วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ

จิราธร เจริญวุฒิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

DPU

Development of criminal inquiry: study on the role of public prosecutor

Chiratorn Charoenvoot

A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2007

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา และให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ โดยได้ช่วยชี้แนะและตั้งข้อสังเกตเพื่อปรับปรุงแก้ไขตลอดจนแนะนำหนังสือและข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการนี้ ด้วยความอนุเคราะห์ของท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ตลอดจนแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ธาริต เพ็งดิษฐ์ รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างมากในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และด้วยความช่วยเหลือของท่านอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช ผู้อำนวยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำแนะนำ ตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ยงยุทธ ศรีสัตยาชน ผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา กรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่กรุณาให้โอกาสผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียน ให้คำแนะนำ ตลอดจนแนะนำหนังสือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดีเสมอมา

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้ความรัก และอาจารย์ทุกท่านที่กรุณาอบรมสั่งสอนให้ความรู้ และอีกหลายท่านที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้

จิราธร เจริญวุฒิ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย……..	ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ…….	จ
กิตติกรรมประกาศ……..	ช
บทที่	
1 บทนำ……...	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา…….	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา……...…….	5
1.3 สมมุติฐานในการศึกษา……...……...	6
1.4 ขอบเขตการศึกษา……...……...	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา…….	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ……...…….	7
2 ระบบการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ……..	8
2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา……...……	8
2.1.1 ระบบไต่สวน……...…….	8
2.1.2 ระบบกล่าวหา……...……	9
2.2 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ……...……..	10
2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ……..…	11
2.2.2 ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และการดำเนินคดีอาญาของอัยการ……...……	13
2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการ…...…….	14
2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง……..……..	14
2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล……...……	15
2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา……..…….	15
2.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ……..……..	16
2.4.1 ประเทศฝรั่งเศส…… …….	17
2.4.2 ประเทศอังกฤษ……..……..	24
2.4.3 ประเทศญี่ปุ่น……...…….	28

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3 การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง…….. 37
3.1 การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้อง…….. 38
3.1.1 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน……...…… 40
3.1.2 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ……...…… 41
3.2 การสอบสวนคดีอาญา……...……. 45
3.2.1 ความหมายและการสอบสวนคดีอาญา…….. 47
3.2.2 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา……...…….. 57
3.2.3 เขตอำนาจการสอบสวน……...……. 65
3.3 การสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
พ.ศ. 2547……...…… 66
3.3.1 หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547……...…… 68
3.3.2 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษ……...…….. 70
3.3.3 อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ……...……... 72
3.3.4 ลักษณะของคดีพิเศษ……...…….. 80
4 วิวัฒนาการบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา…… 87
4.1 บทบาทอัยการในการสอบสวนก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477…….. 87
4.2 บทบาทอัยการในการสอบสวนความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477……..…… 99
4.3 บทบาทอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 ตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477…… 102
4.4 บทบาทอัยการในการเข้าร่วมชันสูตรพลิกศพและสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477……..…… 105
4.5 บทบาทอัยการในการสอบสวนเด็กตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา พ.ศ. 2477……...……. 110
4.6 บทบาทอัยการในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวน
คดีพิเศษ พ.ศ. 2547……..…… 114

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.6.1 การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ……..... 119
4.6.2 การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ……..……. 121
5 วิเคราะห์บทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา……... 131
5.1 บทบาทของอัยการในการค้นหาความจริงในเนื้อหา……..……... 133
5.2 บทบาทของอัยการในการควบคุมการใช้มาตรการบังคับ…...…… 140
5.3 บทบาทของอัยการในความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน……..….. 143
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ…… 149
บรรณานุกรม…….. 156

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ
ชื่อผู้เขียน จิราธร เจริญวุฒิ
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ. ดร. อุดม รัฐอมฤต
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผศ. ธาริต เพ็งดิษฐ์
สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา)
ปีการศึกษา 2549

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้มีวิวัฒนาการไปจากเมื่อครั้งประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี พ.ศ. 2477 เป็นอันมาก ทั้งแนวคิดและหลักการในเรื่องของระบบการดำเนินคดีอาญา และบทบาทของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะวิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับสอบสวนคดีอาญาและบทบาทของพนักงานอัยการที่เพิ่มขึ้นในการสอบสวนคดีอาญา

เป็นที่ทราบกันดีว่า หลักการดำเนินคดีชั้นก่อนพิจารณาในประเทศไทยได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี และพนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีก็ต่อเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน แล้วจึงใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี หรืออาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 โดยหลักแล้ว พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ ที่จะกำหนดทิศทางหรือควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเหมือนดังที่ระบบกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ในโลกวางหลักการไว้

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนของไทยให้มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยทำการเปรียบเทียบกับระบบการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนของต่างประเทศที่พนักงานอัยการมีบทบาทรับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีเป็นกระบวนการเดียวกันโดยจะแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของความพยายามที่จะพัฒนาระบบการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนของไทยให้สอดคล้องกับระบบของนานาอารยประเทศ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจและบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ตั้งแต่ความพยายามของรัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2519 ซึ่งต้องการให้พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ต่อจากนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2526-2533 ก็มีความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีความผิดร้ายแรง

ถึงกับได้มีการบรรจุไว้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) ก็ได้วางแนวทางการดำเนินคดีตามหลักการดังกล่าว แต่ความพยายามผลักดันดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการสอบสวนคดีที่เด็กเป็นผู้เสียหาย พยาน และผู้ต้องหา โดยให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนเด็กเพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิเด็กและเพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย เมื่อพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนในคดีพิเศษได้ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญยิ่งในระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน

แม้จะมีวิวัฒนาการบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญามาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่าในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการสอบสวนที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอยู่อีกหลายประการ และในคดีความผิดร้ายแรงทั่วไปอีกประเภทซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ก็ยังคงประสบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายประการ ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ทำการศึกษาวิจัยกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่เป็นต้นแบบของแนวคิดที่ว่าอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ คือ กฎหมายฝรั่งเศส และญี่ปุ่น หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะฟ้องคดีเองได้ ก็ยังมีความพยายามที่จะให้อัยการเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดจากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศเหล่านี้ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศต่อไป

Thesis Title Development of criminal inquiry:
study on the role of public prosecutor
Author Chiratorn Charoenvoot
Thesis Advisor Assoc. Prof. Udom Rathamarit
Co-Thesis Advisor Asst. Prof. Tarit Pengdith
Department Law (Criminal Law)
Academic Year 2006

ABSTRACT

At present, there has been a great development of Thai criminal procedure since the promulgation of the Criminal Procedure Code (CPC.) B.E. 2477 (1934). The development is not only in the concept and principles of criminal justice system, but also of the role of individuals and organs responsible for criminal proceeding, in particular the evolution of the inquiry and the increasing role of the public prosecutor in the inquiry proceeding.

It is well known that the principle of pre-trial proceeding in Thai law recognizes the separation of the inquiry from the prosecution. The public prosecutor can begin his/her mission only when he/she receives an inquiry dossier from the inquiry official. Then, he/she will use his/her discretion of prosecution or non-prosecution, or demanding an additional inquiry according to the CPC. Article 143. In principle, the public prosecutor has no power to direct or control the inquiry. Such procedure is different from the legal system of most countries.

This thesis is aimed to meet the way of how to improve the efficiency of the inquiry proceeding. The inquiry system in the countries, where the public prosecutor takes charge of the inquiry and the prosecution inseparably, was brought here for a comparative study. The research will display several attempts to develop the Thai inquiry system in order to be complied with the system of civilized countries where the public prosecutor has a power and a role in the criminal inquiry. In 1976, the government under the leadership of prime minister Thanin Kraiwichien, wanted the public prosecutor to control the inquiry. From 1983-1990, there had still been consecutive attempts to let the public prosecutor take a role and a responsibility for the inquiry of

serious crimes. Such tentative convert of power was seen in the Interior Master Plan no. 3 (1982 – 1986), but it failed.

However when Thailand ratified the Convention on the Rights of the Child 1989, there was a change in the inquiry of the case in which a child is victim, witness or alleged offender. The public prosecutor is permitted to be a part of the inquiry of such case in order to protect child rights and to create a state of objectivity in the inquiry. There was later a modification of the CPC. which allows the public prosecutor to participate in the post mortem inquest in order to protect the rights and liberties of people and to make criminal justice transparent. In 2003, there was a major modification of Thai criminal justice system when the Special Investigation Act B.E. 2547 (2004) disposes a participation of public prosecutor in an inquiry of the special case investigator.

In spite of having a successive evolution of the role of the public prosecutor in the criminal inquiry until now, some problems and obstacles in the inquiry still remains to be improved. There are several serious crimes that ought to have a legal provision allow an intervention of the public prosecutor in the inquiry. Therefore, this thesis dedicates its place for a research of foreign legislations which recognizes the inseparability of inquiry and prosecution, such as French law, Japanese law. Even if in the British system which accepts the system of **popular prosecution** and the police can prosecute the alleged offender, there is an attempt of allowing the public prosecution to supervise the inquiry in order to dissolve some problems derived from the inquiry of police. The analysis made in this thesis is expected to display the role of public prosecutor in such countries in order to improve Thai legislation at the same standard of the legislation of civilized countries.

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องตลอดมาเป็นเวลาช้านาน นอกจากเพื่อให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในสากลประเทศแล้ว การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนถือเป็นบทบาทและภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรม เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งระบบกฎหมายและระบบการปกครองควบคู่กันไป ปรากฏชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) กล่าวคือ มีการปฏิรูปกฎหมายและการศาลไทยนำมาสู่การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและกรมอัยการในเวลาต่อมา

แต่พัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาซึ่งควรจะต้องมีดุลยภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของราษฎรกลับมีลักษณะโครงสร้างที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันโดยเด็ดขาดภายใต้หลักการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีลักษณะแยกส่วน ขาดเป้าหมายและทิศทางในการปฏิบัติงาน การป้องปรามอาชญากรรมและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้เกิดแก่สังคม นับเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรต้องร่วมมือกันในการแสวงหาพยานหลักฐานและค้นหาความจริง จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการอำนวยความยุติธรรม เพราะการสอบสวนจะเป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริง หรือการพิสูจน์ความผิดอันจะส่งผลต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป กล่าวคือ การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ และการสอบสวนจะส่งผลต่อขั้นตอนในการดำเนินคดีของอัยการและศาลต่อไป ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการออกจากกันโดยเด็ดขาด ทำให้การสร้างดุลยภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของราษฎรไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวโน้มของกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันนี้ พบว่า มีความคลาดเคลื่อนในการอำนวยความยุติธรรม มีข้อกังขาเกิดขึ้นในหลายๆ คดี เช่น คดีฆาตกรรมนางสาวเชอรี่แอน ดันแคน ซึ่งในที่สุดศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งสี่เป็นผู้บริสุทธิ์ โดยถูกปรักปรำจากการบิดเบือนพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน และกว่าคดีจะถึงที่สุดใช้เวลานานมากจนจำเลยบางคนเสียชีวิตในคุก บางคนพิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาของศาล อันเป็นผลมาจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด หรือคดีฆาตกรรมอำพรางแพทย์หญิงผัสพร บุญเกษมสันติ ที่ปรากฏว่าในชั้นแรกพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วสั่งไม่ฟ้อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือสำนวนการสอบสวนมีความบกพร่อง กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างของความไม่เข้าใจบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการว่าจะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคม

นอกจากนี้ บรรดาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการที่เกิดควบคู่มากับความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคม กระแสการพัฒนายุคโลกาภิวัตน์ที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ การค้า การเงิน การธนาคาร ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ได้ส่งผลทำให้เกิดปัญหาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอาชญากรรมที่มีการพัฒนารูปแบบให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ลักษณะและขอบเขตของการก่ออาชญากรรมมีความหลากหลาย เกี่ยวเนื่อง และครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจต่างๆ เช่น การฉ้อโกงเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ การปั่นหุ้น การฉ้อโกงโดยผู้บริหารบริษัทหรือเจ้าหน้าที่ของบริษัท พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ก็ถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการกระทำความผิด เช่น การปลอมแปลง การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งการกระทำความผิดลักษณะต่างๆ ดังนี้มักจะกระทำเป็นกระบวนการที่เรียกว่า องค์กรอาชญากรรม (organized crime) และมักจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นขบวนการระหว่างประเทศด้วย ที่เรียกว่าเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั่วโลก การกระทำความผิดดังกล่าวมีการตระเตรียมวางแผน มีโครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ มีผู้ทรงอิทธิพลให้การสนับสนุน มีความแข็งแกร่งทางการเงิน และมักเกิดขึ้นในระยะยาว ยากแก่การสืบสวนสอบสวน[1] การจัดการกับอาชญากรรมเหล่านี้ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การเงิน การธนาคาร ตลอดจนเทคโนโลยีด้านต่างๆ ลำพังแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายเดียวไม่อาจดำเนินการสอบสวนความผิดประเภทนี้ให้สำเร็จไปได้ ดังที่ปรากฏในหลายๆ คดี

---

[1] วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2544). **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (ECONOMIC CRIME).**

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) จัดตั้งขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นหน่วยงานกลางเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการและป้องกันแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยซ้ำซ้อน อันอาจเกิดความขัดแย้งและไม่ร่วมมือประสานกัน[2] และยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษได้[3] และที่สำคัญในมาตรา 32 ยังกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ รวมถึงให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนคดีพิเศษ วิธีการสอบสวนดังกล่าวนอกจากจะทำให้การสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้องค์กรต่างๆ ได้ร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยมีเป้าประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน คือ เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดแก่สังคม การกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้นเป็นวิธีการสอบสวนรูปแบบหนึ่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันด้วย ซึ่งนับว่าเป็นวิวัฒนาการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการสอบสวนคดีอาญา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอถึงวิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญา โดยมุ่งศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะที่องค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนยุติธรรมทางอาญาที่รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด ดังนั้นเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว อัยการจึงควรที่จะมีบทบาทในการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องตั้งแต่การสอบสวน การกลั่นกรองคดีตลอดจนการพิจารณาสั่งคดี เพราะอัยการเป็นผู้ที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานและนำตัวผู้ต้องหาขึ้นสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาล ดังกล่าวแล้วว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน และ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

---

[2] ธาริต เพ็งดิษฐ์ ก (2547). **พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา.**

[3] พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 30.

มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานอัยการมาร่วมทำการสอบสวน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการสอบสวนจากเดิมที่แบ่งแยกการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน กล่าวคือ ขั้นตอนในการสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว เมื่อทำสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการ อัยการเป็นเพียงผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและสั่งฟ้องคดีต่อศาล ทั้งๆ ที่ระบบการสอบสวนของประเทศไทยเป็นระบบของการค้นหาความจริง (Inquisitorial System) ที่อัยการและพนักงานสอบสวนต้องร่วมมือกันในการสอบสวนค้นหาความจริง จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130-147 ซึ่งบัญญัติให้การพิจารณาสั่งคดีกับการสอบสวนเป็นกระบวนการในชั้นสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในหมวดเดียวกัน อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้กำหนดอำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้อัยการไม่อาจเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนคดีได้ แม้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้[4] แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานอัยการแทบจะไม่สามารถเข้ามาทำการสอบสวนหรือกำกับควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ ทำให้ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องแยกออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด การดำเนินงานของพนักงานสอบสวนจึงไม่มีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) เท่าที่ควร กล่าวคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาควรต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ ใช้ดุลพินิจโดยเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย การที่พนักงานสอบสวนผู้ดำเนินการสอบสวนเป็นทั้งผู้เสียหายและพนักงานสอบสวนในขณะเดียวกัน[5] หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ต้องหาและผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนก็คือพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจเช่นกัน หรือในกรณีที่มีปัญหาพนักงานสอบสวนใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ เช่น การทำสำนวนการสอบสวนให้อ่อนหรือการบิดเบือนรูปคดี การซ้อมผู้ต้องหาให้รับสารภาพ การควบคุมโดยมิชอบ หรือการที่พนักงานสอบสวนถูกแทรกแซงจากผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองหรืออื่นๆ กรณีต่างๆ เหล่านี้อาจทำให้ประชาชนไม่มั่นใจว่า ขั้นตอนการสอบสวนจะเป็นไปโดยปราศจากอคติ ความลำเอียงใดๆ และหันไปพึ่งอำนาจที่ไม่ถูกต้องหรือระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เสมอภาค นอกจากนี้การแยกขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด ยังส่งผลให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน หรือคดีที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คดีที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อัยการอาจไม่เข้าใจถึงรูปแบบและวิธีการในการกระทำความผิด

---

[4] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 143.

[5] คำพิพากษาศาลฎีกา 292/2482.

ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ไม่อาจทำได้โดยละเอียดรอบคอบ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาสั่งคดีอันจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

ประเทศต่างๆ ทั่วโลก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ถือว่าขั้นตอนในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามระบบอัยการสากล โดยประเทศต่างๆ เหล่านี้ให้อำนาจอัยการเข้าไปควบคุมกำกับดูแลและสั่งการในการสอบสวน หรือเข้าไปร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสำคัญๆ เช่น คดีวอเตอร์เกต คดีอดีตรองประธานาธิบดี สไปโรว์ แอกนิว กระทำการทุจริต คดีอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะของญี่ปุ่นต้องหาว่ารับสินบนจากบริษัทค้าเครื่องบินอเมริกัน เป็นต้น[6] ซึ่งพนักงานอัยการจะสามารถให้คำแนะนำในการสอบสวนทำให้สำนวนการสอบสวนรัดกุม การพิจารณาสำนวนการสอบสวนและสั่งคดีจะทำได้รวดเร็ว ถูกต้องมากขึ้น และเพื่อให้พนักงานอัยการทราบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดีตั้งแต่ชั้นสอบสวนด้วยตนเองอันจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการดำเนินคดีในชั้นศาล ดังนั้นในสำนวนคดีความผิดใดที่อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนแล้ว ควรจะต้องนำมาซึ่งความต่อเนื่องในการสั่งฟ้องคดีของอัยการ จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ เหล่านี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาบทบาทของอัยการ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ว่าวิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือไม่ โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศด้วย เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบอัยการสากล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปและในคดีพิเศษเพื่อวิเคราะห์ว่ามีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากลหรือไม่ เพียงใด

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อวิเคราะห์ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักการแห่งกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

---

[6] นิติพัฒน์. (2526). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **ระบบอัยการสากล.** หน้า 55.

1.2.3 ศึกษาถึงบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาของอัยการในประเทศต่างๆ ทั้งคดีอาญาและคดีพิเศษเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดรูปแบบวิธีการและบทบาทของอัยการในการสอบสวน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมุติฐานในการศึกษา

การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งในการชันสูตรพลิกศพและการสอบสวนเด็ก หรือในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ถือว่าเป็นวิวัฒนาการที่สำคัญในการพัฒนาระบบการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของประเทศไทยให้มีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากล พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องตั้งแต่ในชั้นการสอบสวนตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล โดยอัยการจะเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวน มีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยจะร่วมมือกันในการค้นหาความจริง ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพและมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้น และทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องมีความต่อเนื่องเป็นกระบวนการเดียวกันดังเช่นในระบบอัยการสากล

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงวิวัฒนาการบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งในการชันสูตรพลิกศพและการสอบสวนเด็ก รวมถึงการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยจะศึกษาถึงความเป็นมา หลักการและเหตุผลในการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่า มีความสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย และระบบอัยการสากลหรือไม่ เพียงใด ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้การวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ ทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสาร และสิ่งพิมพ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ

1.6.3 สามารถวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและมีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากล

บทที่ 2

ระบบการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการในการสอบสวนคดีอาญาโดยมุ่งศึกษาบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญานั้น จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เพื่อให้ทราบถึงหลักการและเหตุผลที่องค์กรอัยการควรจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

โดยทั่วไประบบการดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ระบบ คือ

2.1.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ในทางวิชาการ มีผู้อธิบายถึงที่มาและความหมายของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวที่ 1 อธิบายว่า ระบบไต่สวนมีที่มาจากระบบกฎหมายของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในสมัยโบราณ ที่บาทหลวงมีบทบาทอย่างสูงในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ทำหน้าที่ตั้งแต่ดูแลสอดส่องไปจนกระทั่งทำการไต่สวนหาผู้กระทำความผิด และพิพากษาลงโทษเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการค้นหาความจริงของผู้ไต่สวนที่ค่อนข้างกว้างขวางนี้ได้สืบทอดมาถึงบทบาทหน้าที่ของศาลในยุโรป ซึ่งกำหนดให้ศาลมีบทบาทอย่างสูงในการค้นหาความจริง โดยคู่ความเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น[1]

---

[1] โสภณ รัตนากร. (2537). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน.** หน้า 23-29. เข็มชัย ชุติวงศ์ ก (2536). **กฎหมายลักษณะพยาน.** หน้า 1-4. ประมูล สุวรรณศร. (2517). **กฎหมายลักษณะพยาน.** หน้า 1-9. พรเพชร วิชิตชลชัย. (2536). **กฎหมายลักษณะพยาน.** หน้า 4 -7.

แนวที่ 2 อธิบายว่าระบบไต่สวนมีที่มาจากระบบกฎหมายของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในสมัยโบราณที่ผู้ไต่สวนมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจในการพิจารณาพิพากษาไม่ได้แยกจากกัน โดยผู้ไต่สวนจะมีบทบาทหน้าที่ทั้งการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดี แต่ต่อมาระบบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเพราะมีข้อบกพร่องจากการที่การดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นคดีไปจนกระทั่งตัดสินคดีรวมอยู่ที่ตัวคนคนเดียว คือ ผู้ไต่สวน ทำให้ผู้ไต่สวนมีแนวโน้มมุ่งหมายในทางปราบปรามหรือมุ่งเอาผิดกับผู้ถูกไต่สวนจนเกิดสภาพที่ผู้ถูกไต่สวนเป็นเสมือนวัตถุแห่งการซักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี (Object of Right) ไม่มีสิทธิต่อสู้หรือได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐาน การไต่สวนก็สามารถทำได้อย่างกว้างขวาง ผู้ถูกไต่สวนจึงมักจะถูกใช้วิธีทรมานให้รับสารภาพ ต่อมาจึงมีการปรับปรุงระบบโดยเริ่มต้นจากประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีระบบกล่าวหา[2]

2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ในทางวิชาการ มีผู้อธิบายถึงที่มาและความหมายของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวที่ 1 ระบบกล่าวหามีที่มาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษโดยเกิดจากเอกชนกล่าวหากันว่ากระทำความผิดทางอาญาและได้ฟ้องร้องให้ศาลตัดสิน ซึ่งศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด หน้าที่ในการค้นหาความจริงเป็นเรื่องที่ฝ่ายผู้กล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาสืบต่อศาล และอีกฝ่ายจะมีสิทธิถามค้านเพื่อทำลายน้ำหนักพยานหลักฐาน ศาลเพียงแต่ควบคุมให้การต่อสู้คดีเป็นไปตามกติกา ซึ่งศาลจะลงไปค้นหาความจริงเองไม่ได้[3]

แนวที่ 2 ระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ การแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้แยกอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลเดิมไปไว้ที่องค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นใหม่เรียกว่า “อัยการ” ให้เป็นผู้ทำหน้าที่ค้นหาความจริงในชั้นก่อนฟ้อง และเป็นผู้ฟ้องร้องกล่าวหาผู้กระทำความผิดนั้นต่อศาล โดยที่ศาลไม่มีอำนาจเริ่มต้นคดีเองอีกต่อไป ศาลจะดำเนินคดีได้

---

[2] คณิต ณ นคร ก (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** หน้า 56. คณิต ณ นคร ข (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ.” **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร.** หน้า 32-33. คณิต ณ นคร ค (2529, มิถุนายน). “ฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา.” **บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 42, ตอน 2.** หน้า 10-14.

[3] โสภณ รัตนากร. เล่มเดิม. หน้า 23-29. เข็มชัย ชุติวงศ์ ก เล่มเดิม. หน้า 1-4. ประมูล สุวรรณศร. เล่มเดิม. หน้า 1-9. พรเพชร วิชิตชลชัย. เล่มเดิม. หน้า 4 -7.

เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีขึ้นมา โดยในระบบนี้มีข้อกำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีทำให้พ้นสภาพจากการเป็นกรรมในคดี (Object of Right) ไปเป็นประธานในคดี (Subject of Right) ระบบไต่สวนจึงเป็นอันยกเลิกไป และไม่น่าจะมีประเทศใดใช้ระบบนี้แล้วในปัจจุบัน

แนวที่ 2 นี้อธิบายว่า ความเข้าใจที่ว่าประเทศในภาคพื้นยุโรปในปัจจุบันยังคงใช้ระบบไต่สวนอยู่ เพราะศาลในประเทศดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาความจริงอย่างกว้างขวางนั้นเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะการที่ศาลในประเทศดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาความจริงอย่างกว้างขวางนั้นมาจากตัวแปรอีกอย่างหนึ่งซึ่งเรียกว่า หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งทั้งศาล อัยการ และตำรวจ ต่างเป็นเจ้าพนักงานแห่งรัฐและต่างกระทำในนามของรัฐ จึงมิอาจเป็นคู่ต่อสู้กับผู้ถูกกล่าวหา หากแต่การเป็นเจ้าพนักงานแห่งรัฐทำให้มีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นที่จะค้นหาให้ได้ความจริง (Active Role) โดยความร่วมมือกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะศาลจะวางเฉยไม่ได้ แต่จะต้องมีบทบาทสำคัญในการค้นหาให้ได้ความจริง เพราะศาลอยู่ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบ อันแตกต่างจากระบบดั้งเดิมในประเทศอังกฤษซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) อันมีผลให้คู่ความทั้งสองฝ่ายต่างเป็นเอกชนด้วยกันที่มาต่อสู้คดีกัน ศาลในประเทศอังกฤษจึงจำเป็นต้องวางเฉย (Passive Role) โดยเพียงแต่ควบคุมกติกาให้การต่อสู้คดีดำเนินไปอย่างชอบธรรมเท่านั้น[4] คำอธิบายในแนวที่ 2 นี้ จึงเห็นว่าประเด็นเรื่องบทบาทในการค้นหาความจริงของศาลในปัจจุบันนี้จะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับว่า เป็นการดำเนินคดีโดยรัฐหรือว่าโดยประชาชนด้วย

2.2 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

แต่เดิมนั้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย (Private Prosecution) ต่อมาจึงมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ มีแนวความคิดว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนแต่ละคนย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีอาญานั้นต่อศาลโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ ดังนั้น คู่ความทั้งสองฝ่ายจึงต่างเป็นเอกชนมาต่อสู้คดีกัน มีวิธีการค้นหาความจริงในศาลโดยการถามค้าน (cross–examination)

---

[4] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 56-57. คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 32-33. คณิต ณ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 10 -14.

มีการใช้ระบบลูกขุน (jury) โจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบ (burden of proof) ศาลในประเทศอังกฤษจึงจำเป็นต้องวางเฉย (Passive Role)

2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ว่า รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ รัฐ โดยถือว่าเมื่อรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐย่อมเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่จะเป็นความผิดบางประเภทที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะ (public interest) เข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐอาจผ่อนคลายให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศภาคพื้นยุโรป การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในสมัยโบราณนั้นได้รับอิทธิพลมาจากการชำระความของอาณาจักรโรมันและศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยในศตวรรษที่ 12-13 ศาลศาสนาได้นำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ในแถบยุโรป กล่าวคือเป็นการดำเนินคดีอาญาที่ไม่แยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ผู้ไต่สวนซึ่งก็คือผู้พิพากษาหรือศาลเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งตัดสินคดี ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนั้น มีข้อเสียอยู่ที่การให้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่ในดุลพินิจของผู้ไต่สวนแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจ จึงอาจเกิดความอคติต่อผู้ถูกไต่สวนได้ง่าย อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีฐานะเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี (Object of Right) ไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาหรือต่อสู้คดีซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างมาก และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้นำมาซึ่งการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายผู้ถูกไต่สวนเพื่อให้รับสารภาพ

แต่การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐสมัยใหม่เป็นหลักการที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติ มีแนวความคิดว่า “ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย”[5] แนวความคิดดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ (Active Role) การค้นหาความจริงในคดีจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อกำหนดที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการนำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินคดีอาญา

---

[5] หลวงอรรถไกวัลวที และพลโทสุข เปรุนาวิน. (ม.ป.ป.). **ระบบอัยการและศาลทหาร.** หน้า 34.

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานั้น มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี และโดยที่การสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำผิดอาญานั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะ จึงให้มีองค์กรอัยการรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสององค์กรดังกล่าวต่างมีอิสระจากกัน ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีซึ่งจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากฐานะการเป็นกรรมในคดี (Object of Right) และมีฐานะเป็นประธานในคดี (Subject of Right)[6] ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนมาใช้ระบบกล่าวหา มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ

เดิมทีเดียวนั้นประเทศฝรั่งเศสได้พยายามนำเอาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาของประเทศอังกฤษมาใช้โดยให้มีระบบลูกขุน แต่ต่อมาเมื่อระบบดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้ผล จึงจัดให้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาดและได้ก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล กล่าวคือ รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง มีบทบาทในการค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร[7]

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้แพร่ขยายไปยังประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปและปัจจุบันเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในนานาอารยประเทศ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ และส่วนใหญ่ดุลพินิจในการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับตำรวจ โดยปัจจุบันนี้ ประเทศอังกฤษได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา โดยตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีจราจร Crown Prosecution Service (CPS) มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ตำรวจ

---

[6] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 55-57. คณิต ณ นคร ง (ม.ป.ป.). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีในนานาประเทศ.** หน้า 183-185. ณรงค์ ใจหาญ. (2547). **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1). หน้า 26.

[7] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ก (2540, มกราคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **วารสารกฎหมาย (คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ปีที่ 17, ฉบับที่ 1.** หน้า 149.

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป เพื่อให้การฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน การเกิดขึ้นของเจ้าพนักงานตำแหน่งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเข้ามาใช้ แต่กระนั้นก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีได้ตามที่เห็นสมควร[8]

2.2.2 ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

แม้ว่าแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และส่งผลต่อแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวความคิดดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งได้แก่ แนวความคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย (Public Prosecution) และแนวความคิดที่ว่าประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Popular Prosecution) แนวความคิดดังกล่าวทำให้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐเพื่อให้ประชาชนถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษาคดี

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ รัฐจะดำเนินคดีอาญาโดยให้เจ้าพนักงานของรัฐ คือ อัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ดำเนินคดี โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลืออัยการทำหน้าที่ในการสอบสวนเบื้องต้นและรายงานผลการดำเนินการให้อัยการทราบเพื่อพิจารณาว่าสมควรต้องเข้าไปกำกับดูแลหรือดำเนินการต่อไปด้วยตนเองหรือไม่ การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ องค์กรต่างๆ ของรัฐ คือ ผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจ ต่างมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม จึงไม่อาจเป็นคู่ความกับประชาชนได้ อัยการและตำรวจต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) กล่าวคือ มีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำร้องขอของผู้ใด ส่วนศาลมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับแบบหรือคำร้องขอของผู้ใด ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า หลักการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา[9]

---

[8] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 60-61. ณรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม. หน้า 29.

[9] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 42 และ 59-64.

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องไม่อาจแบ่งแยกได้ อัยการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินคดีอาญาโดยรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องและดำเนินคดี เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ทุกองค์กรของรัฐต่างต้องตระหนักว่าตนมีภาระหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง เมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนในเบื้องต้นแล้ว อัยการต้องเข้าไปกำกับหรือแทรกแซงการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ใช้ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลต่อไป และศาลจะต้องกระตือรือร้นในการค้นหาความจริงด้วยเช่นกัน

2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

องค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความทุกฝ่าย การดำเนินคดีของอัยการจึงเป็นการบริหารงานยุติธรรมที่ต้องมีความเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ระบบอัยการที่สมบูรณ์จึงควรต้องให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาแบบครบวงจรโดยเริ่มตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและจบลงเมื่อมีการพิจารณาโทษ

อาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่อัยการในระบบอัยการที่สมบูรณ์ มีลักษณะงานที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง

2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา[10]

2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้น การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ โดยอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจชันสูตรพลิกศพ รวมตลอดถึงสั่งการแก่ตำรวจตามที่เห็นสมควรเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ

---

[10] โกเมน ภัทรภิรมย์ ก (ม.ป.ป.). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** หน้า 1.

เท่านั้น กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องจึงไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ใช้กันในนานาอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี สเปน เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น

2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

เมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว อัยการต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และกระทำการอื่นๆ เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสม และในขณะเดียวกันก็ต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ดังนั้น อัยการจึงควรที่จะต้องให้คำแนะนำแก่จำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วย

ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล อัยการไม่ใช่คู่ความกับจำเลยทางเนื้อหา อัยการเป็นคู่ความกับจำเลยในความหมายทางเทคนิคเท่านั้น อัยการจะยึดถือเอาประโยชน์ฝ่ายตนอย่างคู่ความทั่วไปไม่ได้[11] อัยการต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสังคม ผู้เสียหายและผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย โดยแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาและจำเลยนั้นตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญากำหนดว่า “อัยการต้องคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้กล่าวหาและผู้เสียหาย.....ฯลฯ

2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์ อัยการยังมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดถึงการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดด้วย

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถ้าศาลปล่อยจำเลย อัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้พัศดีปล่อยตัวจำเลยไป ถ้าศาลลงโทษปรับ การเก็บค่าปรับทำในนามของอัยการ ถ้าไม่ชำระค่าปรับอัยการจะสั่งให้เอาตัวไปกักขังบังคับให้ชำระค่าปรับ ถ้าศาลลงโทษจำคุก อัยการจะเป็นผู้แจ้งให้พัศดีทราบผลของคำพิพากษา เป็นต้น หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุกก่อนกำหนด โดยมีการคุมประพฤติ เป็นต้น[12]

---

[11] อุทิศ แสนโกสิก. (2508). “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” **อัยการนิเทศ, เล่ม 37.** หน้า 45.

[12] โกเมน ภัทรภิรมย์ ก เล่มเดิม. หน้า 5-6.

นอกจากนี้ในบางประเทศอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดทำประวัติผู้กระทำความผิดด้วย[13] ส่วนการจะจำคุกผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ ณ ที่ใด ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไร เป็นเรื่องของการบังคับโทษ เป็นกฎหมายราชทัณฑ์ไม่ใช่การบังคับคดี

2.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศต่างๆ อาจแยกได้เป็น 2 แนว[14] ตามระบบกฎหมายที่ใช้ในแต่ละประเทศ

ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)[15] หน่วยงานศาลและอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) มีรัฐมนตรียุติธรรม (Justice Minister) เป็นผู้บริหารสูงสุด องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine)

ในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีอัยการ และอัยการของประเทศฝรั่งเศสนี้เองได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา[16] โดยอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน การให้อัยการเข้าไปควบคุมการสอบสวนหรือเข้าไปสอบสวนเองนั้นมิได้ปรากฏอยู่แต่เฉพาะประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เบลเยี่ยม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น ก็ให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ทั้งการรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษและการสอบสวน

---

[13] โกเมน ภัทรภิรมย์ ข (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** หน้า 33.

[14] อมร จันทรสมบูรณ์. “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทย.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** หน้า 169. คณิต ณ นคร จ (2540). **กรมอัยการ:การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน.**

[15] คณิต ณ นคร ฉ (2524, มิถุนายน). “วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 42.** หน้า 53.

[16] คณิต ณ นคร ง เล่มเดิม. หน้า 185.

ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นหลัก โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้แม้ตนจะไม่มีส่วนได้เสีย โดยถือว่ากระทำในนามของแผ่นดิน (Popular Prosecution) หน่วยงานศาลและอัยการหาได้สังกัดอยู่ในที่เดียวกันไม่ กล่าวคือ ศาลแยกตัวออกไปเป็นอิสระ อัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมี Attorney General เป็นผู้บริหารสูงสุด มีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบการถามค้านซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต่อสู้แข่งขัน (Competition Doctrine)

ระบบอัยการในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น มีประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐานให้ประเทศอื่นๆ นำไปใช้ปรับปรุงระบบกฎหมายของตนเอง ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพัฒนาเป็นกฎหมายระบบแองโกลอเมริกา ในประเทศอังกฤษนั้นกฎหมายให้อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดี และมีผู้พิพากษาท้องถิ่นช่วยควบคุมและกำกับดูแล

2.4.1 ประเทศฝรั่งเศส

อัยการ (Le ministère public) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302[17] อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกิเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างโค๊ตนโปเลียนถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง.....และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้น่าเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล[18]

อัยการฝรั่งเศสมีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา มีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตำแหน่งหน้าที่อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ แต่อัยการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษา กล่าวคือ

---

[17] ส. เปรุนาวิน และ ม. อรรถไกวัลวที. (2498). **ระบอบอัยการ.** หน้า 46.

[18] โกเมน ภัทรภิรมย์ ข เล่มเดิม. หน้า 60.

