

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จลงได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและกำลังใจจากบุคคลในครอบครัวของผู้เขียน และจากพี่สาวและพี่เขย และเพื่อนๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือผู้เขียนทุกคน ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ผู้เขียน ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการค้นคว้าและพัฒนาอานาจากการสอบสวนของพนักงานอัยการในคดีอาญาบ้างไม่มากนักน้อย ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดให้กับบุคคลที่กล่าวมานี้ และหากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้เป็นความผิดของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ ที่นี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	12
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	12
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
2. แนวคิดและวิวัฒนาการบทบาทพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.....	14
2.1 การสอบสวนคดีอาญา.....	14
2.1.1 ความหมายของการสอบสวน.....	14
2.1.2 ประเภทของการสอบสวนและผู้มีอำนาจสอบสวน.....	15
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.....	33
2.2.1 หลักฟังความทุกฝ่าย.....	33
2.2.2 หลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว.....	35
2.3 วิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญา.....	36
2.3.1 การสอบสวนก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477.....	36
2.3.2 การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477.....	39
2.4 บทบาทพนักงานอัยการกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญา.....	47
2.4.1 บทบาทในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน.....	47
2.4.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตผู้ตายกับการชันสูตรพลิกศพ.....	52
2.4.3 บทบาทในการสอบสวนคดีพิเศษ.....	57
2.4.4 บทบาทในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร.....	60

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. อัยการกับการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ.....	66
3.1 บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้ กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law).....	66
3.1.1 ประเทศอังกฤษ.....	66
3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	70
3.2 บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้ กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law).....	72
3.2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	72
3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น.....	75
3.2.3 ประเทศฝรั่งเศส.....	78
3.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยกับอัยการต่างประเทศ.....	89
3.3.1 องค์การอัยการไทยกับองค์การอัยการฝรั่งเศส.....	89
3.3.2 องค์การอัยการไทยกับองค์การอัยการญี่ปุ่น.....	94
4. การสอบสวนกับคดีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร.....	97
4.1 ลักษณะและประเภทของคดีอาญาที่ถือเป็นการกระทำผิดนอกราชอาณาจักร.....	97
4.1.1 ความผิดที่ถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ.....	98
4.1.2 ความผิดที่ถือเอาลักษณะแห่งความผิดเป็นสำคัญ.....	100
4.1.3 ความผิดที่กฎหมายให้ถือว่ากระทำในราชอาณาจักร หรือการขยายหลักดินแดน.....	101
4.2 อำนาจสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร.....	102
4.2.1 อำนาจสอบสวนเดิมก่อนแก้ไข.....	102
4.2.2 การสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่.....	105
4.3 วิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร.....	108
4.3.1 ปัญหาอำนาจการสอบสวน.....	108
4.3.2 ปัญหาเขตอำนาจการสอบสวน.....	110

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
5.1 สรุป.....	113
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	119
บรรณานุกรม.....	121
ภาคผนวก.....	129
ประวัติผู้เขียน.....	135

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณี การสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร
ชื่อผู้เขียน	ศุภณัฐ ชูลาก
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้นำเสนอให้เห็นถึงบทบาทของอัยการสูงสุด และบทบาทของพนักงานอัยการ ในการสอบสวนคดีอาญาในคดีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งในส่วนที่บัญญัติไว้เดิมและที่ได้มีการแก้ไขบัญญัติใหม่ ว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร และทำไมถึงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง มีความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงแล้วได้ประโยชน์อะไร

ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการนับเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญต่อจากชั้นตำรวจ เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกระหว่างอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องออกจากกัน แต่ในทางสากลอัยการจะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยรับผิดชอบการสอบสวน ฟ้องร้อง ดำเนินคดีในศาล ตลอดจนบังคับคดีผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการคืออัยการสูงสุด ถือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่สำหรับประเทศไทยหน้าที่การดำเนินคดีอาญาของอัยการมีเพียงการฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น อัยการสูงสุดของไทยจึงมีบทบาทและความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐค่อนข้างจำกัด แต่ทั้งนี้มิใช่อยกเว้นในคดีความผิดมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรให้อัยการสูงสุด เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายถือความผิดลักษณะนี้เป็นความผิดสำคัญ การดำเนินคดีที่ผิดพลาดอาจมีผลกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจของชาติได้ ดังนั้นจึงควรให้ผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในคดีสำคัญซึ่งมีความละเอียดอ่อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นนี้ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ ได้บัญญัติกฎหมายและกำหนดหน้าที่อัยการสูงสุดในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนดบทบาทพนักงานอัยการในการเป็นพนักงานสอบสวนไว้อย่างชัดเจน โดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้มอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเอง หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็

ได้ ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อสร้างกระบวนการในการดำเนินคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่ต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันระหว่างอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักสากล



Thesis Title	The Prosecutor in The Criminal Investigation : Case Study Investigating Crimes Extraterritorial Offenses
Author	Supanut Choolarb
Thesis Advisor	Prof.Dr.Udom Rathamarit
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

This thesis presents the role of the attorney general and the prosecutor in the criminal investigation committed outside the kingdom of Thailand. Both of the original and the amended law, how and why it has been amended, is it a must to be amended? Or what is the advantage of the change?

The country which the criminal investigation is driven and controlled by government the prosecutor is the second one to continue judge a case. Because of in this present there is separation between investigated authority and prosecuting authority from each other, but in the internationality, the prosecutor will respond about the investigation process, suing, court procession to judgment execution. The highest commandant of prosecutor is the attorney general regard to the person who has the highest responsibility in the criminal investigation by government, but for Thailand the prosecutors can just suing and doing court procession only which have very limited jurisdiction of the court. By the way, there is some exception for the case that comes up aboard. In this case will give the full responsibility to the attorney general by the willing to the full right of the holy law. The case that I mention about is very intense, if we judge out of the law way, it will affect the economy average of nationality. So, we should let the powerful and highest government position judge and take care of this case. The amended criminal procedure code section 20 legislates the law and specify the attorney general and the prosecutor's duty in this case very outstanding. The attorney general will let the inquiry official respond by themselves or even the attorney general will give the prosecutor join the inquiry official which is really necessary for making the case turn to be all together, no separate the investigated authority and prosecuting authority like the willing of the law for protecting the human right and keep in touch about the international relationship.

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยจัดอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ¹ ซึ่งเป็นระบบที่เน้นให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงในคดีตั้งแต่เริ่มต้น เมื่อมีการกล่าวหา หรือมีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในการวินิจฉัยลงความเห็นในเรื่องที่มีการกล่าวหาอย่างถูกต้องเป็นภาวะวิสัย จำต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานทั้งหลายในคดี และเพื่อให้การดำเนินคดีของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากสาธารณชน กระบวนการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายจึงต้องดำเนินไปด้วยความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานภายใต้กรอบของกฎหมาย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องมีเจ้าพนักงานในแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจในแต่ละขั้นตอนที่ต้องมีกฎหมายรองรับและบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจ ที่ไม่ซ้ำซ้อนและเพื่อใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินคดีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่ออำนาจในการปฏิบัติการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนถือเป็นอำนาจที่สำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะการสอบสวนถือเป็นขั้นต้นของการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีผู้แจ้งความหรือร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนอกจากจะแยกการสืบสวนจับกุมจากการสอบสวนแล้วยังแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีด้วย ซึ่งมีผลเท่ากับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนออกจากอำนาจหน้าที่ ของพนักงานอัยการ ในขณะที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในโลกจะถือว่า การสอบสวนกับการฟ้องร้องคดีเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น พนักงานอัยการ ในประเทศเหล่านั้นจึงเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการ

¹ อุดม รัฐอมฤต. (2552, 7 พฤษภาคม). “การให้อัยการของบุคคลในฐานะพยานในชั้นเจ้าพนักงาน.”
ยื่นหยัดบนหลักนิติธรรม. หน้า 259.

สอบสวนตั้งแต่ได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น รวมทั้งมีอำนาจ ทำการสอบสวนด้วยตนเองและในที่สุดก็เป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องร้องคดีหรือไม่ด้วย²

การแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ทำให้พนักงานอัยการ ไม่มีบทบาทเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวน พนักงานอัยการไทยจะเริ่มดำเนินการปฏิบัติงานของตนได้ต่อเมื่อการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสร็จสิ้น แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงจะเริ่มการปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ของตนในขั้นตอนการฟ้องคดีได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการของไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal relation) กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนหรืออำนาจการหรือกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มการดำเนินคดี พนักงานอัยการจะสามารถเริ่มการดำเนินคดีต่อเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวนรูปแบบดังกล่าวจะพบในประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหา เช่น ประเทศอังกฤษ

ส่วนระบบที่พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนหรือดูแลอำนาจการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี พนักงานอัยการอาจเข้ามาดำเนินคดีเองหรือมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแทนก็ได้ นั่น ความสัมพันธ์ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในระบบดังกล่าวเรียกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relation)

ความสัมพันธ์ของพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการในแนวดังนี้ จะพบในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และเบลเยียม เป็นต้น

สำนักงานอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานตามหลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญารับขึ้นต้นต่อจากตำรวจหรือพนักงานสอบสวน จึงได้มีแนวคิดในการอำนาจความยุติธรรมทางอาญาที่มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การสังกัดของพนักงานอัยการจึงเป็นขั้นตอนที่มีผลต่อการอำนาจความยุติธรรมให้กับประชาชนรวมถึงอำนาจประโยชน์ให้กับรัฐและประเทศชาติ การที่พนักงานอัยการเปรียบเสมือนทนายของแผ่นดิน มีหน้าที่ต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและประเทศชาติ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์มีผลสัมฤทธิ์ถึงความถูกต้องในขั้นตอนพิจารณาคดี ก่อนนำตัวผู้กระทำความผิดส่งฟ้องต่อศาล การใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดสมควรถูกฟ้องเพื่อพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริงหรือไม่ หรือผู้นั้นไม่ควรจะถูกฟ้องเมื่อมีเหตุที่ต้องคำนึงถึงเหตุผลในการกระทำความผิด หรือคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน จึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึง

² อุทัย อาทิวะ. (2555). คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 12-13.

ความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นที่ตั้ง ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเป็นพนักงานสอบสวน หรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีความผิดที่ได้กระทำความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ จึงเป็นการพัฒนากฎหมายไปอีกก้าวหนึ่งที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มาเป็นพนักงานสอบสวน หรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสรุปสำนวนคดีให้ชัดเจนขึ้น มิใช่ต่างคนต่างทำงาน เพื่อเพิ่มกระบวนการในการวิเคราะห์และค้นหาพยานหลักฐานในคดีที่มีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือทำให้คดีที่มีลักษณะกระทำเป็นขบวนการใหญ่ ยุ่งยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานมีศักยภาพในการค้นหาความจริงมากยิ่งขึ้น ความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำงาน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญายังล้มเหลว ขาดความร่วมมือที่ชัดเจน และต่างทำงานในหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันเพื่อหน่วยงานของตนเอง มิใช่เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือรัฐ เป็นหลักการที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต่างคนต่างทำงานโดยไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างเช่นผู้พิพากษาได้สวนของฝรั่งเศสที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือในการสืบสวนนั้นได้ ซึ่งบางครั้งอาจต้องถูกศาลยกฟ้องเพราะขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับจำเลยที่ศาลเชื่อถือ ดังนั้นหากมีการพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ควรปรับปรุงองค์กรให้มีความเป็นสากลทำงานโดยร่วมมือกับนานาประเทศ ทำคดีให้มีความโปร่งใส รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรมคุ้มครองสิทธิของประชาชนและของรัฐ มีการทำงานร่วมกันกับพนักงานสอบสวนโดยให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยมีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน อีกทั้งต้องมีหน่วยงานเพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้อยู่ในกรอบของหลักการอำนวยความยุติธรรมที่ถูกต้องและเป็นสากล

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยในยุคก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) เป็นการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบได้ส่วนไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกันเช่นเดียวกับทางยุโรปสมัยก่อน³ ต่อมาเมื่อ ร.ศ. 115 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน และให้ยกเลิกวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลอีกด้วย นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ซึ่งผลแห่งการนี้อาจกล่าวได้ว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้น

³ คณิต ฒ นร. (2519). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” อัยการนิเทศ, เล่มที่ 38, ฉบับที่ 4. หน้า 398.

มา ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคือแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องมาให้อัยการเป็นผู้ปฏิบัติแทนศาลซึ่งมีหน้าที่เพียงพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น งานของอัยการอันเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมเพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ การที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ อัยการในระบบสากลมีงานที่จะต้องทำแบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ ในตอนแรกเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด ตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณา และตอนที่สาม เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ในระบบอัยการที่สมบูรณ์⁴

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมมาก่อนมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาลบปัจจุบัน อัยการเคยมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาครบถ้วนทุกขั้นตอนเช่นเดียวกับระบบอัยการสากล ดังปรากฏหลักฐานอำนาจหน้าที่อัยการในสมัย ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ว่าอัยการ “...เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและได้สวนพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมคนร้ายเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการให้เป็นตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา” นอกจากนี้ยังบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ตามตราสารที่ 26534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 87 บัญญัติว่า “พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจและหน้าที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายและสมัครพรรคพวกซึ่งล่องพระราชอาณาเขตออกจากรั้ว และไต่สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อโรงศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่องพระราชอาณาเขตตามกฎหมายทั้งคอยตรวจตราการลงโทษพระราชอาณาเขตแก่ผู้ผิดให้ต้องคำพิพากษา”⁵

แต่เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 อันเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในฉบับปัจจุบัน แม้จะได้มีบทบัญญัติเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกันเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวน

⁴ โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” *อัยการนิเทศ, เล่มที่ 31 ฉบับที่ 4*, หน้า 486.

⁵ โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). “การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส” *อัยการนิเทศ, เล่มที่ 31, ฉบับที่ 4*, หน้า 342.

⁶ กุลพล พลวัน. “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” และ สุรินทร์ ถั่วทอง. “จากขกกระบัตรสู่อัยการ.” หน้า 54-55.

ฟ้องร้อง⁷ โดยเฉพาะตามบทบัญญัติ มาตรา 2(11) ได้ให้ความหมายการสอบสวนไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ เช่นนี้ย่อมเป็นที่ชี้ชัดว่าการสอบสวนฟ้องร้องไม่อาจแยกจากกันได้ แต่ในทางปฏิบัติระบบการดำเนินคดีของประเทศไทยได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดทั้งนี้ก็ด้วยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาคเดียวกันนั่นเองคือ มาตรา 2 (5) ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ไม่ให้มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาด้วย และมาตรา 2 (6) ให้พนักงานสอบสวนหมายถึงเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่สอบสวนซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานสองฝ่ายคือตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งในอดีตได้มีการโอนอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาไปมาระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจหลายครั้งด้วยกัน แต่ปัจจุบันการสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 และที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509⁸

การแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวผิดหลักสากลอย่างยิ่ง เพราะพนักงานสอบสวน ย่อมมิใช่ผู้นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาล เป็นแต่ผู้รวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเท่ากับว่าพนักงานอัยการเป็นแต่เพียงผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเสนอมาเท่านั้น พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอแก่การพิจารณาสั่งคดีมิได้เนื่องจากตนไม่มีอำนาจสอบสวนต้องกระทำผ่านทางพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำได้หรือไม่เพียงใด หรือเสนอพยานหลักฐานใดไปในทางที่ต้องการได้ ทำให้ทางปฏิบัติพนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลโดยไม่รับผิดชอบ เพราะอัยการทำงานตามสำนวนที่ตำรวจส่งมาเท่านั้น ทั้งที่ตามทฤษฎีระบบอัยการสากลแล้วพนักงานอัยการไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

อย่างไรก็ตามแม้ทางปฏิบัติทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะถือหลักแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีข้อยกเว้นที่ยอมรับถึงอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ คือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมอัยการ (ตำแหน่ง “อธิบดี” และ “รองอธิบดี”) ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 เรื่องการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

⁷ คณิต ณ นคร. (ม.ป.ป). *บันทึกความเห็นของกรมอัยการประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 1.

⁸ กุลพล พลวัน. “ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย.” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 206.

⁹ คณิต ณ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). หน้า 33.

ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ข้อ 8 ให้แก่เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุดตามลำดับ) หรือผู้รักษาการแทน เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร แต่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวได้ถูกใช้มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนปัจจุบันนี้ความเจริญก้าวหน้าของโลกอินเทอร์เน็ต ทำให้ปรากฏความผิดใหม่ๆ ในลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ องค์กรผู้ก่อการร้าย ทั้งการติดต่อสื่อสารการคมนาคมระหว่างประเทศมีความเจริญก้าวหน้า เทคโนโลยีทันสมัยมีประสิทธิภาพสูง ทำให้เป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดโอกาสที่จะกระทำความผิดขึ้นในต่างประเทศ แล้วคนไทยหรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหายหรือมีคนไทยเป็นผู้กระทำความผิดยังต่างประเทศซึ่งอาจมีเหตุต้องถูกดำเนินคดีภายในประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความผิดต่างๆ ที่ก่อให้เกิดขึ้นยังต่างประเทศนั้น นับเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวพันถึงความสัมพันธ์ระดับชาติ การปล่อยปละละเลยไม่พิจารณาตรวจสอบควบคุมอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจของชาติ บทบาทของพนักงานอัยการ ในการอำนวยความสะดวกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจอัยการเพิ่มขึ้นจากเดิมโดยให้อัยการเป็นองค์กรอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอัยการจึงมีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาอาชญากรรม ในปัจจุบันและความเป็นอัยการตามมาตรฐานสากล ซึ่งจากเดิมอำนาจหน้าที่ของอัยการมีเพียงอำนาจฟ้องและการตั้งคดี ได้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มากขึ้นโดยมีการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีหลายประเภท โดยเฉพาะในคดีที่เป็นความผิดตามกฎหมายไทยที่ต้องรับโทษในราชอาณาจักร ซึ่งเดิมเมื่อมีคดีเกิดขึ้นต้องแจ้งให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนทราบก่อนแล้ว อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนในคดีจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้นแทน เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการ ในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำเพื่อจัดการตามอำนาจและหน้าที่ พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจสรุปสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก่อนแล้วจึงส่งสำนวนพร้อมตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการในท้องที่ที่รับผิดชอบ และพนักงานอัยการในท้องที่ดังกล่าวก็มีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้เลยโดยไม่ต้องนำเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณามีคำสั่งก่อนตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 บัญญัติว่า

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทย และจะต้องมีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งรัฐบาลประเทศอื่น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา รีบแจ้งให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษการแทนทราบโดยเร็ว และถ้าเห็นว่าจะแจ้งมาทางหนังสือจะเป็นการล่าช้า ก็ให้แจ้งทางโทรเลข ในหนังสือหรือโทรเลขนั้นอย่างน้อยให้ระบุ

1. นามและสัญชาติของผู้ต้องหา ถ้าปรากฏ
2. ต้องหาว่าทำผิดฐานใด และที่ใด
3. นามและสัญชาติของผู้เสียหาย ถ้าปรากฏ
4. จับตัวผู้ต้องหาไว้ได้แล้วหรืออย่างไร ที่ไหน เมื่อไร

5. ใครเป็นผู้ร้องขอ และร้องขอมายังใคร ในกรณีที่จะฟ้องผู้ต้องหาในศาลไทยได้เฉพาะต่อเมื่อรัฐบาลของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษ

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษการแทนได้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้น เมื่อได้กระทำการสอบสวนแล้ว ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำเพื่อจัดการตามอำนาจและหน้าที่

ข้อ 2. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าควรส่งฟ้องและส่งสำนวน พร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรค 3 นั้น ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้อยู่ในความควบคุมของพนักงานตำรวจผู้สอบสวนในจังหวัดอื่น ให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้แก่พืศคีควบคุมไว้ ณ เรือนจำ

ข้อ 3. เมื่อส่งสำนวนและตัวผู้ต้องหามาถึงพนักงานอัยการดังกล่าวในข้อ 2. แล้ว ถ้าพนักงานอัยการได้วินิจฉัยและมีคำสั่งตามความในมาตรา 143 ว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยไม่มีประกันหรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันเหล่านี้ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานตำรวจที่จะจัดการแก่ผู้ต้องหา หรือเป็นคู่สัญญากับนายประกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 111-112 แล้วแต่กรณี แทนพนักงานอัยการ ส่วนจังหวัดอื่นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ข้อ 4. ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง แต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหาตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ คือ

ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังอธิบดีกรมตำรวจ หรือรองอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อจัดการออกหมายสั่งจับต่อไป

ในจังหวัดอื่นให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทน ให้จัดการดังกล่าวในวรรคก่อน ถ้าเป็นกรณีที่ตกอยู่ในหน้าที่ของอัยการจังหวัดประจำอำเภอ หรืออัยการประจำศาลแขวงได้มีคำสั่งให้ฟ้องแล้ว การแจ้งให้จัดการตามที่กล่าวข้างต้น ให้แจ้งแก่นายอำเภอ หรือผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ ซึ่งสำนักงานของอัยการได้ตั้งอยู่ในเขตอำเภอนั้น”¹⁰

จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการสังคดีที่มีความละเอียดอ่อนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นคดีเพชรซาอุ จึงได้มีการพัฒนาแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการดำเนินคดีจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี จนกระทั่งถึงการฟ้องคดีทำให้ปัจจุบัน ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวน และยังสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนรับผิดชอบสำนวนคดีหรือทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ในคดีความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการนำความรู้ทางกฎหมายมาประสานกับการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อเป็นหลักประกันและเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน และเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลในการทำสำนวนคดีให้รัดกุม รอบคอบในการทำสำนวนคดี ทั้งในทางพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา และในทางพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เนื่องจากคดีความผิดนอกราชอาณาจักรมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูง จึงได้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551¹¹ บัญญัติว่า

“มาตรา 20 ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

¹⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2555). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). หน้า 440.

¹¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. *เรื่องเดิม*. หน้า 82.

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณีเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน”

เป็นกรณีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทย อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนก็ได้ ความผิดที่ได้กระทำความผิดราชอาณาจักรแต่มีโทษตามกฎหมายไทย ได้แก่กรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7, 8 และ 9 นอกจากตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 วรรคแรก ที่แก้ไขใหม่จะกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนได้แล้ว ตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 วรรคสองที่แก้ไขใหม่ ยังกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนได้อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹² อีกทั้งคดีสำคัญบางเรื่องอาจมีความยุ่งยากซับซ้อน

¹² ชัยเกษม นิติสิริ. (2552). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 สอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อาญา มาตรา 20. หน้า 19.

จนยากต่อการที่พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเองโดยลำพัง¹³ และโดยมีเป้าหมายเพื่อให้พนักงานอัยการได้นำความรู้ด้านกฎหมายเข้าไปเสริมเพิ่มเติมในกระบวนการสอบสวน ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่เห็นว่าพนักงานอัยการมีความชำนาญในด้านกฎหมายมากกว่าพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 วรรคสี่ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งกำหนดให้กรณีอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานอัยการ คนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวพนักงานอัยการมิได้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคือพนักงานสอบสวนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย แต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน แต่กฎหมายใช้คำว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานย่อมแสดงว่าพนักงานอัยการให้คำแนะนำได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเท่านั้น แต่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจสำนวนการสอบสวนตามที่พนักงานอัยการต้องการไม่ได้¹⁴ วิธีการสอบสวนดังกล่าวนอกจากจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้มีการร่วมกันระหว่างตำรวจกับอัยการในการค้นหาความจริงซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานอัยการสากล และมาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่นี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งคดีที่พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณีเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว และทำความเข้าใจตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน ซึ่งอัยการสูงสุดจะเป็นผู้สั่งคดีเอง¹⁵

¹³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ.... เรื่องเสร็จที่ 712/2550 (โดยชัยเกษม นิติสิริ). เรื่องเดิม. หน้า 19.

¹⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา อ้างโดย ชัยเกษม นิติสิริ. เรื่องเดิม. หน้า 20.

¹⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 29

วรรคแรก ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยตามข้อ 28 เสร็จสิ้นแล้ว ให้ทำความเข้าใจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเพื่อสั่ง โดยส่งให้พนักงานอัยการ ในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจดำเนินคดีรับไว้แล้วส่งอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนส่งต่อไป

จากเดิมผู้ที่รับมอบหมายนั้นจะเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น ไม่มีพนักงานอัยการร่วมด้วย แต่ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่าจะมอบให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบก็ได้ นอกจากนั้นแม้จะมอบให้พนักงานสอบสวนก็อาจจะมอบหมายให้พนักงานอัยการไปร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้ ในเรื่องความผิดนอกราชอาณาจักรโดยปกติแล้วต้องถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เหตุที่กฎหมายมอบให้อัยการสูงสุด เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ก็เพราะว่าไม่มีท้องที่ที่เป็นเขตอำนาจการสอบสวน เพราะไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย หรือถ้าเกิดก็เกิดเพียงบางส่วน นอกจากนั้นเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวข้องกับรัฐบาลต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นกรณีสำคัญถ้าทำผิดพลาดไปอาจจะทำให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศได้¹⁶

วิทยานิพนธ์นี้จะนำเสนอถึงวิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญา โดยมุ่งศึกษาถึงวิวัฒนาการของอำนาจสอบสวน และบทบาทของพนักงานอัยการในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่องค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องเป็นมาตรฐานสากล มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และในขณะที่เดียวกันก็มุ่งคุ้มครอง ผู้บริสุทธิ์ซึ่งหมายถึงผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยานในคดี ให้พ้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ว่าวิวัฒนาการเรื่องการสอบสวนของพนักงานอัยการดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่อัยการของอัยการต่างประเทศในระบบกฎหมายต่างๆ และจะได้วิเคราะห์ในข้อกฎหมาย ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่อัยการในการเข้าดำเนินการสอบสวนและเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีดังกล่าวรวมทั้งเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ และศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนในบทบาทหน้าที่อื่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานอกจากนี้ยังพิจารณาถึงมาตรการในการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และหามาตรการป้องกันมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและใช้อำนาจไปในทางที่เห็นแก่ประโยชน์ของผู้มีอำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางให้มาตรา 20 ได้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบอัยการสากลต่อไป

¹⁶ ชัยเกษม นิติสิริ. เรื่องเดิม. หน้า 18-20.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการในการดำเนินคดีความผิดนอกราชอาณาจักรทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทาง สภาพปัญหา อุปสรรค ในการที่อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจะเข้าทำการสอบสวนในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่นี้ รวมถึงพิจารณามาตรการในการควบคุมดูแลการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายหน้าที่สอบสวนจากอัยการสูงสุด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่อัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการเข้าดำเนินการสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ จะทำให้การดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกนอกราชอาณาจักรมีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด และพนักงานอัยการ ในบทบาทการเป็นพนักงานสอบสวนยิ่งขึ้น ความรู้ความสามารถของพนักงานอัยการในด้านความชำนาญทางด้านกฎหมายเมื่อนำประสานรวมกันกับความชำนาญด้านสอบสวนในการหาพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ คู่ครองสิทธิของประชาชน และลดความเสียหายให้กับรัฐ รักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการดำเนินคดีจะรวมเป็นไปในแนวทางเดียวกันในการใช้อำนาจในการดำเนินคดี ไม่แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากอำนาจการฟ้องร้องอีก ได้มาตรฐานและสอดคล้องถูกต้องตามระบบกฎหมายสากลมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงวิวัฒนาการอำนาจการสอบสวน และบทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นพนักงานสอบสวน ทั้งในฐานะของอัยการสูงสุดและในฐานะของพนักงานอัยการ ในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ว่าผู้มีอำนาจสอบสวนในความหมายเดิมกับในความหมายใหม่มีความแตกต่างกันอย่างไร ทำไมจึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ และมีความจำเป็นอย่างไร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้การวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ ทำการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำรา ร่างกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสาร และสิ่งพิมพ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของการสอบสวน และอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการในบทบาทของพนักงานสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา และวิวัฒนาการของการสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการทั้งภายนอกประเทศและในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบและวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย ตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ.2551 และตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ. องค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และทำให้ทราบถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนตามกฎหมายอื่น เช่น การสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

บทที่ 2

แนวคิดและวิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญา

ในการศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยมุ่งศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบการดำเนินคดีอาญาอันเป็นที่มาของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้ทราบถึงหลักการและเหตุผลที่พนักงานอัยการจะต้องใช้ในบทบาทของพนักงานสอบสวนในคดีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

2.1 การสอบสวน

2.1.1 ความหมายของการสอบสวน¹

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จากคำนิยามดังกล่าว การสอบสวนมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษเท่านั้น ไม่มีข้อความที่บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ซึ่งกล่าวถึงการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนว่า นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดแล้วยังรวมถึงการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนแสวงหาได้เอง หรือที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหายื่นต่อพนักงานสอบสวนหรือเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาจากบุคคลภายนอก หากสามารถทำให้รู้ตัวผู้กระทำความผิดและ

¹ อุทัย อาทิวะ. เล่มเดิม. เจริญธรรมที่ 2 หน้า 13.

พิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้แล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจรวบรวมเข้าสู่สำนวนการสอบสวนของตนได้²

หลักการตามมาตรา 131 ในปัจจุบันซึ่งกำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เป็นหลักการที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 จากกฎหมายเดิมซึ่งกล่าวถึงการรวบรวมพยานหลักฐานเฉพาะเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาแต่ประการใด

การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้นมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการทำงานที่ตั้งตัวเป็นปรปักษ์กับฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่เริ่มต้นคดี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนยังมีปัญหาในการปรับตัวในการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายใหม่ เนื่องจากกรอบความคิดและทัศนคติในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนยังขึ้นอยู่กับธรรมเนียมปฏิบัติ ประกอบกับการกิจการงานของพนักงานสอบสวนมีจำนวนมาก และล้นแล้วแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนเกือบทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ยากที่พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาที่จะต้องต่อสู้คดีด้วยตนเอง

2.1.2 ประเภทของการสอบสวนและผู้มีอำนาจสอบสวน³

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในระบบกฎหมายไทยได้มีการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี ผู้ที่มีอำนาจทำการสอบสวนคือ พนักงานสอบสวน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายไทยไม่ได้มีแต่เฉพาะพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่เพียงองค์กรเดียว ในปัจจุบันมีพนักงานสอบสวนขององค์กรอื่นที่มี

² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1390/2522 ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นหลักฐานที่พนักงานสอบสวนสืบหาได้เอง หรือที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหายื่นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นพยานหรือที่บุคคลภายนอกส่งมา ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิด.

³ อุทัย อาทิวา. เล่มเดิม. หน้า 15.

อำนาจสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายพิเศษ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าใครคือผู้มีอำนาจสอบสวน จึงต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นการสอบสวนคดีความผิดประเภทใด การแบ่งประเภทของการสอบสวนจะทำให้ทราบว่าใครเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน

2.1.2.1 ผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป⁴

ผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดทั่วไป คือ บุคคลตามที่มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้คือ

“ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาราชการแทน”

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้แบ่งผู้มีอำนาจสอบสวนออกเป็นสองกรณีขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่การกระทำความผิดอาญาเกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับตั้งอยู่

(ก) กรณีที่ความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับอยู่เขตพื้นที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

ผู้มีอำนาจสอบสวนคือ

- (1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
- (2) ปลัดอำเภอ

⁴ อุทัย อาทิวะ. เล่มเดิม. หน้า 16.