(1) อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีอัยการ แต่อัยการของฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ หากแต่เป็นทนายของกษัตริย์ (Procureur du Roi) ที่มีอยู่เดิมมาเป็นอัยการ และโดยที่ Procureur du Roi ในสมัยนั้น ถือกันว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหาร จึงอาจเป็นเพราะเหตุนี้ที่ในฝรั่งเศสเห็นว่า พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร จึงไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่มีอำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการ แต่อัยการจะมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้ว อธิบดีอัยการจะแถลงอย่างใดก็ได้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการ ในทางตรงกันข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้

(2) อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อัยการในประเทศฝรั่งเศสเมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้วก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้น เมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงว่าก็ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลนั้น การกระทำการต่างๆ ของอัยการที่ประจำอยู่ศาลเดียวกัน ถือว่ากระทำในนามของคณะอัยการทั้งหมดที่อยู่ประจำศาลนั้น ดังนั้น อัยการแต่ละคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำศาลเดียวกันย่อมว่าความแทนกันในคดีเรื่องเดียวกันได้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศไทย

(3) อัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในการพิจารณาคดีอาญา ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นคำพิพากษาจะเป็นโมฆะ ดังนั้น จากหลักการดังกล่าวอัยการจึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ในขณะที่ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้ และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้น กลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องรัดกุมเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนยุติธรรมทางอาญาได้ ดังที่นาย Treilhard ซึ่งได้รับมอบหมายให้เสนอร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code d'instruction criminelle) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ (Conseil d' Etat) ได้เคยกล่าวไว้ว่า

"ไม่มีความผิดใดๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยไม่มีการติดตามดำเนินคดี ความปรารถนาของกฎหมายต้องการให้ความผิดทั้งหมดเป็นที่รับรู้ถูกติดตามฟ้องร้องและถูกตัดสิน Code d'instruction criminelle บรรพแรกที่ส่งมาให้พวกท่านได้พิจารณา กำหนดไว้ว่า จะไม่มีความผิดใดๆ รอดจากการถูกฟ้องร้องได้"[19]

อัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ โดยในการสอบสวนอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี และเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็จะมีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสังเขป ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า

"พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป"

ในการไต่สวนเบื้องต้นหรือสอบสวนเบื้องต้น (Enquête préliminaire) อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดหรือมีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดหรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans suite) หากเป็นกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวน (La police judiciaire) จะทำการสอบสวนไปเลย โดยในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องทำความเห็นว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ต้องหา ทั้งไม่จำต้องอ้างมาตรากฎหมาย เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งเองว่าควรฟ้องผู้ใดเป็นผู้ต้องหา อำนาจการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้

---

[19] Michele - Laure Rassat. (1974). **Le Ministère Public Entre Son Passé Et Son Avenir.** p. 228.

การควบคุมของอัยการ[20] แต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุน่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตายหรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้ พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเอง อาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการก็ได้ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยาน อนุญาตให้ตำรวจคุมตัวผู้ต้องหาต่ออีก 24 ชั่วโมงภายหลังจากที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ต้องหามาแล้ว 24 ชั่วโมง และในคดีบางประเภทกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมมากขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องขออนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา นอกจากนั้นอัยการอาจยื่นคำฟ้อง ขอให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ไปทำการสอบสวนด้วยก็ได้

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) นั้น จะอยู่ประจำในศาลชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้

นอกจากอัยการจะรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงหรือ "ความผิดอุกฤษโทษ" (Crime) และความผิดที่มีโทษปานกลางที่เรียกว่า "ความผิดมัชฌิมโทษ" (Délit) ซึ่งได้แก่ คดีความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังค์ ด้วยตนเองได้

นอกจากนั้น อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้าและสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอกำลังตำรวจหรือทหารเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้

สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี จะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคือ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนสิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการ ตรวจดูบัตรประจำตัว เรียกบุคคลทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การ ผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการมิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัว

---

[20] อมร จันทรสมบูรณ์. เล่มเดิม. หน้า 171. ธาดาพันธ์ อังกินันท์. (2534). "รายงานการฝึกอบรมและดูงานเรื่องการดำเนินคดีอาญา ณ ประเทศฝรั่งเศส." **อัยการนิเทศ, เล่มที่ 53, ฉบับที่ 4.** หน้า 484-500. ณรงค์ วิทยไพศาล. (2535). "บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์." **วารสารอัยการ, ปีที่ 15, ฉบับที่ 169.** หน้า 33-52.

ผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที

การใช้มาตรการพิเศษในการการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป โดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) อาจมีคำสั่งให้ดักกรองข้อมูลและบันทึกข้อมูลการโต้ตอบสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่าสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้านี้[21]

อย่างไรก็ตาม ในความผิดลหุโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่า อำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ ตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกันแต่อำนาจของแต่ละฝ่ายจะมากน้อยและเกี่ยวพันกันอย่างไรขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวน อย่างเช่น ในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า หากอัยการไปยังที่เกิดเหตุ อำนาจในการสอบสวนของตำรวจก็สิ้นสุดลงแต่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการ และหากอัยการขอให้ผู้พิพากษามาสอบสวน เมื่อผู้พิพากษามาถึงที่เกิดเหตุอำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง ผู้พิพากษาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม อัยการอาจเข้าฟังการสอบสวนและขอดูสำนวนการสอบสวนได้ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลง จะต้องมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่อัยการเพื่อทำคำแถลง (Réquisitoire définitif) ขอให้ปิดการสอบสวนซึ่งอาจจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ หรืออาจให้สอบสวนต่อไปก็ได้ เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังกล่าวแล้วว่าในประเทศฝรั่งเศส การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อาจฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือ ฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้น การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะนี้ย่อมมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม

---

[21] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. มาตรา 100.

ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับ พนักงานอัยการสามารถสั่งฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไป หรือ การกระทำความผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นผลให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ หากภายหลังปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด มีพยานหลักฐานและเห็นสมควรฟ้องคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องได้ ดังนั้น อัยการจึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและดำเนินคดี

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วย ในกฎหมายฝรั่งเศส ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางหรือ ความผิดมัชฌิมโทษ (Délit) พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation directe) ต่อศาลมัชฌิมโทษ (Le tribunal correctionnel) หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวน หรือ ผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ให้เปิดคดีก็ได้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดีเพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดี แต่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำผิดไม่เฉพาะแต่ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเท่านั้น ในคดีความผิดอุกฉกรรจ์บางคดี พนักงานอัยการก็ใช้ดุลพินิจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลมัชฌิมโทษด้วย วิธีการดังกล่าวเป็นการลดความร้ายแรงของข้อหา เรียกว่า Correctionnalisation Judiciaire ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปคั่งค้างอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวนซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) และ ความผิดมัชฌิมโทษ (Délit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้ [22]

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการมีวิธีฟ้องคดีได้ 2 ประการ[23] คือ

1) ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวงหรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง ในเมื่อเป็นความผิดลหุโทษหรือโทษปานกลาง

2) ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษหรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง แต่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

---

[22] อุทัย อาทิเวช. การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2549, จาก **http://www.ago.go.th.** หน้า 2-3.

[23] โกเมน ภัทรภิรมย์ ข เล่มเดิม. หน้า 67.

ในความผิดซึ่งหน้าซึ่งมีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษนั้น เมื่อได้ปฏิบัติการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที แต่ถ้าวันนั้นไม่มีการพิจารณาก็จะนำตัวผู้กระทำผิดไปศาลในวันรุ่งขึ้น พยานจะถูกนัดให้ไปศาลด้วยวาจา ถ้าไม่ไปมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล ศาลที่ได้รับเรื่องจะดำเนินการพิจารณาทันที แต่ถ้าจำเลยขอเวลาเพื่อเตรียมคดีศาลจะกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 3 วัน และเมื่อศาลเห็นว่ายังไม่อาจตัดสินคดีได้ทันที ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาไปก็ได้

ส่วนคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี อัยการจะยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล ศาลจะกำหนดให้ผู้พิพากษาไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีแบบบังคับว่าต้องทำอย่างไร อัยการจะแจ้งฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย โดยไม่ต้องระบุชัดว่าลักทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือ ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส เพราะความผิดบางฐานเป็นความผิดอุกฉกรรจ์เพราะมีเหตุเพิ่มโทษ

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการ และรอคำฟ้องของอัยการขอให้ไต่สวนเพราะในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการไต่สวนผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ และหลังจากอัยการยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจขอดูสำนวนได้ทุกขณะ อัยการมีอำนาจร่วมไปดูที่เกิดเหตุร่วมในการค้น การสอบปากคำ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ต้องหากับพยาน และฟังคู่ความฝ่ายแพ่งอัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้ และเมื่อจบการไต่สวนแล้วต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ โดยอัยการต้องทำความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ภายใน 3 วัน คือ ถ้าเห็นว่าการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ อัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้องหรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นจากพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาไต่สวนก็จะออกคำสั่งปิดการไต่สวนและสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจ อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้

ในการฎีกา ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ของฝรั่งเศสรับพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจฎีกาได้อย่างกว้างขวางกว่าคู่ความอื่น และมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 2 กรณี คือ

1) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาเพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ ในการฎีกาแบบนี้คำพิพากษาศาลฎีกาจะนำไปใช้เป็นประโยชน์หรือให้เสียหายแก่คู่ความมิได้ เป็นการฎีกาเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

2) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อศาลใช้อำนาจเกินขอบเขต มักจะเรียกการฎีกาแบบนี้ว่าการฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อำนาจในการฎีกาแบบนี้กว้างขวางมาก อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใด ชั้นใด คดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม และไม่มีกำหนดอายุการฎีกา[24]

3. อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พัศดีทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันทีเมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อยหรือพิพากษาให้ปรับ หรือจำคุกแต่รอการลงโทษไว้ การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของอัยการ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับ อัยการมีอำนาจสั่งให้เอาตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้

สำหรับโทษจำคุก อัยการเป็นผู้จัดทำสารบบการลงโทษ ซึ่งมีรายละเอียดทุกอย่างในการลงโทษผู้ต้องโทษแต่ละคนไว้ครบถ้วน อัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษซึ่งยังไม่ถูกควบคุมมารับการจำคุกหรือแจ้งให้ตำรวจจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหลบหนี หรือไม่ยอมมา นอกจากนี้ อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้จ่าศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

2.4.2 ประเทศอังกฤษ

หลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ มีแนวความคิดว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนแต่ละคนย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีอาญานั้นต่อศาลโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ แม้ในปัจจุบันประเทศอังกฤษจะมีอัยการ แต่ผู้ที่สามารถฟ้องคดีอาญาได้หาได้จำกัดอยู่เฉพาะอัยการไม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ หรือเอกชน ก็สามารถฟ้องคดีอาญาได้ (The right to begin criminal proceedings belongs to everyone, whatever as an individual or acting in group, and whether in a private or public capacity) และไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าหากหน่วยงานราชการจะฟ้องคดีอาญาต้องส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการให้ ส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต่างก็มีสำนักงานกฎหมาย (prosecuting solicitors' departments)

---

[24] โกเมน ภัทรภิรมย์ ข แหล่งเดิม. หน้า 69.