(3) ข้าราชการตำรวจสนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

สำหรับบุคคลตาม (2) และ (3) ที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ดังนั้นแม้ปลัดอำเภอซึ่งมิใช่หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือข้าราชการตำรวจสนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งมีหัวหน้าสถานีตำรวจหรือหัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ก็มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเช่นเดียวกับตำรวจ จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่าเมื่อองค์กรผู้มีความสอบสวนมีอยู่สององค์กรเช่นนี้จะมีปัญหาความขัดแย้งกันในเรื่องการใช้อำนาจในการสอบสวนหรือไม่

ในอดีตเคยมีความพยายามทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจเพื่อที่จะเป็นองค์กรหลักในการสอบสวน แต่ในที่สุดก็ยอมรับให้ตำรวจเป็นองค์กรหลักในการสอบสวน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพนักงานฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคแรกอยู่ กล่าวคือพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่และปลัดอำเภอมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหา มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน

สำหรับ “พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่” นั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) บัญญัติว่า หมายความว่า ถึงเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้

- (ก) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ข) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ค) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- (ฅ) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ง) อธิบดีกรมการปกครอง
- (จ) รองอธิบดีกรมการปกครอง
- (ฉ) ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- (ช) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- (ซ) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- (ฌ) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ญ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ฎ) ปลัดจังหวัด
- (ฏ) นายอำเภอ

(๖) ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอและให้หมายความรวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดังที่กล่าวมาแล้วด้วย

คดีความผิดที่พนักงานฝ่ายปกครองเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนมีอยู่หลายประเภท คือ

(1) การเข้าควบคุมการสอบสวนและเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

การเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ข้อ 1 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523 ถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2538 ได้ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในการเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณา และให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

หากการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ผล จะเข้าควบคุมการสอบสวนโดยเข้าเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ

คำพิพากษาฎีกาที่ 300/2527 จำเลยที่ 1 เป็นนายอำเภอ จึงเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยที่ 1 จึงมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือความผิดอาญาอื่นใดที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนได้ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนฝ่ายเดียวนั้นเป็นแต่ระเบียบภายในกระทรวง หาได้ลบล้างอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ จำเลยที่ 1 เป็นผู้ไปจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติด้วยตนเอง ได้ทั้งผู้ต้องหาและยึดไม้กับรถยนต์มาเป็นของกลาง การที่จำเลยที่ 1 สั่งให้สอบตำรวจเอก พ. ทำบันทึกว่าได้แต่ไม้ของกลางอย่างเดียว แสดงว่าจำเลยที่ 1 ประสงค์จะช่วยผู้กระทำความผิดไม่ให้ต้องรับโทษ และในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยผู้ต้องหาไปนั้น จำเลยที่ 1 ได้เป็นผู้สั่งการและรู้เห็นด้วยการกระทำของจำเลยที่ 1 ย่อมเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200

(2) การเข้าควบคุมการสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม

สำหรับกรณีความตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือการตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า “คดีวิสามัญฆาตกรรม” นั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท 0307.1/ว 108 ลงวันที่ 4 มกราคม 2551 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเข้าควบคุมการสอบสวนทุกคดีตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ข้อ 12.4 ซึ่งการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีเหล่านี้ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 140 และสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการว่า เห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง และมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามที่เห็นสมควร สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว สั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน กับฝ่ายตำรวจด้วยก็ได้

(3) การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ. 2554

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการสอบสวนความผิดอาญาในต่างจังหวัดนั้นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่และปลัดอำเภอมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน ฝ่ายปกครองก็ยังคงพยายามที่จะรักษาทบพในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนอย่างเสมอมา จะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายไว้ในข้อ 2 ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
2. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
3. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
4. กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
5. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. กฎหมายว่าด้วยการพนัน
7. กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

8. กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
9. กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
10. กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
11. กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
12. กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
13. กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน

ดินแดน

14. กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
15. กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
16. กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
17. กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
18. กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

19. กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามมาตรา 72 มาตรา 72 ทวิ มาตรา 73 มาตรา 74 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้สอบสวน

และในข้อ 4 วรรคสองและวรรคสามได้กำหนดให้

“ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือนายอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีมีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคสี่ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ในท้องที่กิ่งอำเภอหรืออำเภอที่อยู่ในจังหวัดนั้นก็ได้”

นอกจากนี้ กฎกระทรวงฯ ข้อ 5 ยังได้กำหนดวิธีการสอบสวนในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุอันสมควรไว้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดใดอาจประสานขอให้ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจซึ่งมีอำนาจสอบสวนในจังหวัดนั้นเข้าทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในท้องที่กิ่งอำเภอ อำเภอหรือจังหวัดก็ได้

หลักเกณฑ์ในข้อ 5 นี้ แสดงให้เห็นความจำเป็นของฝ่ายปกครองในการดำเนินการสอบสวนว่า อาจต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนฝ่าย

ตำรวจเข้ามาช่วยในการสอบสวนคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่จำเป็นต้องอาศัยพนักงานสอบสวนซึ่งอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน มีความรอบรู้ความเป็นมาของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามผู้ที่มิอำนาจในการประสานงานกับผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ และเป็นผู้บังคับบัญชาลำดับสูงสุดของจังหวัด ส่วนผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนั้น ก็มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนและเป็นตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาลำดับสูงสุดของตำรวจในจังหวัด จึงเป็นการประสานกันระหว่างผู้บังคับบัญชาลำดับสูงสุดของแต่ละฝ่าย และสามารถตั้งการผู้ได้บังคับบัญชาให้ดำเนินการได้ทันที

วิธีการที่สำคัญสำหรับการสอบสวนซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้คำนึงถึงในการแสวงหาพยานหลักฐาน ก็คือ การกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานในกรณีพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไม่อาจหาพยานหลักฐานในคดีได้ หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอตามบทบัญญัติของข้อ 9 ดังนี้

“ในคดีที่มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคนและเป็นคดีที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองได้พยายามสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานในคดีนั้นได้ หรือพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือบางส่วนได้ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอาจพิจารณากันผู้ต้องหาซึ่งไม่ใช่ตัวการสำคัญไว้เป็นพยาน ทั้งนี้การพิจารณาดังกล่าวให้คำนึงถึงความน่าเชื่อถือของพยานและประโยชน์แห่งคดีด้วย

ในการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำความเข้าใจกับระบบเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุญาตเสนอต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรอนุญาต ให้ทำหนังสือเพื่อขอความเห็นจากพนักงานอัยการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต และเมื่อพนักงานอัยการให้ความเห็นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถือปฏิบัติ ตามความเห็นของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการให้ความเห็นว่าควรอนุญาต ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน และให้สรุปสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น”

บทบัญญัติของกฎหมายกระทรวงฯ ข้อ 9 นี้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานซึ่งเป็นเทคนิคการสอบสวนพิเศษประการหนึ่งอันเป็นสำหรับการสอบสวนโดยเฉพาะในคดีซึ่งผู้ต้องหาเป็นตัวการใหญ่หรือเป็นผู้มีอิทธิพล พนักงานสอบสวนจำเป็นต้องอาศัยผู้ร่วมกระทำความผิดซึ่งมิใช่ตัวการสำคัญให้ข้อมูลที่สำคัญซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานลงโทษตัวการใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลได้

อนึ่งบทบัญญัติข้อ 9 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนเป็นอย่างมาก และสะท้อนถึงความรอบคอบของผู้ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ซึ่งคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการสอบสวนคดีอาญาของฝ่ายปกครอง เนื่องจากบทบัญญัติข้อ 9 ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นควรอนุญาตตามความเห็นของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองที่เสนอให้มีการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหนังสือเพื่อขอความเห็นจากพนักงานอัยการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต และเมื่อพนักงานอัยการให้ความเห็นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถือปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

หากพิจารณาจากเนื้อหาของกฎกระทรวงฉบับนี้แล้ว แสดงว่าฝ่ายปกครองยังคงรักษาสถานะความเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไว้อย่างเหนียวแน่น ไม่ยอมให้อำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งหมดในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจแต่เพียงผู้เดียว

กฎกระทรวงฉบับนี้บัญญัติไว้ในข้อ 1 ว่า จะใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2554 ดังนั้น ครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 18 มิถุนายน 2555 กฎระเบียบอีกประการหนึ่งที่แสดงว่าฝ่ายปกครองยังคงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการสอบสวนอยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบันคือ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งยังคงใช้บังคับกับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจในการดำเนินคดีจนกระทั่งปัจจุบัน

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 จึงไม่น่าจะมีผลบังคับใช้อีกต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสามารถตราขึ้นใช้บังคับกับผู้อยู่ใต้ปกครองบังคับบัญชาได้จะต้องเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาเท่านั้น ส่วนเรื่องอำนาจสอบสวนไม่ใช่เรื่องของการปกครองบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมที่ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะวางข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไร จะต้องตราเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ดช 0004.6/2258 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2544 หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้อยู่ใน

สังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมจะยังมีผลบังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจอยู่หรือไม่⁵

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ไม่มีผลกระทบถึงข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับโดยมีมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารองรับหลักการในเรื่องนี้ไว้แล้ว ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็อาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 2.5 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 ข้อที่ 3 แต่งตั้งเจ้าพนักงานตำรวจเป็นพนักงานสืบสวนสอบสวน โดยให้เป็นพนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาร่วมกันทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญๆ หลายคดี

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2543 ก็อ้างถึงความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า การถือปฏิบัติงานราชการตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 16 นอกจากนี้ ศาลฎีกาก็ยังเคยอ้างถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6732/2548⁶ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2529/2549⁷

⁵ อุทัย อาทิวะ. เล่มเดิม. หน้า 26.

⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6732/2548

การที่จำเลยทั้งสองฎีกาโต้แย้งว่าการสอบสวนดำเนินคดีนี้เป็นไปโดยไม่ถูกต้องเพราะพันตำรวจโท ว. รองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอสีคิ้วไม่มีอำนาจสอบสวนนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า เหตุคดีนี้เกิดขึ้นที่ตำบลนากลาง อำเภอสูงเนิน ซึ่งมีพันตำรวจโท ช. เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18 ส่วนที่มีพันตำรวจโท ว. เข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนในเรื่องนี้ด้วยก็เป็นเรื่องที่พันตำรวจตรี ถ. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครราชสีมาแต่งตั้งเป็นพิเศษเกี่ยวกับการสอบสวนพยานหลักฐานในคดีนี้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 2.3 ตามคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดนครราชสีมา ที่ 310/2542 เรื่องแต่งตั้งพนักงานสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2542 ที่แนบท้ายคำแก้ฎีกา ดังนั้น พันตำรวจโท ว. จึงมีอำนาจหน้าที่เป็น พนักงานสอบสวนและมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับคดีนี้ได้ทั้งสิ้นแม้ว่าในต่างจังหวัดจะมีพนักงาน

เขตอำนาจสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ⁷ เป็นกรณีของการสอบสวนในความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ส่วนกรณีที่ความผิดเกิดในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ไม่มีปัญหาต้องพิจารณาเรื่องอำนาจสอบสวนของฝ่ายปกครอง เพราะผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดที่เกิดในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีแต่เฉพาะเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น

(ข) กรณีที่การกระทำความผิดอาญาเกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตกรุงเทพมหานคร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสองบัญญัติว่า “สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนกรณีที่ความผิดอาญาเกิด หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตกรุงเทพมหานคร จึงมีแต่เฉพาะข้าราชการตำรวจหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18 วรรคสอง พนักงานฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจสอบสวนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

สอบสวนที่เป็นฝ่ายปกครองด้วยก็ตาม แต่ส่วนใหญ่การสอบสวนคดีดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจ เจ้าพนักงานตำรวจจึงเป็นบุคลากรหลักของการใช้อำนาจสอบสวน ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดใดหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า การกระทำความผิดดังกล่าวได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือไม่.

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2529/2549

การสอบสวนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) ประกอบมาตรา 18 เมื่อเหตุที่อ้างว่าจำเลยจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนของกลางแก่ ส. เกิดที่บ้านในอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร โดยไม่ปรากฏว่าจำเลยกับ ส. ร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนของกลางไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายภายหลังจากนั้นอีกประการใด ห้องที่ซึ่งจำเลยถูกจับก็อยู่ในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกำแพงเพชร และไม่ปรากฏเหตุอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ที่จะทำให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอปางศิลาทองมีอำนาจสอบสวนได้ ทั้งถือไม่ได้ว่าเป็นการทำการแทนพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128 บัญญัติไว้ การสอบสวนจำเลยโดยพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอปางศิลาทองจึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการสอบสวนตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง.

การดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้วางไว้เกี่ยวกับเขตอำนาจสอบสวนนั้น ยังมีข้อพิจารณาที่พนักงานสอบสวนจะต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติงานอยู่อีกหลายประการดังต่อไปนี้⁸

(1) พนักงานสอบสวนจะต้องพิจารณาประการแรกว่า คนมีอำนาจสอบสวนเหนือความผิดที่เกิดขึ้นหรือไม่

เพราะถ้าการกระทำความผิดไม่ได้เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนพนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจสอบสวน หากไปทำการสอบสวนเข้า ถือว่าการสอบสวนไม่ชอบ ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออำนาจ การฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วย เพราะตามบทบัญญัติของมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ห้ามพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน การสอบสวนที่ไม่ชอบก็ถือว่าไม่มีการสอบสวนมาก่อน และหากพนักงานอัยการฟ้องคดีที่ไม่มีการสอบสวนหรือการสอบสวนไม่ชอบ ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง หากมีข้อผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้น จำเลยจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีเพื่อตัดอำนาจฟ้องของโจทก์เป็นประการแรก

ศาลฎีกาเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” นั้น การสอบสวนตามมาตรา 120 นี้ ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) ประกอบด้วยมาตรา 18 เมื่อเหตุคดีนี้เกิดในเขตท้องที่สถานีตำรวจภูธรลำปางได้ อำเภอลี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พันตำรวจโท ม. เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อก็ไม่มีอำนาจสอบสวนเพราะคดีเกิดนอกเขตอำนาจของตนและไม่มีเหตุอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 วรรคสอง ที่จะทำให้ตนมีอำนาจสอบสวนได้ ทั้งถือไม่ได้ว่าเป็นการทำการแทนพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128 บัญญัติไว้ การสอบสวนดังกล่าวจึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ร้อยตำรวจโท จ. พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรลำปางได้สอบสวนจำเลยที่ 1 และที่ 2 ทำแผนที่เกิดเหตุ ตรวจสถานที่เกิดเหตุ และบันทึกการนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพของจำเลยที่ 2 จะฟังว่า การสอบสวนคดีนี้ชอบด้วยกฎหมายแล้วเพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องทำการสอบสวนอย่างน้อยเพียงใดดังที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยก็ไม่ได้ เพราะไม่ปรากฏว่าร้อยตำรวจโท จ. เห็นว่าการสอบสวนเฉพาะของตนเป็นการสอบสวนเสร็จแล้วตามที่บัญญัติไว้

⁸ อุทัย อาทิวา. เล่มเดิม. หน้า 29.

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ดังนี้ การสอบสวนของร้อยตำรวจโท จ. จึงเป็นการสอบสวนเพียงบางส่วนของคดี เมื่อการสอบสวนทั้งคดีรวมการสอบสวนของพันตำรวจโท ม. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วย การสอบสวนคดีนี้จึงไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และไม่เป็นการสอบสวนตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง คำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมของผู้เสียหายย่อมเป็นอันตกไปด้วย

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531⁹ ศาลฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ของการสอบสวนไว้ว่า ถ้าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวนเป็นการสอบสวนเพียงบางส่วน และได้รวมการสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจสอบสวนเหนือคดีนั้นอันไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วยดังนี้ ถือว่าการสอบสวนคดีนี้ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และมาตรา 120 อัยการ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12934/2553¹⁰ วินิจฉัยว่า ในคดีความผิดฐานหมิ่นประมาทที่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจการสอบสวนเหนือคดี

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 การสอบสวนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) ประกอบด้วยมาตรา 18 เมื่อเหตุเกิดในเขตท้องที่สถานีตำรวจภูธรลำโรงใต้ ม. เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อยอมไม่มีอำนาจสอบสวน เมื่อไม่มีเหตุอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บรรคสองที่จะทำให้ ม. มีอำนาจสอบสวนได้ ทั้งถือไม่ได้ว่าเป็นการทำการแทนพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128 บัญญัติไว้การสอบสวนพยานผู้กล่าวหาของ ม. จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ จ. พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรลำโรงใต้จะสอบสวนจำเลย ทำแผนที่เกิดเหตุ ตรวจสถานที่เกิดเหตุและทำบันทึกการนำชี้ที่เกิดเหตุ ประกอบคำรับสารภาพของจำเลยก็ไม่ทำให้การสอบสวนคดีนี้ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ปรากฏว่า จ. เห็นว่าการสอบสวนเฉพาะส่วนของตนเป็นการสอบสวนเสร็จแล้วตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 การสอบสวนของ จ. เป็นการสอบสวนเพียงบางส่วนของคดี เมื่อการสอบสวนทั้งคดีรวมการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วยการสอบสวนคดีนี้จึงไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และไม่เป็นการสอบสวนตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมของผู้เสียหายย่อมตกไปด้วย ข้อที่ว่า การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุอยู่ในส่วนลักษณะคดี ศาลฎีกาพิพากษาลงไปถึงจำเลยที่มีได้ฎีกาด้วย.

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12934/2553

การสอบสวนตาม ป.วิ.อ. มาตรา 120 ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามที่ระบุไว้ใน ป.วิ.อ. มาตรา 2 (6) ประกอบด้วยมาตรา 18 เมื่อเหตุเกิดในเขตท้องที่สถานีตำรวจภูธรตำบลกลางใหญ่ จังหวัดอุดรธานี ร. พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลวังทองหลางจึงไม่มีอำนาจสอบสวน ทั้งถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำการ

ความผิดซึ่งกระทำลงในเขตอำนาจของตนนั้น แม้จะปรากฏว่ามีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน อีกท้องที่หนึ่งซึ่งไม่มีเขตอำนาจการสอบสวนเหนือคดีนั้นอันเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายก็ตาม คงมีผลเพียงทำให้คำให้การในส่วนของการสอบสวนซึ่งกระทำลงโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้เท่านั้น หาเป็นเหตุให้การสอบสวนเสีย ไปทั้งหมดไม่ การสอบสวน คดีนี้ชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 18 และมาตรา 120

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าแม้การสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวน สน. วังทองหลาง ซึ่งไม่มีอำนาจสอบสวน เพราะคดีเกิดขึ้นนอกเขตอำนาจของตนและไม่มีเหตุอื่นที่จะทำให้ตนมี อำนาจสอบสวนได้ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 18 วรรคสอง และถือไม่ได้ว่าทำการแทนพนักงานสอบสวน ผู้มีอำนาจตาม ป.วิ.อ. มาตรา 128 อันทำให้การสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การ ที่พนักงานสอบสวน สภ.ต. กลางใหญ่ได้ทำการสอบสวนผู้เสียหายและนาง อ. พยานอีกครั้งหนึ่ง ถือได้ว่าการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว การที่พนักงานสอบสวน สน. วังทองหลางทำการสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในคดีนี้ นั้น ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป ทั้งหมดคงมีผลเพียงทำให้คำให้การดังกล่าวไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้เท่านั้น การสอบสวน คดีนี้จึงชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 18 และมาตรา 120

ข้อเท็จจริงของคดีในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 กับที่ 12934/2553 มีความใกล้เคียง กัน เนื่องจากการสอบสวนคดีโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจกับพนักงานสอบสวนที่ไม่มี เขตอำนาจและศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ไม่มีเขตอำนาจการ สอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยกันทั้งคู่ แต่ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 นั้นศาลฎีกา ได้วินิจฉัยว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวน เพียงบางส่วนซึ่งยังไม่แล้วเสร็จตามที่บัญญัติไว้ใน ป.วิ.อ. มาตรา 140 เมื่อมารวมกับการสอบสวนที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจสอบสวนด้วย ก็ทำให้การสอบสวนคดี

แทนพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตาม ป.วิ.อ. มาตรา 128 บัญญัติไว้ การที่ ร. สอบสวนโจทก์ร่วม และ อ. จึงเป็น การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลวังทองหลางส่งสำนวน การสอบสวนไปให้รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรตำบลกลางใหญ่ พ. พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบล กลางใหญ่ ได้สอบสวนโจทก์ร่วมและ อ. อีกครั้งหนึ่ง แม้ อ. จะให้การยืนยันตามคำให้การที่ให้ไว้ต่อพนักงาน สอบสวนสถานีตำรวจนครบาลวังทองหลางทุกประการก็ตาม แต่ อ. ก็ได้ ให้การเกี่ยวกับรายละเอียดการกระทำ ความผิดของจำเลยไว้ด้วย ถือได้ว่าการสอบสวนโจทก์ร่วมและ อ. โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว ส่วน ที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลวังทองหลางได้สอบสวนโจทก์ร่วมเพิ่มเติมตามใบต่อคำให้การนั้น คงมี ผลเพียงทำให้คำให้การดังกล่าวไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้เท่านั้น หาเป็นเหตุให้การสอบสวนเสียไป ทั้งหมดไม่ เมื่อการสอบสวนของ พ. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นการสอบสวนชอบแล้ว การสอบสวนคดี นี้จึงชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 18 และมาตรา 120 โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง.

ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม ป.วิ.อ. มาตรา 18 และมาตรา 20 ซึ่งคล้ายกับการสอบสวนไม่ชอบที่กระทำโดยพนักงานสอบสวน ที่ไม่มีอำนาจมีผลทำให้การสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจเสียไปด้วย

ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12934/2553 นั้นไม่มีประเด็นวินิจฉัยว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจแล้วเสร็จตามความใน ป.วิ.อ. มาตรา 140 หรือไม่ เท่ากับการสอบสวนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีการสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจอันทำให้การสอบสวนในส่วนนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่มีผลกระทบต่อสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ประการใด ศาลฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ไว้เพียงว่าผลของการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่กระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้จะรับฟังคำให้การของพยานเป็นพยานหลักฐานไม่ได้เท่านั้น ซึ่งเป็นแนวโน้มของคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในระยะเวลาที่ผ่านมาที่พยายามตีความจำกัดขอบเขตของการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แคบลงเมื่อพิจารณาผลของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12934/3553 แล้ว น่าจะถือได้ว่าศาลฎีกาได้ตีความจำกัดขอบเขตของการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แคบลง เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายต่อการอำนวยความยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงของคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 นั้น การสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจยังไม่แล้วเสร็จ ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12934/2553 นั้น การสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจ ไม่มีปัญหาดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 แต่ประการใด

(2) พนักงานสอบสวน กองปราบปราม มีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดคดีอาญาทั้งปวงได้ทั่วราชอาณาจักร¹¹

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4591/2553

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การสอบสวนความผิดของจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137, 177, 180, 267 และ 268 โดยพันตำรวจโท พ. ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนในท้องที่เกิดเหตุชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ เห็นว่าพันตำรวจโทพิชิตเป็นพนักงานสอบสวนประจำแผนก 4 กองกำกับการ 2 กองปราบปรามตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทยประกาศ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2515 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้บังคับขณะที่มีการสอบสวนคดีนี้ได้กำหนดอำนาจของการปราบปรามไว้ว่า “กองปราบปรามมีเขตอำนาจการรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดคดีอาญาทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร” พันตำรวจโท พ. เจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปรามย่อมมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนความผิดคดีอาญาทั้งปวงได้ทั้งราชอาณาจักรทั้งปรากฏว่าพันตำรวจโท พ. ยังได้ขออนุญาตดำเนินการคดีนี้ต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว เมื่อพันตำรวจโท พ. แจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่จำเลยในข้อหาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137, 177, 180, 267 และ 268 แล้วทำการสอบสวนในความผิดข้อหาดังกล่าว การสอบสวนย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้ว.

(3) ถ้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการสอบสวนแล้ว จะทำการสอบสวน ณ ที่ใดก็ได้แล้วแต่จะเห็นสมควร แม้สถานที่ทำการสอบสวนจะอยู่นอกเขตอำนาจของตน ก็ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป¹²

(4) การสอบสวนคดีความผิดต่อแผ่นดิน พนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องรอคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย สามารถทำการสอบสวนได้เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น¹³

ที่กล่าวมาแล้วเป็นกรณีที่ความผิดเกิดในราชอาณาจักรซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนตามหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่ในกรณีที่ความผิดเกิดนอกราชอาณาจักรซึ่งสามารถลงโทษได้ตามกฎหมายไทยนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้กำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้แตกต่างกัน

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 661/2490

คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า เหตุการณ์นี้เกิดที่อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร และพยานโจทก์ต่างก็มีภูมิลำเนาอยู่ที่อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร แต่นายร้อยตำรวจเอก ส. รองผู้กำกับตำรวจจังหวัดพิจิตรและในขณะนั้นเป็นผู้รักษาการแทนผู้กำกับการด้วย ได้นำพยานดังกล่าวไปทำการสอบสวนเรื่องนี้ที่โรงแรมในอำเภอชุมแสง จังหวัด นครสวรรค์.

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10561/2546

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 3 ให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรผู้ทำการแทนกรมศุลกากรออกข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการของกรมศุลกากรเป็นไปโดยเรียบร้อยตามหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจยึดทรัพย์สินอันพึงรับตามมาตรา 24 แต่บทกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติว่าการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้เฉพาะกรมศุลกากร โดยอธิบดีกรมศุลกากรเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดหรือมีอำนาจร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยหากไม่มีการร้องทุกข์แล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนในความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนคดีในความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เช่นเดียวกับคดีอาญาแผ่นดินทั่วไป เมื่อความผิดฐานช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจำนำ หรือรับไว้โดยประการใดซึ่งของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงอากร ข้อห้ามหรือข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐย่อมเป็นหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานตำรวจที่จะสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด และพนักงานสอบสวนย่อมทำการสอบสวนเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดอาญาทั้งปวงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 และมาตรา 18 ประกอบด้วยมาตรา 121 ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าอธิบดีกรมศุลกากรจะได้มอบหมายให้ผู้ใดแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการเอาผิดแก่จำเลยหรือไม่ การสอบสวนของพนักงานสอบสวนกระทำโดยชอบแล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง.

2.1.2.2 องค์การที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาประเภทอื่น

นอกจากจะมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นหลักแล้ว ปัจจุบันได้มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวน หรือ ร่วมการสอบสวน หรือใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมและความจำเป็นตามภารกิจขององค์กรนั้น เช่น

(1) กฎหมายบัญญัติให้เป็นพนักงานสอบสวน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 160 วรรคแรก ได้บัญญัติให้ “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์” เป็น “พนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. “เป็นพนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 และมาตรา 29 วรรคแรก บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” เป็น “พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ และมี “อำนาจในการสืบสวนสอบสวน” เฉพาะความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเป็น “พนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในท้องที่ใดไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 255 ได้ยกเลิกความในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยบัญญัติให้

“มาตรา 20 ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2442 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานคณะกรรมการและ

กรรมการ ป.ป.ช.เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” และ “มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการสอบสวนตามมาตรา 14 “มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 7 บัญญัติให้บุคคลหลายฝ่ายรวมทั้งพนักงานอัยการขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ โดยในการรวบรวมพยานหลักฐานให้ “พนักงานอัยการ” มี “อำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 60 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือ ผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 “มาตรา 17 ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

หมายเหตุ: นอกจากมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามมาตรา 17 แล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

“มาตรา 16 ในการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใด ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้”

(2) กฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะอย่างกว้างขวาง ทั้งในการป้องกันและปราบปรามและมีอำนาจสอบสวนด้วย เช่น

พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551

มาตรา 31 การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ และดำเนินการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นคำสั่งบังคับของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) กฎหมายบัญญัติให้องค์กรอื่นเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน

พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2535 มาตรา 38 เมื่อปรากฏว่าผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้นำเข้า เพื่อขายหรือผู้ขายใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยได้รับอนุมัติจากเลขาธิการมีอำนาจจับกุมผู้นั้น เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

ในกรณีมีเหตุอันสมควร เลขาธิการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการร่วมกับพนักงานสอบสวนได้ตามระเบียบที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวง

มหาดไทย ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

มาตรา 19 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 (1) ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา¹⁴

2.2.1 หลักฟังความทุกฝ่าย

จากการที่ระบบกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะให้การแก้ข้อกล่าวหาได้ เขาจะต้องทราบว่าถูกกล่าวหาว่าอย่างไรก่อน ดังนั้น จึงต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอันเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย (audiatur et altera pars)¹⁵ ซึ่งหลักฟังความทุกฝ่ายนี้ เป็นหลักกฎหมายประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ที่ใช้ในศาลมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษ โดยให้ศาลหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องฟังความจากคู่ความทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาโดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้คดี และเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาพอสมควรในการให้การแก้ข้อกล่าวหา นั้น ซึ่ง “หลักฟังความทุกฝ่าย” (audiatur et altera pars) นั้นหมายความว่า “จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหาได้” จากเนื้อหาของ “หลักฟังความทุกฝ่าย” นี้เอง จึงต้องสอบสวนปากคำผู้ต้องหาก่อนเสมอ ดังที่ มาตรา 120 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในคดีนั้นก่อน” และมาตรา 2 (11) บัญญัติไว้ว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” จากบทบัญญัติมาตรา

¹⁴ อึ้งพรณัฐ คำภูเวียง. (2555). เขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญา. *อัยการนิเทศ* (หนังสือราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด), เล่มที่ 77. หน้า 46-49.

¹⁵ กณิต ฉนกร. (2551). การสอบสวนผู้ต้องหา. *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. หน้า 105-115.

120 นี้เอง จึงแสดงให้เห็นว่า แม้จะได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานจนฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแล้วก็ตาม แต่ก่อนที่จะฟ้องคดีจะต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา ก่อนฟ้องคดีเสมอ เพราะหัวใจสำคัญของบทบัญญัติแห่งมาตรา 120 นี้ คือ ต้องการสอบปากคำผู้ต้องหานั่นเอง¹⁶

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีคดีใดเกิดขึ้นหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นก็ตกเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องเริ่มดำเนินคดีนั้น กล่าวคือ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเริ่มสอบสวนคดีนั้นและตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 การสอบสวนกระทำโดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิประกอบกับผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาเป็นประธานในคดีการใช้มาตรการบังคับ เช่น การจับ การควบคุมหรือขังนั้น โดยทั่วไปจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เท่านั้น ฉะนั้น การสอบสวนโดยไม่มีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาเลยจึงย่อมมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบข้อเท็จจริงไปแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนย่อมสามารถสรุปผลการสอบสวนส่งสำนวน การสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาได้โดยทีเดียวเพราะเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วพนักงานสอบสวนก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับใดๆ แก่ผู้ต้องหาได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ความจำเป็นในการสอบสวนผู้ต้องหาไม่มีอยู่เลย แม้ว่าในการดำเนินคดีอาญา ในระบบกล่าวหาผู้ต้องหาสิทธิที่จะไม่ให้การใดๆ เลยก็ได้ แต่ในบางกรณีที่หากจะได้ฟังคำให้การของผู้ต้องหาด้วยแล้วจะทำให้การตรวจสอบความจริงของเจ้าพนักงานมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้น ในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา

นอกจากนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องผู้ใดผู้หนึ่งจะต้องได้รับหลักประกันว่าเขาได้ทราบและมีโอกาสแก้ตัวได้แล้วตามหลักฟังความทุกฝ่าย เหตุนี้จะต้องได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วและได้มีการสอบสวนผู้ต้องหาแล้วด้วยพนักงานอัยการจึงจะยื่นฟ้องคดีนั้นได้นั่นเอง นอกจากนี้การที่กฎหมายบังคับให้ต้องมี “การแจ้งข้อหา” ให้ผู้ต้องหาทราบนั้น ก็สืบเนื่องมาจากสิทธิของผู้ต้องหา ในการที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ในฐานะที่เขาเป็น “ประธานในคดี” และสิทธิดังกล่าว ก็คือ “สิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหา” การไม่แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบมีผลทำให้พนักงานอัยการ ฟ้องคดีนั้นไม่ได้ตามนัยแห่งมาตรา 120 ที่ว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” บทบัญญัติมาตรา 120 นี้ หมายความว่า แม้จะได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดแล้ว ซึ่งตามมาตรา 130 สามารถกระทำได้โดยผู้ต้องหาไม่

¹⁶ คณิต ฌ นร. (2555). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). หน้า 69-71 และ
ณรงค์ ใจหาญ. (2552). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (เล่ม 1) (พิมพ์ครั้งที่ 10). หน้า 37-38.

จำต้องอยู่ด้วย และเมื่อกรณีฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำตามที่ถูกล่าหานั้นจริง ก็ต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาแก้ข้อหาได้ กล่าวคือ ต้องมีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาตามนัยแห่งมาตรา 134 เสียก่อน พนักงานอัยการจึงจะฟ้องคดีได้ แม้ว่าตามกฎหมายผู้ต้องหาจะมี “สิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การ” อย่างไรก็ได้ก็ตาม แต่ถ้าผู้ต้องหาเต็มใจให้การแล้ว กรณีอาจเป็นการช่วยขจัดความผิดพลาดของการสอบสวนคดีนั้นได้ อันจะเป็นการช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้แต่ต้นมือ¹⁷

2.2.2 หลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว

หลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวนี้ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นกร ได้กล่าวไว้ว่า “การสอบสวนในส่วนหนึ่งเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและโดยที่ในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานี้ ผู้ถูกล่าหาเป็นประธานในคดี ฉะนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีก็อาจกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้อหนึ่งที่ว่า บุคคลจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (ne bis in idem)¹⁸ ซึ่งโดยหลักแล้วอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักรและอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว มิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ได้ ส่วนการกำหนดเขตอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และมาตรา 19 นั้น เป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่ในทางบริหารขององค์กรตำรวจเพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้นเพื่อป้องกันการเกี่ยงจนการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และป้องกันมิให้สิทธิของบุคคลที่จะถูกสอบสวนถูกกระทบกระเทือนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและจากการกระทำของเจ้าพนักงานด้วยเหตุที่เจ้าพนักงานอาจอาศัยอำนาจสอบสวนดังกล่าวทำการสอบสวนผู้ต้องหานอกเขตที่มีเขตเกาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันจะส่งผลให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกกระทบกระเทือนโดยการกระทำของอำนาจรัฐได้ ดังนั้น เขตอำนาจสอบสวนโดยหลักแล้วต้องถือว่าเป็นอำนาจเดียวมิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ได้ และด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้มีการชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวไว้ทั้งกรณีของท้องที่จังหวัดเดียวกันและกรณีต่างจังหวัดกัน ดังนั้นตามกฎหมายแล้วไม่ว่าจะเป็น “การแย้งกัน” หรือ “การแย้งกัน” ในการทำหน้าที่ที่ต้องชี้ขาดให้เป็นไปตาม “หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน” (ne bis in idem) ทั้งสิ้น จากเนื้อหาของ “หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน” (ne bis in idem) นี้ หากพิจารณาความคิดเบื้องหลังของตัวบท

¹⁷ คณิต ฅ นกร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 32, หน้า 197-198.

¹⁸ คณิต ฅ นกร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 32, หน้า 444.

กฎหมายให้ถ้อยคำอย่างเข้าใจแล้ว กรณียังสื่อแสดงด้วยว่าในการสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวนไม่ว่าในท้องที่จังหวัดเดียวกันหรือต่างจังหวัดกัน มีหน้าที่ต้องร่วมมือประสานงานกันในการสอบสวนคดี การที่พนักงานสอบสวนหลายหน่วยงานต่างคนต่างทำหน้าที่สอบสวนในเรื่องเดียวกันหรือแย้งกันทำหน้าที่ย่อมทำให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือนร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง หรือหากพนักงานสอบสวนแย้งกันหรือเกี่ยงกันทำหน้าที่แล้วก็ย่อมกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า จะไม่มีที่ใดหรือคดีใดที่อยู่นอกอำนาจการสอบสวน ดังนั้น กรณีที่การสอบสวนไม่ชอบเพราะเหตุพนักงานสอบสวนไม่มีเขตอำนาจทำการสอบสวนตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกานี้ๆ จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เลย

2.3 วิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญา

การเป็นพนักงานสอบสวนนั้น มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง กลับไปกลับมาระหว่างพนักงานสอบสวนที่เป็นฝ่ายปกครอง หรือพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงควรทราบประวัติความเป็นมาแห่งการสอบสวนคดีอาญาบ้าง ดังนี้

2.3.1 การสอบสวนก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477

การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย ตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา แบ่งออกเป็น¹⁹

(1) การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี และอำเภอขึ้นนอกของกรุงเทพมหานคร

เมื่อการปกครองบ้านเมืองยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ได้มอบอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาไว้กับอำเภอ และมอบอำนาจการปราบปรามจับกุมให้ตำรวจ นอกจากนี้ยังให้ตำรวจอยู่ในอำนาจปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภออีกด้วย ตามพ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับแรกได้ประกาศใช้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 หรือรัตนโกสินทร์ศก 116 ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมยุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้แก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ใหม่เพื่อให้ตรงกับกรปกครองท้องที่ในขณะนั้นเพราะวิธีการปกครองราชอาณาจักรได้ถูกจัดการเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับหลายอย่าง โดยยกเลิกฉบับ พ.ศ. 2440 และประกาศใช้พ.ร.บ.

¹⁹ วิรัช พันธุมะผล. “ความยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญา.” เรื่องประวัติความเป็นมาแห่งการสอบสวนคดีอาญา, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา, นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 34 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2534-2535. หน้า 16-46.

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน (พ.ร.บ.ฉบับนี้ร่างขึ้นและประกาศใช้ในสมัยที่เจ้าพระยามหิธรเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย)

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับใหม่ ได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานในชั้นอำเภอคือกรรมการอำเภอ การจับกุมไต่สวนชั้นแรกเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอ แล้วส่งให้ขกกระบัตรเมืองทำการสอบสวนฟ้องร้องต่อไป ต่อมาผู้มีสำเร็จวิชาการศึกษาจากโรงเรียนปกครองของกระทรวงมหาดไทย และโรงเรียนมหาดเล็กได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอำเภอมากพอแล้ว ทางราชการจึงได้โอนงานสอบสวนคดีจากขกบัตรเมืองไปให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอปฏิบัติ ส่วนการจับกุมปราบปรามคงเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ตามเดิม

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 (ข้อบังคับฉบับนี้ใช้บังคับมาจนถึงรัชสมัยรัชกาลที่ 7 จึงถูกยกเลิก) กำหนดตำแหน่งพนักงานปกครองอำเภอใหม่ว่า

ในอำเภอหนึ่งให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นแผนการอยู่ในความบังคับบัญชาของนายอำเภอ คือ

ปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

ปลัดตำรวจอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย (แต่ตามทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนี้เลย)

พนักงานเจ้าหน้าที่แผนกอื่น

(2) การสอบสวนคดีอาญาในอำเภอชั้นในของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

ก่อนที่จะรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาลมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองเมืองในมณฑลกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ และมีเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เมื่อรวมกับกระทรวงมหาดไทยแล้วก็มีสมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปกครองกรุงเทพฯ อย่างเดียวกับสมุหเทศาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ

มณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งภายหลังเรียกว่ากรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็นจังหวัด เช่นเดียวกับมณฑลอื่นๆ ซึ่งมีจังหวัดต่างๆ อยู่ในเขตปกครองแต่ผู้ปกครองจังหวัดในมณฑลกรุงเทพฯ ไม่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เรียกว่านครบาลประจำจังหวัด

การแบ่งเขตการปกครองในกรุงเทพฯ แบ่งออกเป็นอำเภอเช่นเดียวกับในส่วนภูมิภาค แต่ผัดกันที่อำเภอในจังหวัดพระนครมี 2 ชนิดคือ อำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก (มีมาแต่รัชกาลที่ 5) ซึ่งอำเภอชั้นในกับอำเภอชั้นนอกแตกต่างกัน ดังนี้

ก. อำเภอชั้นในไม่ให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บังคับทุกมาตราส่วน อำเภอชั้นนอกจัดระเบียบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทุกมาตรา

ข. อำเภอชั้นใน แบ่งเขตการปกครองของอำเภอออกเป็นตำบลเท่านั้น ไม่มีหมู่บ้าน และตำบลก็ไม่มีกำนัน แพทย์ และสารวัตรกำนันเป็นผู้ปกครอง

อำเภอชั้นในของกรุงเทพฯ เดิมมี 7 อำเภอ เมื่อถึงพ.ศ. 2465 จัดตั้งใหม่เป็น 25 อำเภอ คือ ในกรุงเทพฯ 19 อำเภอ ธนบุรี 6 อำเภอ และเปลี่ยนเรียกว่าเขตชั้นในพระนคร และเขตชั้นนอกพระนคร แต่จำนวนอำเภอจะมีเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาบ้าง

การสอบสวนคดีอาญาในเขตชั้นในเป็นของตำรวจนครบาลดำเนินการ ส่วนเขตชั้นนอกเป็นของกรมการอำเภอดำเนินการ

ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดหน้าที่ของกรมการอำเภอไว้ทั้งคดีอาญาคดีแพ่ง รวมทั้งการเปรียบเทียบคดีอาญาและคดีแพ่ง เป็นแต่บังคับใช้เฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอกของกรุงเทพฯ และหัวเมืองทั่วมณฑลเทศาภิบาลยกเว้นอำเภอชั้นในของกรุงเทพฯ โดยเฉพาะการสอบสวนคดีอาญา ได้มีบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตอำเภอชั้นในของกรุงเทพมหานคร บางมาตราซึ่งรวมทั้งมาตราดังกล่าวนี้

สำหรับการเปรียบเทียบคดีอาญาในจังหวัดอื่นและอำเภอชั้นนอกของกรุงเทพฯ พระมหานครคงเป็นอำนาจของกรมการอำเภอดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 105 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2481 ทางราชการได้มอบอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาลดำเนินการทุกจังหวัด แต่เพราะเหตุที่เดิมการเปรียบเทียบคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จึงได้มีพระราชบัญญัติให้ตำรวจนครบาล มีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาลเปรียบเทียบคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 38 และในปี พ.ศ. 2481 นั้นเองก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 ในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติให้ตำรวจนครบาลมีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 และในมาตรา 4 กำหนดไว้ว่า ในคดีลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 200 บาท ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบได้ ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 คือ พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เปรียบเทียบคดีอาญาได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนมาจากกรมการอำเภอและตำรวจ

ส่วนการเปรียบเทียบความแพ่งเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2487 มาตรา 108 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 40 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอไปเป็นของนายอำเภอ ฉะนั้นการเปรียบเทียบความแพ่งจึงเปลี่ยนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ รวมทั้งอำเภอชั้นใน

ของจังหวัดพระนครซึ่งได้มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 108 บังคับได้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

2.3.2 การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477²⁰

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้ว อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ก็ยังคงเป็นของฝ่ายอำเภอดำเนินการเรื่อยมา กล่าวคือ กรมการอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาอยู่ จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญา เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนตลอดจนวิธีการสอบสวนไว้โดยเฉพาะ และในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ส่งยกเลิกอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วทั้งหมด การสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา จึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมาตรา 18 ได้บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

เพราะเหตุนี้ การสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ จึงได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และนายตำรวจ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรียกผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญานี้ว่า “พนักงานสอบสวน”

²⁰ วิรัช พันธุมะผล. เล่มเดิม.

ฉะนั้น ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีพนักงานสอบสวนหลายตำแหน่งด้วยกัน แต่ในระยะนั้นทางกระทรวงมหาดไทยมอบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอเป็นผู้ทำการสอบสวน ส่วนตำรวจจึงให้มีหน้าที่จับกุมปราบปราม และดำเนินมาจนถึง พ.ศ. 2481 ทางราชการจึงได้สั่งให้โอนอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งนับว่าเป็นการโอนอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคให้ตำรวจเป็นครั้งแรก

ต่อมาเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ดำริว่าจะให้โอนการปราบปรามและการสอบสวนคดีอาญาให้ตำรวจธุรอำนาจแต่ฝ่ายเดียวแล้ว ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ได้สั่งการไปให้จังหวัดต่างๆ ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 409/2480 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2480 ซึ่งมีข้อความสำคัญคือเรื่องการสอบสวนคดีอาญาซึ่งทางราชการได้โอนให้เป็นหน้าที่ของตำรวจธุรจัดทำนั้นเป็นของใหม่เพิ่งแรกเริ่มจัดการและยังมีอุปสรรคขัดข้องอยู่บางประการ จะดำเนินการให้เป็นไปโดยตลอดทั่วถึงกันยังไม่สะดวก จำต้องดำเนินงานนี้ในบางท้องที่ก่อน ต่อเมื่อได้จัดวางงานเสร็จพร้อมที่จะปฏิบัติได้ทั่วถึงกันแล้ว จึงจะให้ตำรวจธุรสอบสวนได้ทั่วไป ฉะนั้นจึงให้โอนงานหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายและการสอบสวนคดีอาญาให้เป็นหน้าที่ของตำรวจธุร

การสอบสวนคดีอาญาระหว่างปี พ.ศ. 2482-2487²¹

หลังจากที่โอนการสอบสวนคดีอาญาบางท้องที่ให้แก่ตำรวจดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2481 แล้ว ต่อมาก็ได้โอนการสอบสวนท้องที่อื่นที่ยังเหลืออยู่ให้แก่ฝ่ายตำรวจอีก และตั้งแต่ พ.ศ. 2482 เป็นต้นมา การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ฝ่ายเดียวดำเนินการโดยตลอดมาจนถึงปลายปี พ.ศ. 2487

ต่อมาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจธุรในการสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียวได้ดำเนินมาจนถึงวันที่ 28 มิถุนายน 2488 กระทรวงมหาดไทยก็ได้รับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการสอบสวนคดีมาปฏิบัติ โดยกำหนดหน้าที่การสอบสวนเสียใหม่ให้โอนหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาให้กับฝ่ายอำเภออีกครั้งหนึ่ง แต่ในการโอนกลับมาครั้งนี้ได้สั่งให้นายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบพนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอและตำรวจร่วมกันทำการสอบสวน²² แต่จะโอนกันในวันใดนั้น ไม่ตรงกันทุกจังหวัด เพราะกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปตามหนังสือที่ 7164/2488 ลงวันที่

²¹ วิรัช พันธุมะผล, อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 35.

²² กรมตำรวจ แจ้งความที่ 9/2488 เรื่องกำหนดหน้าที่สอบสวนความผิดอาญา ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2488 (จากแฟ้มเอกสารราชการ แผนก 2 กองคดีกรมตำรวจ).

28 มิถุนายน 2488 ซึ่งเชื่อได้ว่าคงจะโอนกันเสร็จเรียบร้อยก็คงในราวเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2488

ฉะนั้น การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ในปีพ.ศ. 2488 จึงแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ คือ

ระยะแรก ตั้งแต่เดือนมกราคม-กรกฎาคม หรือสิงหาคม เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

ระยะที่สอง ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม เป็นการสอบสวนร่วมกัน ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงคราวนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงและสั่งการให้จังหวัดต่างๆ ถืปฏิบัติ เพราะคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาใหม่ดังนี้

- ก. ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้การสอบสวนอยู่กับตำรวจตามเดิม
- ข. การสอบสวนของอำเภอต่างๆ นอกเขตจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ให้ตำรวจ กับอำเภอทำการสอบสวนร่วมกัน โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ
- ค. อำเภอใดเป็นที่ตั้งกองกำกับการคืออำเภอเมืองคงให้ตำรวจทำการสอบสวนตามเดิม ถ้าข้าหลวงหรือผู้รักษาราชการแทนจะร่วมมือทำการสอบสวนด้วยกันก็ได้
- ง. ตำรวจสันติบาลและกองสอบสวนกลาง คงมีอำนาจสอบสวนทั่วราชอาณาจักร เช่นเดิม

ฉะนั้น การสอบสวนคดีอาญาในปี พ.ศ. 2488 ระยะที่สองจึงเป็นการสอบสวนร่วมกัน ผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาก็เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจผู้มียศตั้งแต่ ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือข้าราชการตำรวจผู้มียศไม่ต่ำกว่าจ่านายสิบตำรวจ เฉพาะผู้ที่อธิบดีกรมตำรวจได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ ทำการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยกันทั้งสิ้น

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2488 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งหนึ่งให้โอนการสอบสวนคดีอาญาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งยังทำการสอบสวนอยู่ในบางท้องที่มาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทางอำเภอแต่ฝ่ายเดียวโดยเร็ว อย่างช้าต้องไม่เกินวันที่ 1 มกราคม 2489

แต่ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาเฉพาะในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญายังคงอยู่กับอำเภอตามเดิมโดยกระทรวงมหาดไทย

ได้สั่งการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ 73/2491 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2491 ว่าเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญา

จึงเป็นอันว่าการสอบสวนคดีอาญาสำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ดำรงจนครบกาลได้ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาทั่วทุกอำเภอตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2491 เป็นต้นมาจนถึงในปี พ.ศ. 2492 ซึ่งอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอดำเนินการ ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีการสอบสวนอย่างหนึ่ง แต่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวพนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวน คือตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 273/2492 ลงวันที่ 13 กันยายน 2492 มีใจความสำคัญว่า

คดีอาญาที่ตำรวจเป็นผู้สืบสวนจับกุม หรือได้สืบสวนจับกุมร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจท้องที่ซึ่งมีคดีตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีสิทธิเข้านั่งฟังการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นได้ และในการนี้อาจขอให้พนักงานสอบสวนซักถามพยานหรือจดบันทึกข้อความในข้อหนึ่งข้อใดอันจำเป็นแก่คดีลงในสำนวนการสอบสวนได้ แต่ถ้าหากพนักงานสอบสวน ไม่เห็นด้วยก็ให้นำข้อขัดข้องนั้นเสนอให้นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนเป็นผู้พิจารณาชี้แจงทำความเข้าใจหรือสั่งการไปตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่พอใจในคำชี้แจงหรือคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนหรือโดยที่นายอำเภอเป็นผู้ทำการสอบสวนเองก็ให้จดบันทึกข้อความนั้นไว้ต่างหากจากบันทึกคำให้การให้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจขอให้ซักถามพยาน หรือขอให้จดบันทึกข้อความอย่างไร พนักงานสอบสวนไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใด ให้ลงนามท้ายบันทึกไว้ทั้งสองฝ่าย แล้วรีบเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยด่วน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับบันทึกแย้งนั้นแล้ว ให้สั่งการไปตามที่เห็นสมควร ในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้านั่งฟังการสอบสวนด้วยนั้น ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจลงนามท้ายคำให้การในฐานะเป็นผู้นั่งฟังด้วย

การปฏิบัติในขณะนั้นถึงแม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าร่วมนั่งฟังด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการขัดแย้งกันแต่ประการใด การสอบสวนคดีอาญาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ต่างฝ่ายต่างให้ความร่วมมือช่วยเหลือกัน ทั้งนี้ เพราะตำรวจถือว่านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาการปฏิบัติต่างๆ จึงเป็นไปในลักษณะผ่อนผันเข้าหากัน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ซึ่งอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอแต่ฝ่ายเดียว ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาเฉพาะในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเท่านั้น จังหวัดอื่นมิได้เปลี่ยนแปลงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งคือในปี พ.ศ. 2496 เหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงก็เพราะว่าได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ตำแหน่งของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และพนักงานสอบสวนแตกต่างกันไปจากเดิม ประกอบกับกระทรวงมหาดไทย มีความประสงค์จะให้ข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจขึ้นไปมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาเป็นการช่วยเหลือพนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอ จึงได้ออกข้อบังคับที่ 3/2496 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2496 ให้ นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนประจำอำเภอ โดยมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและควบคุม รับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญา ตลอดจนการเปรียบเทียบปรับคดีอาญาทั้งหลายในเขต ท้องที่อำเภอตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกประการ ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัด ผู้ว่าราชการภาคเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนส่วนจังหวัดหรือภาคตามลำดับ โดยมีหน้าที่ ควบคุมรับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญาในเขตจังหวัดและภาคอีกชั้นหนึ่ง ส่วนผู้บัญชาการตำรวจ สอบสวนกลางนั้นให้มีเขตอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญาทั่วราชอาณาจักร

ความผิดอาญาทั้งหลายที่เกิดขึ้นในบริเวณหรือสถานที่ของการรถไฟ เฉพาะที่เป็น กิจการของการรถไฟหรือการรถไฟเสียหายหรือความผิดตามกฎหมายซึ่งว่าด้วยการให้อำนาจตำรวจ น้ำและตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในบริเวณน่านน้ำไทย ในท่าเรือ และ ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นอาณาเขตของประเทศทั่วราชอาณาจักรนั้น ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง อาจจะสั่งให้พนักงานสอบสวนในกองตำรวจรถไฟ หรือกองตำรวจน้ำทำการสอบสวนโดยลำพัง หรือร่วมกันกับพนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอท้องที่ หรือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจธรท้องที่ ทำ การสอบสวนก็ได้ แต่อำนาจการสอบสวนในกองตำรวจรถไฟ หรือกองตำรวจน้ำ ที่ทำการสอบสวน ตามลำดับดังนี้จะทำการสอบสวนได้เพียง 30 วัน เมื่อไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดหรือจับตัวผู้กระทำ ผิดไม่ได้หรือไม่ได้หลักฐานพอฟ้อง ให้ส่งสำนวนการสอบสวนให้หัวหน้าพนักงานสอบสวน ประจำอำเภอท้องที่ทันที เพื่อทำการสอบสวนต่อไป

การประสานงานกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจท้องที่คงเป็นไปตามข้อบังคับที่ 3/2496 โดยตามข้อบังคับฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีคดีเกิดขึ้น หัวหน้าพนักงานสอบสวนจะสั่ง ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอท้องที่หรือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจธรท้องที่ทำการสอบสวน หรือร่วมกันทำการสอบสวนก็ได้ แต่ตามระเบียบให้จัดปลัดอำเภอไปเข้าเวรทำการสอบสวน จึงได้ มีบางจังหวัดหรือว่า หากนายอำเภอจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่เวรรับคำร้องทุกข์และสอบสวนคดี โดยสับเปลี่ยนกับปลัดอำเภอจะขัดข้องประการใดหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยได้ตอบชี้แจงว่า นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของอำเภอทุกแผนกการ และในฐานะ หัวหน้าพนักงานสอบสวน นายอำเภอย่อมมีอำนาจสั่งการให้นายตำรวจอยู่เวรสอบสวนคดีโดย ผลัดเปลี่ยนกับปลัดอำเภอได้ จึงปรากฏว่าการสอบสวนคดีอาญาขณะที่ใช้ข้อบังคับที่ 3/2496 นั้น เป็นการสอบสวนร่วมกัน โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ แต่สำหรับพนักงานสอบสวนฝ่าย

ตำรวนนับบางแห่งก็มีนายตำรวจเข้าเวรสอบสวนคดีอาญาผลัดเปลี่ยนกับปลัดอำเภอ บางแห่งก็ไม่ได้เข้าเวรเพราะทางตำรวจอ้างว่าไม่มีนายตำรวจพอจะเข้าเวรสอบสวนได้

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่วางระเบียบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอไปประจำทำการสอบสวนคดีอาญาที่สถานีตำรวจนี้ ต่อมาปรากฏว่าเกิดขัดข้องเนื่องจากมีสถานีตำรวจหลายแห่งคับแคบและชำรุด ทำให้การสอบสวนคดีอาญาไม่รัดกุมและไม่เป็นความลับเพียงพอ ใต้ทำงานของพนักงานสอบสวนอยู่ใกล้ที่ควบคุมผู้ต้องหา การสอบสวนพยานผู้ต้องหาได้ยินโดยตลอด นอกจากนั้นยังใช้เป็นที่พักพิงการของเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งผ่อนผันให้ผู้ว่าราชการภาคส่งย้ายสถานที่ทำการสอบสวนได้ชั่วคราว โดยให้พิจารณาผ่อนผันเฉพาะสถานีตำรวจที่คับแคบและชำรุดมาก ตามหนังสือที่กระทรวงมหาดไทยที่ 18418/2497 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2497 ซึ่งปรากฏว่าขณะนั้นสถานีตำรวจส่วนมากก็ชำรุด หรือถ้าไม่ชำรุดก็คับแคบ สถานที่ทำการสอบสวนหลายแห่งจึงกลับมาทำกันที่ที่ว่าการอำเภอ ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2500 กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการในเรื่องนี้เพิ่มเติม ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 16535/2500 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2500 ว่านอกจากข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าประสบข้อขัดข้องในเรื่องสถานีตำรวจทรคับแคบและชำรุดแล้ว ยังมีข้อขัดข้องอีกหลายประการคือ

สถานีตำรวจกับที่ว่าการอำเภออยู่ห่างไกลกัน นายอำเภอไม่ค่อยมีโอกาสไปควบคุมดูแลได้ใกล้ชิด เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติงานบกพร่อง ละช้าโดยง่าย

พนักงานสอบสวนจะเสนอเรื่องให้หัวหน้างานสอบสวนพิจารณาสั่งการปฏิบัติไม่เป็นไปด้วยความสะดวก

สถานีตำรวจทรทุกแห่งมีวิทยุทำการรับ-ส่ง ก่อให้เกิดเสียงดัง พนักงานสอบสวนขาดสมาธิ เป็นผลให้เสียหายแก่การสอบสวน

สถานีตำรวจบางแห่งต่อเติมชั้นล่างเป็นที่สอบสวนซึ่งเป็นห้องแคบๆ อุดอุดทั้งอากาศและแสงสว่าง ทำให้ไม่มีความสง่า โอ่โง่ง การสอบสวนไม่ได้รับผลดี

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงดีว่า สถานีตำรวจแห่งใดเหมาะสมหรือไม่ และระหว่างที่ว่าการอำเภอกับสถานีตำรวจแห่งใดจะเหมาะสมกว่ากัน ประกอบกับได้ยืมเลืกภาค จึงให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายอำเภอไปทำการสอบสวนที่อำเภอหรือสถานีตำรวจเป็นรายอำเภอไป

การสอบสวนคดีอาญาในระยะเวลาตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนการสอบสวนคดีอาญาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว มาให้อำเภอดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว คือตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2489 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2501 จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอดำเนินการแต่ฝ่ายเดียวโดยตลอด แม้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยจะได้วางระเบียบ

ข้อบังคับให้นายอำเภอส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจให้เข้าทำการสอบสวนได้ ก็ปรากฏว่ามีบางอำเภอเท่านั้นที่มีตำรวจเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาด้วย แต่ส่วนมากแล้วอำเภอเป็นฝ่ายทำทั้งสิ้น ฉะนั้นจึงถือได้ว่าการสอบสวนคดีอาญา ในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอแต่ฝ่ายเดียว การสอบสวนคดีอาญาดังที่กล่าวแล้วนี้ได้ดำเนินการมาจนถึงปี พ.ศ. 2502 ก็มีการเปลี่ยนแปลงใหม่

ต่อจากนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวพนักงานสอบสวนและหัวหน้าพนักงานสอบสวนอีกเนื่องจากฝ่ายตำรวจไม่ยินยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้บังคับบัญชา จึงต้องมีการแก้ไขระเบียบกันอีกหลายครั้งจนกระทั่งอำนาจการสอบสวนมาสิ้นสุดลงที่เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2506 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาทั่วราชอาณาจักรจึงเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสิ้น กล่าวคือในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล และในส่วนภูมิภาคนอกเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร โดยในส่วนภูมิภาคฝ่ายปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในบางกรณีดังกล่าวข้างต้น

ต่อมาเมื่อมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากพระนครธนบุรี พ.ศ. 2518 ได้เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการส่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวได้ และในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าคุมการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและนายอำเภอก็มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาเมื่อมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ได้ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนคดี 10 ประเภท ซึ่งส่วนมากเป็นการเปรียบเทียบตามกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังต่อไปนี้

1. กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
2. กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
3. กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
4. กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
5. กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
6. กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
7. กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง
8. กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข

9. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสาน^{๒๓}

10. กฎหมายว่าด้วยประณตศึกษา

ซึ่งกฎหมายทั้ง 10 ประเภtdังกล่าวมุ่งเน้นการบริการให้ความสะดวกแก่ประชาชนมากกว่าการดำเนินคดีเพราะเป็นคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้แทนที่นั้น ต่อมาเมื่อมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 2) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 3) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2525 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 735/2535 เรื่องการมอบหมายการเห็นชอบในการจับกุมของปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสรุปใจความในการที่พนักงานสอบสวนจะออกหมายจับในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดซึ่งหน้า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (1) หรือ (2) ในกรุงเทพมหานครให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายส่วนในจังหวัดอื่นๆ นอกจากกรุงเทพมหานครให้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ต่อมาเมื่อมีหนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1201/ว 472 ลงวันที่ 10 เมษายน 2528 ให้พนักงานสอบสวนรายงานคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติต่อนายอำเภอและให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรอาจเข้าควบคุมการสอบสวนได้โดยให้อัยการเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวน

ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” จึงเห็นได้ว่าก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้จะต้องมีการสอบสวนคดีนั้นมาก่อนแล้ว ซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนมีความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อสั่งคดี

การสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ 3 ประการดังต่อไปนี้^{๒๓}

1) การสอบสวนนั้นได้กระทำโดยเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้ทำการสอบสวนจะต้องเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 2 (6)

2) พนักงานสอบสวนจะต้องมีเขตอำนาจที่จะสอบสวนคดีนั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.วิ.อาญา มาตรา 18 ถึงมาตรา 21

^{๒๓} ชัยเกษม นิติสิริ, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*, อ่างแล้ว หน้า 5.

3) การสอบสวนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสาระสำคัญ

ถ้าการสอบสวนคดีใดมิได้เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้นในข้อหนึ่งข้อใด การสอบสวนย่อมไม่ชอบและต้องถือว่าไม่มีการสอบสวน และเมื่อถือว่าไม่มีการสอบสวน พนักงานอัยการก็จะไม่มีอำนาจในการฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

2.4 บทบาทพนักงานอัยการกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญา

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเน้นหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล จึงได้มีการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยให้พนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือเป็นพนักงานสอบสวนเองในคดีหลายประเภท เช่น ในคดีชั้นสูตรพลิกศพ คดีความผิดนอกราชอาณาจักร คดีเด็กและเยาวชน เป็นต้น และยังเพิ่มเงื่อนไขให้อำนาจพนักงานอัยการในการระงับคดีบางประเภทได้โดยไม่ต้องส่งฟ้องคดีต่อศาล เช่น ให้ไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความได้ ส่งฟ้องในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นต้น ดังนั้นพนักงานอัยการจึงมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทในการสอบสวนคดีอาญามากขึ้น เพื่อจะได้เกิดการตรวจสอบการทำงานในการดำเนินคดีอาญาให้เกิดการผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั่นเอง

2.4.1 บทบาทในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน²⁴

แต่เดิมพนักงานอัยการจะมีบทบาทเพียงรับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จากนั้นพนักงานอัยการจึงจะพิจารณามีคำสั่งทางคดีดังกล่าวข้างต้นต่อมาหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองเด็กจากการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยมีบทบัญญัติที่เพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีทั้งในชั้นสอบสวนและชั้นศาลหลายประการ และการให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีชั้นสูตรพลิกศพเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตของผู้ตาย

²⁴ นิภาพร รุจณรงค์. กระบวนการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการด้านการมีส่วนร่วมในคดีอาญาเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้. การอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 15 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2554 หน้า 39-47.

กับเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรและนอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติตามกฎหมายพิเศษที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวน ได้แก่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและบทบัญญัติแห่งกฎหมายพิเศษอื่น ได้กำหนดเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการให้มีส่วนร่วมในการสอบสวน ซึ่งอาจแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เดิมการจับกุมตัวผู้ต้องหาของผู้เสียหายที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี การจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีชี้ตัวบุคคล และการถามปากคำเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีในฐานะเป็นผู้เสียหาย พยานหรือผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการจับกุมตัวผู้ต้องหา การชี้ตัวบุคคลและการสอบสวนคำให้การไว้เช่นเดียวกับการจับกุมตัวผู้ต้องหา การชี้ตัวบุคคลและการสอบสวนคำให้การกรณีของผู้ใหญ่ จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายละเลยไม่ให้ความสำคัญคุ้มครองผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กในคดีอาญา คงมีเพียงข้อกำหนดไว้แต่เฉพาะในเรื่องที่พยานซึ่งเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบสี่ปีไม่ต้องสาบานตนก่อนการเบิกความเท่านั้น ส่วนในเรื่องอื่นก็จะประเด็นปัญหาความสามารถของเด็กในการเป็นพยานและความน่าเชื่อถือของพยานเด็กกว่าจะมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับคำให้การของพยานผู้ใหญ่²⁵ แต่อย่างไรก็ดี หากผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กต้องมาให้การในชั้นสอบสวนหรือในชั้นการพิจารณาของศาลแล้ว เด็กเหล่านี้อาจได้รับความเสียหายต่อจิตใจหรือชื่อเสียงอันเกิดจากกระบวนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมุ่งเน้นที่จะค้นหาความจริงและให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ามากกว่าผู้เสียหายและพยาน ทั้งที่สภาพจิตใจของเด็กเหล่านี้ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากเด็กที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย และในบางคดีซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศหรือการทารุณเด็ก สภาพจิตใจของเด็กเหล่านี้ก็กลับจะต้องได้รับการดูแลมากกว่าในกรณีอื่นและหากปล่อยให้มีการดำเนินการเช่นเดียวกับการสืบพยานในคดีอาญาทั่วไป เด็กเหล่านี้จะได้รับผลกระทบต่อจิตใจมากขึ้น เท่ากับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ซ้ำเติมความเสียหายและความเจ็บปวดแก่จิตใจของเด็ก²⁶

²⁵ สุพิศ ประณีตพลกรัง. (2539, ตุลาคม-ธันวาคม). “ปัญหาและข้อพิจารณากรณีเด็กเป็นพยานในคดีอาญา.” *ศุลพาท*, 43, 4. หน้า 24-28.

²⁶ คณิง ภาไชย. (2540, 4 ธันวาคม). “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเด็กที่เป็นเหยื่ออาชญากรรมทางเพศ.” *บทบัญญัติ*, 53. หน้า 2-3.

ดังนั้น เพื่อให้เด็กได้รับความคุ้มครองและป้องกันความเสียหายที่มีต่อจิตใจเด็กจากการดำเนินการข้างต้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁷ โดยการกำหนดวิธีการพิเศษสำหรับการสอบปากคำหรือการสืบพยานเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปี ไม่ว่าเด็กนั้นจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือพยาน โดยกำหนดให้มีบุคคล ได้แก่ นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการจดบันทึกคำร้องทุกข์²⁸ การชี้ตัวบุคคล²⁹ และการสอบปากคำเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปีทั้งในฐานะผู้เสียหาย พยานและผู้ต้องหา³⁰ สำหรับในคดีความผิดบางฐานความผิด³¹

เหตุที่ต้องให้มีบุคคลดังกล่าวร่วมอยู่ด้วยในการสอบปากคำเด็กเพื่อคุ้มครองเด็กในคดีอาญา เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีความรู้ความสามารถและทักษะเฉพาะด้านที่แตกต่างกันโดยนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านจิตวิทยาและพฤติกรรมผ่านการศึกษาอบรมหลักสูตรวิชาเทคนิคในการสอบถามเด็ก กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา ฯลฯ รวมทั้งได้เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมาแล้ว ส่วนบุคคลที่เด็กร้องขอก็เป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับเด็ก การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมทำให้เด็กเกิดความอบอุ่นใจ สำหรับพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบให้การคุ้มครองเด็กได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์และตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนได้ดำเนินการครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ต้องมีการสอบสวนเด็กนั้นเพิ่มเติมอีก³²

การคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองเด็กเยาวชนไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 40 (6) โดย

²⁷ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 124/1 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ตี พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ มาตรา 134/2 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 มาตรา 5 มาตรา 7.