ของตนเองและสามารถฟ้องคดีอาญาได้ แม้จะมีข้อจำกัดในการฟ้องคดีบ้าง แต่โดยหลักแล้วทุกคนสามารถฟ้องคดีอาญาได้[25]

อย่างไรก็ตาม ในประเทศอังกฤษได้เคยมีความพยายามที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ โดยจัดให้มีอัยการตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่ก็ประสบความล้มเหลวตลอดมา จนกระทั่งช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ความพยายามที่จะนำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ ได้พัฒนาเป็นรูปเป็นร่างขึ้นโดยมีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่าCrown Prosecution Service (CPS) ขึ้น ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา[26]

ดังกล่าวแล้วว่า หลักสำคัญในการฟ้องคดีของประเทศอังกฤษ คือ ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ซับซ้อน ตำรวจจะรับผิดชอบการสืบสวนสอบสวน ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีในชั้นศาล มีสิทธิจับกุม ตรวจค้นและซักถามบุคคลใดๆเกี่ยวกับการกระทำความผิด[27] ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ต้องสงสัยหรือไม่ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลงก็จะนำตัวผู้ต้องหาฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งโดยปกติผู้เสียหายก็มักจะพอใจให้ตำรวจดำเนินคดี หากมีกรณีที่ตำรวจเห็นควรไม่ฟ้อง หรือผู้เสียหายเห็นว่าควรฟ้องในฐานความผิดที่มีโทษสูงกว่า ก็อาจยื่นฟ้องต่อศาลแขวง (Magistrate Court) เองได้

แต่ถ้าเป็นคดีที่ตำรวจเห็นว่ามีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อนหรือความผิดร้ายแรงต้องมีการแถลงเปิดคดี-ปิดคดี ตำรวจก็จะส่งสำนวนให้ Solicitor ดำเนินการเตรียมคดีสำหรับการพิจารณาคดีในชั้นศาล Solicitor นั้นจะจัดหา Barrister ด้วยความเห็นชอบของผู้บังคับการตำรวจมาให้คำแนะนำในการเตรียมคดีและ Barrister จะเป็นผู้รับสำนวนมาฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในชั้นศาลโดยไต่สวนว่าคดีมีมูลหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี หรือถอนฟ้อง Barrister จะว่าความในฐานะทนายโจทก์ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองก็ตั้งทนายความเป็นโจทก์ได้ โดยทนายโจทก์ในคดีอาญาของประเทศอังกฤษนั้นมีหน้าที่เพียงช่วยเหลือศาลต้องไม่เอาใจใส่เป็นพิเศษในผลของคดีว่าจะแพ้หรือชนะ ดังนั้น การจะให้ตำรวจดำเนินการอย่างทนายความอาจมีข้อกังขาในเรื่องความเป็นกลาง เพราะตำรวจเป็นผู้จับกุม สืบสวน สอบสวนค้นหาพยานหลักฐานมาด้วยตนเอง

---

[25] Cyril Philips. (1981, January). **The Royal Commission on Criminal Procedure** (Report Presented to Parliament by Command of Her Majesty). p. 126.

[26] คณิต ณ นคร ช (2525, กันยายน). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” **วารสารอัยการ.** หน้า 31.

[27] Cyril Philips. Op.cit. pp. 16 - 17.

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปในประเทศอังกฤษไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีโทษเบา (summary offence) ที่ต้องพิจารณาโดยศาล Magistrate หรือ คดีที่ต้องดำเนินการพิจารณาโดยมีลูกขุน การดำเนินการตั้งแต่การสืบสวน จับกุม สอบสวนและนำผู้กระทำความผิดมาทำการไต่สวนและฟ้องคดียังศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจแทบทั้งหมด โดยมี Solicitor และ Barrister ช่วยอำนวยการในการฟ้องคดีต่อศาล แต่โดยที่ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและ Solicitor เป็นเสมือนลูกความ (Client) กับทนายความ (Solicitor) โดย Solicitor จะดำเนินคดีตามคำสั่งของตำรวจ Solicitor อาจให้คำแนะนำได้แต่ตำรวจไม่จำต้องปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น (The solicitor acts upon the instructions of the police ; the solicitor may advise , but the chief constable is not bound by that advice.)[28] การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาจึงขึ้นอยู่กับตำรวจเกือบทั้งหมด

อาจกล่าวได้ว่าในประเทศอังกฤษพนักงานอัยการไม่ได้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง แต่ประเทศอังกฤษได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นภายใต้การเสนอแนะของ The Royal Commission on Criminal Procedure ในปี 1981 ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาครั้งใหญ่ในประเทศอังกฤษ โดย CPS ได้แยกความรับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาออกจากการฟ้องร้องซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ โดยเหตุผลที่สำคัญในการจัดตั้ง CPS ก็เนื่องมาจากความบกพร่องของระบบการดำเนินคดีอาญาในขณะนั้น กล่าวคือ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีไม่มีความเป็นอิสระจากตำรวจ โดยมีความสัมพันธ์เสมือนลูกความกับทนายความ ตำรวจไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนแต่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีด้วย นอกจากนั้นนโยบายในการฟ้องร้องดำเนินคดีของหน่วยงานตำรวจแต่ละท้องที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งคดีที่ฟ้องโดยตำรวจมักถูกยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และที่สำคัญมากที่สุดคือระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาไม่อาจตรวจสอบได้[29]

Crown Prosecution Service (CPS) เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและมีสิทธิเด็ดขาดในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยหลักแล้วคดีส่วนใหญ่ตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีจราจร โดย CPS มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ตำรวจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตำรวจสอบสวนว่ามีมาตรฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่ เพื่อให้การฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

---

[28] Cyril Philips. Ibid. pp. 126 - 127.

[29] Robert J. Green. **The Creation and Development of the Crown Prosecution Service.** p. 39.

และถูกต้อง CPS อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน แต่กระนั้นก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลยพินิจให้ระงับการฟ้องคดีได้ตามที่เห็นสมควร[30]

Director of Public Prosecutions (D.P.P) มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องความผิดอาญา ค.ศ. 1946 โดยหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นโจทก์ฟ้องบรรดาความผิดอาญาที่มีลักษณะร้ายแรง คดีอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิต ความผิดที่หน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆส่งมาให้ หาก D.P.P พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป และความผิดใดที่ D.P.P พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือมีความยุ่งยากหรือมีเหตุผลประการอื่นใดที่ D.P.P ควรเข้าดำเนินการฟ้องร้องเอง นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของรัฐบาลเกี่ยวด้วยกรณีทางอาญา

ในระเบียบดังกล่าว ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.P.P ทราบเพื่อ D.P.P จะได้เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน หรือกระทบกระเทือนต่อชุมชน เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในหน้าที่ หรือความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น

ในการสอบสวนคดีความผิดดังกล่าว CPS จะส่งอัยการที่มีความเชี่ยวชาญคดีประเภทต่างๆ ไปร่วมสอบสวน ให้คำแนะนำแก่ตำรวจตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น แม้อัยการของประเทศอังกฤษจะไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ก็เข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจตามความเป็นจริง (de facto)[31] ทำให้การดำเนินคดีสำคัญประสบความสำเร็จ เช่น คดีฉ้อโกงธนาคาร Bank of Commerce and Credit International (BCCI) คดีแก๊งค์ผู้ก่อการร้าย The Animal Liberation Front (ALF) เป็นต้น

---

[30] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 60-61. ณรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม. หน้า 29. และ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ข (2538). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **อัยการนิเทศ, เล่มที่ 57, ฉบับที่ 2.** หน้า 61.

[31] Anthony Roy Taylor. (1993). **A Provincial English Prosecutor’s View of Organized Crime.** p. 159.

นอกจากนั้น ยังมีความผิดบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องต่อศาล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก D.P.P หรือ Attorney General ซึ่งจะเป็นการใช้ดุลพินิจในลักษณะกึ่งตุลาการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย รัฐประศาสโนบายและความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย

ในคดีความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรายงานให้ D.P.P ทราบ ตำรวจต้องรายงานตั้งแต่เริ่มต้นคดี คือ เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นในเขต D.P.P มีอำนาจพิจารณาสำนวนคดีและจะให้ความเห็นว่าควรดำเนินการฟ้องหรือไม่ควรฟ้อง หาก D.P.P เห็นว่าควรฟ้อง แต่ไม่มีการดำเนินคดีภายในเวลาอันควร D.P.P อาจเข้าดำเนินการฟ้องเองได้ ถ้า D.P.P เห็นว่าไม่ควรฟ้อง แต่ตำรวจฟ้องไป D.P.P อาจเสนอต่อ Attorney General ให้ถอนฟ้องได้หรือมิฉะนั้น D.P.P อาจเข้าระงับการฟ้องคดีนั้นเอง โดยอาจแถลงต่อศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือในชั้นพิจารณาก็ได้ คำสั่งของ D.P.P เป็นอำนาจสั่งการเด็ดขาดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ใด นอกจากนั้น D.P.P อาจไม่ใช้อำนาจพิจารณาสำนวนคดีและทำความเห็นในคดีก็ได้ โดยปล่อยให้ตำรวจดำเนินการต่อไป

การสืบสวนสอบสวนในประเทศอังกฤษนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้มาตรการพิเศษในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้ เช่น การดักกรองข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้หน่วยข่าวกรอง หรือสายลับนอกเครื่องแบบ การใช้มาตรการในการเฝ้าระวังติดตาม ซึ่งมีกฎหมายรับรองให้กระทำได้ภายใต้ความเหมาะสม โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นใน Regulation of Investigatory Power Act 2000 (RIPA) ซึ่งกำหนดการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนโดยมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ความก้าวหน้าของระบบอินเตอร์เน็ต การใช้มาตรการเชิงรุกในการรับมือกับอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น การดักกรองข้อมูล เป็นต้น[32]

สำหรับคดีที่ได้มีการฟ้องไว้แล้วและถอนฟ้องไป ต้องรายงาน D.P.P ทราบด้วย เพื่อพิจารณาว่าการฟ้องคดีหรือการถอนฟ้องคดีนั้นกระทำไปโดยสุจริตหรือไม่ หรือเป็นการสมควรหรือไม่ด้วย

---

[32] อารี อารยวัฒนกุล. (2547). **การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ.**

2.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นในช่วงต้นศตวรรษที่ 8 นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีน เริ่มคดีโดยการร้องทุกข์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพของจำเลยหรือคำให้การพยานตลอดจนการใช้วิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพ ต่อมาในสมัยราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า "คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน" (All crimes shall be adjudicated on the basis of evidence) จึงได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1879 และในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี "อัยการ" เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมัน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งนี้ ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo-America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือ ระบบ civil law และ ระบบ common law อยู่ด้วยกัน

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในกระทรวงยุติธรรม[33] ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ[34] เฉพาะอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสำนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้นจะรับผิดชอบต่องานศาลในแต่ละลำดับชั้น กล่าวคือ

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)

2. สำนักงานอัยการชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Courts)

---

[33] ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และ ศิระ บุญภินนท์. (แปลและเรียบเรียง). (2541, มิถุนายน). "โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น." **บทบัณฑิตย์, เล่ม 54, ตอน 2.** หน้า 145.

[34] ศิระ บุญภินนท์. (2541). **การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น.**

3. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Courts) หรือ ศาลครอบครัว (Family Court)

4. สำนักงานอัยการท้องถิ่นหรือสำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลแขวง (Summary Courts)

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

(1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

(2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

(3) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังศาลพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมิอาจกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(5) ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน[35]

ในการสอบสวนคดีอาญานั้น เจ้าพนักงานหลักในการสอบสวน คือ ตำรวจและพนักงานอัยการ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้นๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสอบสวนอีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนจำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภท เช่น เจ้าพนักงานสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าพนักงานคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

---

[35] ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** หน้า 86-87.

สำหรับพนักงานอัยการ ในระยะเริ่มแรก ปี ค.ศ. 1880 อัยการมีเพียงอำนาจร้องขอให้มีการสอบสวนคดีอาญาแต่ไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1897-1916 อัยการเริ่มเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญามากขึ้น เนื่องจากประชาชนต้องการมิให้มีการฟ้องคดีเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานต่างๆ ที่รวบรวมมายังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด[36] อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการหรืออาจสั่งให้ตำรวจช่วยเหลือหรือร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้

เมื่อตำรวจทำการสอบสวนคดีอาญาแล้วจะเสนอสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการตรวจสำนวน โดยตำรวจหรือพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรจะฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจึงเป็นพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของญี่ปุ่นนั้น แม้ในตัวบทกฎหมายจะมิได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้[37] เป็นต้น ในคดีที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน อัยการอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรือให้ส่งพยานบุคคล ผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาเพื่อซักถามได้[38]

อนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา อัยการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การค้น การจับกุมผู้ต้องหาโดยต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการออกหมายจับของศาล แต่ในทางปฏิบัติ อัยการมักไม่ได้ทำการจับกุมเองเพราะเป็นความเหมาะสมในแง่ของความจำเป็นในทางปฏิบัติของการสืบสวนคดีอาญา นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการร้องขอต่อศาลเพื่อควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ หรือถ้าเห็นว่าผู้ต้องหา

---

[36] Atsushi Nagashima. (1976). **The Accused and society.** p. 547.

[37] **Criminal Justice in Japan.** (1975). p. 10. ดู ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. เล่มเดิม. หน้า 104.

[38] ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. แหล่งเดิม. หน้า 105-106.