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 มาตรา 5.

³² “คู่มือการปฏิบัติงานในการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน” ศูนย์อำนวยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2552. หน้า 11.

บัญญัติไว้ว่า “เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสมและย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ”

ในการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 กำหนดหน่วยงานและวิธีการปฏิบัติ โดยได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญาขึ้นในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดมีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานกรณีพนักงานอัยการต้องเข้าคุ้มครองเด็ก จัดทำบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เข้าร่วมในการคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน³³ โดยเมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนขอให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการจับกุมตัวผู้ต้องหา การถามปากคำเด็กในฐานะผู้เสียหายหรือพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหา การสอบสวนผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กในชั้นสอบสวน เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์อำนวยการจะบันทึกถ้อยคำของพนักงานสอบสวนไว้ในแบบรับแจ้งการเข้าคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนและแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่พิจารณาดำเนินการต่อไป³⁴

ในการเข้าร่วมจับกุมตัวผู้ต้องหา การถามปากคำเด็กในฐานะผู้เสียหายหรือพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหา และการสอบสวนผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กในชั้นสอบสวน พนักงานอัยการต้องดำเนินการ ดังนี้

ใช้กริยาและภาษาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงสภาพร่างกายและจิตใจเด็ก โดยไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อจิตใจของเด็กและส่งผลให้ข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง อีกทั้งต้องไม่ตอกย้ำจิตใจเด็กซึ่งบอบช้ำให้เลวร้ายยิ่งขึ้น³⁵

พิจารณาว่า สถานที่ที่ทำการสอบสวนได้แยกกระทำเป็นสัดส่วนและมีความเหมาะสมสำหรับเด็ก รวมทั้งจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการสอบปากคำ ซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยานแล้วหรือไม่³⁶

พิจารณาว่า สถานที่ที่จัดให้มีการชี้ตัวผู้ต้องหา มีความเหมาะสมและสามารถจะป้องกันมิให้เห็นตัวผู้เสียหายหรือพยานได้หรือไม่³⁷

³³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 6.

³⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 9.

³⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 11

³⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคสอง (1).

³⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคสอง (2).

มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เคื่องมือแล้วหรือไม่³⁸

กรณีพนักงานสอบสวนยังไม่ได้จัดสถานที่ทำการสอบสวน ไม่ได้จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการสอบปากคำ และไม่ได้จัดสถานที่จัดให้มีการชี้ตัวผู้ต้องหาให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 และข้อ 3 แล้ว พนักงานอัยการต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง หากพนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามที่พนักงานอัยการแจ้ง พนักงานอัยการต้องทำบันทึกคัดค้านแจ้งพนักงานสอบสวนทราบและงดการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน และต้องรายงานให้ผู้อำนวยการศูนย์ทราบพร้อมสำเนาบันทึกคัดค้าน³⁹

กรณีที่ไม่มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เคื่องมือแล้ว พนักงานอัยการต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งซึ่งมีเหตุอันควร ไม่อาจรอนบุคคลดังกล่าวหรือไม่ กรณีที่มีหลักฐานว่า เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งโดยมีเหตุอันควร พนักงานอัยการสามารถเข้าดำเนินการคุ้มครองเด็กต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งโดยไม่มีเหตุอันควร พนักงานอัยการต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง หากพนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามที่พนักงานอัยการแจ้ง พนักงานอัยการต้องทำบันทึกคัดค้านแจ้งพนักงานสอบสวนทราบและงดการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน และต้องรายงานให้ผู้อำนวยการศูนย์ทราบพร้อมสำเนาบันทึกคัดค้าน⁴⁰

กรณีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไปก่อนโดยไม่รอฟังพนักงานอัยการ เช่นนี้ พนักงานอัยการต้องพิจารณาว่า มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งซึ่งมีเหตุอันควรหรือไม่ หากเป็นว่าไม่ เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งโดยไม่มีเหตุอันควร พนักงานอัยการต้องทำบันทึกคัดค้านแจ้งพนักงานสอบสวนทราบ และต้องรายงานให้ผู้อำนวยการศูนย์ทราบพร้อมสำเนาบันทึกคัดค้าน⁴¹

เมื่อเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการต้องทำบันทึกรายงานการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนตามแบบรายงานที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้ได้รับความเพียงพอที่จะทราบว่า ได้ดำเนินการดังกล่าวในวันใด ครั้งใด ร่วมกับผู้ใดและดำเนินการไปอย่างไร ถ้าเหตุที่ได้จัดการไปนั้นสมควรจะให้ปรากฏถึงเจตนาเพื่อผลใดๆ ก็ให้บันทึกเหตุนี้ให้ปรากฏไว้ด้วย แล้วเสนอผู้อำนวยการศูนย์ทราบและกรณีเป็นคดีสำคัญต้องรายงานตามลำดับชั้นจนถึงอัยการ

³⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคสอง (3).

³⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคสาม.

⁴⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคสี่.

⁴¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 13.

สูงสุด และศูนย์อำนาจการต้องเก็บรักษาแบบรายงานการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ รวมเข้าไว้ในสำนวนคดีอาญาต่อไป⁴²

ในการเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน หากพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวน หรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการต้องแจ้งพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการให้ถูกต้อง ถ้าพนักงานสอบสวนเพิกเฉย พนักงานอัยการต้องบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในแบบรายงานตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด แล้วรายงานต่อผู้บัญชาการศูนย์ เพื่อแจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบแล้วแต่กรณี⁴³

2.4.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิในการชันสูตรพลิกศพ

การชันสูตรพลิกศพเป็นกระบวนการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน โดยได้บัญญัติไว้ในลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 2 ดังนั้น การชันสูตรพลิกศพเป็นกระบวนการสอบสวนความผิดอาญาอย่างหนึ่ง⁴⁴ จึงถือได้ว่า การชันสูตรพลิกศพเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการค้นหาความจริงในคดีอาญาเกี่ยวกับสาเหตุและพฤติการณ์แห่งการตายของบุคคล เพื่อทราบว่าผู้ตายเป็นใคร และผู้ใดเป็นผู้ทำร้ายให้ผู้นั้นถึง

⁴² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 14.

⁴³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543 ข้อ 15.

⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4239/2542

แม้การที่พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาออกนอกพื้นที่ทำการของกองปราบปรามเพื่อตรวจค้นตามหมายค้นจะเป็นการนอกเหนือจากคำร้องขอฝากขังที่ระบุว่าจะรับตัวผู้ต้องหาไปควบคุมยังที่ทำการของกองปราบปรามเพื่อให้พยานชี้ตัว แต่ก็ยังได้อ้างเหตุที่ต้องขออนุญาตฝากขังด้วยว่า การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ต้องสอบสวนพยานเพิ่มเติมอีก 15 ปาก ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนพยานหรือกระทำการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นได้ มิได้จำกัดเพียงให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการชันสูตรพลิกศพผู้ตายเสร็จแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหาจะร้องขอให้แพทย์ในหน่วยนิติเวชของโรงพยาบาลรามารับผิดตรวจพิสูจน์ศพ เพื่อใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 101 อีกได้เพราะการชันสูตรพลิกศพเป็นการสอบสวนความผิดอาญาอย่างหนึ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 150 ได้ระบุผู้มีหน้าที่ทำการชันสูตรพลิกศพไว้แล้วคือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับสาธารณสุขจังหวัดหรือแพทย์ประจำสถานอนามัยหรือแพทย์ประจำโรงพยาบาลถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบลนอกจากนี้มาตรา 151 ได้ให้อำนาจผู้ทำการชันสูตรพลิกศพทำการผ่าศพแล้วแยกธาตุส่วนใดหรือจะให้ส่งทั้งศพหรือบางส่วนไปยังแพทย์หรือพนักงานแยกธาตุของรัฐบาลก็ได้ และมาตรา 153 ยังให้อำนาจผู้ชันสูตรพลิกศพจัดให้ชุดศพขึ้นเพื่อตรวจดูได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้โดยเฉพาะในภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 แล้วจึงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 101 มาอนุโลมบังคับหาได้ไม่

แก่ความตายหรือมีผู้ใดเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับความตายนั้น สถานที่และเวลาที่ตาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่น่าปรากฏว่าความตายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

แต่เดิมนั้นในทางปฏิบัติการชันสูตรพลิกศพมักกระทำโดยพนักงานสอบสวนร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบลแทนแพทย์ ซึ่งอาจทำให้ระบบการตรวจสอบพยานหลักฐานทางนิติเวชไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัยถึงสาเหตุและพฤติการณ์ที่ทำให้เกิดการตายนั้น อีกทั้งการชันสูตรพลิกศพในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ยังขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันของผู้ร่วมชันสูตรพลิกศพอย่างแท้จริง นอกจากนี้วิธีการในการชันสูตรพลิกศพและการไต่สวนการตายของบุคคลยังเป็นไปอย่างล่าช้าและมิได้คุ้มครองสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นญาติของผู้ตายอย่างเพียงพอ

จึงได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการชันสูตรพลิกศพ โดยการกำหนดตัวบุคคลผู้ร่วมทำการชันสูตรพลิกศพเสียใหม่ กล่าวคือให้พนักงานสอบสวนทำการชันสูตรพลิกศพร่วมกันแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ แพทย์ประจำโรงพยาบาลและแพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามลำดับ และให้พนักงานอัยการกับพนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการชันสูตรพลิกศพด้วยในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงวิธีการในการชันสูตรพลิกศพและการไต่สวนการตายโดยศาล เพื่อให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ มีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นญาติของผู้ตายมากยิ่งขึ้น⁴⁵ นอกจากการกำหนดตัวบุคคลเข้าร่วมทำการชันสูตรพลิกศพใหม่ดังกล่าวแล้ว เนื่องจากการทำสำนวนชันสูตรพลิกศพในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่และการสอบสวนในคดีดังกล่าวรวมทั้งคดีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เป็นคดีที่มีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ จึงได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการเพิ่ม

⁴⁵ เหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542.

บทบาทให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและการสอบสวนคดีดังกล่าวด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น⁴⁶

ขณะนี้พนักงานอัยการจึงมีส่วนร่วมในการชันสูตรพลิกศพ ดังนี้

2.4.2.1 เข้าร่วมชันสูตรพลิกศพ

กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่⁴⁷ หรือที่เรียกว่า “การชันสูตรพลิกศพวิสามัญ” ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานหรือผู้ตาย โดยจะต้องสั่งการให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพให้เป็นไปอย่างถูกต้อง⁴⁸ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ⁴⁹

2.4.2.2 เข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

สำนวนชั้นสูตรพลิกศพคือ สำนวนที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการชันสูตรพลิกศพทั้งหมด⁵⁰ แล้วส่งให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนเพื่อทำคำสั่งแสดงว่า ผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใดและถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้ เมื่อศาลไต่สวนเสร็จและมีคำสั่งแล้ว ศาลจะส่งสำนวนการไต่สวนของศาลไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนไต่สวนของศาลแล้ว พนักงานอัยการจะส่งสำนวนไต่สวนของศาลพร้อมสำนวนชั้นสูตรพลิกศพให้พนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป

⁴⁶ เหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2550

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁴⁸ มั่นเกียรติ ธนวิจิตรพันธ์. “บทบาทการอำนวยความสะดวกธรรมชาติของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท.” หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 52 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2552-2553 หน้า 5.

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคหก พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁵⁰ นิภาพร รุจนรงค์ อ้างไว้แล้ว เชิงบรรณที่ 40 หน้า 53.

ในการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพเสร็จแล้ว ให้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่เพียงตรวจเนื้อหาในสำนวนและข้อเท็จจริงแห่งเรื่องตลอดจนพยานหลักฐานทั้งปวงว่าเพียงพอที่จะสั่งการหรือดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ หากสำนวนยังขาดตกบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม เมื่อปรากฏว่าสำนวนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอแล้ว พนักงานอัยการจะทำคำร้องยื่นต่อศาลเพื่อขอให้ศาลทำการไต่สวน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพกรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่⁵¹

2.4.2.3 เข้าร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน

สำนวนสอบสวนคดีที่ความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดเรียกสำนวนประเภทนี้ว่า “สำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรม” เป็นสำนวนการสอบสวนที่มีสำนวนชั้นสูตรพลิกศพซึ่งศาลได้ไต่สวนการตายแล้วตามที่กล่าวไว้ในข้อ 2.4.2.2 รวมอยู่ด้วย หรือสำนวนสอบสวนคดีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อย่างเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ สำนวนคดีดังกล่าวนี้จึงล้วนแต่เป็นสำนวนคดีอาญาที่เจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการตายด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องอาจถูกดำเนินคดีอาญา จึงต้องถือว่าสำนวนคดีประเภทนี้เป็นสำนวนการสอบสวนคดีที่มีความพิเศษยิ่งกว่าคดีอาญาทั่วไป ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวก และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

เดิมกฎหมายกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการเพียงแต่ให้เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพในคดีวิสามัญฆาตกรรมเท่านั้น จึงทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องของพนักงานอัยการกระทำได้แต่เฉพาะการชันสูตรพลิกศพเท่านั้น ซึ่งน่าจะเกิดจากการเข้าใจผิดคลาดเคลื่อนของผู้ร่างกฎหมายที่เข้าใจว่าการชันสูตรพลิกศพเป็นเรื่องเดียวกับคดีวิสามัญฆาตกรรม จึงมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขการชันสูตรพลิกศพ โดยคิดว่าจะช่วยป้องกันมิให้เกิดการวิสามัญฆาตกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้⁵²

⁵¹ นิภาพร รุจนรงค์ เรื่องเดียวกัน อ้างไว้แล้ว เจริญธรรมที่ 44 หน้า 54.

⁵² กุลพล พลวัน. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 1). หน้า 224-225.

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ และสั่งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตาม ก็ยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ตาย เนื่องจากคดีวิสามัญฆาตกรรม สำนวนที่มีความสำคัญคือ สำนวนคดีที่กล่าวหาว่าเจ้าพนักงานฆ่าผู้อื่นกับสำนวนคดีที่กล่าวหาว่าผู้ตายต่อสู้อย่างเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งสำนวนคดีอาญาทั้งสองสำนวนนี้จะส่งผลกระทบต่อรูปคดีเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวน การสอบสวนคดีดังกล่าวด้วยและให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐานถามปากคำหรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มทำสำนวนการสอบสวน⁵³ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁵⁴ โดยพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนสอบสวน อันถือว่าเป็นหลักการใหม่ในการทำสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนคดีประเภทดังกล่าวนี้ด้วย⁵⁵

การให้ความคุ้มครองสิทธิบุคคลทุกฝ่ายในคดีวิสามัญฆาตกรรม เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการอำนวยความยุติธรรมและก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่สังคมที่พนักงานอัยการต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายในคดีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกระทำหรือเจ้าพนักงาน โดยพนักงานอัยการต้องเข้าร่วมชั้นสูตรพลิกศพรวมทั้งการไต่สวนการตาย ให้เป็นไปตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการชั้นสูตรพลิกศพ⁵⁶

ในส่วนการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวน มีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ จำเป็นต้องให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีหนังสือเวียนแจ้งพนักงานอัยการดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้พนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่รับสำนวนชั้นสูตรพลิกศพจากพนักงานสอบสวน เพื่อยื่นคำร้องต่อศาล ตรวจสอบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพดังกล่าวว่าได้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมกับ

⁵³ นิภาพร รุจนรงค์ เรื่องเดียวกัน อ้างไว้แล้ว เจริญธรรมที่ 44. หน้า 55.

⁵⁴ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำสำนวนสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

⁵⁵ ณรงค์ ใจหาญ. (2550). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 9). หน้า 352-353.

⁵⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 88.

พนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสี่ หรือไม่ หากไม่มีพนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ ให้พนักงานอัยการยื่นสำนวนชั้นสูตรพลิกศพดังกล่าวให้แก่พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง⁵⁷

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่ได้แจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ ซึ่งถือไม่ได้ว่าเป็นการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นนี้ พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนคืนพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสี่ โดยพนักงานสอบสวนต้องแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชั้นสูตรพลิกศพแก่พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนการตาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคห้าต่อไป⁵⁸

(1) กรณีเมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนให้เข้าร่วมทำสำนวนสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

(2) หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 ด้วย

2.4.3 บทบาทในการสอบสวนคดีพิเศษ

โดยที่การก่ออาชญากรรมในปัจจุบันมีการพัฒนาวิธีดำเนินการไปอย่างมากโดยการนำเอาเทคโนโลยีคุณภาพสูงมาใช้ในการประกอบอาชญากรรมและอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อซ่อนเร้นหรือปิดบังการกระทำผิด มีอิทธิพลเครือข่ายทั้งภายในและนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ซึ่งอาชญากรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประกอบกับการที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการเชื่อมโยงประสานในการปฏิบัติและบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทำให้การสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีและการปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวไปเป็นโดยยาก จึงได้มีการ

⁵⁷ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0023.1/ว 131 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2553 เรื่อง การเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวน

⁵⁸ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0023/ว 256 ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

ตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นมาเพื่อให้มีความร่วมมือช่วยเหลือในการดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษและวิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁹

พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนคดีพิเศษ โดยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กับการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) กำหนด⁶⁰ และ กคพ. ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ดังนี้

2.4.3.1 การเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การสอบสวนร่วมกัน หมายความว่า การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ⁶¹ และคดีพิเศษที่ต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวน ได้แก่ คดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง)

และคดีพิเศษอื่นใดที่ กคพ. มีมติให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวน⁶² ซึ่ง กคพ. ได้กำหนดวงแนวทางการปฏิบัติในการสอบสวนร่วมกัน⁶³ ดังนี้

(1) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องแจ้งพนักงานอัยการเพื่อหารือร่วมกัน ตั้งแต่ขั้นเริ่มคดีในการวางแผนทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

(2) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหาและการตรวจสอบพยานหลักฐานต้องดำเนินการร่วมกัน โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย เว้นแต่กรณีที่มีความ

⁵⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 32.

⁶¹ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 วรรคหนึ่ง.

⁶² เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 77 ข้อ 4.

⁶³ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 77 ข้อ 6 ข้อ 8.

จำเป็นเร่งด่วนและเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการโดยกระทำเป็นหนังสือหรือทางวาจาก็ได้แต่ต้องบันทึกไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

(3) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยการขอมอบค้ำหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องเห็นชอบร่วมกันกับพนักงานอัยการก่อนดำเนินการตามกฎหมาย

(4) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ทำความเห็นทางคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

จากข้อบังคับ กคพ.ดังกล่าว พนักงานอัยการมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่เริ่มคดี มีส่วนร่วมในการวางแผนหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน การตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยาน ผู้ต้องหาและในบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย รวมถึงการใช้มาตรการบังคับกับบุคคลในการขอมอบค้ำ หมายจับ ที่พนักงานอัยการต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันกับพนักงานสอบสวนก่อนดำเนินการตามกฎหมายด้วย

2.4.3.2 การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน หมายความว่า การมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษโดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนโดยพนักงานอัยการจะให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานเว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดความเสียหายแก่การสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการไปก่อนแล้วแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยเร็ว แต่ในกรณีการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่า พยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ โดยพนักงานอัยการอาจทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้

การที่พนักงานอัยการได้เข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปเพื่อช่วยเหลือให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐาน เพื่อให้การสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นคดีสำคัญ มีความถูกต้อง ชัดเจน และความละเอียดรอบคอบในการรวบรวมพยานหลักฐานเท่านั้น แต่การใช้ดุลพินิจในการทำความเห็นทางคดีนั้นแยกขาดจากกัน โดยในชั้นสอบสวนพนักงาน

สอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบเป็นผู้มีความเห็นในรายงานความเห็นทางคดี⁶⁴ แต่อำนาจการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึงมาตรา 145 เป็นของพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน⁶⁵ โดยเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการในท้องที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน⁶⁶

2.4.4 บทบาทในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ปัจจุบันผู้มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทน และพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทน พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป โดยกรณีที่พนักงานอัยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเท่านั้น แต่พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นสรุปสำนวนตามที่พนักงานอัยการต้องการไม่ได้

จึงอาจแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยได้ ดังนี้

(1) กรณีที่พนักงานอัยการได้รับมอบหมายให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบ⁶⁷ ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวดำเนินการ ดังนี้

หารือร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อกำหนดวางแผนทางการสอบสวน

ร่วมสอบสวนพยานหรือผู้ต้องหาและเข้าร่วมหรือมีคำสั่งหรือให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นตามที่เห็นสมควร

รายงานผลการสอบสวนให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนทราบเป็นระยะ

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 77 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง.

⁶⁵ นิภาพร รุจนรงค์ เรื่องเดียวกัน อ้างไว้แล้ว เชิงบรรณที่ 44 หน้า 59.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 77 ข้อ 8 วรรคสอง.

⁶⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 28 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 3.

(2) กรณีพนักงานอัยการได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจะต้องทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้าและรายงานผลการสอบสวนให้อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนทราบเป็นระยะ⁶⁸ และพนักงานอัยการซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จึงมีอำนาจทำความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 พร้อมส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน⁶⁹ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำความเห็นและคำสั่งคดีการกระทำ ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย⁷⁰ ไว้ดังนี้

เมื่อพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นได้รับสำนวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยแล้ว ให้มีหนังสือส่งสำนวนคดีดังกล่าวให้อัยการสูงสุด โดยเร็ว โดยไม่ต้องทำความเห็น

การทำความเห็นในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่⁷¹ ทำความเห็นเพื่อเสนออัยการสูงสุด

คดีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแล้ว ให้พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทำความเห็นว่า ควรอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่ แล้วส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อส่ง

(3) ในระหว่างรอคำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน ให้พนักงานอัยการในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจดำเนินคดีดังกล่าว พิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า ควรปล่อยตัวผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราวควบคุมไว้ ขอให้ศาลชั่งหรือดำเนินการอื่นตามที่จำเป็นแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้นและกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการ

⁶⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 28 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 3.

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคท้าย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

⁷⁰ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0022(กท)/ว 123 ลงวันที่ 30 เมษายน 2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำความเห็นและคำสั่งคดีการกระทำ ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย

⁷¹ ปัจจุบันได้แก่ พนักงานอัยการ สำนักงานคดีอัยการสูงสุด เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ทำความเห็นเสนออัยการสูงสุด

แทน มีคำสั่งฟ้องและมอบหมายให้พนักงานอัยการในท้องที่ใดดำเนินคดีแล้ว ให้พนักงานอัยการดังกล่าวรายงานอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นระยะ⁷²

(4) กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย พนักงานอัยการต้องส่งสำเนาคำพิพากษาดังกล่าวและรายงานให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนทราบโดยเร็ว⁷³

2.4.4.1 การเป็นพนักงานสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน มอบหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷⁴

(1) ตามมาตรา 18

โดยปกติพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดอ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน (มาตรา 18 วรรคสาม)⁷⁵

เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับ (มาตรา 18 วรรคสาม)

(2) กรณีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องท้องที่หนึ่งตามมาตรา 19

ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่จับผู้ต้องหาได้ (มาตรา 19 (ก))

ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ (มาตรา 19 (ข))

⁷² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 29 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 3.

⁷³ กุลพล พลวัน, อัยการกับการบังคับคดีโดยเที่ยงธรรม บทความออนไลน์ อ้างแล้ว

⁷⁴ ชัยรัตน์ วรรณิการ์, อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์), หน้า 84.

⁷⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสาม “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติใน มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับ เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการสอบสวน”

เมื่อท้องที่ใดซึ่งเป็นท้องที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว หากท้องที่นั้นมีพนักงานสอบสวนหลายคน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาการแทน (มาตรา 18 วรรคท้าย) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีปกติตามมาตรา 18 หรือความผิดปกติตามมาตรา 19

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการระบุพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้แล้ว แต่ยังมีบางกรณีที่เกิดขึ้นและสภาพของคดีอาจทำให้เกิดความยุ่งยากที่จะชี้ว่าใครเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนั้น มาตรา 21 จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อจัดปัญหาเช่นว่านี้คือ

(1) กรณีไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในจังหวัดเดียวกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด แต่ถ้าเป็นเขตกรุงเทพมหานครให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันอธิบดีกรมตำรวจเปลี่ยนชื่อเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

(2) กรณีไม่แน่ว่า พนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การสอบสวนคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ หากพิจารณาตามนัยกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมหมายถึงการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินการอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและรวบรวม สรุปพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรเข้าสู่สำนวนเพื่อฟ้องร้องตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวน มีอำนาจใน 2 ประการ คือ

1. อำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว
2. อำนาจสอบสวนอย่างพนักงานสอบสวน มีอำนาจตาม ป.วิ.อาญา มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁷⁶

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11).

ส่วนอำนาจในการสอบสวนนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งพนักงานสอบสวนกระทำเพื่อทราบข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษได้ถูกต้อง เป็นอำนาจหน้าที่ที่พอสรุปได้ดังนี้⁷⁷

รับคำร้องทุกข์ และคำกล่าวโทษ (มาตรา 123-127)

ตรวจตัวผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตรวจสิ่งของ สถานที่ รวมทั้งทำภาพถ่าย แผนที่ ภาพวาด จำลองหรือพิมพ์ลายนิ้วมือหรือลายมือ ลายเท้า (มาตรา 132)

ค้นสถานที่และตัวบุคคล

ออกหมายเรียกบุคคล หรือให้ส่งสิ่งของ

ยึดสิ่งของที่อาจใช้เป็นหลักฐานได้

ถามคำให้การพยาน ผู้ต้องหา (มาตรา 133-134)

จับผู้ต้องหาหรือบุคคลซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด (มาตรา 134)

ควบคุมผู้ต้องหาหรือบุคคลซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด

ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือบุคคลซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด (มาตรา 106)

ทำความเข้าใจว่า ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งพนักงานอัยการ (มาตรา 140-142)

เปรียบเทียบความผิดซึ่งเปรียบเทียบได้ (มาตรา 37-38)

ชั้นสูตรพลิกศพ (มาตรา 150, 155 และ 155/1)

2.4.4.2 การเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนได้มอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบการทำการสอบสวนคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรแทนแล้ว หากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนควรมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายนั้นดำเนินการดังต่อไปนี้⁷⁸

(1) หากเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อกำหนดแนวทางการสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าว ใช้ทักษะ ความรู้ความสามารถในด้านกฎหมาย และประสบการณ์

⁷⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์. “การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน.” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ หน้า 7.

⁷⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 28.

ในการทำงานในชั้นพิจารณาคดีร่วมกำหนดแนวทางการสอบสวนของรูปคดีจากข้อเท็จจริงร่วมกับพนักงานสอบสวน

(2) ร่วมสอบสวนพยานหรือผู้ต้องหา และเข้าร่วมหรือมีคำสั่งหรือให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อพิสูจน์ความผิด และความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาทั้งสองอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในด้านการคุ้มครองสิทธิประชาชน และเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจมิให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนแต่เพียงผู้เดียว เพื่อช่วยเหลือกันในการรวบรวมพยานให้สมบูรณ์จนถึงขั้นพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหา มีความผิดจริงหรือไม่มีความผิด หากพยานหลักฐานได้ร่วมกันสอบสวนยังมีข้อสงสัยยังไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ หากนำส่งฟ้องต่อศาล ศาลก็ต้องพิจารณากผลประโยชน์ให้จำเลยโดยมีคำพิพากษายกฟ้องอยู่ดี ดังนั้นการร่วมมือกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะทำให้รูปคดีไม่เสียหายไป และจะให้พนักงานอัยการที่นำพยานหลักฐานในชั้นศาลมีความมั่นใจยิ่งขึ้น

บทที่ 3

อัยการกับการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ

อัยการนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน ใคร่ทรงคดี ฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการคือ อัยการสูงสุด ในบทนี้จะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทฤษฎีทางกฎหมาย สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น เพื่อความเข้าใจจะขอแบ่งบทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ออกเป็นไปตามระบบของกฎหมาย ดังนี้คือ¹

1. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law)
2. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

3.1 บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law)

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นระบบกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยคำพิพากษาศาลและระเบียบจารีตประเพณีของสังคม ซึ่งสั่งสมมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษของประเทศอังกฤษ ระบบกฎหมายดังกล่าวถือหลักว่า

“บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาค และอยู่ได้บังคับของกฎหมายธรรมดาเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดถูกลงโทษได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยแนชัด ซึ่งได้มีการพิสูจน์กันตามวิธีการของกฎหมายธรรมดาในศาลธรรมดาของรัฐและสิทธิของบุคคลในทางศาลนั้นมิใช่เกิดจากหลักประกันที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมได้ช่วยกันรักษาสีทธิของบุคคลไว้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดา กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้ถูกละเมิดหรือถูก

¹ ชัยรัตน์ วรรณิการ์, อ้างแล้วเรื่องเดิม เชิงบรรณที่ 90, หน้า 9-19.

ลิดรอนเสรีภาพ บุคคลนั้นชอบที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในศาลธรรมดา ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ซึ่งทำความเสียหายให้นั้นจะเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ”²

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของระบบกฎหมายจารีตประเพณี เอกชนจึงสามารถดำเนินคดีได้เอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะถือหลักว่า ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการช่วยเหลือสังคมและมีหน้าที่ในการปราบปรามป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ อย่างไรก็ตามจะเรียกว่าประชาชนไป “ฟ้อง” คดีอาญาเสียทีเดียวก็ไม่ตรงนัก เพราะอังกฤษเขาเรียกของเข่ว่าประชาชนไป “แจ้งข่าว” (Lay on Information) ต่อผู้พิพากษาศาลแขวง หรือผู้พิพากษาท้องถิ่น (Magistrate) ก็จะดำเนินการสอบสวน (หรือไต่สวนมูลฟ้อง) จนกระทั่งสั่งให้ดำเนินคดีอาญาได้ในศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

หลักการในการช่วยเหลือสังคมและหน้าที่ในการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม นอกจากจะเป็นหน้าที่ร่วมกันของประชาชนแล้ว ส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงสิ่งแวดล้อม การประกันภัยแห่งชาติ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต ไปรษณีย์ ฯลฯ ยังมีสำนักงานกฎหมายที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องต่อศาลในการกระทำผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการของตน ด้วยสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจของอังกฤษนั้นแต่เดิมนอกจากมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีอาญาทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล Magistrate ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษเบา แต่ถ้าคดีมีข้อยุ่งยากตำรวจก็จะส่งสำนวนคดีให้ Solicitor ซึ่งถือเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องและความในศาลที่มีคณะลูกขุนในฐานะทนายโจทก์และตำรวจ⁴ ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในประเทศอังกฤษและเวลส์

โดยมีการตั้งสถาบันอัยการแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใช้ชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS)⁵ สถาบันอัยการแห่งนี้เป็นองค์กรอิสระ มีบุคลากรของรัฐทำงานเต็มเวลาอยู่ถึง 2,000

² อุสาร์ โกมลปาณิต. (2526). ศาลปกครอง กฎหมายมหาชน. หน้า 931.

³ Sanford H.Kadish “Prosecutor : Comparative Aspect” Encyclopedia of Crime and Justice Editor in Chief Volume 3, p. 1298 อ้างใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม.

⁴ สัตยา อรุณธารี. (2520). อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย). หน้า 48.

⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “กระบวนการยุติธรรมไทย” บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรมวุฒิสภา คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27-31 มีนาคม 2538 ณ รัฐสภา.

คน มีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีหรือปฏิบัติงานตามขั้นตอนของกระบวนการทางอาญาทั้งหมดที่เคยอยู่ภายใต้การดำเนินการของตำรวจ⁶

หน้าที่หลักของ CPS คือให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอาญาอื่นๆ คำแนะนำต่อตำรวจในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง CPS มีอำนาจตรวจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตำรวจได้สอบสวนมาว่า มีมาตรฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่ ในปัจจุบัน CPS เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและสิทธิเด็ดขาดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาลำนั้น นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มว่าจะมีอำนาจเข้ากำกับดูแลการสอบสวนได้มากยิ่งขึ้นในลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศยุโรป⁷ หัวหน้าของ CPS คือ Director of Public Prosecutions (DPP)⁸ เป็นนักกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของอัยการสูงสุด แต่ถือเป็นข้าราชการประจำซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปกติเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะปฏิบัติหน้าที่จนเกษียณอายุ⁹

บรรดาอำนาจหน้าที่ของ DPP นอกจากเป็นผู้บังคับบัญชาของ CPS แล้วยังมีระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องความผิดอาญา ค.ศ. 1946 (The Prosecution of offence Regulations 1946) ในระเบียบข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ DPP ที่ต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในความผิดบางประเภทเช่นคดีฆาตกรรม คดีเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยแห่งชาติ ความผิดต่างๆ เหล่านี้ DPP มีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง หรือว่าจ้างทนายความ (Barrister at Law) เป็นผู้ฟ้องคดี¹⁰ ในการดำเนินการนี้ DPP มีสำนักงานคือ Direction of Public Prosecutions โดย DPP จะมีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญา ในเขตพื้นที่ของพนักงานอัยการแต่ละคน

⁶ Julia Flonda. (1995). *Public Prosecutors and Discretion : A Comparative*. Clarendon Press. Oxford. p. 140 อ้างใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม.

⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, เรื่องเดียวกัน เชิงอรธที่ 100

⁸ นักกฎหมายของเรบางท่านเรียกตำแหน่งนี้ว่าอธิบดีกรมอัยการ อมร จันทรมบูรณ์ “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย.” หน้า 634.

⁹ Controlling Criminal Prosecutions : The Attorney General The Crown Prosecuto.r” Working Paper 62. Law Reform Commission of Canada อ้างใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม.

¹⁰ คณิต ฒ นคร. (2538, กันยายน). “วิธีพิจารณาความอาญาของไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน” *วารสารนิติศาสตร์*, 15. หน้า 1-2.

แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมี DPP ซึ่งมีอำนาจหน้าที่มากมายในการดำเนินคดีอาญาของรัฐแล้ว แต่อังกฤษก็ยังมีอัยการสูงสุด (Attorney General) ซึ่งถือเป็นผู้แทนหรือผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย

ในประเทศอังกฤษ อัยการสูงสุดได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยถือเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและหน่วยงานของรัฐเสมือนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี (ไม่ใช่รัฐมนตรี) เป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งให้คำแนะนำกับกระทรวง ทบวง กรม ในปัญหาข้อกฎหมาย

สำหรับการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากแต่พอจะกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

(ก) เป็นโจทก์หรือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการฟ้องร้องคดีอาญาแทนรัฐบาลในศาล ทั้งมีหน้าที่ให้คำแนะนำรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ¹¹

(ข) เป็นผู้ดูแลกำกับหรือควบคุมการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาที่กระทำโดย DPP หรือทนายความ (Barrister at Law) และในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินคดีต่อไปจะกระทบต่อนโยบายสาธารณะหรือมีความไม่เหมาะสม ก็มีเอกสิทธิ์ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาล เรียกว่า Nolle Prosequi ซึ่งจะมีผลให้ศาลยกฟ้อง

(ค) มีอำนาจตามที่กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ การฟ้องคดีอาญาบางชนิด เช่น คดีเปิดเผยความลับของทางราชการ (Prosecutions under the Official Secrets Act) ต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน

โดยปกติแล้วอำนาจในการดำเนินคดีอาญาต่างๆ เหล่านี้ อัยการสูงสุดแทบไม่ได้ใช้เลย¹² ทั้งนี้เนื่องจากมี DPP ซึ่งเป็นข้าราชการในบังคับบัญชาหรือภายใต้การควบคุมของอัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยทั่วไปอัยการสูงสุดจะไม่เข้าแทรกแซงการทำงานของ DPP Sir Michael Havers อดีตอัยการสูงสุดของประเทศอังกฤษ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้¹³

¹¹ ระบบอัยการต่างประเทศ. พิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทานกรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร, วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2520. หน้า 59.

¹² Sanford H. Kadish, "Prosecutor : Comparative Aspect", p. 1298 (ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์). เรื่องเดิม.

¹³ "ในความรับผิดชอบของผมต่อหน้าที่ DPP นั้น ไม่ได้ต้องการให้ผมเข้าควบคุมการบริหารงานวันต่อวัน และผมไม่จำเป็นต้องพิจารณาในทุกเรื่องที่ DPP ตัดสินใจ เฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของ DPP หลายครั้งไม่ได้มาถึงผม แต่กระนั้นผมก็ยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาในแง่ที่ว่า ผมจะต้องตอบคำถามในสภาว่าเขา

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ DPP และอัยการสูงสุดแล้ว อาจกล่าวได้ว่าในประเทศอังกฤษ ผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ คืออัยการสูงสุด ส่วน DPP นั้น หากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อความเข้าใจแล้วจะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา แต่ DPP จะมีอำนาจทางคดีอาญากว้างขวางกว่าอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาของเรามาก

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งอัยการออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มแรกจะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน และกลุ่มที่สองจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีรายละเอียดดังนี้¹⁴

(1) อัยการประจำมลรัฐ (State Prosecutors) ซึ่งได้รับตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องที่โดยมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายของมลรัฐ¹⁵ ที่ตนเองได้รับการเลือกตั้ง

(2) อัยการประจำสหรัฐ (Federal Prosecutors) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา (The Senate) โดยมีหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องผู้ละเมิดกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Laws)

ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบอัยการของประเทศอังกฤษ ตามความเจริญของบ้านเมือง¹⁶ โดยเริ่มแรกนั้นอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบาทน้อยมากเช่นเดียวกับอัยการของประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันนี้อัยการของประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจมากและเป็นผู้รับผิดชอบขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องในทำนองเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ตลอดจนมีอำนาจการบังคับการตามกฎหมายตั้งแต่คดีอาญา

ทำอะไรบ้าง การควบคุมดูแลในที่นี้ น่าจะหมายถึง DPP ต้องดำเนินคดีทางอาญาไปในแนวทางนโยบายโดยรวมซึ่งผมเป็นผู้รับผิดชอบ.”

(My responsibility for superintendence of the duties of the Director does not require me to exercise a day-to-day control and specific approval of every decision he takes. The Director makes many decisions in the course of his duties which he does not refer to me but nevertheless I am still responsible for his actions in the sense that I am answerable in the House for what he does. Superintendence Means that I must have regard to the overall prosecution policy which he pursues)

¹⁴ ปัญญา แสงสุข. (2549). กระบวนการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดี (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). หน้า 34.

¹⁵ รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม 2534) “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ. หน้า 32.

¹⁶ กมล พัทธวนิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ. หน้า 16.

และกฎหมายแพ่งบางฉบับ หรือหากเห็นว่าคดีนั้น ไม่มีพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนให้ฟ้องร้อง อัยการมีสิทธิร้องต่อศาลขอให้ปล่อยผู้ต้องหาไปได้ และหลังจากที่ศาลลงโทษแล้วอัยการยังมีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ช่วยดูแลการคุมประพฤติ ใน ส่วนของการทำหน้าที่ของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อัยการจะต้องวางตัวเป็นกลางและ ปราศจากอคติในการพิจารณาพยานหลักฐาน และต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการค้นหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะพิสูจน์ว่าควรจะต้องฟ้องจำเลย และต้องพิจารณาถึงขนาดที่ว่าจำเลย ควรจะถูกตัดสินว่ากระทำความผิดหรือไม่

บทบาทของอัยการมีหน้าที่ในการควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่าง ใกล้ชิด อัยการสามารถร่วมอยู่ในการสอบสวนพร้อมกับเจ้าพนักงานตำรวจได้¹⁷ และคอยเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำข้อกฎหมายแก่ตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจที่ยังไม่ค่อยมีประสบการณ์ การ ที่อัยการสามารถร่วมอยู่ในการสอบสวนนั้น เนื่องจากเหตุผลเรื่อง “หลักการคานอำนาจระหว่าง องค์การ” (Check and Balance) เพราะมีผลเป็นการยับยั้งการสอบสวนอันมิชอบของตำรวจ โดย ทัวไปตำรวจต้องระลึกว่า ผู้มีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่นั้นเป็นของอัยการ หากตำรวจทำการสอบสวน โดยไม่ชอบอาจมีผลต่อการสั่งไม่ฟ้องของอัยการซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบของตำรวจได้อีกทาง หนึ่ง อัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่สอบสวนคดีอาญาตามที่ตำรวจส่งเรื่องมาเท่านั้น อัยการยังสามารถเริ่มคดีโดยการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้ตำรวจส่งเรื่องมา ให้พิจารณาอีกด้วย บทบาทของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกานับว่ามีความสำคัญมาก โดยเฉพาะ การใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลการใช้ดุลพินิจของอัยการ เริ่มตั้งแต่เมื่อได้รับรายงาน (Reports) จากตำรวจเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา หลังจากนั้น อัยการจะต้องตรวจสอบ (Screens) และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (Evaluates) และมีคำสั่งฟ้อง (Accept the Case for Prosecution) หรือมีคำสั่งไม่ฟ้อง (Reject the Case for Prosecution) ซึ่งการใช้ ดุลพินิจใดตรงว่าจะสั่งฟ้องผู้ใดหรือไม่ฟ้องผู้ใดนั้น ในทางทฤษฎีถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่เด็ดขาด (Absolute Discretion) และไม่มีข้อจำกัด (Unrestricted Discretion)¹⁸ อัยการของประเทศสหรัฐ อเมริกาสามารถใช้ดุลพินิจยกโทษให้กับผู้กระทำความผิดทางอาญาโดยการไม่ฟ้องผู้นั้นต่อศาล หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการผันคดีออกจากการพิจารณาคดีของศาล หรือ (Diversion)

¹⁷ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์. หน้า 51.

¹⁸ James A. Inciardi. (1993). Criminal Justice, 4th 9 Edition, Florida : Harcourt Brace Jovanovich, Inc, p. 352. ใน ชัยรัตน์ กรรณิการ์ เชิงอรธที่ เรื่องเดิม.

3.2 บทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร Civil Law)

3.2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน¹⁹

เยอรมันเป็นประเทศที่ปกครองแบบสหพันธ์ จึงมีองค์กรการปกครองทั้งสหพันธรัฐ (Bund) และมลรัฐ (Land) กล่าวคือ มีรัฐสภาของสหพันธรัฐ (Bundestag) รัฐบาลของสหพันธรัฐ (Bundesregierung) และรัฐสภาของมลรัฐ (Landtag) รัฐบาลของมลรัฐ (Landesregierung) กฎหมายที่ใช้บังคับคือ กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญารวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1877 โดยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวกับการให้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ กฎหมายดังกล่าวเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้ในปัจจุบัน²⁰

การจัดองค์กรอัยการในประเทศเยอรมัน จะเกี่ยวข้องกับลักษณะการปกครองของรัฐและเกี่ยวข้องกับศาลด้วย โดยศาลในเยอรมันมีทั้งศาลของสหพันธรัฐและศาลมลรัฐ ศาลของสหพันธรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญามีศาลเดียวคือ ศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) และเป็นศาลชั้นฎีกาซึ่งพิจารณาเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ศาลของมลรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามี 3 ศาลคือ ศาลสูงมลรัฐ (Oderlandesgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลแขวง (Amtsgericht)

อัยการเยอรมันสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แบ่งองค์กรของอัยการออกได้ดังนี้

(ก) สำนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ เรียกว่า General Bundesanwalt (อัยการสูงสุดสหพันธรัฐ) มีอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt

(ข) สำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ เรียกว่า Generalstaatsanwalt (อาจเรียกว่า อัยการเขต)

(ค) สำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดเรียกว่า Oberstaatsanwalt (อาจเรียกว่า อัยการจังหวัด)

¹⁹ ชัยรัตน์ วรรณิการ. เรื่องเดิม หน้า 20 -23.

²⁰ VGL Wolfgang Heyde, Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, 3 Auflage, Konigshofen 972 S.9 อ้างใน คณิต ณ นคร “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ในระบบอัยการต่างประเทศ กรมอัยการ พิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน ณ วัดบูรณะสิริมิตตาราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ, หน้า 16

(ง) สำนักงานอัยการประจำศาลแขวง อัยการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลแขวง

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ส่วนเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด²¹ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอัยการเยอรมันมีอำนาจในการเริ่มคดีได้เองหรือให้ตำรวจดำเนินการให้ได้ ซึ่งแม้กฎหมายจะให้ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามความผิดอาญาที่เกิดขึ้น และต้องกระทำทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีคืบหน้าไปก็ตาม แต่ตำรวจก็มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหรือผู้ช่วยเหลือ* ซึ่งต้องฟังคำสั่งของอัยการเท่านั้น โดยในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันถือเป็นกระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานี้คือ อัยการ²²

การดำเนินคดีอาญาของเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งถือว่า เมื่อการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องแต่ก็มีข้อยกเว้นที่อัยการจะไม่ดำเนินคดีซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 7 กรณี²³

1. กรณีเนื่องจากความเล็กน้อยของคดี
2. กรณีเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ
3. กรณีใช้ดุลยพินิจในความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ
4. กรณีเนื่องจากผู้กระทำกลับใจและช่วยเหลือป้องกันผลร้าย
5. กรณีเหยื่อในความรับผิดชอบฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน
6. กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง
7. กรณีความผิดอาญาฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท

นอกจากนี้อัยการอาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยเหตุอื่นก็ได้ เช่น เมื่อคำนึงถึง อายุ บุคลิก สภาพแวดล้อม เป็นต้น โดยการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของ

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374 ใน คณิต ณ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” หน้า 17.

* ตำรวจในเยอรมันไม่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับอัยการ แต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้เป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ” (Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft)

²² VGL Wolfgang Heyde. ใน คณิต ณ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” หน้า 25.

²³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 153 และ 154.

อัยการด้วย เนื่องจากเขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาล กล่าวคืออัยการประจำศาลใดก็ได้ดำเนินคดีได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้น

อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ มีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาคดีที่เกี่ยวข้องกับศาลสูงสุดของสหพันธรัฐเท่านั้น โดยปกติจะไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้นหรือสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ของอัยการระดับมลรัฐ²⁴ เว้นแต่การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เช่นคดีกบฏซึ่งนำคดีมาพิจารณาพิพากษาที่ศาลสูงมลรัฐ โดยอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและคดีประเภทนี้ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดสหพันธรัฐ²⁵ อย่างไรก็ดี แม้คดีลักษณะนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดสหพันธรัฐ แต่เมื่อคดีได้พิจารณาพิพากษาที่ศาลสูงระดับมลรัฐแล้ว อัยการสูงสุดสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการแก่อัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ เนื่องจากหลักกฎหมายเยอรมนีว่า พนักงานอัยการต้องฟังผู้บังคับบัญชาของตน และหัวหน้าอัยการประจำศาลใดมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้อัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ ดังนั้นอัยการสูงสุดสหพันธรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐเท่านั้น แต่จะบังคับบัญชาหรือสั่งการอัยการมลรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัด หรืออัยการประจำศาลแขวงไม่ได้

เห็นได้ว่าแม้อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันจะได้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการเยอรมัน เนื่องจากระบบอัยการเยอรมันได้แบ่งแยกหน่วยงานอัยการออกเป็นระดับต่างๆ ตามความเกี่ยวพันกับศาลคือ อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัด และอัยการประจำศาลแขวง โดยอัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาท หรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153D วรรคหนึ่งแล้ว เมื่อประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้มอบความไว้วางใจสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาที่มีความสำคัญเช่นนี้แก่อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมัน คำกล่าวที่ว่าอัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันถือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐย่อมไม่เป็นคำกล่าวที่ผิดพลาดเลย

²⁴ VGL Wolfgang Heyde. ใน คณิต ณ นคร เจริญธรรมที่ 15. หน้า 20

²⁵ เรื่องเดียวกัน เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดสหพันธรัฐที่อาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียอย่างอingsมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศหรือ เห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 วรรคหนึ่ง.

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น²⁶

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ที่ประสบความสำเร็จในการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทำให้การบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยตลอดจนการป้องกันการก่อให้เกิดอาชญากรรมต่างๆ ได้ กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นเป็นกระทรวงทางฝ่ายบริหารแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมของญี่ปุ่นแยกออกเป็นเอกเทศทำหน้าที่บริหารงานของศาลเอง มีหน้าที่วินิจฉัยคดีเพียงอย่างเดียว ส่วนกระทรวงยุติธรรมถือเป็นกระทรวงฝ่ายบริหารที่มีระบบอัยการเป็นหลักในการบริหารงานจึงเป็นกระทรวงยุติธรรมในความหมายของนานาประเทศ²⁷

การจัดระบบอัยการญี่ปุ่น อัยการในประเทศญี่ปุ่นสังกัดในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ฝ่ายบริหาร โดยถือกระทรวงยุติธรรมเป็นหลัก และได้จัดองค์กรภายในกระทรวงยุติธรรมคือ

สำนักงานอัยการ (Public Prosecutor's office)

สำนักงานอัยการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดในกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น มีขอบเขตการรับผิดชอบในหน่วยงานอย่างกว้างขวางและได้จัดองค์กรภายในคือ

ก. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่จัดระดับเช่นเดียวกับทางด้านศาลยุติธรรม กล่าวคือ พนักงานของอัยการสูงสุดนี้จะเรียกว่าอัยการชั้นฎีกา ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา (The Supreme Court)

การบังคับบัญชานั้นมีหัวหน้าพนักงานอัยการรับผิดชอบการบริหารเรียกว่า The Prosecutor General ซึ่งมีสถานะสูงกว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

ข. สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ก็จะมีพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาในศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะมีจำนวนเท่ากับศาลอุทธรณ์ที่ตั้งแต่ละจังหวัด สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ก็มีเท่ากับจำนวนของศาลอุทธรณ์

สำหรับการบังคับบัญชาอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าแต่ละสำนักงานเรียกว่า The Superintending Prosecutor

²⁶ ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์. (2534). “การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁷ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2526). “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” ระบบอัยการสากล (จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 101-108.

ค. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutor's Offices)

สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตจะอยู่ทั่วไปตามเมืองใหญ่ซึ่งถือว่ามีความสำคัญ เพราะเป็นการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นต้น มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Courts) นอกจากนี้สำนักงานอัยการประจำเขตยังมีอำนาจดำเนินคดีทางแพ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว และการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับเด็กกระทำผิดอีกด้วย (Family Courts) สำหรับการบังคับบัญชาที่มีหัวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับบัญชาเรียกว่า (Chief Public Prosecutor)

ง. สำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการศาลแขวง เป็นพนักงานอัยการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญาในความผิดเล็กน้อย มีอำนาจดำเนินคดีในศาลแขวง (Summary Courts) สำนักงานอัยการศาลแขวงมีเท่ากับจำนวนของศาลแขวงทั่วประเทศ สำหรับการบังคับบัญชาที่มีหัวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับบัญชาเรียกว่า (Chief Public Prosecutor)

ในประเทศญี่ปุ่น อำนาจหน้าที่ของอัยการประเทศญี่ปุ่นมีทั้งอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องระบบอัยการญี่ปุ่นได้ยึดถือแนวความคิดมาจากกฎหมายแอ่งโกล-อเมริกัน (Anglo-American) ซึ่งเดิมในประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายภาคพื้นยุโรป แต่เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นจึงได้เอาระบบกฎหมายแอ่งโกล-อเมริกัน มาใช้ระบบกฎหมายดังกล่าวใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial) คือโจทก์และจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางเท่านั้น จึงทำให้อัยการเป็นหน่วยงานหนึ่งที่แยกออกจากศาลยุติธรรม ดังนั้นอำนาจการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นพิจารณาได้ ดังนี้

(1) พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งฟ้องและไม่ฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้เพราะกฎหมายญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้เอง²⁸ พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง เพราะสามารถสั่งชะลอการฟ้องแม้คดีจะมีพยานหลักฐานลงโทษได้ก็ตาม

(2) การสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเริ่มและควบคุมการสอบสวนได้หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น²⁹ แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวนเบื้องต้นก็ตามแต่ก็

²⁸ The Code of Criminal Procedure, Article 247 ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม เจริญธรรมที่ 90 หน้า 24..

²⁹ The Public Prosecutors Office Law, Article 6 ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม เจริญธรรมที่ 90 หน้า 24.

The code of Criminal Procedure, Article 191 บัญญัติว่า “เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง” กล่าวคืออัยการได้รับอำนาจสอบสวนความผิดอาญาได้โดยไม่จำกัดเหตุที่อัยการเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทครอบคลุมถึงการสอบสวนคดีอาญาคด้วยก็เนื่องมาจากแนวทางทฤษฎีที่ว่าอำนาจการ

จะต้องเสนอคดีไปยังพนักงานอัยการ ในระหว่างดำเนินการ อัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมได้ โดยจะสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้ก็ได้³⁰ หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำแทนก็ได้³¹ หรือพนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนคดีเองจนกว่าจะได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้³² นอกจากนี้อัยการผู้ป่วนยังมีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีเองได้หากมีเหตุควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นซึ่งไม่ว่าจะเป็นการทราบเหตุมาโดยทางใด เช่นจากการอ่านข่าวหนังสือพิมพ์ หรือพบเหตุที่น่าสงสัย เป็นต้น³³ และอัยการผู้ป่วนยังมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดเองได้อีกด้วย³⁴ แต่ในทางปฏิบัติอัยการจะให้ตำรวจดำเนินการเนื่องจากมีความคล่องตัวมากกว่า เว้นแต่คดีที่ประชาชนสนใจ หรือที่เป็นข่าวคึกโครมอัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนเอง เพราะอัยการสูงสุด (The Prosecutor eneral) จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้³⁵

นอกจากอำนาจสืบสวนสอบสวนดังกล่าวแล้ว อัยการผู้ป่วนยังต้องรับผิดชอบในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลด้วย นับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิตจะต้องกระทำไปภายใต้การ

สอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable Authority) เพราะการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนเป็นสำคัญ การสืบสวน และการสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเป็นเพียงเครื่องมือ (Instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดีและอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสสัมผัส หรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ดู Smigeki Itou, Kensatsuchou Hou, Trans Sira Boophonon (Ryoushofukyukai, Tokyo 1981). p. 68.

³⁰ Criminal Justice in Japan, Edited by ministry of Justice. (1975) p. 10 ใน สมชาย เก้านพรัตน์. “โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538. หน้า 92).

³¹ The Code of Criminal Procedure, Article 192 อ้างใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม เชิงอรรถที่ 90 หน้า 25.

³² พงศกร จันทร์ศัพท์, นารี ตันตเสถียร. (2531). “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผู้ป่วน การสอบสวนและฟ้องคดี” *อัยการนิเทศ*, 50. หน้า 48-70.

³³ The Code of Criminal Procedure, Article 193 ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม เชิงอรรถที่ 90 หน้า 25.

³⁴ The Code of Criminal Procedure, Article 204 ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์ เรื่องเดิม เชิงอรรถที่ 90 หน้า 25.

³⁵ “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” *อัยการนิเทศ*, หน้า 104-108 ใน ชัยรัตน์ วรรณิการ์, “อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร.” หน้า 25.

กำกับการของอัยการเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการต่อปัญหาเฉพาะหน้าแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป³⁶

กล่าวโดยสรุป ภารกิจที่สำคัญของอัยการ ในการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นมีอยู่ 5 ประการ คือ

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล

4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง

5. ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน

ผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมพนักงานอัยการของญี่ปุ่นตามลำดับบังคับบัญชา คืออัยการสูงสุด (Kenji-sosho หรือ Prosecutor General) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง³⁷ อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำสังกัดในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการศาลฎีกามีหน้าที่บังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุด (ซึ่งรวมถึงสำนักงานอัยการศาลฎีกา) และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานอัยการทั้งหลายทั่วประเทศ³⁸ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่บริหารงานสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นตั้งแต่ชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง และบังคับคดี โดยในการปฏิบัติหน้าที่อัยการสูงสุดมีอำนาจมอบหมาย (Delegate) อำนาจหน้าที่ให้แก่อัยการระดับรองหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้³⁹

3.2.3 ประเทศฝรั่งเศส

พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ) อย่างไรก็ตามแม้อัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการทำนองเดียวกับผู้พิพากษาแต่อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและอัยการแตกต่างกัน ดังที่ได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

³⁶ The Public Prosecutors office Law, Article 4 และ The Code of Criminal Procedure, Article. 424
อ้างใน ชัยรัตน์ วรรณิกัร เรื่องเดิม เจริญธรรมที่ 90 หน้า 26.

³⁷ ศิลปะอรรถ ชูเวชและทศศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทย” หน้า 89.

³⁸ The Public Prosecutors Office Law, Article 7 อ้างในชัยรัตน์ วรรณิกัร เรื่องเดิม.

³⁹ The Public Prosecutors Office Law, Article 11 อ้างในชัยรัตน์ วรรณิกัร เรื่องเดิม.

ของฝรั่งเศส (Le Constitutionnel) เลขที่ 95-360 DC เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ในกรณีที่เคยมีการเสนอร่างกฎหมายซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งทางอาญาให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำสั่ง (Injonction pénale) โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเห็นว่าคำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นโทษ ดังนั้นผู้มีอำนาจฟ้องคดีคือพนักงานอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ ผู้มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ศาลแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แสดงว่าแม้อัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะของตุลาการก็ไม่มีผลต่อความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของอัยการกับผู้พิพากษา⁴⁰

3.2.3.1 โครงสร้างการทำงานของอัยการ

โครงสร้างของอัยการมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีอัยการอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาของศาลนั้น ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นคำวินิจฉัยแล้วพิจารณาต่อไป การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นโครงสร้างการทำงานของอัยการจะมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

(ก) อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général auprès de la cour de cassation)⁴¹

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้นแม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายของอัยการ แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาที่ไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงอยู่ในกรอบของการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย

อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มียศตำแหน่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของไทยผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศสคือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général

⁴⁰ อูทัย อาทิวา, “ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส” รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 1), หน้า 132.

⁴¹ ระบบอัยการฝรั่งเศสจัดให้มีพนักงานอัยการตามชั้นของศาลครบทั้งสามศาล คือ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น แต่ละศาลจะมีสำนักงานอัยการประจำอยู่ ชื่อของสำนักงานอัยการที่อยู่กับศาลใด ในภาษาฝรั่งเศสก็จะมีคำว่า “auprès” ซึ่งมีความหมาย “ประจำ” อยู่ศาลนั้นด้วย

auprès de la cour d'appel) และอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

(ข) อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel)

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้นจึงมีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และอัยการผู้ช่วยประจำศาลอุทธรณ์ จำนวน 282 คน⁴² อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้นอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการในสังกัดของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย

นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แล้ว อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ดังต่อไปนี้

ดูแลให้มีการปฏิบัติงานของศาลดำเนินไปด้วยดี

มีบทบาทสำคัญในด้านการงบประมาณ เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งด้านค่าใช้จ่ายของศาลในลำดับที่สองรองจากประธานศาลอุทธรณ์

นอกจากนี้ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานของศาล คือ จำศาล เจ้าพนักงานโนตารีพบลิก (Notary public/Notaire) เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด

(ค) อัยการแห่งสาธารณรัฐ⁴³

ในปัจจุบันมีอัยการแห่งสาธารณรัฐจำนวน 181 คน และมีอัยการผู้ช่วยประจำศาลชั้นต้นอีก 1,218 คน

⁴² เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส” (Le ministère public dans la procédure pénale française) ซึ่งแจกแก่อัยการผู้เข้าร่วมการประชุมประจำปีครั้งที่ 11 ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันอาทิตย์ที่ 27 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 31 สิงหาคม 2549 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส

⁴³ อุทัย อาทิวา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 135 หน้า 136.

อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น และประจำศาลอุทธรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลมัชฌิมโทษ และศาลที่เกี่ยวข้อง

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อัยบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐ โดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วน และรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดีหรือจะใช้มาตรการในการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามิเหตุที่สมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

บทบาทของอัยการแห่งสาธารณรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการนำมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพ สังคม และการอาชีพ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยการปรากฏตัวของผู้ต้องหา ซ.ยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งได้บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับ ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.2004 นั้น อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุกแก่ผู้ต้องหาด้วย ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา เป็นกรณีที่มีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับคดีอาญาดังจะได้นำกล่าวต่อไปเรื่องอำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา⁴⁴

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาคือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว อัยการจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.3.2.1 อำนาจควบคุมการสอบสวน

การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วย พนักงานอัยการและผู้พิพากษาไต่สวน โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

ในอดีตเมื่อครั้งยังใช้ประมวลกฎหมายวิธีไต่สวนคดีอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1808 (Le Code D'instruction criminelle-C.I.C.) ก่อนที่จะมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (มาตรา 9 C.I.C.) จึงถือว่าอัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนเป็นผู้บังคับบัญชาของตำรวจฝ่ายคดี กล่าวคือมีอำนาจไม่แต่เฉพาะการดำเนินคดีอย่างตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติตามอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กฎหมายในอดีตจึงกำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมทางวินัยของศาลไต่สวน (มาตรา 280 C.I.C.) ส่วนผู้พิพากษาไต่สวนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีอัยการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ในลักษณะของสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในการการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของหน่วยงานก็ตาม

⁴⁴ อุทัย อาทิวา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 135. หน้า 137.

ต่อมา เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการและตำรวจฝ่ายคดีก็ยังคงมีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 12(1))

ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอธิบดีอัยการและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (Chambre de l'instruction) สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 224 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)⁴⁵

3.2.3.2.2 อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ⁴⁶

อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของ “คดีล้นศาล คนล้นคุก” เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่าสี่ล้านเรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติคำร้องทุกข์ได้ขึ้นสูงถึงห้าล้านเรื่อง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณห้าล้านเรื่องต่อปี ดังนั้นหากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้ว ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการดำเนินคดีอาญาได้ แต่อัยการก็ไม่จำเป็นต้องสั่งฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้

⁴⁵ อุทัย อาทิวะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 135 หน้า 138.

⁴⁶ อุทัย อาทิวะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 135 หน้า 139.

มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ตัวอย่างของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเรียงตามลำดับตั้งแต่การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพขึ้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหาดังต่อไปนี้

(1) การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale) ในกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ถือเป็นทางเลือกที่สามของพนักงานอัยการ นอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาเล็กน้อย โดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีเพื่อลงโทษ จำกัลดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

มาตรา 41 วรรค 7 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “ก่อนฟ้องคดีอัยการแห่งสาธารณรัฐอาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และอัยการแห่งสาธารณรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญามีหลักเกณฑ์ซึ่งสอดคล้องกับการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice – RJ) กล่าวคือ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการไกล่เกลี่ยทางอาญา โดยผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำของตนและต้องปรับปรุงแก้ไขตนเองเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมอีกครั้งหนึ่ง

(2) ความตกลงทางอาญา (La composition pénale) เป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายอเมริกัน นักกฎหมายฝรั่งเศสประสงค์จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษไม่ร้ายแรงมากนัก ในครั้งแรกที่ได้มีการเริ่มนำเอามาตรการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้นั้น ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ.1994 โดยใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวว่า “คำสั่งทางอาญา” (L'injonction pénale หรือ Penal injunction) ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีหากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับการสั่งยุติคดี ถ้าหากผู้ต้องหาขอรับข้อเสนอดังกล่าวและปฏิบัติตามครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดีได้ โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล อย่างไรก็ตามศาล

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil constitutionnel) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการให้อำนาจพนักงานอัยการมีคำสั่งทางอาญา โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว นักกฎหมายฝรั่งเศสเห็นพ้องต้องกันว่าแท้จริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้คัดค้านการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมอาญาของประเทศฝรั่งเศสแต่ประการใด เพียงแต่ว่าวิธีการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการเสียก่อน ความตกลงที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอมจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวใหม่เป็น “ความตกลงทางอาญา” (La composition pénale) โดยกำหนดให้มีการเสนอสำนวนที่พนักงานอัยการทำความตกลงกับผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย จึงจะถือว่าคดีการเสนอร่างกฎหมายใหม่ครั้งนี้ได้อุดช่องว่างของร่างกฎหมายเดิมที่ตกไปเมื่อปี ค.ศ. 1994 ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 411-2 และ 41-3

3.2.3.3 บทบาทของอัยการในศาล⁴⁷

ในระบบฝรั่งเศสซึ่งเป็นระบบไต่สวนนั้น บทบาทของคู่ความในการดำเนินคดีในศาลมีไม่มากนัก แตกต่างจากการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีและสืบพยานในศาลมาก ในการพิจารณาและสืบพยานในศาลฝรั่งเศสนั้น ผู้ที่มีบทบาทในการซักถามพยานคือศาล ด้วยเหตุนี้บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีในศาลจึงไม่ค่อยมีมากเหมือนในชั้นสอบสวนและในชั้นตั้งคดี

อย่างไรก็ดี ในชั้นพิจารณาคดีในศาลนั้นมีหลักการของกฎหมายที่ให้อำนาจการดำเนินคดีแก่พนักงานอัยการอย่างมีอิสระไม่ถูกแทรกแซงโดยผู้บังคับบัญชา ดังสุภาษิตกฎหมายของฝรั่งเศสที่ว่า “La plume est servie, mais la parole est libre” ซึ่งแปลว่า “ปากกานั้นรับใช้ แต่ถ้อยวาจเป็นอิสระ” หมายความว่าแม้ในการสั่งคดีพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเกี่ยวข้องการดำเนินคดีที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อพนักงานอัยการไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลแล้ว การถามพยานของพนักงานอัยการในศาล พนักงานอัยการมีเสรีภาพในการดำเนินคดีโดยไม่ต้องตกอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ใดเหมือนเช่นการปฏิบัติหน้าที่ในชั้นก่อนพิจารณาคดีในชั้นศาลจึงเป็นที่มา

⁴⁷ อูทัย อาทิวะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 135 หน้า 151.