ไม่ได้กระทำผิดหรือไม่จำเป็นต้องควบคุมก็มีอำนาจสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาทันที เมื่อศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ[39]

จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือ (Instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เพราะในชั้นพิจารณาคดี อัยการเป็นผู้รู้วิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย อัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว อัยการจำต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของตำรวจทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของตำรวจนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการ ทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของตำรวจได้[40]

ในระบบของประเทศญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่ง การควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การสืบสวนสอบสวนต้องไม่เพียงแต่เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้ต้องหาเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย

โดยที่ตำรวจและอัยการต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานตำรวจหรือตำรวจสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญาแต่ไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ได้หมายความว่าอัยการและตำรวจจะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวน แต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่องเพราะการสอบสวนเป็นเพียงการตระเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีเท่านั้น เมื่อการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ การสอบสวนจะเน้นหนักไปที่ข้อเท็จจริง แต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการ

---

[39] Dando Shigemitsu. (1965). **Japanese Law of Criminal Procedure.** p. 271.

[40] ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญภินนท์. เล่มเดิม. หน้า 152-153.

จนกระทั่งในเวลาที่ฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานตำรวจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้เท่าที่จำเป็น [41]

อาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแยกออกจากการปฏิบัติงานสืบสวนของตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาเพื่อให้คดีมีความน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผล และเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรม การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมาย มีอำนาจอิสระในเชิงอำนาจตุลาการ และได้รับความคุ้มกันการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ย่อมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด[42]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนหน้าที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนได้มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่า อัตราส่วนการฟ้องคดี การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาค่อนข้างสูง แต่เมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกันตำรวจอัตราส่วนการฟ้องคดี การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาลดลงอย่างมาก[43]

โดยที่ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ พนักงานอัยการจึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตาม Public Prosecutors Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน[44] พนักงานอัยการจะไม่ถูกบังคับให้ออกจากราชการ ถูกพักราชการ หรือถูกลดเงินเดือน แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานอัยการก็ตาม รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจสั่งการให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ ในทางคดีตามคำสั่งได้

จะเห็นได้ว่าอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวาง แต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น พนักงานอัยการต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า[45] นอกจากนั้น ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งดัดแปลงมาจากระบบลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Grand Jury) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการโดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง

---

[41] Dando Shigemitsu. Op.cit. pp. 96- 97, 304 - 305.

[42] Dando Shigemitsu. Ibid. pp. 92 - 96.

[43] ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญภินนท์. เล่มเดิม. หน้า 153.

[44] แหล่งเดิม. หน้า 151.

[45] แหล่งเดิม. หน้า 154.

แม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ก็เป็นเหตุสร้างความกดดันให้แก่อัยการเจ้าของสำนวน และมีวิธีพิจารณากึ่งการฟ้อง (Analogical Institute of Prosecution through Judicial Action หรือ Quasi- Prosecution) ซึ่งผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดบางประเภทสามารถร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี ศาลสามารถบังคับให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาโดยแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ก้าวก่ายดุลพินิจของอัยการ[46]

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นทำการสอบสวน อัยการอาจทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเพื่อเป็นการเสริมการสอบสวนของตำรวจ โดยการสอบคำให้การผู้เสียหายและพยาน และแนะนำให้ตำรวจทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป นอกจากนี้ อัยการอาจเริ่มต้นทำการสอบสวนเองจนเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องอาศัยตำรวจ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญ หรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) รวมทั้งคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นในระบบราชการของข้าราชการระดับสูง (Bribery committed by high government officials) เป็นต้น

นอกจากนั้น เมื่อใดก็ตามที่เกิดความกลัวว่าพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง[47] เพราะอัยการมีอิสระในการดำเนินคดี ไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมีความเป็นกลางมากกว่าตำรวจ

อัยการของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการฝึกฝนให้มีความชำนาญเป็นอย่างดีในการสอบสวนคดีและสามารถคัดเลือกพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นความพยายามที่ต้องการจะแสดงให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้สึกว่าได้รับความคุ้มครองเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย[48]

ภายหลังการพัฒนาอำนาจในการสอบสวนของอัยการ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department: SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัดบางจังหวัด เช่น โตเกียว โอซากา และ นาโกยา เป็นต้น โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง

---

[46] ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญภินนท์. แหล่งเดิม. หน้า 154, 156 และ 166 -168.

[47] Dando Shigemitsu. Op.cit. p. 305.

[48] Shigeki Ito. (1986). **Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor** (V. 30). p. 73.

หน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department: SID) ประกอบด้วยผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการ 3 คน และอัยการในกองประมาณ 30-40 คน โดยผู้อำนวยการจะมอบหมายให้มีหัวหน้าคณะทำงานรับผิดชอบคดี คัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเหมือนกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั่วๆ ไป โดยไม่มีการใช้อำนาจพิเศษหรือเทคนิคพิเศษใดๆ ในการสอบสวน

โดยปกติแล้ว การที่กองสอบสวนพิเศษและตำรวจต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการระดับสูงผู้เสียหายมักร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าตำรวจ ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ หรือ หน่วยงานการสอบสวนอื่นต้องส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป ในบางกรณีพนักงานอัยการอาจสอบคำให้การผู้ต้องหา พยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยตัวเองในคดีที่อัยการเข้าทำการสอบสวนเองหรือในคดีที่มีความสำคัญ อัยการจะทำการสอบสวนโดยร่วมมือกับตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดีและแบ่งแยกหน้าที่กัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 193 บัญญัติว่า

"อัยการอาจสั่งการให้ตำรวจต้องช่วยตนในการสอบสวน ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว"

ดังกล่าวแล้วว่า ตำรวจและอัยการญี่ปุ่นต่างมีอำนาจสอบสวน และต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน การประสานความร่วมมือระหว่างกันจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานต่างๆ ที่ตำรวจสอบสวนมาจะใช้ไม่ได้เลย หากไม่ผ่านการสอบสวนของพนักงานอัยการ กล่าวคือ พยานหลักฐานของอัยการเท่านั้นที่ยื่นต่อศาลและพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างตำรวจและอัยการในการสอบสวน ตำรวจมักจะปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไป

คดีที่สร้างชื่อให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีหลายคดี เช่น คดี Lockheed (1976) ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญและเป็นที่สนใจของประชาชน อัยการจึงเข้ามาทำการสอบสวนด้วยตนเอง โดยอัยการของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษประจำสำนักงานอัยการจังหวัดโตเกียวพบว่าบริษัท Lockheed Aircraft Corporation ได้จ่ายเงินให้ข้าราชการกระทรวงคมนาคมเป็นจำนวนเงินมากกว่า 500 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ผ่านบริษัท Marubeni Trading Corporation เพื่อให้กระทรวงคมนาคมให้ความสะดวกในการขายเครื่องบินของบริษัท Lockheed Aircraft Corporation ให้แก่

บริษัท Japanese Airline Corporation ซึ่งทำธุรกิจ All Nippon Airways (ANA) โดยอัยการได้จับกุมอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายคาคูเออิ ทานากะ (Kakuei Tanaka) และฟ้องคดีฐานรับสินบน[49]

ในประเทศญี่ปุ่นเฉพาะอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้ อัยการจะต้องดำเนินการภายในเขตอำนาจของสำนักงานอัยการที่ตนประจำอยู่ซึ่งปกติก็จะเป็นไปตามเขตอำนาจของศาล เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การจำกัดเขตอำนาจในคดีใดๆ ของอัยการจะไม่เข้มงวดเหมือนกรณีการจำกัดเขตอำนาจศาล กล่าวคือ อัยการอาจปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญานอกเหนือไปจากเขตอำนาจปกติของอัยการก็ได้ในกรณีมีความจำเป็นโดยธรรมชาติของการสอบสวนคดีอาญาทำนองเดียวกับการสอบสวนของตำรวจ[50] อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีและสามารถใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องได้ แต่ไม่มีการต่อรองคำรับสารภาพ และภายหลังศาลมีคำพิพากษาอัยการมีหน้าที่ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ตั้งแต่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ในประเทศญี่ปุ่นอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ด้วย อัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยในคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่มีความสลับซับซ้อนอัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง การฟ้องคดีถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่อาจแบ่งแยกจากการสอบสวนได้เพราะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน อัยการต้องตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวน เพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย และแม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังมีความพยายามที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ โดยมี CPS ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา

---

[49] วุฒิพงศ์ อารีราษฎร์. (2548). **บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตาม พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.** หน้า 90.

[50] Dando Shigemitsu. Op.cit. p. 91.

บทที่ 3
การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง

การดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่การดำเนินการของพนักงานสอบสวน การดำเนินการของอัยการและการพิจารณาคดีในชั้นศาล โดยทั่วไปการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีโครงสร้างเป็น 4 ขั้นตอน[1] คือ

1) การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง

การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง คือ การดำเนินการทั้งปวงของเจ้าพนักงานก่อนการยื่นฟ้อง ซึ่งได้แก่ การสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการดำเนินการของพนักงานอัยการก่อนมีการยื่นฟ้อง โดยกระบวนการดำเนินการในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการเดียวกัน แม้ว่าเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่จะมีหลายฝ่ายก็ตาม

2) การดำเนินคดีอาญาชั้นการประทับฟ้อง

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าคดีมีมูลหรือไม่ และสมควรประทับฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ โดยศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนจึงจะสั่งประทับฟ้องได้ อย่างไรก็ตามในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดี ศาลอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ได้

3) การดำเนินคดีอาญาชั้นการพิจารณา

การดำเนินคดีอาญาชั้นการพิจารณา คือ กระบวนการดำเนินคดีอาญาในศาลภายหลังศาลประทับฟ้องแล้ว เพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของจำเลยว่าได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริง ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย

การพิจารณาอาจจะกระทำเฉพาะในศาลชั้นต้น หรืออาจกระทำในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วยก็ได้

4) การดำเนินคดีอาญาชั้นการบังคับคดี

การดำเนินคดีอาญาชั้นการบังคับคดี คือ การบังคับตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล โดยทั่วไปกระทำโดยการออกหมายบังคับคดี เช่น การออกหมายจำคุก

---

[1] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 416 - 419.

การบังคับคดีอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแตกต่างจากการบังคับโทษทางอาญาซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษหรือกฎหมายราชทัณฑ์

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ซึ่งอาจปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาไม่ว่าโดยการร้องทุกข์โดยเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย หรือการกล่าวโทษโดยเอกชนอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายหรือผู้เสียหายอาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรงก็ได้ การเริ่มคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานจะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนแล้ว ต่อด้วยการดำเนินการตรวจสอบพยานหลักฐานเบื้องต้นอันได้แก่การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของพนักงานอัยการ เมื่อได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าคดีมีมูลหรือไม่ และสมควรประทับฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ โดยศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนจึงจะสั่งประทับฟ้องได้ อย่างไรก็ตาม ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดี ศาลอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ การดำเนินการทั้งหลายในศาลภายหลังการยื่นฟ้องไม่ว่าโดยพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ตลอดจนการดำเนินการทั้งหลายของศาลจนกระทั่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นการดำเนินคดีอาญาชั้นการพิจารณา หลังจากนั้นก็จะเป็นการดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดีซึ่งเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาถึงที่สุด

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญาจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องเพื่อประกอบการวิเคราะห์ว่าเหตุใดอัยการจึงควรมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา

3.1 การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานชั้นก่อนฟ้อง

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีในศาลออกจากกันตามหลักสากล ดังนั้น โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ชั้น คือ

1) การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน เริ่มตั้งแต่การสอบสวน เมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วได้ความว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงต้องฟ้องร้องต่อไปหรือไม่ ในต่างประเทศปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอัยการโดยตรงเพราะการสอบสวนฟ้องร้องถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน

มิอาจแบ่งแยกได้และอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ[2] ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานโดยขึ้นอยู่กับหลักการดำเนินคดีอาญาที่ใช้ในแต่ละประเทศ ดังนี้

ก) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) หรือหลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ[3] นั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองเมื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วได้ความว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงก็ต้องฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องโดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวบุคคล นอกจากนั้นยังเป็นการคุ้มกันพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องคดี กล่าวคือ เป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลหรือวิธีการอื่นใดที่มิชอบต่อเจ้าพนักงานนั้น เพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้วการไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งถือว่าเป็นความผิด

ข) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนหรือยุติการสอบสวนได้เสมอ และหากสอบสวนแล้วพบว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง และมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานก็อาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลในแต่ละคดี[4] หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นการผ่อนคลายความเข้มงวดของระบบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ประกอบกับปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงจากการแก้แค้นมาสู่การป้องกันทั่วไปและการป้องกันพิเศษ กล่าวคือ การลงโทษต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดซ้ำอีกและสามารถกลับสู่สังคมได้อีกครั้ง[5] แต่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะผลจากการปฏิบัติหน้าที่อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรมีระบบการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวที่ดีด้วย

---

[2] คณิต ณ นคร ก แหล่งเดิม. หน้า 401-404.