ของหลักกฎหมายและสภานิติบัญญัติกล่าวแม้ว่าผลการดำเนินคดีในที่สุด ศาลจะยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไปก็ตาม

3.2.3.4 บทบาทของอัยการฝรั่งเศสในชั้นบังคับโทษ⁴⁸

กระบวนการบังคับโทษของฝรั่งเศสนั้นมีการจัดระบบบริหารงานราชทัณฑ์ซึ่งมีลักษณะพิเศษยิ่งกว่าระบบราชทัณฑ์ของประเทศไทยกล่าวคือในกระบวนการในชั้นบังคับโทษของฝรั่งเศสไม่ได้มีแต่กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจสิทธิขาดเพียงหน่วยงานเดียว แต่ยังมีองค์กรศาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพิจารณามีคำสั่งอนุมัติให้มีการลดวันต้องโทษการพักการลงโทษ การจำคุกในระบบกึ่งเรือนจำ การควบคุมตัวโดยทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นต้น และยังมีองค์กรอัยการซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทในการร้องขอและให้ความยินยอมหรือคัดค้านการให้มีการใช้วิธีการดังกล่าว รวมทั้งอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการชั้นบังคับโทษของฝรั่งเศสมีลักษณะทำนองเดียวกับกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ได้กำหนดให้มีผู้พิพากษาบังคับโทษ (Le juge de l' application des peines - JAP) เป็นหลักในกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับโทษ ผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นผู้พิพากษาพิเศษประจำศาลชั้นต้นที่มีหน้าที่ติดตามการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษทั้งในและนอกเรือนจำ ตำแหน่งผู้พิพากษาบังคับโทษนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1958 อันเนื่องมาจากอิทธิพลของหลักปัจเจกบุคคลของการลงโทษ (L' individualization de la peine) ผู้พิพากษาบังคับโทษมีหน้าที่ในการรักษาหลักการและสาระสำคัญของการลงโทษซึ่งรวมถึงการปรับปรุงตัวและแก้ไขฟื้นฟูนักโทษเพื่อกลับคืนสู่สังคม ดังนั้นผู้พิพากษาบังคับโทษจึงจำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004-204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 หรือกฎหมายแปร์เบ็ง II (Loi Perben II) ซึ่งตราออกมาเพื่อปรับกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษให้เข้ากับวิวัฒนาการของการประกอบอาชญากรรมและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2005 กฎหมายดังกล่าวได้จัดรูปกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษขึ้นใหม่ โดยการตั้งเขตอำนาจของศาลบังคับโทษดังนี้⁴⁹

1. เขตอำนาจศาลบังคับโทษชั้นต้น (Les juridictions de l' application des peines) ประกอบด้วยผู้พิพากษาบังคับโทษ และศาลบังคับโทษชั้นต้นซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในการกำหนดรูปแบบหลักในการลงโทษที่ตัดเสรีภาพหรือโทษจำกัดเสรีภาพบางประเภท โดย

⁴⁸ อุทัย อาทิวะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 135 หน้า 152.

⁴⁹ อุทัย อาทิวะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 135 หน้า 153.

กำหนดทิศทางและควบคุมการบังคับโทษดังกล่าว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 712-1 วรรคแรก)

อำนาจของศาลขึ้นอยู่กับอัตราโทษที่กำหนดไว้ ศาลบังคับโทษชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปและโทษจำคุกที่เหลือนับตั้งแต่สามปีขึ้นไป

2. ศาลบังคับโทษชั้นอุทธรณ์ (La chambre de l' application des peines-CHAP) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาบังคับโทษและศาลบังคับโทษชั้นต้น

3. คณะกรรมการบังคับโทษ (La Commission de l' application des peines) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นประธานและมีอัยการแห่งสาธารณรัฐและหัวหน้าเรือนจำเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีหน้าที่ให้ความเห็นแก่ผู้พิพากษาบังคับโทษเพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการใช้มาตรการต่างๆ แก่ผู้ต้องโทษในระหว่างการบังคับโทษตามคำพิพากษา

อำนาจของผู้พิพากษาบังคับโทษแบ่งออกตามลักษณะของสถานที่ในการบังคับโทษ

(1) กรณีผู้ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ⁵⁰

หลังจากที่ผู้พิพากษาบังคับโทษได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการบังคับโทษแล้ว มีอำนาจดังต่อไปนี้

ลดโทษให้กับผู้ต้องโทษที่ได้แสดงความพยายามอย่างเต็มที่ในการปรับตัวให้เข้ากับสังคม

อนุญาตให้ผู้ต้องโทษออกนอกเรือนจำ (Des permissions de sortir) และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการอภิปรายโต้แย้งกัน (Le débat contradictoire) ผู้พิพากษาบังคับโทษมีอำนาจอนุญาตให้ทัณฑ์สถานดำเนินการดังต่อไปนี้หลังจากการอภิปรายโต้แย้งกันแล้ว

(ก) การพักการลงโทษ (La liberation conditionnelle)

การพักการลงโทษในประเทศฝรั่งเศสเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการราชทัณฑ์ฝรั่งเศสซึ่งผสมผสานหลักการความจำเป็นในการลงโทษกับการประยุกต์ใช้ทฤษฎีป้องกันสังคมใหม่ (La défense sociale nouvelle) ในการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำผิดเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคม ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 729 วรรคแรกได้กล่าวถึงการพักการลงโทษไว้ดังนี้

“การพักการลงโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ต้องโทษได้กลับคืนเข้าสู่สังคมและเป็นการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้ต้องโทษซึ่งต้องโทษจำกัดเสรีภาพสิทธิได้รับประโยชน์จากมาตรการพักการลงโทษได้ ถ้าเขาได้แสดงความพยายามอย่างจริงจังในการปรับตัวให้เข้ากับสังคม

⁵⁰ อูทซ์ อาทิวา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 135 หน้า 154-157.

โดยพิจารณาจากความตั้งใจในการฝึกหัดอาชีพ หรือความสม่ำเสมอในการเรียนการสอนหรือการฝึกหัดอาชีพ หรือการฝึกอบรมหรือการประกอบการทำงานชั่วคราวเพื่อความมุ่งหมายในการกลับคืนเข้าสู่สังคม หรือการมีส่วนร่วมสำคัญในชีวิตครอบครัว หรือการปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับอย่างเคร่งครัดหรือความพยายามในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับผู้ต้องโทษที่ไม่ใช่ผู้กระทำผิดซ้ำ จะพักการลงโทษได้ต่อเมื่อระยะเวลาที่ต้องขังมาแล้วอย่างน้อยเท่ากับระยะเวลาต้องโทษที่ยังเหลืออยู่ ส่วนผู้ต้องโทษซึ่งเป็นผู้กระทำผิดซ้ำนั้น จะพักการลงโทษได้ต่อเมื่อระยะเวลาที่ต้องขังมาแล้วอย่างน้อยเท่ากับสองเท่าของระยะเวลาต้องโทษที่ยังเหลืออยู่

(ข) การคุมตัวไว้ในสถานที่ภายนอกเรือนจำ (Le placement à l'extérieur) ในระบบของบ้านกึ่งวิधि (Une semi-liberte) หรือกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Le placement sous surveillance électronique)

ผู้พิพากษาบังคับโทษมีอำนาจอนุญาตให้ผู้ต้องโทษออกนอกเรือนจำได้ภายใต้การติดตามของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีเหตุผลด้านความรุนแรงของปัญหาครอบครัว รวมทั้งอนุญาตให้การลงโทษหรือลดโทษได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของผู้พิพากษาบังคับโทษสามารถอุทธรณ์ได้นับแต่วันที่ได้แจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทราบแล้วแต่กรณี ในกรณีที่เป็นคำสั่งให้อุทธรณ์ภายในกำหนด 24 ชั่วโมง ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาให้อุทธรณ์ภายในกำหนดสิบวัน

คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาบังคับโทษให้บังคับได้ทันที เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ของอัยการภายใน 24 ชั่วโมง

(2) กรณีผู้ต้องโทษอยู่เรือนจำเปิด

ผู้พิพากษาบังคับโทษมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามดูแลการบังคับโทษซึ่งกระทำลงในสถานที่ภายนอกเรือนจำ เช่น การเลื่อนหรือรอการลงโทษที่มีเงื่อนไขการปฏิบัติหรือคุมประพฤติ (Le sursis avec mise à l'épreuve) การทำงานสาธารณประโยชน์การรอการลงโทษ โดยมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานสาธารณประโยชน์ การห้ามเข้าเขตกำหนด การติดตามการคุมประพฤติ (Le suivi socio-judiciaire) การพักการลงโทษโดยมีเงื่อนไข

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่จัดการกับการลงโทษจำคุกที่ไม่เกินหนึ่งปีสำหรับผู้ต้องโทษที่ได้รับอิสรภาพภายใต้ระบบบ้านกึ่งวิधि การอยู่ภายใต้การควบคุมทางอิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดให้อยู่นอกเรือนจำ การรอการลงโทษ หรือการลดโทษ หรือการเปลี่ยนโทษจำคุกที่ไม่เกินหกเดือนให้เป็นการรอการลงโทษที่มีหน้าที่ในการทำงานสาธารณประโยชน์ หรือการลงโทษปรับรายวัน (Les jours-amende)

สำหรับการปฏิบัติงานในสถานที่เปิดนี้ ผู้พิพากษาบังคับโทษจะได้รับการสนับสนุนการทำงานจากสำนักงานเพื่อการคืนสู่สังคมและการคุมประพฤติ (Le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation - SPIP) สำนักงานนี้มีหน้าที่ในการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการพิพากษาลงโทษและช่วยผู้ต้องโทษในการเตรียมสำนวนข้อมูลของการบริหารจัดการโทษที่จะเสนอต่อผู้พิพากษา บรรดาที่ปรึกษาด้านการคืนสู่สังคมและการคุมประพฤติ (Les Conseillers d'Insertion et de Probation) จะให้การสนับสนุนผู้ต้องโทษในการคืนสู่สังคม และตรวจตราว่าผู้ต้องโทษได้ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

นอกจากนี้ผู้พิพากษาบังคับโทษยังมีอำนาจในการควบคุมและจัดรูปแบบการบังคับโทษในสถานที่กักขังหรือเรือนจำอีกด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 709-1) และร่วมกับผู้พิพากษาได้สวน ประธานศาลได้สวน อัยการแห่งสาธารณรัฐ และอธิบดีอัยการในการตรวจเยี่ยมทัณฑสถานด้วย

จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการพักการลงโทษนั้นมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการ ผู้ต้องโทษผู้แทนจากทั้งสองฝ่าย นับว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝรั่งเศสมีลักษณะของการทำงานที่เป็นระบบบูรณาการขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ต้นจนจบ แม้กระทั่งกระบวนการขึ้นบังคับโทษซึ่งเป็นกระบวนการหลังคำพิพากษาพนักงานอัยการก็มีบทบาทการทำงานเคียงคู่ไปกับบทบาทของศาล

3.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยกับอัยการต่างประเทศ

3.3.1 องค์การอัยการไทยกับองค์การอัยการฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เพราะฝรั่งเศสได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายในยุโรป และต่อมาได้แพร่ขยายไปสู่ประเทศต่างๆ สำหรับประเทศไทย แม้ในระยะก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีหรือที่เรียกว่ากฎหมายคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะระบบศาลและการพิจารณาคดี ระบบกล่าวหาและกฎหมายลักษณะพยานของไทยนั้นได้รับแบบอย่างมาจากอังกฤษโดยตรง ทั้งนี้เพราะประเทศไทยในสมัยนั้นได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชานิติศาสตร์จากอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเมืองระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยมีปัญหาคือพิพาทกับฝรั่งเศสในเรื่องดินแดนหลายครั้ง รวมทั้งฝรั่งเศสใช้ระบอบการปกครองในรูปสาธารณรัฐซึ่งตรงข้ามกับระบอบการเมืองของไทย ในขณะนั้นที่ใช้ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

แต่เมื่อประเทศไทยได้เริ่มจัดทำประมวลกฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในสมัยรัชการที่ 5 ตามข้อเรียกร้องของบรรดากลุ่มประเทศที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือประเทศไทย ประเทศไทยจึงต้องจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบฝรั่งเศส เพราะสภาพสังคมไทย ไม่สามารถใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์อย่างเช่นอังกฤษได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้จ้างนักกฎหมายจากทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งจากประเทศอื่นๆ ด้วย มาร่วมเป็นกรรมการร่างประมวลกฎหมายให้กับไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ได้มีการคัดค้านอย่างหนักจากทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่เป็นประเทศมหาอำนาจในขณะนั้น และต้องการให้นำระบบของประเทศตนมาใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ในที่สุดประเทศไทยได้ใช้วิธีการประนีประนอมโดยขอให้นำตัวอย่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาใช้ในประมวลกฎหมายเดียวกันคือ กฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ ปรากฏว่าทั้งสองประเทศมหาอำนาจดังกล่าวตกลงยินยอม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทยจึงมีวิธีการดำเนินคดีอาญาทั้งสองระบบไว้ด้วยกัน⁵¹

เมื่อพิจารณาจากที่มาขององค์กร อำนาจหน้าที่ของอัยการการดำเนินคดีอาญาของอัยการและการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสแล้ว สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอัยการในประเทศไทยได้ดังนี้

3.3.1.1 การจัดตั้งองค์กร

องค์กรอัยการฝรั่งเศสมีที่มาในฐานะเป็นนักกฎหมายของกษัตริย์มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางและปัจจุบันถือเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร (Provoir Excecutf)

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาที่มาในทางประวัติศาสตร์แล้ว เห็นได้ว่ามีที่มาจากระบบอัยการฝรั่งเศส เพราะระบบอัยการฝรั่งเศสมีที่มาเป็นระบบมั่นคง แม้แต่อังกฤษซึ่งแต่เดิมไม่มีอัยการดำเนินคดีให้กับรัฐต้องนำแบบอย่างอัยการของฝรั่งเศสไปใช้ในประเทศตนด้วย

ดังนั้น อัยการในประเทศไทยเมื่อก่อตั้งในระยะเริ่มแรกก็มีฐานะเป็นนักกฎหมายของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกันและสังกัดกระทรวงยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ว่า

“ในทางปฏิบัติราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมาย ชำนิชำนาญแม่นยำดี มาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิตให้เป็นทีปรีษาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่

⁵¹ กุลพล พลวัน. (2556). องค์กรอัยการไทยกับองค์กรอัยการฝรั่งเศส พัฒนาการแห่งองค์กรกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย. หน้า 211-215.

เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทยฟองกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา.....”

ระหว่างที่สังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรมตำแหน่งอัยการกับผู้พิพากษาก็มีลักษณะเดียวกับของฝรั่งเศส เพราะในฝรั่งเศสอัยการกับศาลเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันและเรียกรวมกันว่า “Magistrat” สามารถสลับตำแหน่งกันได้ อัยการกับผู้พิพากษามีคุณสมบัติเดียวกัน ต้องสำเร็จการศึกษาจากศูนย์ศึกษาทางการยุติธรรมแห่งชาติ (Center National d’Etude Judiciaire) โดยอัยการอาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาได้และผู้พิพากษาอาจได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการก็ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบคณะกรรมการตุลาการ สำหรับอัยการไทยเมื่อครั้งสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็สามารถสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันไป จนกระทั่งต่อมาปี พ.ศ. 2465 กรมอัยการได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษามาเป็นอธิบดีกรมอัยการ แล้วย้ายกลับไปเป็นผู้พิพากษตามเดิมก็มี

เมื่อปีพ.ศ. 2534 ได้มีการโอนกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานอัยการสูงสุด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่มิได้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 จึงได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นองค์กรอื่นในรัฐธรรมนูญ มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารคล้ายกับองค์กรศาลยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งอัยการในปัจจุบัน นับแต่ปี พ.ศ. 2503 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 แยกข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากข้าราชการพลเรือน มีคุณสมบัติตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเดียวกับผู้พิพากษา และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 จนกระทั่งฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่อัยการกับผู้พิพากษาของไทยแยกสังกัดกันอย่างเด็ดขาดไม่สามารถโอนสลับตำแหน่งกันได้เหมือนในอดีต มีการฝึกอบรมการบริหารงานบุคคลของตนเอง หากฝ่ายใดประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งของอีกฝ่ายหนึ่ง ก็ต้องผ่านกระบวนการสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกเหมือนบุคคลทั่วไปและในทางปฏิบัติก็เคยมีผู้พิพากษาและอัยการต่างก็สมัครสอบคัดเลือกและคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรืออัยการสลับกันไปมาอยู่เสมอ

3.3.1.2 อำนาจหน้าที่

อัยการฝรั่งเศสและอัยการไทยมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน อาจจะเป็นเพราะประเทศไทยได้แบบอย่างจากระบบอัยการของฝรั่งเศสมาใช้ในขณะร่างประมวลกฎหมายฉบับต่างๆ และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 (กฎหมายฉบับแรก) ได้กำหนดให้อัยการในฐานะเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารรักษาผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณประโยชน์ในศาล เช่นเดียวกับอัยการฝรั่งเศส

(1) อำนาจหน้าที่ในคดีแพ่ง

อัยการไทยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนฝ่ายบริหารยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ เป็นบุคคลสาบสูญ การคุ้มครองนิติบุคคลบางประเภท การยกเลิกมรดก การพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะ การตั้งผู้ปกครองให้แก่ผู้เยาว์ การจัดการมรดก การว่าต่างคดีแพ่งและคดีอาญาให้กับรัฐ ฯลฯ

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามระบบกล่าวหาจากอังกฤษ ซึ่งมีอิทธิพลเหนือกระบวนการยุติธรรมของไทยมาตั้งแต่ก่อนการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 นั้น ได้นำกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหาของอังกฤษมาใช้เต็มรูปแบบ ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยจึงแตกต่างจากฝรั่งเศสในหลายประเด็น อาทิ

ก. การสอบสวนคดีอาญา อัยการประเทศไทยไม่มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนเหมือนเช่นอัยการฝรั่งเศส คงมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อพิจารณากลับการสอบสวนคดีอาญาที่เสนอมาจากตำรวจหรือพนักงานสอบสวน เพื่อพิจารณาว่าควรออกคำสั่งอย่างไร เช่น เห็นชอบในการเปรียบเทียบ (ปรับ) การงดการสอบสวน การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ กรณีมีคำสั่งฟ้องก็จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐเป็นโจทก์นำสืบพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาลต่อไปเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันเริ่มมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น เช่น การสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร (มาตรา 20) คดีวิสามัญฆาตกรรม (มาตรา 155/1)

ข. การเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาแบบคู่ขนาน โดยมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ทั้งผู้เสียหายและพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้ทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลักการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายหรือประชาชนเป็นหลักกฎหมายของอังกฤษ ส่วนการฟ้องโดยอัยการหรือในนามของรัฐเป็นหลักกฎหมายของฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความกดดันจากทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่ต้องการให้นำระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศตนมาใช้ในร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประเทศไทยกำลังยกร่างขึ้น ตามข้อเรียกร้องของบรรดาประเทศที่มีสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือประเทศไทย

ค. การใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ อัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสมีความตรงกันในเรื่องการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าจะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ได้ เช่น การฟ้องคดีนั้นไม่เกิดประโยชน์แก่สังคมหรือผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากผู้ต้องหาเป็นที่พอใจแล้ว เป็นต้น

3.3.1.3 การตรวจสอบดุลพินิจของอัยการในการดำเนินคดีอาญา⁵²

อัยการไทยกับอัยการฝรั่งเศสมีความเหมือนและความต่างกันในเรื่องความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ

ก. ความเหมือน

อัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสต่างเป็นอิสระจากศาล โดยศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการต้องมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีได้ เพราะถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันอัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น และองค์กรอัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ การปฏิบัติหน้าที่คดีอาญาของอัยการคนใดถือว่ากระทำในนามของอัยการทั้งองค์กร ดังนั้น จึงดำเนินคดีอาญาแทนกันได้

ข. ความต่าง

อัยการฝรั่งเศสสังกัดในกระทรวงยุติธรรม จึงต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เช่น ให้ออกคำสั่งฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่จะสั่งให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ และเมื่อฟ้องแล้ว อัยการก็จะมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาในศาลอย่างเต็มที่⁵³

⁵² กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 146 หน้า 213.

⁵³ กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 146 หน้า 215.

ส่วนอัยการไทย แม้เดิมจะสังกัดในกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนว่าอัยการมีความเป็นอิสระในการดำเนินอรรถคดี แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจรัฐมนตรีเข้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งใดๆ ให้อัยการต้องปฏิบัติในเรื่องการดำเนินอรรถคดีทั้งปวงและถือเป็นประเพณีที่เคร่งครัดตลอดมาว่า ทางการเมืองจะหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ อันเป็นการลิดรอนความเป็นอิสระของอัยการ แม้แต่คณะรัฐมนตรีหากประสงค์จะให้มีการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนก็ไม่เคยมีมติสั่งการให้อัยการต้องปฏิบัติตาม แต่จะใช้วิธีลงมติให้ขอความเห็นของทางอัยการว่าองค์กรอัยการจะสามารถสั่งไม่ฟ้องหรือการถอนฟ้องได้หรือไม่ หากองค์กรอัยการพิจารณาเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องนั้น ๆ เกิดประโยชน์แก่สาธารณะและไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของอัยการก็จะพิจารณาดำเนินการให้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติคุ้มครองให้อัยการมีอิสระในการสั่งคดีให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ก็ยังเป็นการย้ำให้เห็นความเป็นอิสระของอัยการในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

3.3.2 องค์กรอัยการไทยกับองค์กรอัยการญี่ปุ่น⁵⁴

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทย เพราะเป็นประเทศใช้ประมวลกฎหมายและมีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงมีศูนย์รวมในส่วนกลาง และมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง สำหรับระบบอัยการญี่ปุ่นก็มีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย (ในระยะแรก) คือ สังกัดในกระทรวงยุติธรรมและมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนศาลยุติธรรมได้แยกเป็นหน่วยงานอิสระไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมหรือหน่วยงานใด

อนึ่ง การบริหารกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น เดิมญี่ปุ่นใช้ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมคล้ายคลึงกับประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งในระบบได้ส่วน แต่ในระยะต่อมาได้มีวิวัฒนาการโน้มเอียงไปในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปแบบของกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา และการสั่งคดีของอัยการญี่ปุ่นก็ใช้หลักการสั่งฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบองค์กรอัยการของญี่ปุ่นกับองค์กรอัยการไทยแล้ว มีความเหมือนและความต่างกับบางประการกล่าวคือ

⁵⁴ กุลพล พลวัน อ่างแล้ว เรื่องเดิม หน้า 216-218.

(1) องค์การอัยการญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและกระจายสาขาไปยังส่วนภูมิภาค แต่จะขึ้นต่อสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์การอัยการไทย ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นศูนย์รวมแล้วกระจายสาขาไปยังส่วนภูมิภาค

(2) องค์การอัยการญี่ปุ่นสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม คล้ายกับองค์การอัยการไทยในสมัยเริ่มแรกที่เรียกว่า “กรมอัยการ” ที่สังกัดในกระทรวงยุติธรรม ต่อมาปี พ.ศ. 2465 จึงได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ได้โอนจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัด สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเมื่อปี พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ก็ได้บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารเหมือนในอดีตต่อไป

(3) กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ เหมือนกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา และกระทรวงยุติธรรมของไทยในปัจจุบันก็ได้มีรูปแบบการจัดองค์กรภายในคล้ายคลึงกับทั้งสองประเทศ

(4) อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาทางแพ่งแทนรัฐบาล และการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเช่นเดียวกับอัยการไทยที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และการคุ้มครองผลประโยชน์ของแผ่นดินและสาธารณชน

(5) สำหรับการดำเนินคดีอาญานั้น อัยการญี่ปุ่นมีความเหมือนและความต่างกับอัยการไทยหลายอย่าง กล่าวคือ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มีความแตกต่างกับประเทศไทยใน 3 ประการสำคัญ คือ

ญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน มิได้แบ่งแยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องคดีอย่างเด็ดขาดเหมือนกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นไม่มีมาตรการกักขังรอการพิจารณาคดี ไม่ฟ้องของอัยการเหมือนมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย จึงต้องใช้วิธีอื่น เช่น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการประชาชน และการตรวจสอบโดยทางศาล

ศาลญี่ปุ่นอาจสั่งให้อัยการฟ้องคดีได้แต่ญี่ปุ่นยังเคารพหลักการฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะฟ้องคดีใดหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้

ฟ้องคดีแทนอัยการ ศาลจะต้องแต่งตั้งทนายความมาทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนอัยการจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ในการขอให้ศาลสั่งให้มีการฟ้องคดีได้นั้น ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลโดยตรงก็ได้ ต้องยื่นเรื่องผ่านอัยการเพื่อตรวจสอบทำความเข้าใจขั้นหนึ่งก่อน หากอัยการไม่เห็นด้วยเรื่องจึงจะมาสู่การพิจารณาของศาล

(6) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีมาตรการให้ศาลตรวจสอบคำสั่งทางคดีของอัยการ อาทิ คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เพราะถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการจึงเป็นไปตามมาตรา 145 ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารด้วยกันเอง เว้นแต่มีการฟ้องศาลในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางคดีปกครองว่าอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจของอัยการต่อไปว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันในสหรัฐอเมริกาที่ศาลจะไม่เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจของอัยการ เพราะถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง เว้นแต่มีการฟ้องว่าอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น

(7) อัยการญี่ปุ่นและอัยการไทยใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือแม้ผู้ต้องหาจะกระทำผิดแต่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้ ผลปรากฏว่าในญี่ปุ่นมีคดีจำนวนถึง 60% ที่ผู้ต้องหาที่กระทำผิดจริงถูกสั่งฟ้องตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้เอง ทำให้มีผู้โต้แย้งว่า

ความรับผิดชอบของอัยการมองเห็นได้ยาก เพราะมักไม่อาจแยกได้อย่างชัดเจนว่าไม่ฟ้องเพราะผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิดจริงหรือเพราะเหตุผลทางอาชญาวิทยา

เนื่องจากอัยการญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การใช้ดุลพินิจของอัยการ อาจมีอิทธิพลทางการเมืองมาแทรกแซงได้

การที่อัยการต้องพิจารณาถึงบุคลิกภาพของผู้ต้องหา ก่อนสั่งคดี ทำให้เป็นการล่าช้ากว่าคดีจะมาถึงศาล และยังกระทบกระเทือนถึงลักษณะขัดแย้งของการพิจารณาสั่งคดีของอัยการด้วย

ดังนั้น ในญี่ปุ่นจึงมีนักวิชาการให้ความเห็นว่าสมควรที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นจะบัญญัติให้อัยการญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจต่อไปหรือไม่

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันอัยการญี่ปุ่นยังใช้หลักการสั่งฟ้องตามดุลพินิจอยู่เช่นเดิม โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรา 248 แต่อย่างใด

บทที่ 4

การสอบสวนกับคดีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ ถือเป็นคดีอาญาที่บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร เป็นการกำหนดให้พนักงานอัยการใช้อำนาจในการสอบสวนได้โดยไม่แยกออกจากอำนาจฟ้องของอัยการที่เป็นขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป ความเปลี่ยนแปลงในการใช้อำนาจหน้าที่สอบสวนนี้มีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีอยู่เดิม เพียงแต่กฎหมายกำหนดผู้ทำหน้าที่สอบสวนให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนเท่านั้น แต่พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจในการเรียกพยานมาสอบคำให้การ มีอำนาจตามมาตรการบังคับ แต่ที่พนักงานอัยการมิได้ใช้อำนาจสอบสวนดังกล่าวนี้เป็นเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18, 19 และกำหนดให้พนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการฟ้องเท่านั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ใหม่ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป ตั้งแต่เริ่มรับคำร้องทุกข์ ค้นหาพยานหลักฐาน จนถึงสรุปสำนวนเพื่อเสนออัยการสูงสุดสั่งคดีต่อไป ดังนั้นเพื่อศึกษาถึงการใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขนี้ จึงต้องศึกษาว่าคดีความผิดนอกราชอาณาจักรมีลักษณะอย่างไรเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายใด ดังนี้

4.1 ลักษณะและประเภทของคดีอาญาที่ถือเป็นการกระทำผิดนอกราชอาณาจักร¹

การกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรของไทย แต่เดิมมาได้มีการบัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษไว้ในมาตรา 10 ของกฎหมายลักษณะอาญา ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอนที่ 40 หน้า 1299 ลงวันที่ 15 กันยายน 2478² ซึ่งความบางตอนของกฎหมายมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมแก่คนไทยและประเทศไทย เนื่องจากหาก

¹ ชัยรัตน์ วรรณการ, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 90 หน้า 64.

² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2553). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). หน้า 440-441.

คนไทยไปกระทำความผิดต่อคนต่างด้าวนอกราชอาณาจักรจะดำเนินคดีในไทยได้ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการของมาตรา 10 (4) แต่หากคนต่างด้าวกระทำความผิดต่อคนไทยนอกราชอาณาจักร กลับดำเนินคดีในไทยไม่ได้เว้นแต่ความผิดสำคัญเพียง 3 ชนิดเท่านั้น อนุมาตรา (1)-(3) ประมวลกฎหมายอาญาบัพที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงได้แก่อ้างอิงข้อขัดข้องดังกล่าว นอกจากนี้แล้วประเทศไทยยังมีกฎหมายอื่นที่บัญญัติถึงการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร โดยความผิดนอกราชอาณาจักรของไทยทั้งตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ได้แยกพิจารณาความผิดออกเป็น 3 ประการ คือ

4.1.1 ความผิดที่ถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ³

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร และ

(ก) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทย และรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ หรือ

(ข) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนต่างด้าว และรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหายและผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ

ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดดังระบุไว้ต่อไปนี้จะต้องรับโทษภายในราชอาณาจักร คือ

1) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดขึ้นตรายต่อประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 217 มาตรา 218 มาตรา 221 ถึงมาตรา 223 ทั้งนี้เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับมาตรา 220 วรรคแรก และมาตรา 224 มาตรา 226 มาตรา 228 ถึงมาตรา 232 มาตรา 237 และมาตรา 233 ถึงมาตรา 236 ทั้งนี้เฉพาะเมื่อเป็นกรณีต้องระวางโทษตามมาตรา 238

2) ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 264 มาตรา 265 มาตรา 266 (1) และ (2) มาตรา 268 ทั้งนี้เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับมาตรา 267 และมาตรา 269

2.1 ความผิดเกี่ยวกับบัตรอิเล็กทรอนิกส์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 296/1 ถึงมาตรา 296/7

2.2 ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 269/8 ถึงมาตรา 269/15

3) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 มาตรา 280 และมาตรา 285 ทั้งนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับมาตรา 276

4) ความผิดต่อชีวิต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 ถึงมาตรา 290

5) ความผิดต่อร่างกาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 295 ถึงมาตรา 298

6) ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 306 ถึงมาตรา 308

³ ชัยรัตน์ วรรณิการ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90 หน้า 70.

7) ความผิดต่อเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 309 มาตรา 310 มาตรา 312 ถึงมาตรา 315 และมาตรา 317 ถึงมาตรา 320

8) ความผิดฐานลักทรัพย์และชิงทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ถึงมาตรา 336

9) ความผิดฐานกรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 337 ถึงมาตรา 340

(10) ความผิดฐานฉ้อโกง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 341 ถึง 344 มาตรา 346 ถึง 347

(11) ความผิดฐานยักยอก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 352 ถึงมาตรา 354

(12) ความผิดฐานรับของโจร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 357

(13) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 358 ถึงมาตรา 360”

ความผิดตามมาตรา 8 พิจารณาได้ว่า มีบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีแยกเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีผู้กระทำความผิดเป็นคนไทย แม้จะได้กระทำความผิดตามอนุมาตราต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แล้วก็ยังเป็นเหตุที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดนั้นมาดำเนินคดีในประเทศไทยไม่ได้ จะดำเนินคดีได้ต้องปรากฏว่ามีผู้ร้องขอให้ลงโทษด้วยคือ รัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น หรือผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น

2. กรณีผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว กฎหมายก็บังคับให้ผู้เสียหายร้องขอให้ลงโทษ เช่นเดียวกับกรณีแรก แต่ต้องเป็นผู้เสียหายที่เป็นคนไทยหรือรัฐบาลไทยเท่านั้น เพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี

ลักษณะความผิดทั้ง 13 อนุมาตราของมาตรา 8 นี้ นอกจากหมายถึงความผิดสำเร็จแล้ว ยังรวมถึงการพยายามกระทำความผิด การใช้ให้กระทำความผิดและสนับสนุนการกระทำความผิดอีกด้วย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9⁴ บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร”

ความผิดตามมาตรา 9 มีดังนี้

(1) มาตรา 147-166 เป็นความผิดที่อยู่ในหมวด 2 เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือรวมเอาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ประการต่างๆ ไว้ทั้งหมดตลอดจนถึงการละทิ้งงาน

⁴ ชัยรัตน์ กรรณิการ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 90 หน้า 71.

(2) มาตรา 200 ถึง 205 เป็นเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คือผู้ว่าคดี ผู้สืบสวนหรือผู้สอบสวนซึ่งช่วยมิให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหรือแก้อภัยให้รับโทษหนักขึ้น การรับสินบนและการปล่อยให้ผู้ถูกคุมขังหลบหนี

เจ้าพนักงานของไทยตาม มาตรา 9 จะต้องมีความผิดโดยตรงตามความผิดเฉพาะที่ระบุและไม่ได้จำกัดสัญชาติไว้ จึงอาจไม่ใช่คนไทยก็ได้ หากกระทำความผิดตามมาตรา 9 แล้วก็ตามคดีในประเทศไทยได้ ส่วนบุคคลอื่นที่มีชื่อเจ้าพนักงานหรือเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่โดยตรงร่วมกระทำความผิดด้วย จะมีโทษฐานเป็นผู้สนับสนุนกระทำความผิดไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 9 นี้

4.1.2 ความผิดที่ถือเอาลักษณะแห่งความผิดเป็นสำคัญ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7⁵ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดดังระบุไว้ต่อไป นี้ นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร คือ

(1) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ถึงมาตรา 129

1.1) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135/1 มาตรา 135/2 มาตรา 135/3 และมาตรา 135/4

(2) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 240 ถึงมาตรา 249 มาตรา 254 มาตรา 256 มาตรา 257 และมาตรา 266 (3) และ (4)

(2 ทวิ) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 และมาตรา 283

(3) ความผิดฐานชิงทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 339 และความผิดฐานปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 340 ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวง

ความผิดตามมาตรา 7 พิจารณาได้ดังนี้ คือ

อนุมาตรา (1) ของมาตรา 7 เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ถึงมาตรา 129 โดยมาตรา 107 ถึงมาตรา 112 เป็นความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาตรา 113 ถึงมาตรา 118 เป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรและตามมาตรา 119 ถึงมาตรา 129 เป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐนอกราชอาณาจักร และตาม (1/1) เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้กับทรัพย์สินของรัฐ หรือระบบสาธารณูปโภค ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะความผิดมาตรา 7 (1) นี้ เป็นการที่รัฐใช้อำนาจป้องกันตนต่อการกระทำอันกระทบกระเทือนต่อความคงอยู่แห่งชีวิตของรัฐ

⁵ ชัยรัตน์ วรรณิการ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90 หน้า 73.

อนุมาตรา (1/1) เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135/1 (1) (2) (3) เป็นเรื่องการใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพของบุคคล สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้กับทรัพย์สินของรัฐ หรือระบบ สาธารณูปโภค ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นประโยชน์สาธารณะ มาตรา 135/2 เป็นเรื่องการขู่เชิญว่าจะกระทำการก่อการร้าย และสะสมกำลังพล หรืออาวุธเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมในการก่อการร้าย มาตรา 135/3 และ 135/4 เป็นเรื่องผู้สนับสนุน และเป็นสมาชิกผู้กระทำการก่อการร้าย

อนุมาตรา (2) เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมและแปลง ตามมาตรา 240 ถึงมาตรา 249 คือความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมและแปลงเงินตรา มาตรา 254 มาตรา 256 มาตรา 257 เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมและแปลงแสตมป์ ซึ่งการปลอมเหล่านั้นก็เป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐ

อนุมาตรา (2 ทวิ) เป็นความผิดที่เกี่ยวกับเพศ ตามมาตรา 282 เป็นเรื่องเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง แม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตาม มาตรา 283 เป็นเรื่องเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิงโดยใช้อุบายหลอกลวง ขู่เชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด

อนุมาตรา (3) เป็นความผิดฐานชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ที่กระทำในทะเลหลวง

4.1.3 ความผิดที่กฎหมายให้ถือว่ากระทำในราชอาณาจักรหรือการขยายหลักดินแดน⁶

ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร แต่กฎหมายให้ถือว่ากระทำในราชอาณาจักร ความผิดประเภทนี้โดยสภาพแล้วเป็นการกระทำนอกราชอาณาจักรแต่เนื่องจากมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับประเทศไทยในบางประการ กฎหมายจึงบัญญัติให้ถือว่ากระทำ ความผิดในราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ ความผิดตามมาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยกฎหมายไม่ได้ระบุว่าความผิดตามกฎหมายใดและบทมาตราใด ผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายเป็นคนไทยหรือเป็นคนต่างประเทศ หรือจะมีผู้ร้องขอให้ลงโทษหรือไม่ หากมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตรงตามที่กฎหมายบัญญัติแล้วจะต้องได้รับโทษในราชอาณาจักรตามกฎหมายไทย ซึ่งบัญญัติความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับการกระทำนั้น ๆ เสมือนหนึ่งเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักรทุกประการ อันเป็นการขยายหลักดินแดนในการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทยให้กว้างขึ้น

⁶ ชัยรัตน์ วรรณิการ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90 หน้า 73.

เมื่อเราทราบแล้วว่าลักษณะและประเภทของคดีความผิดนอกราชอาณาจักรเป็นอย่างไรต่อไป จึงควรทราบถึงที่มาของอำนาจสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรว่าเดิมก่อนมีการแก้ไขนั้น ใครเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวน และในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่แก้ไขใหม่นี้เมื่อกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวน พนักงานอัยการจะใช้อำนาจสอบสวนได้แค่ไหน อย่างไร นั้น ควรศึกษา แยกพิจารณาตามลำดับดังนี้

4.2 อำนาจสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

4.2.1 อำนาจสอบสวนเดิมก่อนแก้ไข

อำนาจสอบสวนเดิมก่อนแก้ไขของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีความผิดตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ก่อนแก้ไขตาม มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 เดิมให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ซึ่งมีได้มีการบัญญัติรายละเอียดหรือขั้นตอนในการดำเนินการสอบสวนไว้ แต่ได้มีมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในขณะนั้นกรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบกำหนดแนวปฏิบัติไว้ดังนี้

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477⁷

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย และจะต้องมีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งรัฐบาลประเทศอื่น หรือบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา รีบแจ้งให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนทราบ โดยเร็ว และถ้าเห็นว่าจะแจ้งมาทางหนังสือจะเป็นการล่าช้าก็ให้แจ้งทางโทรเลข ในหนังสือหรือโทรเลขนั้นอย่างน้อยให้ระบุ

1. นามและสัญชาติของผู้ต้องหา ถ้าปรากฏ
2. ต้องหาว่าทำผิดฐานใด และที่ใด
3. นามและสัญชาติของผู้เสียหาย ถ้าปรากฏ

⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เรื่องเดิม

4. จับตัวผู้ต้องหาไว้ได้แล้วหรืออย่างไร ที่ไหน เมื่อไร

5. ใครเป็นผู้ร้องขอ และร้องขอมายังใคร ในกรณีที่จะฟ้องผู้ต้องหาในศาลไทยได้ เฉพาะต่อเมื่อรัฐบาลของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษ

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนได้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้น เมื่อได้กระทำการสอบสวนแล้ว ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำเพื่อจัดการตามอำนาจและหน้าที่

ข้อ 2. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าควรส่งฟ้องและส่งสำนวน พร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรค 3 นั้น ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้อยู่ในความควบคุมของพนักงานตำรวจผู้สอบสวน

ในจังหวัดอื่น ให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้แก่พศติควบคุมไว้ ณ เรือนจำ

ข้อ 3. เมื่อส่งสำนวนและตัวผู้ต้องหามาถึงพนักงานอัยการดังกล่าวในข้อ 2. แล้ว ถ้าพนักงานอัยการได้วินิจฉัยและมีคำสั่งตามความในมาตรา 143 ว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยไม่มีประกันหรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันเหล่านี้ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานตำรวจที่จะจัดการแก่ผู้ต้องหา หรือเป็นคู่สัญญากับนายประกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 111-112 แล้วแต่กรณี แทนพนักงานอัยการ ส่วนจังหวัดอื่นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ข้อ 4. ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง แต่ยังไม่ได้นำตัวผู้ต้องหามาตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้คือ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังอธิบดีกรมตำรวจ หรือรองอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อจัดการออกหมายสั่งจับต่อไป

ในจังหวัดอื่นให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนให้จัดการดังกล่าวในวรรคก่อน ถ้าเป็นกรณีที่ตกอยู่ในหน้าที่ของอัยการจังหวัดประจำอำเภอ หรืออัยการประจำศาลแขวงได้มีคำสั่งให้ฟ้องแล้ว การแจ้งให้จัดการตามที่กล่าวข้างต้น ให้แจ้งแก่นายอำเภอ หรือ ผู้รักษาการแทนนายอำเภอ ซึ่งสำนักงานของอัยการได้ตั้งอยู่ในเขตอำเภอนั้น

กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดวิธีปฏิบัติของ มาตรา 20 เป็น 2 ประการ คือ

ก. ให้พนักงานสอบสวนที่พบเห็นหรือทราบถึงคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักร แจ้งรายละเอียดเบื้องต้นให้อัยการสูงสุดทราบ

ข. กรณีอัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานสอบสวนใดเป็นผู้รับผิดชอบ หากมิได้ตั้งเป็นอย่างอื่นเมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

โดยผลของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อมีคดีความผิดที่เกิดขึ้นหรือเชื่อว่าได้เกิดนอกราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนผู้พบเห็นความผิดเบื้องต้นโดยมากจะเป็นพนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาหากถูกจับ ในเขตอำนาจหรือซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือผู้เสียหายร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหาจะทำหนังสือแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบว่าเป็นเรื่องการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ อัยการสูงสุดจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ การมอบหมายของอัยการสูงสุดเป็นการมอบหมายในฐานะองค์กรมิใช่พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง⁸ ปกติอัยการสูงสุดจะไม่ดำเนินการในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายพนักงานสอบสวนผู้พบเห็นคดีเบื้องต้นซึ่งก็คือหัวหน้าพนักงานสอบสวนท้องที่ที่พบเห็นการกระทำความผิด หรือผู้บังคับบัญชากองปราบปราม หรือสารวัตรแผนกกองกำกับการ กองปราบปรามที่แจ้งเรื่องเข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ

การที่อัยการสูงสุดไม่อาจเข้าทำการสอบสวนได้ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้เรื่องการมอบหมายหน้าที่สอบสวนให้พนักงานสอบสวนซึ่งควรเป็นข้อยกเว้นหากอัยการสูงสุดมิได้ใช้อำนาจสอบสวนคดีเองกลับกลายเป็นหลักที่อัยการสูงสุดต้องมอบหมายให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติทุกครั้ง โดยวิธีปฏิบัติของอัยการสูงสุดในการมอบหมายอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.2.1.1 มอบหมายอำนาจสอบสวนให้ผู้บังคับบัญชากองปราบปรามหรือสารวัตรแผนกกองกำกับการ กองปราบปราม โดยมากมักเป็นคดีที่มีความสำคัญ หรือมีการร้องขอให้ลงโทษจากผู้เสียหายหรือรัฐบาลประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นขอให้กองปราบปราม กรมตำรวจ เป็นผู้ดำเนินคดี เช่น คดีโจรกรรมเครื่องเพชรและทรัพย์สินของราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

4.2.1.2 มอบหมายให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนท้องที่ที่พบการกระทำความผิดก่อน ซึ่งมักเป็นคดีความผิดที่เกิดขึ้นตามชายแดนหรือทางทะเลของประเทศ เช่น ให้สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสงขลาเป็นพนักงานสอบสวนคดีฆ่าผู้อื่น เหตุเกิดบนเรือไทยในน่านน้ำสากลและจับผู้ต้องหาได้ในท้องที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสงขลา

เมื่อการสอบสวนตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะส่งสำนวนการสอบสวนคดีประเภทนี้ให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาลตามเขตอำนาจเหมือนเช่นปฏิบัติในคดีความผิดอาญาทั่วไป โดยในคำฟ้องของอัยการจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงาน

⁸ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้า 204.

สอบสวน คดีนี้เป็นผู้ทำการสอบสวนแล้ว มิฉะนั้นถือว่าขัดต่อเงื่อนไขการฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 แต่คำฟ้องไม่จำเป็นต้องอ้างกฎหมายอาญาประเทศที่จำเลยไปกระทำความผิด ทั้งไม่ต้องนำสืบกฎหมายต่างประเทศนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะถูกจำกัดบทบาทในเรื่องการสอบสวนดำเนินคดีอาญา แต่โดยอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาส่วนอื่นๆ แล้ว พิจารณาได้ว่าอัยการสูงสุดของไทยมีบทบาท 3 สถานภาพ⁹ ดังนี้

- (1) ในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ¹⁰
- (2) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ¹¹
- (3) ในฐานะพนักงานอัยการ

ในเรื่องความผิดนอกราชอาณาจักรโดยปกติแล้วต้องถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เหตุที่กฎหมายมอบให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ ก็เพราะว่าไม่มีท้องที่ที่เป็นเขตอำนาจการสอบสวนเพราะมูลคดีไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย หรือถ้าเกิดก็เกิดเพียงบางส่วน นอกจากนั้นเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวข้องกับรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นกรณีสำคัญ ถ้าทำผิดพลาดไปอาจจะทำให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศได้¹²

4.2.2 การสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 บัญญัติดังนี้¹³

“มาตรา 20 ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบ ทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

⁹ อวรุท สมานเดชา. “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น.” หน้า 281.

¹⁰ กุลพล พลวัน. (2522). “อธิบดีกรมอัยการ : ผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐ” วารสารอัยการ, ปีที่ 2, ฉบับที่ 24 ธันวาคม. หน้า 50.

¹¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 5, 10, 15, 16, 18, 18 ทวิ.

¹² ชัยเกษม นิตสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน. หน้า 21.

¹³ อุทัย อาทิวา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 2 หน้า 37.

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

- (1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ
- (2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณีเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

เป็นกรณีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทย อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนก็ได้ นอกจากตาม ป.วิ.อ. มาตรา 20 วรรคแรก ที่แก้ไขใหม่จะกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนได้แล้ว ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 20 วรรคสอง ที่แก้ไขใหม่ยังกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือ ผู้รักษาการแทนสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนได้อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁴ อีกทั้งคดีสำคัญบางเรื่องอาจมีความยุ่งยากซับซ้อนจนยากต่อการที่พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเองโดยลำพัง¹⁵ และโดยมีเป้าหมายเพื่อให้พนักงานอัยการได้นำความรู้ด้านกฎหมายเข้าไปเสริมเพิ่มเติมในกระบวนการสอบสวน ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่เห็นว่าพนักงานอัยการมีความชำนาญใน

¹⁴ เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 อ้างโดย ชัยเกษม นิติสิริ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน (พิมพ์ครั้งที่ 2) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2552, หน้า 19.

¹⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ.... เรื่องเสร็จที่ 712/2550 อ้างโดย ชัยเกษม นิติสิริ, เรื่องเดิม หน้า 19.

ด้านกฎหมายมากกว่าพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการตาม ป.วิ.อ.มาตรา 20 วรรคสี่ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งกำหนดให้กรณีอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใด ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน

กรณีดังกล่าวพนักงานอัยการมิได้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคือ พนักงานสอบสวนที่อัยการสูงสุดมอบหมายแต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน แต่กฎหมายใช้คำว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานย่อมแสดงว่าพนักงานอัยการให้คำแนะนำได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเท่านั้น แต่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นสรุปสำนวนการสอบสวนตามที่พนักงานอัยการต้องการไม่ได้¹⁶ วิธีการสอบสวนดังกล่าวนอกจากจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้มีการร่วมกันระหว่างตำรวจกับอัยการในการค้นหาความจริงซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานอัยการสากล และมาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่นี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งคดีที่พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน ซึ่งอัยการสูงสุดจะเป็นผู้สั่งคดีเอง¹⁷

จากเดิมผู้ที่จะรับมอบหมายนั้นจะเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้นไม่มีพนักงานอัยการร่วมด้วย แต่ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่าจะมอบให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบก็ได้ นอกจากนั้นแม้จะมอบให้พนักงานสอบสวนก็อาจจะมอบหมายให้พนักงานอัยการ ไปร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจมากกว่าเพียงแค่ช่วยพนักงานสอบสวนในการค้นหาพยานหลักฐาน แต่ยังมีอำนาจสอบสวน

¹⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา อ้างโดย ชัยเกษม นิติสิริ, เรื่องเดิม หน้า 20.

¹⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 29

วรรคแรก ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยตามข้อ 28 เสร็จสิ้นแล้ว ให้ทำความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเพื่อสั่ง โดยส่งให้พนักงานอัยการ ในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจดำเนินคดีรับไว้แล้วส่งอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนส่งต่อไป

เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนทุกประการ เรื่องความผิดนอกราชอาณาจักรโดยปกติแล้วต้องถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เหตุที่กฎหมายมอบให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ก็เพราะว่าไม่มีท้องที่ที่เป็นเขตอำนาจการสอบสวนเพราะคดีไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย หรือถ้าเกิดก็เกิดเพียงบางส่วน นอกจากนั้นเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวข้องกับรัฐบาลต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นกรณีสำคัญถ้าทำผิดพลาดไปอาจจะทำให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศได้¹⁸

4.3 วิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

4.3.1 ปัญหาอำนาจการสอบสวน

กฎหมายเดิมก่อนที่มีการแก้ไขได้มอบอำนาจการสอบสวนคดีความผิดซึ่งเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรและมีโทษตามกฎหมายไทยให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจที่จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้เหมือนกับบทบัญญัติในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติแต่เดิมา อัยการสูงสุดก็จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนซึ่งเสนอเรื่องมาเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ¹⁹

ตัวอย่างเช่น ชาวต่างชาติเดินทางมาที่สนามบินสุวรรณภูมิและใช้หนังสือเดินทางปลอมแสดงต่อเจ้าพนักงานตำรวจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็จะถูกจับกุมดำเนินในข้อหาปลอมหนังสือเดินทางและใช้หนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269/8 และมาตรา 269/9 ความผิดฐานใช้หนังสือเดินทางปลอมนั้นกระทำความผิดในราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ซึ่งความผิดเกิดขึ้นมีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้อยู่แล้ว เพราะเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักรแต่การปลอมหนังสือเดินทางนั้นตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร เพราะผู้กระทำความผิดเพียงมายื่นหนังสือเดินทางทันทีที่ลงจากเครื่องบิน ดังนั้นในการดำเนินคดีความผิดฐานปลอมหนังสือเดินทางจึงเป็นกรณีความผิดที่กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยพนักงานสอบสวนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะทำการสอบสวนเบื้องต้นและรายงานพร้อมทั้งเสนอสำนวนการสอบสวนให้อัยการสูงสุดในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 พิจารณาว่า จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนผู้ใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

¹⁸ ชัยเกษม นิตสิริ, เรื่องเดิม หน้า 18-20.

¹⁹ อุทัย อาทิวา, อ้างแล้ว เรื่องเดิม เชิงอรรถที่ 2 หน้า 38.

ทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดที่ผ่านมา ก็จะมีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทน โดยไม่ได้มอบหมายให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนด้วย จนกระทั่งในสมัยที่นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ เป็นอัยการสูงสุด จึงได้มีนโยบายและออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้พนักงานอัยการในสำนักงานที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานต่างประเทศและสำนักงานคดีอาญาเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วย

ต่อมา เมื่อได้มีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 จึงได้มีการบัญญัติถึงการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรไว้ในบทบัญญัติข้อ 28 เรื่องการร่วมสอบสวนในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยว่า “กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย และได้มอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดแล้ว หากอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานอัยการในสำนักงานใดร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) หากหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อวางแผนทางการสอบสวนโดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ปฏิบัติการ
- (2) ร่วมสอบสวนพยานหรือผู้ต้องหา และเข้าร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นตามที่เห็นสมควร
- (3) หากไม่เห็นพ้องด้วยกับการสอบสวนหรือการรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ของพนักงานสอบสวนให้รายงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา
- (4) พิจารณาให้ความเห็นแก่พนักงานสอบสวน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนจะต้องใช้มาตรการบังคับกับบุคคลโดยการออกหมายอาญา เช่นหมายค้น หรือหมายจับ ยกเว้นในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนซึ่งพนักงานสอบสวนไม่อาจขอความเห็นจากพนักงานอัยการได้
- (5) รายงานผลการสอบสวนให้อัยการสูงสุดทราบเป็นระยะ”

การออกกระเบียบดังกล่าวเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ ดังนั้นในปัจจุบันอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจึงสามารถมอบหมายให้มีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแทนตนได้สองกรณี คือ

- ก. มอบให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทน
- ข. มอบให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทน

อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบให้พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบพร้อมกันทั้งสองคนไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะต้องเป็นผู้ใดผู้หนึ่งแต่เพียงผู้เดียวที่จะต้องเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่ออัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนตามมาตรา 20 วรรคท้าย ส่วนในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแล้วยังมอบหมายให้มีพนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนด้วยนั้น พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา 20 วรรคสองนั้นไม่ใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แม้ว่าตามมาตรา 20 วรรคสามจะบัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน” ก็ตาม

การทำหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยนี้ มีลักษณะแตกต่างจากกรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีที่ผู้เสียหายหรือพยาน หรือผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ และมาตรา 134/2 หรือการเข้าร่วมสอบสวนของพนักงานอัยการในคดีวิสามัญฆาตกรรมที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อย่างผิดกฎหมายเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 หรือแม้แต่การเข้าร่วมสอบสวนของพนักงานอัยการในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เนื่องจากการสอบสวนคดีดังกล่าวมานี้ พนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังคงเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนอยู่ ไม่ใช่พนักงานอัยการ

4.3.2 ปัญหาเขตอำนาจการสอบสวน

นอกจากนี้ การสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรยังมีข้อพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสอบสวนดังต่อไปนี้

1) ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นั้น จะมีขอบเขตเพียงแต่ความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรตามความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 มาตรา 8 และ มาตรา 9 หรือจะรวมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นในเรือไทยหรืออากาศยานไทยขณะอยู่นอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง หรือการกระทำที่มีส่วนหนึ่งส่วนใดเกิดทั้งในและนอกราชอาณาจักรตาม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 5 หรือการกระทำความผิดของผู้เป็นตัวการ ผู้สนับสนุน หรือผู้ช่วยให้กระทำความผิดซึ่งได้กระทำนอกราชอาณาจักรและกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำในราชอาณาจักร ด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 6²⁰

เกี่ยวกับเรื่องนี้มีความเห็นที่แตกต่างกันสองฝ่ายคือ

(ก) ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ความหมายของความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 มีความหมายเฉพาะแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 เท่านั้น ไม่รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6 ด้วย ความเห็นของฝ่ายนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกาสนับสนุนคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1586/2526²¹

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ในประเด็นที่ศาลฎีกากล่าวว่าจำเลยน่าจะได้อำนาจควบคุมตัวผู้เสียหายชาวมาเลเซียเข้ามาในเขตแดนไทยด้วย เพราะภูมิลำเนาจำเลยกับพวกอยู่ในราชอาณาจักรจึงถือได้ว่าความผิดในคดีนี้ส่วนหนึ่งได้กระทำในราชอาณาจักรด้วยนั้นแสดงว่าไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงว่าความผิดในคดีนี้ส่วนหนึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร จึงจำเป็นต้องสันนิษฐานว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อปรับเข้ากับข้อกฎหมาย เพราะมีฉะนั้นหากมีข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วศาลก็ไม่ต้องสันนิษฐานว่าจำเลยกับพวกน่าจะควบคุมตัวผู้เสียหายเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยเพราะจำเลยกับพวกมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรแต่ประการใด ดังนั้นเมื่อไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการกระทำความผิดส่วนหนึ่งส่วนใดในราชอาณาจักร กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 5 ที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร ดังนั้นการสันนิษฐานข้อเท็จจริงว่าการกระทำของจำเลยกับพวกน่าจะเกิดในราชอาณาจักรเพราะภูมิลำเนาของจำเลยกับพวกอยู่ในราชอาณาจักรแล้วปรับเข้าข้อกฎหมายที่ถือว่าการกระทำของจำเลยกับพวกได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรนั้น จึงมีข้อที่อาจจะโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

²⁰ อุทัย อาทิวา, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 2 หน้า 37.

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1586/2526.

จำเลยกับพวกบังคับหน่วยงานนี้ชักชวนผู้เสียหายชาวมาเลเซียเพื่อเรียกค่าไถ่ และบังคับให้ผู้เสียหายขับรถไปส่งยังชายแดนประเทศไทยซึ่งน่าจะได้อำนาจควบคุมเข้าไปในเขตแดนไทยด้วย เพราะภูมิลำเนาของจำเลยกับพวกอยู่ในราชอาณาจักร ถือได้ว่าความผิดในคดีนี้ส่วนหนึ่งได้กระทำในราชอาณาจักรด้วย การกระทำของจำเลยกับพวกจึงเป็นความผิดต่อเนื่องทั้งในและนอกราชอาณาจักร คือ ทั้งในประเทศมาเลเซียและประเทศไทย ดังนั้นพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอควนโดน จังหวัดสตูลซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีการจับจำเลยได้ จึงมีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีกับจำเลยได้

(ข) ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า ความหมายของความผิดที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นั้นไม่จำกัดเฉพาะแค่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 แต่รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6 ด้วย

สำหรับเหตุผลที่ความเห็นที่สองเห็นว่าความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ควรหมายความว่ารวมถึงความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6 ด้วยนั้น เป็นเพราะเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 มีเจตนารมณ์ที่ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบบรรดา “คดีความผิดซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย” อย่างแท้จริง เนื่องจากคดีเหล่านี้มีความสำคัญและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินคดีมากกว่าการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรทั่วไป และเป็นกรณีที่อาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติว่าด้วยตัวบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนเป็นพิเศษต่างจากพนักงานสอบสวนโดยทั่วไป และต่างจากมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ให้ถือว่าการกระทำที่เกิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย แม้เรือไทยหรืออากาศยานไทยนั้นจะอยู่นอกราชอาณาจักรไทย ก็ให้ถือว่าความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ดังนั้นจึงจะแปลความว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 เป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หาได้ไม่ หากปรากฏว่าการกระทำความผิดใดเกิดขึ้นหรือมีส่วนหนึ่งส่วนใดได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรแล้ว แม้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 หรือมาตรา 6 จะบัญญัติให้ถือว่าเป็นการกระทำในราชอาณาจักร ก็ยังต้องถือว่าเป็นความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทย จึงอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนที่จะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

ความเห็นที่สองนี้ มีอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายท่านสนับสนุน และยังเคยมีรับคำอธิบายของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 51 ปีการศึกษา 2541 และข้อสอบอัยการผู้ช่วย ปี 2541 สอดคล้องกับความเห็นที่สอง ซึ่งคำตอบดังกล่าวก็สอดคล้องกับทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเมื่อเกิดคดีทำนองนี้ขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

5.1.1 สรุปบทบาทของอัยการในต่างประเทศ

จากการที่ได้ศึกษาถึงบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาทั้งในประเทศ และประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายแตกต่างกันคือ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จะมีลักษณะดังนี้คือ

อัยการในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องมาก โดยเฉพาะบทบาทของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนอกจากมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจอีกด้วย อัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งกระบวนการสอบสวนและกระบวนการฟ้องร้อง ซึ่งหากอัยการเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้ อัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของอัยการคือ การใช้ดุลพินิจในการคัดค้านการพิจารณาคดีของศาล เช่น กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ หรือการชะลอการฟ้อง ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจในลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ซึ่งผลดีของการให้อำนาจอัยการอย่างกว้างขวาง และให้อัยการมีดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่ต้องถูกดำเนินคดีจนกลายเป็นคนที่มีประวัติว่าต้องคำพิพากษาศาลคดีจะสิ้นสุดในชั้นของอัยการ รัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ต้องหาหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นในชั้นหาพยานหลักฐานในชั้นตำรวจ อัยการจึงเปรียบเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนและกลั่นกรองพยานหลักฐานอีกครั้งหนึ่งก่อนส่งคดีต่อไป

อัยการในกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) เป็นกรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีอาญาขึ้นสอบสวนฟ้องร้อง (Borverfahren) เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาคืออัยการ ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความผิด

อาญาและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีเสียไป แต่ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจะเป็นการต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือทำตามคำสั่งของอัยการ กล่าวโดยสรุปก็คือการดำเนินคดีต่อไปก็ดี และการวินิจฉัยตั้งคดีก็ดี อัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการได้ผล มีการลงโทษที่แน่นอน ประชาชนเคารพกฎหมาย อัยการญี่ปุ่นมีบทบาทในการสอบสวนเต็มตัว โดยมีทั้งอำนาจการสอบสวน และอำนาจในการสั่งคดี อัยการญี่ปุ่นจะไม่สั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาจนกว่าจะมีหลักฐานชี้ชัดว่ากระทำความผิดจริง อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคดีอาญาทุกประเภทตั้งแต่ชั้นสอบสวน ฟ้องร้องและบังคับคดี ในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจมอบหมายการดำเนินการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ กล่าวโดยสรุปคือ อัยการของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) ไม่ได้มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาเพียงอย่างเดียว อัยการยังมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนด้วย ซึ่งการฟ้องคดีอาญาในระบบนี้ให้อำนาจอัยการในการสอบสวนคดีอาญามาก เพราะถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ ดังนั้นอัยการต้องมีความรับผิดชอบในความถูกต้องของการสอบสวน เนื่องจากความสำคัญของการค้นหาพยานหลักฐานซึ่งต้องใช้พิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นสิ่งจำเป็นและถือว่าเป็นความรับผิดชอบของอัยการด้วย อัยการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่นจึงมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) สูงเป็นอย่างมาก

จากประเทศทั้งหลายที่ได้ศึกษามานี้ จะเห็นว่าระบบอัยการของแต่ละประเทศพนักงานอัยการจะมีบทบาทสำคัญในคดีอาญา ประเทศที่เป็นสากลพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนและรับผิดชอบคดีเองซึ่งเป็นกระบวนการเดียว ไม่แบ่งแยกจากกันโดยในขั้นตอนของอำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้ตำรวจช่วยเหลือในการสอบสวน หรือพนักงานอัยการจะลงมือทำการสอบสวนด้วยตนเองก็ได้ และอัยการสูงสุดของแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลความผิดที่เกี่ยวกับรัฐนั้นๆ โดยมีอำนาจมอบหมายให้อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาทำการสอบสวนหรือทำงานตามที่สั่งได้

5.1.2 สรุปบทบาทของพนักงานอัยการไทยในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

สำหรับในประเทศไทย บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนรับผิดชอบในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้ทำลงนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว ก็ต้องรับโทษตามกฎหมายไทย ซึ่งจากเดิมก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นี้ กฎหมายไม่ได้

กำหนดอำนาจของอัยการสูงสุดไว้ให้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้พนักงานสอบสวนเมื่อทราบว่ามีความผิด นอกราชอาณาจักรเกิดขึ้นในเขตท้องที่ของตนจะต้องแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบ และพนักงานสอบสวนเป็นผู้สรุปสำนวนให้พนักงานอัยการในเขตท้องที่นั้นๆ ดำเนินการให้อัยการในขั้นตอนของการฟ้องต่อไป แต่เมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ใหม่ มีผลให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด และยังมีผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรเหมือนเช่นพนักงานสอบสวน โดยตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสั่งคดีความผิดนอกราชอาณาจักรอีกแล้ว มีเพียงเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดเท่านั้นว่าจะให้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบคดีหรือเป็นพนักงานสอบสวนร่วมสอบสวนกับพนักงานอัยการเท่านั้น และเมื่อทำการสอบสวนคดีเสร็จแล้วก็ต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสรุปสำนวนเองว่าจะมีการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติใหม่นี้ เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งการเป็นสากลของอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร เนื่องจากในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเป็นจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรให้ผู้รับชอบคดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย และมีวิสัยทัศน์ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนซึ่งมีความชำนาญในด้านการสืบสวนและสอบสวน ชำนาญในการหาพยานหลักฐาน ดังนั้นการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นี้ จึงเป็นการแก้ไขที่ทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในบทบาทของการดำเนินคดีอาญาสมบูรณ์ขึ้น มีอำนาจบังคับใช้ในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดีได้เต็มที่ และพนักงานสอบสวนต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนของพนักงานสอบสวนด้วย

เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจรับผิดชอบการสอบสวนคดีประเภทนี้ เนื่องจากคดีความผิดมีเกิดนอกราชอาณาจักรนี้มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นคนต่างชาติ จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐให้รัดกุมและระมัดระวัง เพราะเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงจำเป็นต้องมีบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการทั่วประเทศ ถือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายเป็นอย่างดี เข้าใจกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและดำเนินคดีทั้งหมดในฐานะผู้นำทางด้านกฎหมาย รัฐจึงได้มอบหมายเรื่องสำคัญเช่นนี้ให้อัยการสูงสุดเช่นเดียวกับประเทศที่มีระบบกฎหมายที่เป็นสากลทั่วไปที่ให้อัยการสูงสุดรับผิดชอบคดีสำคัญ และคดีที่เกี่ยวกับรัฐ เพื่อมิให้ต้องเสียความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กรณีที่ยกการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำสำนวนคดีความผิดอาญาอาญาจักร และเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนแยกพิจารณาข้อดีข้อเสียได้ดังนี้