[3] โจชิม เฮอร์แมน. **หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ.** เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (แปล). (2521, 29 กันยายน).

[4] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 401-403.

[5] สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2536). **การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน.** หน้า 36.

2) การดำเนินคดีอาญาชั้นศาล กระบวนพิจารณาในศาลเริ่มเมื่อศาลมีคำสั่งประทับฟ้อง ไม่ว่าจะสั่งประทับฟ้องเลยในกรณีที่อัยการเป็นผู้ฟ้อง หรือสั่งประทับฟ้องหลังจากที่ได้มีการไต่สวนมูลฟ้องแล้ว ทั้งกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องหรือผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้อง การดำเนินการทั้งหลายในศาลจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาถือเป็นการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล โดยที่คำพิพากษานั้นเป็นคำชี้ขาดของศาลที่ออกโดยผลของการพิจารณาและเป็นคำชี้ขาดที่ทำให้คดีเสร็จไปจากศาล โดยศาลที่มีอำนาจทำการเกี่ยวกับคดีอาญาตามกฎหมายมี 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

แม้ว่าตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้แยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีในศาลออกจากกันตามหลักสากล โดยอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ อัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีตลอดจนสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ แบ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกเป็น 2 องค์กร โดยให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบการสอบสวนและพนักงานอัยการรับผิดชอบในการสั่งคดี

3.1.1 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดว่าคดีใดที่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนหรือไม่ทำการสอบสวน แต่มีบทบัญญัติให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง[6] แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 122 ซึ่งบัญญัติว่า

"พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

(1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมร้องทุกข์ตามระเบียบ

(2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน

(3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ"

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวอาจตีความได้ว่ากรณีอื่นนอกจากนี้ พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนทุกกรณี มิฉะนั้น พนักงานสอบสวนอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 189 บัญญัติว่า

"ผู้ใดช่วยผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำผิดอันมิใช่ลหุโทษเพื่อมิให้ถูกจับกุมต้องระวางโทษ....."

---

[6] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 121.

และยังเป็นการผิดหน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจที่มีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พนักงานสอบสวนไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะทำการสอบสวนหรือไม่สอบสวนคดีหนึ่งคดีใดได้ตามที่เห็นสมควร

3.1.2 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการย่อมมีหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน หากใช้ดุลพินิจสั่งฟ้อง ย่อมเด็ดขาดไม่อาจโต้แย้งได้ และอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องทั้งๆ ที่เห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญา มีพยานหลักฐานเพียงพอก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด[7] ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมอัยการ อธิบดีกรมอัยการได้ชี้ขาดความเห็นแย้งสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เป็นผู้กระทำความผิด โดยมีเหตุไม่ควรฟ้องหลายเรื่อง จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอัยการใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

นอกจากนั้น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังมีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้ด้วย[8] ซึ่งหากเป็นประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ซึ่งหลักการดังกล่าว คือ “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน มาตรา 156 บัญญัติว่า “หลังจากประทับฟ้องและเปิดการพิจารณาแล้ว ฟ้องจะถอนไม่ได้” ซึ่งหลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้นี้ ถือว่าเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย[9] จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะสนับสนุนว่าการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของอัยการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับรวมเข้าไว้เป็นประมวลกฎหมาย และกฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามประมวลกฎหมายนี้ในข้อที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติการดำเนินคดี มีข้อควรสังเกตว่าตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญานี้

---

[7] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 141-145.

[8] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 35.

[9] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 410.

อำนาจพนักงานอัยการที่จะฟ้องความอาญาถูกตัดทอนไปบ้าง คือ จะฟ้องคดีที่ยังไม่ได้มีการสอบสวนไม่ได้ และแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน (ยกเว้นในคดีบางประเภท) อัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้กระทำผิดต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้สอบสวนเสร็จสิ้น และส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการ อัยการเป็นเพียงผู้กลั่นกรองคดีและนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ไม่มีอัยการประจำกรมสุรา กรมสรรพากรและกรมฝิ่นเช่นแต่ก่อนและได้ยกเลิกศาลโปรีสภา

นอกจากนั้น พนักงานอัยการก็มีอำนาจหน้าที่ในการอุทธรณ์ ฎีกา แก้อุทธรณ์ แก้ฎีกา แต่อัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลโดยตรง[10] บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้นจึงมีอยู่อย่างจำกัดแตกต่างจากจากระบบอัยการสากล

ภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ในปี พ.ศ. 2478 นี้ ได้มีกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของอัยการออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการไว้อย่างถี่ถ้วนกับทั้งวางระเบียบการแต่งตั้งและจัดระเบียบการบังคับบัญชาพนักงานอัยการ การประกาศใช้กฎหมายสองฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของอัยการหลายประการด้วยกัน อาจจำแนกโครงสร้างของกรมอัยการได้ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ [11]

ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หมายความว่า มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีอิทธิพลภายนอกรวมทั้งการเมืองมาบีบบังคับเรียกว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา (material independent)

นอกจากนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีพนักงานอัยการยังมีความเป็นอิสระในทางส่วนตัว (personal independent) ด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำเอาระบบคณะกรรมการอัยการ

---

[10] อัยการมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 3 ซึ่งเป็นเรื่องร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเสียใหม่. มาตรา 15, 16, 56 ซึ่งเป็นเรื่องการร้องขอและแถลงให้ศาลทราบเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น.

[11] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). **กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ.** หน้า 23-40. และ คณิต ณ นคร ซ (ม.ป.ป.). **สำนักงานอัยการสูงสุดกับกระทรวงยุติธรรม.** หน้า 3-7.

จากต่างประเทศมาใช้ตั้งแต่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ซึ่งมีหลักการเป็นอย่างเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชอัยการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการหรือศาล หมายความว่า ศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดหรือคัดค้านเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการ ส่วนอัยการชั้นรองๆ ลงมา เป็นการกระทำในนามของอธิบดีอัยการหรือได้รับการมอบหมายจากอธิบดีอัยการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 บัญญัติให้อธิบดีอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลทั่วราชอาณาจักร หรือจะสั่งให้อัยการท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งเป็นการชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่องก็ได้

นอกจากนั้น จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 เช่น คำสั่งฟ้องในคดีวิสามัญฆาตกรรมตามมาตรา 143 และคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดตามมาตรา 145 ย่อมมีผลเด็ดขาดเสมอ ผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้ เพราะอำนาจสั่งคดีเป็นอำนาจของอธิบดีอัยการ[12]

3) มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (bureaucracy) ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจติดตามดูแลกำกับการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 มาตรา 15 อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ และผลจากมาตรา 15 นี้ ทำให้อัยการที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาสูงกว่าสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขความเห็นในทางคดีของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

4) พนักงานอัยการเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ การกระทำของอัยการทุกคนที่กระทำต่อภายนอก เช่น การฟ้องคดี การแจ้งคำสั่งต่างๆ ถือว่าเป็นการกระทำในนามของกรมอัยการ และพนักงานอัยการทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ[13]

---

[12] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 23-40. และ คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 101.

[13] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. แหล่งเดิม. และ คณิต ณ นคร ก แหล่งเดิม. หน้า 98-99.

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการไว้ในมาตรา 19 ดังนี้

(1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

(3) ในคดีแพ่งหรืออาญา ซึ่งข้าราชการถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปตามหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้คดีต่างก็ได้

(4) ในคดีที่เทศบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมิใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลนั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างเทศบาลก็ได้

(5) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(6) ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลผู้ใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ได้ใช้อยู่นานถึง 20 ปี ครั้นในยุคที่หลวงอรรถปรีชาชินูปการ (ฉอรรถ แสนโกศิก) เป็นอธิบดีกรมอัยการ จึงได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2498 ออกมายกเลิก ซึ่งก็ยังใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฯ ฉบับต่างๆ อยู่หลายครั้ง แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2498 เนื่องจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ได้บัญญัติขึ้นในสมัยที่ยังมิได้มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการเป็นภาค และตำแหน่งพนักงานอัยการบางตำแหน่งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมแห่งการบริหารราชการ ซึ่งเป็นเหตุให้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหมดความจำเป็นที่จะคงให้บัญญัติไว้ในขณะนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่เพื่อให้พนักงานอัยการในส่วนราชการประจำภาคได้มีอำนาจดำเนินคดีภายในเขตภาคและให้พนักงานอัยการได้มีอำนาจหน้าที่ตรงตามตำแหน่ง

3.2 การสอบสวนคดีอาญา

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของอัยการแล้ว บทบาทในการสอบสวนคดีอาญาของอัยการก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับดังกล่าวแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยให้พนักงานสอบสวน (ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจ) ทำการสอบสวนคดีอาญาแต่ผู้เดียวตามลำพัง เริ่มตั้งแต่รับคำร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวน จับกุมควบคุมตัว ฝากขังต่อศาลจนกระทั่งสรุปสำนวนทำความเห็นเสนออัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดี อัยการเป็นผู้ตรวจสอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา อัยการไม่มีอำนาจสอบสวนต้องรอจนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงสามารถดำเนินการต่อได้ การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่แตกต่างจากระบบอัยการสากลที่อัยการจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่การสอบสวน การฟ้องคดี การดำเนินคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ตลอดจนการบังคับคดี

ได้มีความพยายามในการค้นหารายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 เพื่อทราบเหตุผลของผู้ร่างในการแยกอำนาจสอบสวนคดีอาญากับอำนาจฟ้องคดีอาญาออกจากกันแต่ก็ไม่พบ มีข้อสันนิษฐานว่ากฎหมายประสงค์ให้อัยการวางตัวเป็นกลางในการดำเนินคดีอาญา หากให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนแต่ต้นจะทำให้ปักใจเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทำให้เสียความเที่ยงธรรมในชั้นกลั่นกรองคดีจึงไม่ควรให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวน[14]

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นว่าการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นศาลควรต้องมีส่วนร่วมในการสอบสวนและตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกับศาลซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางเพราะต้องทำหน้าที่ในการพิพากษาอรรถคดี แต่ศาลก็สามารถที่จะสืบพยานเพิ่มเติมได้ ดังนั้นข้อสันนิษฐานดังกล่าวจึงอาจไม่ใช่เหตุผลที่แท้จริงก็เป็นได้

---

[14] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 71.

ในบทความเรื่อง "เยี่ยมคารวะและสัมภาษณ์พระยามานวราชเสวี" อดีตอธิบดีกรมอัยการ ระหว่างปี พ.ศ. 2471-2477 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2522 ผู้เข้าสัมภาษณ์ได้สอบถามถึงเหตุผลในการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน พระยามานวราชเสวีตอบว่า "ตัดสินเป็นกลาง เอาอย่างเซาท์อัฟริกา คือ ไอ้ทางฝรั่งเศสก็ไม่ขัดข้อง อังกฤษก็ไม่ขัดข้อง"[15]

โดยสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น คณะราษฎร์เข้ายึดอำนาจในการปกครองประเทศ อำนาจของคณะราษฎร์ยังไม่เข้มแข็งมั่นคงและมีการต่อต้านคณะราษฎร์ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาฐานอำนาจของตนเป็นสำคัญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่นำแบบอย่างมาจากประเทศอัฟริกาใต้ซึ่งการแบ่งแยกผิวมีสภาพบังคับทั้งในทางประเพณีและในทางกฎหมาย มีการต่อต้านเรียกร้องสิทธิต่างๆ และมีการปะทะกันด้วยกำลังเสมอ กฎหมายจึงให้อำนาจแก่ตำรวจและรัฐบาลอย่างมากมาย ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวจึงน่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้น [16]

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 กำหนดว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย แสดงว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีส่วนผสมทั้งระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและโดยประชาชน คือ ในส่วนของรัฐกระทำโดยอัยการแต่ในส่วนของประชาชน จำกัดเฉพาะผู้เสียหายซึ่งภายหลังศาลฎีกาตีความว่าต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงและเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยเท่านั้นไม่รวมถึงประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ต้องไม่มีส่วนร่วมกับการกระทำความผิดนั้นด้วย เป็นต้น และในประเด็นของผู้เสียหายนั้นก็มีขอบเขตจำกัด เนื่องจากมีกรณีความผิดตามกฎหมายบางบทที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย เอกชนไม่อาจเป็นผู้เสียหายในกรณีนั้นๆ ได้ ศาลจะดำเนินกระบวนพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องคดีนั้นไปให้ศาลพิจารณา จึงอาจกล่าวได้ว่า ในประเทศไทยนั้นใช้ระบบกล่าวหาในความหมายที่ว่ามีพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล โดยที่ศาลไม่อาจเป็นผู้เริ่มต้นคดีเองได้ และเมื่อพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้กรณีที่อัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน อัยการอาจขอให้ศาลสั่งห้ามผู้เสียหายดำเนินกระบวนพิจารณาคดีไปในทางที่อาจทำให้เสียหายแก่คดีของอัยการได้ แสดงให้เห็นว่า เราให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ หรือ การดำเนินคดีของพนักงานอัยการมากกว่า

---

[15] ธันยวดี ธัญญเจริญ. (2522, มกราคม). "เยี่ยมคารวะและสัมภาษณ์พระยามานวราชเสวี." **วารสารอัยการ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 25.** หน้า 19.