5.1.2.1 กรณีเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีแต่เพียงผู้เดียว

ข้อดี

(1) พนักงานอัยการจะมีอิสระในการทำสำนวนคดี เป็นอำนาจเดียวที่จะค้นหาพยานหลักฐานได้ตามแนวทางที่ต้องการตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้ทราบข้อเท็จจริงของคดีตั้งแต่เริ่ม และทำสำนวนคดีได้ตามพยานหลักฐานเพียงพอที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องผู้ต้องหาในชั้นศาลต่อไป สามารถควบคุมการสอบสวนได้ สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหาพยานหลักฐานไปในแนวทางที่ต้องการได้ การสรุปสำนวนคดีจึงเกิดจากพยานหลักฐานที่พนักงานอัยการได้พบได้เห็นเองจริง มิใช่เชื่อตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาอย่างเช่นในคดีอาญาทั่วไป ซึ่งพนักงานอัยการจะไม่ทราบเลยว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนเกิดขึ้นมาได้อย่างไร จริงเท็จอย่างไร การสอบคำให้การของพยานแต่ละปากชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อำนาจการสอบสวนนี้เป็นอำนาจเดียว ทำให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และแน่นอน เมื่อการทำสำนวนของพนักงานอัยการมีความชัดเจนเพียงพอพิสูจน์ทั้งความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาแล้ว การฟ้องจำเลยผิดตัว การนำสืบพยานหลักฐานในชั้นศาลที่ผิดพลาด ย่อมเป็นไปได้ยาก ถือเป็นการอำนวยความสะดวกกับทุกฝ่ายเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน และลดความเสียหายให้กับรัฐ

(2) พนักงานอัยการมีกฎหมายและระเบียบบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้เป็นพิเศษต่างหากจากข้าราชการฝ่ายบริหารอื่นๆ อยู่ภายใต้ความควบคุมของคณะกรรมการ ก.อ. มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารพอสมควร จึงสามารถทำหน้าที่ได้โดยเป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวนซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชา ซึ่งให้ดุลและให้โทษได้ และตามกฎหมายในปัจจุบันมีการตรวจสอบจากภายนอกโดยหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้อยู่แล้ว ส่วนการตรวจสอบจากภายในก็มีการตรวจสอบตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งการสรุปสำนวนคดี เมื่อพนักงานอัยการผู้ที่ได้รับมอบหมายสรุปสำนวนทำความเห็นตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 140, 141, และ 142 เสร็จแล้ว ต้องผ่านการตรวจของผู้กลั่นกรอง อัยการพิเศษฝ่าย อธิบดีอัยการ และในขั้นตอนสุดท้ายต้องส่งสำนวนคดีนั้นให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อสั่งคดี ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 29 วรรคแรก ถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรอีกชั้นหนึ่ง สร้างความมั่นใจให้กับทั้งประชาชนเอง และรัฐซึ่งเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข้อเสีย

(1) พนักงานอัยการมีกำลังคนไม่เพียงพอ ความชำนาญในการสืบสวนหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงยังขาดความชำนาญ พนักงานอัยการมีแต่ความรู้ด้านกฎหมายที่เป็นความสามารถที่เหมาะสม แต่ความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน นอกจากการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดตามสำนวนแล้ว พนักงานอัยการบางสำนักงานเท่านั้นที่ได้ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานสอบสวน ซึ่งแตกต่างกับพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นการได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนนี้ การทำสำนวนจะเกิดความล่าช้าหรือไม่ กำหนดทิศทางในการหาพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ได้หรือไม่ จะนำไปสู่ศาลได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ ฉะนั้นจะอย่างไรพนักงานอัยการจึงจะมีความเชี่ยวชาญในการสอบสวนเพิ่มขึ้นจนถึงขั้นใช้อำนาจเดี่ยวได้เต็มที่

(2) คดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือการก่อการร้าย ผู้กระทำความผิดมักกระทำกันเป็นขบวนการจะไม่ทำเพียงคนเดียว ความรู้ความสามารถของผู้กระทำความผิดก้าวหน้าด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง แต่พนักงานอัยการที่จะมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีน้อย ไม่เพียงพอหน่วยงานสำหรับรองรับเพื่อสนับสนุนการสอบสวนในด้านเทคนิคต่างๆ ยังต้องพึ่งหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง การต้องใช้หน่วยงานสนับสนุนจากภายนอกอาจเกิดความล่าช้า เพราะไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงที่คอยรองรับการเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 นี้ จึงอาจเป็นเหตุให้การทำสำนวนคดีต้องล่าช้าตามไปด้วย เป็นผลให้พยานหลักฐานในการต่อสู้คดีในชั้นศาลอาจไม่เพียงพอหากต้องเร่งทำการสอบสวนโดยเร็วเพื่อให้ทันกับระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา ศาลอาจยกฟ้องได้

(3) การเป็นพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว หากจะมีการกระทำการโดยทุจริตก็อาจทำได้โดยง่าย เพราะไม่มีใครรู้เห็นในการค้นหาพยานหลักฐาน หรือสอบปากคำพยาน การบิดเบือนข้อเท็จจริงย่อมไม่มีใครรู้ใครเห็นว่าพยานนี้เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง หรือสร้างขึ้นมา ถึงแม้จะมีการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกองค์กร แต่จำนวนคดีที่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศกับการตั้งคดีขึ้นสุดท้ายต้องเป็นของอัยการสูงสุดเพียงคนเดียว บางครั้งความไม่ถูกต้องก็อาจหลุดรอดไปได้บ้าง

5.1.2.2 กรณีเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน

ข้อดี

(1) เป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ในการร่วมค้นหาพยานหลักฐาน และทำสำนวนคดี เพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เป็นการป้องกันการทำสำนวนที่บิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง ทำให้พนักงานอัยการได้รู้เห็นถึงการทำ

สำนวนนั้นตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้การฟ้องเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมีความแน่นอนเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ต้องฟ้องคดีตามพยานหลักฐานในสำนวนเท่านั้น

(2) การที่พนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในการหา หรือรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของจำเลยนั้น อำนาจของพนักงานอัยการ ทำได้มากกว่าเพียงแนะนำให้พนักงานสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจสอบสวน เหมือนอย่างเช่นพนักงานสอบสวนทั่วไป การทำงานจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งน่าจะเป็นการดีกว่า เพราะการเข้าร่วมสอบสวนนี้มีใช้การมีอำนาจเดียว แต่เป็นการควบคุมอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนให้ดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้อง ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องการแนวทางในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อนำมาทำสำนวนคดีและความรู้ของพนักงานอัยการทางด้านกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่พนักงานสอบสวนยังขาดอยู่ ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเห็นสมควรมอบหมายอำนาจรับผิดชอบสำนวนคดีให้พนักงานสอบสวนคนใดไปแล้ว นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าอัยการสูงสุดต้องการให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำสำนวนคดีเอง และพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง โดยอัยการสูงสุดจะตรวจสอบในการสั่งคดีอีกครั้งโดยเป็นผู้สรุปสำนวนคดีเองว่าสมควรจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนทำมา จึงไม่จำเป็นที่พนักงานอัยการจะต้องชี้แนะให้พนักงานสอบสวนสั่งคดีอีก เพราะอาจจะทำให้การสั่งคดีไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับอัยการสูงสุดได้

ข้อเสีย

(1) การที่พนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนต้องทำงานร่วมกัน ในคดีนอกราชอาณาจักร แม้ไม่เป็นเรื่องใหม่ แต่การทำงานร่วมกันโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีต้องทำตามคำสั่ง และคำชี้แนะของพนักงานอัยการ อาจสร้างความคับคั่งใจหรือความรู้สึกไม่พอใจได้ในบางครั้ง จนอาจเกิดการต่อต้านและผลที่แสดงออกมาก็ไปปรากฏที่พยานหลักฐานซึ่งอาจไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่มีทั้งหมด หรือมีการปิดบังความรู้ในด้านการสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นความชำนาญของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะได้

(2) ยังไม่มีการกำหนดแน่ชัดในการแบ่งหน้าที่กันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการว่าในการร่วมกันทำการสอบสวนนั้น ใครมีหน้าที่อย่างไร ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนได้มากแค่ไหน การที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้พนักงานสอบสวนต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้ช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรวบรวมพยานหลักฐานทางคดี ดังนั้นจึงควรต้องกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนให้ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมสอบสวนด้วยทุกครั้งหรือไม่ อย่างไร การเข้าร่วมสอบสวนใครจะ

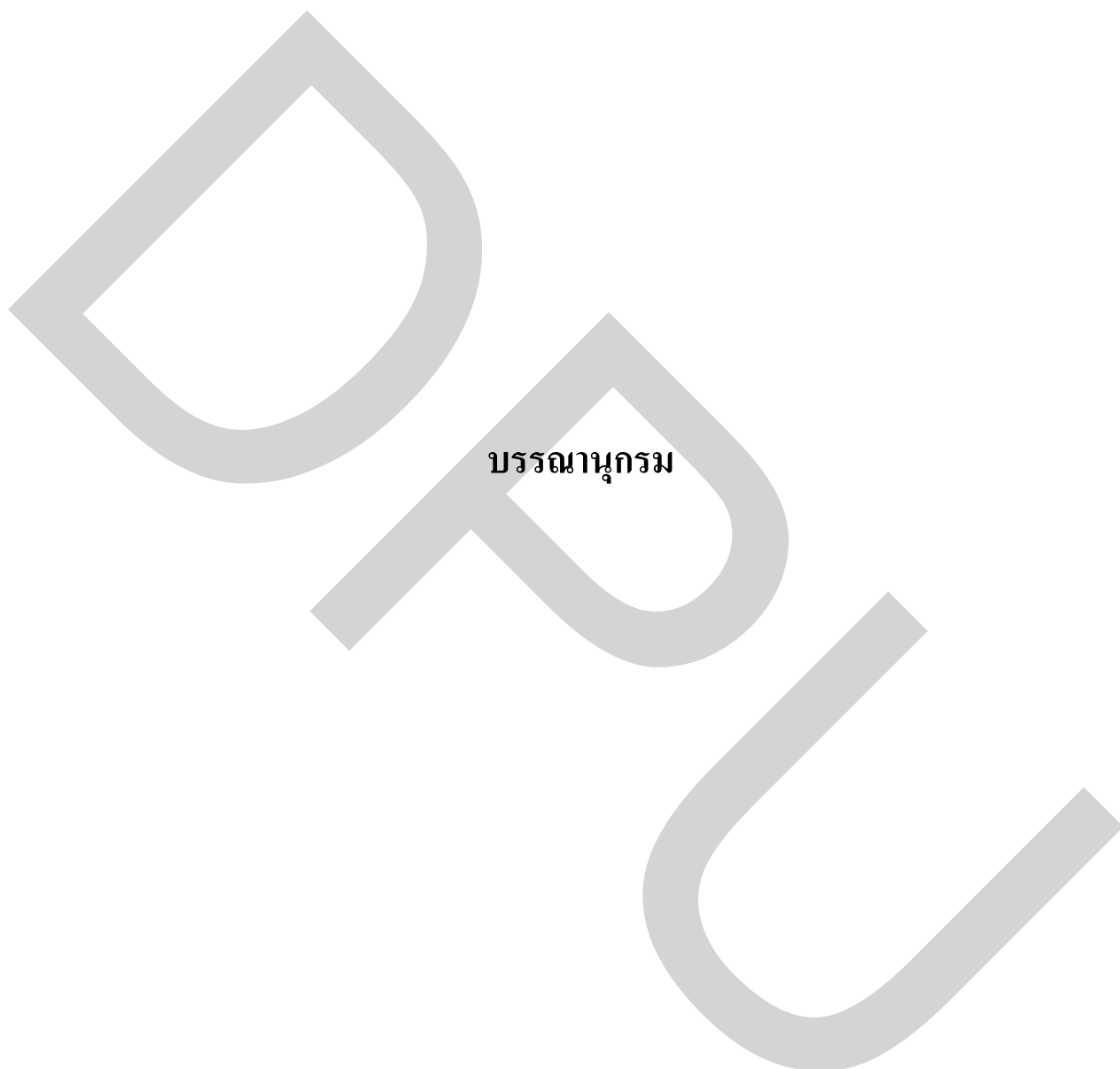
เป็นปฏิบัติหน้าที่อย่างไร เช่นผู้สอบคำให้การ พนักงานอัยการเป็นผู้สอบโดยพนักงานสอบสวน อยู่ร่วมฟังด้วย หรือพนักงานสอบสวน เป็นผู้สอบคำให้การและให้อัยการเข้าอยู่ร่วมฟังด้วย อัตรา กำลังและสถานที่ ความเชี่ยวชาญในการค้นหาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการเอง ย่อมไม่เพียงพอต่อการรองรับการทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(3) ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องเป็นผู้ตั้งคดีเองทุกคดี ดังนั้นจึงมีคดีเป็นจำนวนมากจากทั่วประเทศต้องส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตั้งในทุกขั้นตอน ของกระบวนการพิจารณา ตั้งแต่ศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา หรือจนคดีถึงที่สุด นับเป็นการเพิ่มภาระให้กับอัยการสูงสุดเกินควร เพราะคดีความผิดนอกราชอาณาจักร บางคดีมีใช้คดีสำคัญที่ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงของรัฐ แต่เป็นคดีธรรมดาซึ่งพนักงาน อัยการทั่วไปก็สามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติแก้ไขใหม่นี้ เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งการเป็นสากลของอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่เป็นอำนาจเดียว เนื่องจากในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรให้ ผู้รับผิดชอบคดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย และมีวิสัยทัศน์ ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือเป็นพนักงานสอบสวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการรวมอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องมาอยู่ร่วมกัน การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 20 นี้ จึงเป็นการแก้ไขที่ทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในบทบาทของการ ดำเนินคดีอาญาสมบูรณ์ขึ้น มีอำนาจบังคับใช้ในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดีได้เหมือนเช่น พนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี หรือเข้าร่วม สอบสวนกับพนักงานสอบสวน เป็นการมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้นคดี ถือเป็นการ คุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนและรัฐอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากปัจจุบันการกระทำความผิดนอ กราชอาณาจักร มีจำนวนมากขึ้น การกำหนดให้ทุกคดีต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตั้งคดีเองนั้น เป็น เรื่องที่เพิ่มภาระหน้าที่ให้อัยการสูงสุดมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าและ อาจสร้างความเสียหายให้กับผู้ถูกระทบสิทธิในคดีได้ ดังนั้นในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่ มิใช่เป็นคดีสำคัญที่ประชาชนสนใจ หรือคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือคดีความ มั่นคงของรัฐ ควรมีการกำหนดแยกประเภทคดีว่าคดีระดับใดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด หรือ

ในคดีประเภทใด ควรมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีและสามารถทำความเห็นและสั่งคดีได้เอง เพราะอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ จึงควรดูแลในคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น เช่นอัยการในต่างประเทศ และควรมีหน่วยงานตำรวจรองรับการทำคดีความผิดนอกราชอาณาจักรโดยเฉพาะ เหมือนอย่างเช่นกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมอัยการ. (2520). *หนังสืองานพระกรุณิพระราชทานกรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม*. เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร.
- กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2556). *พัฒนาการแห่งองค์กรกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: หจก.ไอเอ็ม พรินติ้ง.
- เข็มชัย ชูติวงศ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- คณิต ณ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2544). *สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2552). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ. *คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุพานิต มั่นสุข. (2523). *คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2553). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โสภณ รัตนากร. (2549). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- อุดม รัฐอมฤต. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- อุทัย อาทิวะ. (2555). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.
- _____. (2555). “ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.
- อุสาห์ โกมลปานิต. (2526). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อำนาจ เนตยสุภา, รวินท์ ชีพจำเริญ, ชีรัช ลิ้มปราชญ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บทความ

- กมล พัทธนิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ*. หน้า 16.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2538, มีนาคม). “กระบวนการยุติธรรมไทย” *บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ. คณะกรรมาธิการบริหารและการยุติธรรมวุฒิสภา คณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. รัฐสภา*.
- กุลพล พลวัน. “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” และสุรินทร์ ถั่วทอง, *จากกฤษฎีกาสู่อัยการ*. หน้า 54-55.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารนิติศาสตร์*. หน้า 51.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” *อัยการนิเทศ*, เล่มที่ 31 ฉบับที่ 4. หน้า 486.
- _____. (2512) “การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส *อัยการนิเทศ* เล่มที่ 3 ฉบับที่ 4 หน้า 342.
- _____. “การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน.” *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ*, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ หน้า 7.
- คณิต ณ นคร. (2538, กันยายน). “วิธีพิจารณาความอาญาของไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน” *วารสารนิติศาสตร์*, หน้า 1-2.

- _____. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ในระบบ
อัยการต่างประเทศ กรมอัยการ พิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน ณ วัดบูรณะ
ริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ. หน้า 16.
- คณิง ภาไชย. (2540, 4 ธันวาคม). “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเด็กที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม
ทางเพศ”. *บทบัญญัติ*, หน้า 2-3.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2531). “โทษริบทรัพย์” *วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
ปีที่ 12 ฉบับ 1 (กรุงเทพมหานคร). หน้า 90.
- ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2426). “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” ระบบอัยการสากล, (จัดพิมพ์โดย
ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 101 – 108.
- พงศกร จันทร์ศัพท์, นารี ตันหาเสถียร. (2531). “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น
การสอบสวนและฟ้องคดี” *อัยการนิเทศ 50*. หน้า 48 – 70.
- ยิ่งพริณัฐ คำภูเวียง. “เขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญา.” *อัยการนิเทศ* (หนังสือราชการของ
สำนักงานอัยการสูงสุด) เล่มที่ 77 พุทธศักราช 2555 หน้า 46-49.
- รุ่งแสง กฤตยพงษ์. “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา”. *วารสารอัยการ* (สิงหาคม 2534).
หน้า 32.
- ศิลปะอริญ ชูเวชและทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “*กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น*.” หน้า 89
- สุพิศ ประณีตพลกรัง. (4 ตุลาคม-ธันวาคม 2539). “ปัญหาและข้อพิจารณากรณีเด็กเป็นพยาน
ในคดีอาญา”. *สุภาพ* 43. หน้า 24-28.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล “การสังคดีของพนักงานอัยการ : ศึกษาจากกรณี บี.บี.ซี.” บนเส้นทางแห่งหลักนิติ
ธรรม เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร. หน้า 195.
- อมร จันทรมบูรณ์. (2516) “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของ
ไทย”. *บทบัญญัติ* เล่มที่ 30 ตอน 4. หน้า 633-634.
- อุดม รัฐอมฤต. (2552 พฤษภาคม) “การให้อภัยคำของบุคคลในฐานะพยานในชั้นเจ้าพนักงาน”.
ยีนหยดบนหลักนิติธรรม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ในโอกาส
ครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร 7 พฤษภาคม 2552 หน้า 259.

วิทยานิพนธ์

ซัชหม อรรถกัญญ์. (2534). *ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศ*.

(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ:

ชัยรัตน์ วรรณการ. (2539). *อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอก*

ราชอาณาจักร (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปัญญา แสงสุข. (2549). *กระบวนการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดี*. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มโน ซอศรีสาคร. (2539). “การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการจับ คั่น ยึดโดยมิชอบ.”

(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์. (2534). *การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีกรม*

อัยการ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สัตยา อรุณธารี. (2520). *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมชาย เก้านพรัตน์. (2538). *โครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย*.

(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอื่นๆ

กรมตำรวจ แจ้งความที่ 9/2488 เรื่องกำหนดหน้าที่สอบสวนความผิดอาญา ลงวันที่ 9 กรกฎาคม

2488 (จากแฟ้มเอกสารราชการ แผนก 2 กองคดีกรมตำรวจ)

กุลพล พลวัน. (24 ธันวาคม 2522). “อธิบดีกรมอัยการ : ผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐ”

วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 24 ธันวาคม 2522, หน้า 50

_____. เอกสารประกอบคำอธิบายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี. (2546). น.9 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิ

สถาบันวิจัยกฎหมาย

_____. *อัยการกับการสังคมโดยเที่ยงธรรม บทความออนไลน์*.

ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่

ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการ
ทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 วรรคหนึ่ง

คณิต ณ นคร. บันทึกความเห็นของกรมอัยการประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา. แผ่นปลิว (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์). หน้า 1.

นิภาพร รุจนรงค์. (2554). กระบวนการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการด้านการมีส่วนร่วมในคดีอาญา
เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้, การอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการ
ยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 15 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า
39 – 47.

มันเกียรติ ธนวิจิตรพันธ์. “บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้อง
การสอบสวนคดีอาญาบางประเภท”. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 52
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2552-2553 หน้า 5

วิรัช จีระแพทย์ (24 ธันวาคม 2553) เอกสารประกอบการสัมมนา “โครงการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง กฎหมายองค์กรอัยการกับแนวทางปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุด”
ณ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี “อำนาจหน้าที่ของพนักงาน
อัยการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” น.5 และ น.13

วิรัช พันธุมะผล, “ความยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญา.” เรื่องประวัติความเป็นมาแห่งการ
สอบสวนคดีอาญา, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา, นักศึกษา
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 34 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2534-2535
หน้า 16-46

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (25 กรกฎาคม 2551). เอกสารงานวิจัย “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย :
คุณค่าความหมาย และการนำไปใช้” โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการ
ยุติธรรมไทยครั้งที่ 2 หน้า 3-7.

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0022(กท)/ว 123 ลงวันที่ 30 เมษายน 2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับการทำความเข้าใจและคำสั่งคดีการทำความผิดซึ่งมิโทษตามกฎหมายไทยที่
ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0023.1/ว 131 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2553 เรื่อง การเข้า
ร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวน

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0023/ว 256 ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่

21) พ.ศ. 2542

สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายแม่บทว่าด้วย

ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา ครั้งที่ 5/2532 (วันที่ 15 มิถุนายน 2532)

หน้า 5-9

อาวูธ สมานเดชา, “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและ

ญี่ปุ่น”

เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ.2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส”

(Le ministère public dans la procédure pénale française) ซึ่งแจกแก่อัยการ
ผู้เข้าร่วมการประชุมประจำปีครั้งที่ 11 ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้น
ระหว่างวันอาทิตย์ที่ 27 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 31 สิงหาคม 2549 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐ
ฝรั่งเศส

กฎหมาย

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำสำนวนสอบสวนร่วมกันระหว่าง

พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

กฎหมายลักษณะอาญา

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 และที่ 1/2509 ลงวันที่ 1

กุมภาพันธ์ 2509

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบ

ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ....

เรื่องเสร็จที่ 712/2550

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน

ประมวลกฎหมายอาญา

ปริญญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน

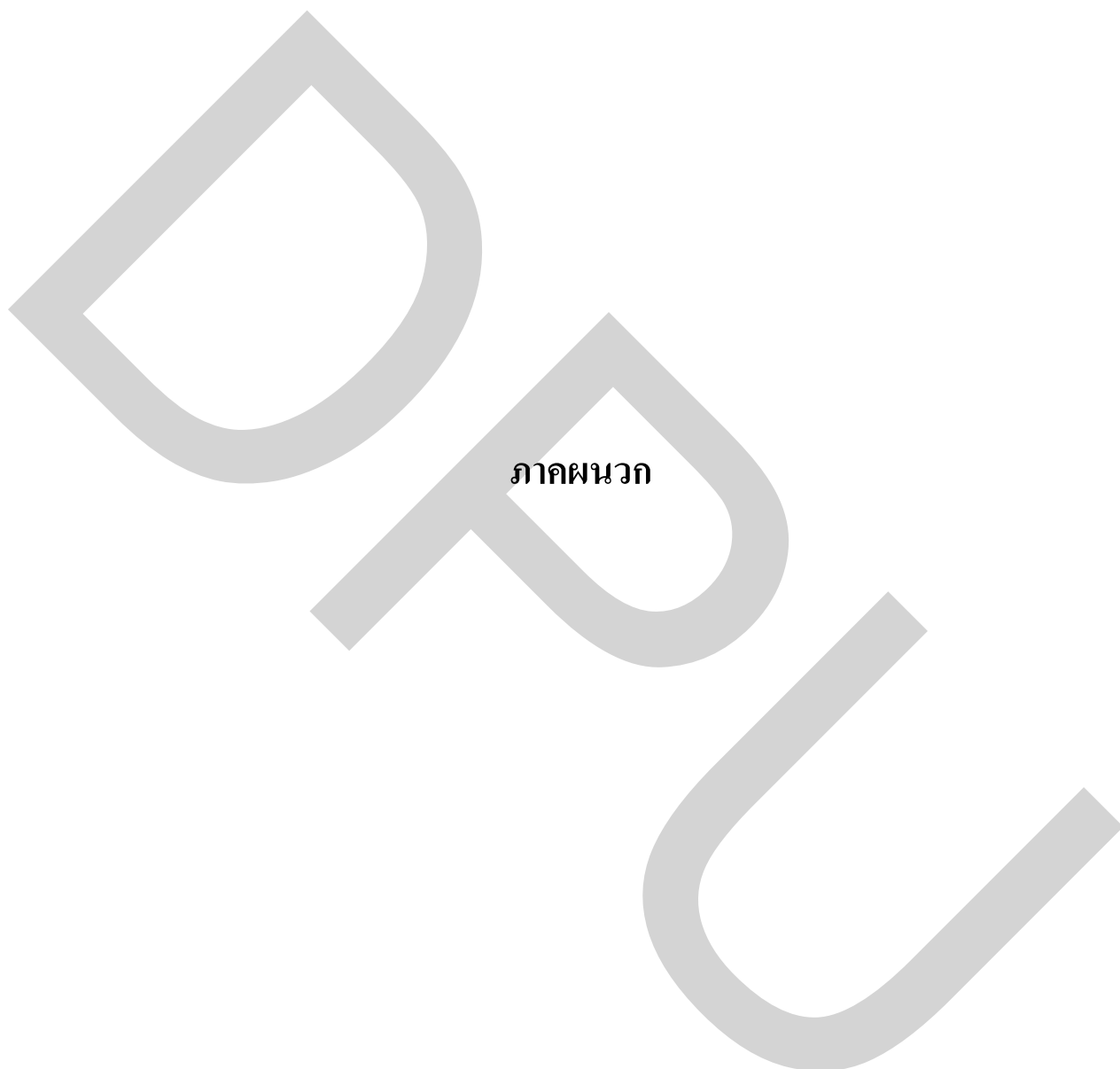
ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543
 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547
 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551
 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
 พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551
 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498
 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

BOOKS

James A. Inciardi, Criminal Justice. (1993). 4th 9 Edition, Florida : Harcourt Brace Jovanovich, Inc., p. 352
 Julia Flonda. (1995). Public Prosecutors and Discretion” : A Comparative” Clarendon Press. Oxford p. 140
 Sanford H. Kadish. (1298). “Prosecutor : Comparative Aspect” Encyclopedia of Crime and Justice Editor in Chief Volume 3
 VGL Wolfgang Heyde, Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, 3 Auflage, Konigshofen 972 S.9

LAWS

Controlling Criminal Prosecutions : The Attorney General The Crown Prosecutor”, Working Paper 62. Law Reform Commission of Canada
 European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters.
 E.E.C.Convention on Mutual Assistance of its customs administrations, 1967.
 Final Scheme relating mutual assistance in criminal matters within the Commonwealth.
 Mutual Legal Assistance Treaty between the United States of America and the Republic of Colombia
 The Public Prosecutors Office Law, Article 7
 The Code of Criminal Procedure, Article 247
 The Public Prosecutors Office Law, Article



ภาคผนวก



ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด
ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๘)

พ.ศ. ๒๕๕๑

ด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากรุณเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนหรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้ และกำหนดวิธีปฏิบัติของพนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีดังกล่าวขึ้นใหม่

ดังนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่แก้ไขดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรปรับปรุงระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เพิ่มขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ อัยการสูงสุดจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความใน ข้อ ๒๘ ถึงข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๒๘ (การสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย)

กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากรุณเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยและได้มอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทน ให้พนักงานอัยการผู้นั้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้าและรายงานผลการสอบสวนให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากรุณทราบเป็นระยะ

กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนได้มอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนแล้ว หากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนได้มอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายนั้นดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑)หารือร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อกำหนดแนวทางการสอบสวน

(๒) ร่วมสอบสวนพยานหรือผู้ต้องหา และเข้าร่วมหรือมีคำสั่งหรือให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นตามที่เห็นสมควร

(๓) รายงานผลการสอบสวนให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนทราบเป็นระยะ

ข้อ ๒๕ (การพิจารณาตั้งคดีเกี่ยวกับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย)

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยตามข้อ ๒๔ เสร็จสิ้นแล้ว ให้ทำความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ หรือมาตรา ๑๔๒ ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเพื่อส่งโดยส่งให้พนักงานอัยการในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจดำเนินคดีรับไว้แล้วส่งอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนตั้งต่อไป

ในระหว่างรอคำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนตามวรรคแรก ให้พนักงานอัยการในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจดำเนินคดีดังกล่าวพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ ขอให้ศาลชั่ง หรือดำเนินการอื่นตามที่จำเป็นแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมีคำสั่งฟ้องและมอบหมายให้พนักงานอัยการในท้องที่ใดดำเนินคดีแล้ว ให้พนักงานอัยการดังกล่าวรายงานอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนทราบเป็นระยะ

ข้อ ๓๐ (การดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา)

คดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย เมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีแล้วแต่กรณีทำความเห็นเสนอพร้อมสำนวนส่งให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเพื่อส่ง

ข้อ ๓๑ (การรายงานผลคดี)

เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีความผิดตามความในส่วนนี้ ให้พนักงานอัยการ
ส่งสำเนาคำพิพากษาดังกล่าวและรายงานให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนทราบโดยเร็ว”

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



(นายชัยเกษม นิติสิริ)

อัยการสูงสุด



ที่ อส 0023(กท)/ว 123

สำนักงานอัยการสูงสุด
ถนนหน้าห้วยเผย กรุงเทพฯ 10200

30 เมษายน 2552

เอกสารที่ 247
รับวันที่ 1 พ.ค.
เวลา 16.00 น.

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำความเห็นและคำสั่งคดีการกระทำผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทย
ที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย

เรียน รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจราชการอัยการ อธิบดีอัยการฝ่าย อธิบดีอัยการเขต เลขาธิการอัยการสูงสุด
อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานอำนวยการ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร
และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้แก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ
พนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ให้มีให้สอดคล้องกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ.2551
มาตรา 3 โดยออกเป็นระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8)
พ.ศ.2551 นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำความเห็นและคำสั่งคดีการกระทำ
ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน
ดังต่อไปนี้

1. เมื่อพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นได้รับสำนวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้
กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยแล้ว ให้มีหนังสือส่งสำนวนคดีดังกล่าวให้อัยการสูงสุดโดยเร็ว โดยไม่ต้องทำความใน
อ.ก.2 หรือ อ.ก.4
2. การทำความเห็นในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย
ให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่ทำความเห็นใน อ.ก.2 หรือ อ.ก.4 แล้วแต่กรณี เพื่อเสนออัยการสูงสุด
3. คดีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแล้ว ให้พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทำ
ความเห็นใน อ.ก.14 ว่าเห็นควรอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่ แล้วส่งสำนวนไปยังอัยการอัยการสูงสุดเพื่อตั้ง

เรียน ออทส. จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

- เพื่อโปรดทราบ
- เห็นควรเวียนแจ้งให้ทราบทั่วกัน

ขอแสดงความนับถือ

(นางสุปราณี อุทิศ)
ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการทั่วไป
สำนักงานอัยการสูงสุด
โทร./โทรสาร 0 2224 1553
E-mail : lag@ago.go.th

(นายถาวร พานิชพันธ์)

รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน
อัยการสูงสุด

ทราบ

จัดการตามเสนอ

(นายสุวิทย์) ดิษฐแท้
อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการ



ที่ อส ๐๐๒๓(ปค)/จ 450

สำนักงานอัยการสูงสุด

ถนนหน้าหีบเผยกรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗

เรียน รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจราชการอัยการ อธิบดีอัยการฝ่าย อธิบดีอัยการเขต เลขาธิการอัยการสูงสุด
อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานอำนวยการ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร
และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๘)
พ.ศ. ๒๕๕๑ด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕)
พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้แก้ไขมาตรา ๒๐ แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกำหนด
หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดอาญาในประเทศไทยสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ปรับปรุง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนิน
คดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๘ ถึงข้อ ๓๑ เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่ รายละเอียดปรากฏตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด
ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบและแจ้งให้ทราบโดยทั่วกันและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายชัยเกษม นิติสิริ)

อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล

โทร. ๐๒๕๑๕๔๑๔๒

โทรสาร ๐๒๕๑๕๔๑๔๑ E-mail : eva@ago.go.th

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางศุภณัฐ ชูลาก

ประวัติการศึกษา

มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย

โรงเรียนสตรีกาญจนาอนุเคราะห์

นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ปีการศึกษา 2536

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 48

เข้าศึกษาระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่มหาวิทยาลัย

ธุรกิจบัณฑิตย์

ปีการศึกษา 2552

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

รับราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด

สังกัดหน่วยงาน สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรม

ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