[16] ประพันธ์ นัยโกวิท. (2539, ธันวาคม). "การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ." **บทบัณฑิตย์, เล่ม 52, ตอน 4.**

3.2.1 ความหมายและการสอบสวนคดีอาญา

การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นหลักการพื้นฐานในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า

"การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด"

และในมาตรา 17 บัญญัติว่า

"พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้"

จึงอาจกล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอยู่แล้วในตัวย่อมมีอำนาจสืบสวนคดีอาญา แต่ผู้ที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายพิเศษที่ไม่ได้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เช่น อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร (มาตรา 20) ย่อมไม่มีอำนาจสืบสวน[17]

มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า

"การสอบสวน หมายความถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ"

การสอบสวนครอบคลุมเนื้อหาสาระ 2 ประการ คือ

(1) การรวบรวมพยานหลักฐาน และ

(2) การใช้มาตรการบังคับ[18]

---

[17]คนึง ฤาไชย ก (ม.ป.ป.). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1). (พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม). โดย ณรงค์ ใจหาญ. (2543). หน้า 92.

[18] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 422.

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานโดยลำดับความสำคัญไว้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ[19] การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงไม่จำต้องกระทำโดยเปิดเผยแต่อย่างใด[20] และพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใดก็ได้โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วยทุกกรณี

แม้ว่ากระบวนการในการสืบสวนและสอบสวนจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยการสืบสวนสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลังการกระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นมาตรการเชิงรุกเพื่อตัดวงจรการเกิดของคดีอาญา การสอบสวนจะเกิดขึ้นเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว เป็นมาตรการเชิงรับเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แต่บรรดาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนก็จะนำมาใช้ประกอบกันเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(1) การรวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 2 (11) ประกอบกับมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 131 บัญญัติว่า "ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด"

มาตรา 226 บัญญัติว่า "พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานหลักฐานชนิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการจูงใจ มีคำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบประการอื่น และให้สืบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการสืบพยาน"

มาตรา 98 (1) บัญญัติว่า "ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใดๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยันผู้ต้องหาหรือจำเลย"

---

[19] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 54.

[20] MERLE, VITU, Traite de droit criminel:Proceduer penal 4 eme edit.,Paris,Edit.Cujas,n 326. ดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. "ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." **บทบัณฑิตย์, เล่ม 54, ตอน 4.** หน้า 60-61.

และมาตรา 129 บัญญัติว่า "ให้ทำการสอบสวนรวมทั้งการชันสูตรพลิกศพในกรณีที่ความตายเป็นผลแห่งการกระทำผิดอาญา ดั่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพ ถ้าการชันสูตรพลิกศพยังไม่เสร็จ ห้ามมิให้ฟ้องผู้ต้องหายังศาล"

ดังนั้น ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา พยานหลักฐานทุกชนิดสามารถอ้างเป็นพยานหลักฐานและรับฟังได้แต่ต้องเป็นพยานหลักฐานชนิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการจูงใจ มีคำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายประการอื่น และในกรณีที่ความตายเป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญาจะต้องมีการชันสูตรพลิกศพด้วย[21]

อนึ่ง การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญานั้นมิใช่ว่าจะกระทำโดยวิธีใดก็ได้ การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานั้น ผู้ถูกกล่าวหามีฐานะเป็นประธานในคดี ย่อมมีสิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ เช่น สิทธิที่จะรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อที่จะได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาตาม "หลักฟังความทุกฝ่าย" ในกรณีที่จะฟ้อง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนผู้ต้องหาก่อนฟ้องเสมอ แต่ในกรณีที่จะไม่ฟ้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีเงื่อนไขระงับคดี จะไม่สอบสวนก็ได้เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 บัญญัติว่า

"พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ"

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า ในคดีความผิดต่อส่วนตัว การร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขของการสอบสวน เป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ได้ แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดิน เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย แม้ผู้เสียหายจะไม่ได้ร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจในการสอบสวน โดยจะสมมติว่ารัฐเป็นผู้เสียหายกล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดอาญา

ดังกล่าวแล้วว่า ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนพึงรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสียก่อนว่ามีเหตุควรเชื่อว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ หากข้อเท็จจริงน่าเชื่อว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้กระทำผิดก็พึงต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหามีพฤติกรรมที่จะหลบหนีหรือไม่ หากไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาจะหลบหนีก็ควรที่จะดำเนินการสอบปากคำผู้เสียหายและพยานบุคคลอื่นๆ เพื่อให้ได้ความกระจ่างชัดขึ้นแล้วจึงจับกุมผู้ต้องหาและดำเนินการอื่นๆ ตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อพิสูจน์ความผิดต่อไป

---

[21] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม.

ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษก็จะไปจับกุมผู้ต้องหามาควบคุมและสอบสวนทันที ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อหย่อนลงไป

สำหรับการสอบปากคำพยานบุคคลแม้กฎหมายจะมุ่งหมายให้การให้ปากคำเป็นไปด้วยความสมัครใจ แต่ในทางปฏิบัติเป็นหลักการที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่พนักงานสอบสวนอย่างมาก นอกจากพนักงานสอบสวนจะต้องมีเทคนิค วิธีการและความเชี่ยวชาญในการสอบปากคำพยานแล้ว พนักงานสอบสวนยังต้องใช้ความอดทนอย่างยิ่งในการพยายามให้ได้มาซึ่งความจริงจากพยานเพราะหากพยานไม่ให้ความร่วมมืออาจทำให้การสอบสวนต้องหยุดชะงัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัดที่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ความผิดทำได้ยากประกอบกับว่าโดยส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนจับกุมผู้ต้องหามาโดยมิได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเสียก่อน เมื่อจับผู้ต้องหามาได้ก็ต้องหาพยานหลักฐานมาประกอบให้ได้เพียงพอ เพราะได้มีการรายงานผู้บังคับบัญชาไปแล้ว ซึ่งเป็นที่รู้กันดีอยู่แล้วว่าการทำงานของตำรวจนั้นมุ่งเน้นปริมาณผลงานเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ความกดดันจากผู้บังคับบัญชาและบรรดาสื่อมวลชนก็ทำให้ประสิทธิภาพและความละเอียดรอบคอบในการสอบสวนถูกลดทอนลงด้วยซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้วยังส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาสั่งคดีของอัยการอีกด้วย

ในการพิจารณาสั่งคดีในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาหรือการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องแรกก่อนว่า คดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือไม่ หากมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี พนักงานอัยการจึงจะพิจารณาเนื้อหาคดีต่อไป

"เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี" หมายถึง อำนาจที่จะเริ่มดำเนินคดีนั้น อำนาจที่จะดำเนินคดีนั้น หรือ อำนาจที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปตามอำนาจหน้าที่

"เงื่อนไขระงับคดี" ได้แก่ กรณีที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 มาตรา 121 และ มาตรา 147 ดังนี้

มาตรา 39 บัญญัติว่า "สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

(1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37 (ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา)

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(6) เมื่อคดีขาดอายุความ

(7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ”

มาตรา 121 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ”

ดังนั้น ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว แต่ไม่มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ พนักงานอัยการย่อมจะไม่มีอำนาจดำเนินคดีนั้นต่อไป

มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้”

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คือ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดและคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอื่นที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณี เห็นชอบด้วยแล้ว ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

นอกจากนั้น กรณีคดีอาญาใดได้ยื่นฟ้องไว้แล้ว ถือเป็นคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา จะดำเนินคดีในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เป็นการดำเนินคดีซ้ำอันเป็นเงื่อนไขระงับคดีอีกประการหนึ่ง การดำเนินคดีอาญาซ้ำหรือไม่โดยปกติจะพิจารณาจากผู้ที่ถูกฟ้องเป็นสำคัญ ยกเว้นกรณีที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายยื่นฟ้องในศาลเดียวกันหรือต่างศาลกันในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลสูงแล้ว จะมีการฟ้องร้องเข้ามาอีกไม่ได้

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 54 การออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับ กำหนดว่า

“ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขระงับคดีก่อน และพนักงานอัยการพึงระมัดระวังในเรื่องเงื่อนไขระงับคดีตลอดเวลาการดำเนินคดี...ฯลฯ ในกรณีมีเงื่อนไขระงับคดี ให้พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[22] และแจ้งคำสั่งแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว.....”

---

[22] คณิต ณ นคร อธิบายว่า กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 145 นั้น เป็นกรณีของคำสั่งในเนื้อหาคดีเท่านั้น. คณิต ณ นคร ณ (2540). “การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ.” **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร.**

ในการพิจารณาสั่งคดีของอัยการ นอกจากการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการยังสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานมาให้ซักถามได้ด้วยตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 ข้อ 4.3

(2) การใช้มาตรการบังคับ (compulsory measures) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยตรง ได้แก่ การเรียกและการออกหมายเรียกผู้เกี่ยวข้องกับคดีมาในชั้นสอบสวน (มาตรา 52) การควบคุมตัวในระหว่างสอบสวน (มาตรา 87) การใช้มาตรการบังคับที่กระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลอย่างมาก เช่น การจับ การค้น ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนที่จะกระทำได้โดยตรง กล่าวคือ แต่เดิมนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มาตรา 1 บัญญัติว่า

"การจับกุมผู้กระทำผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงนั้น ห้ามมิให้เกาะกุมจับตัวคนใดคนหนึ่งมา ฤาจะเอาตัวคนใดคนหนึ่งกักขังไว้สำหรับที่จะพิจารณาความนั้น โดยที่ผู้พิพากษาผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้ออกหมายให้เกาะกุมจับตัวคนนั้นมา เว้นไว้แต่เมื่อจับกุมคนใดคนหนึ่งกำลังทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงอยู่ดี ฤาคนใดคนหนึ่งซึ่งมีเหตุสงสัยว่า ทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงจะหลบหลีกหนีไปเสียก็ดี จึงไม่ต้องออกหมายจับก่อน แลในหมายจับนั้นต้องกล่าวโดยย่อไว้ด้วยว่า คนผู้ต้องจับนั้นเป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงอย่างไร เมื่อใด ณ ที่ตำบลใดๆ นั้นด้วย"[23]

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้พิพากษาหรือศาลเท่านั้นที่จะมีอำนาจออกหมายจับควบคุมหรือขังบุคคล ต่อมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 กำหนดว่ากรณีการจับหากผู้ต้องหาไม่ได้อยู่ในอำนาจศาลการออกหมายจับต้องกระทำโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (มาตรา 58 (1)) กรณีการค้น การออกหมายค้นต้องกระทำโดยศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (มาตรา 58 (3)) แต่กระนั้นการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับก็ยังคงเป็นการตรวจสอบโดยเจ้าพนักงานด้วยกันเองซึ่งเป็นทั้งผู้มีอำนาจค้นจับและควบคุมผู้ถูกจับ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มี

---

[23] คณิต ณ นคร ญ (2549). "กระบวนการยุติธรรมกับปัญหาความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบตามแนวทางในรัฐธรรมนูญใหม่." **รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม.** หน้า 65-66.

การปรับปรุงการใช้มาตรการบังคับหลายประการด้วยกัน เช่น ในการจับและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ[24] การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ[25] มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามมาตรา 58 และมาตรา 92 ที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถที่จะค้นโดยไม่ต้องมีหมายก็ได้

การแสวงหาข้อเท็จจริงตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจก้าวล่วงสิทธิของบุคคล การใช้มาตรการบังคับต่างๆ ในชั้นสอบสวนจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการใช้มาตรการบังคับหลายประการ ได้แก่

(ก) อำนาจในการออกหมายเรียก หมายเรียกและการเรียกเป็นมาตรการเบื้องต้นของเจ้าพนักงาน (พนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ พนักงานอัยการ) หรือศาลให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปรากฏตัวต่อตนเนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาหรือการอย่างอื่น ในกรณีที่พนักงานอัยการซักถามตามมาตรา 143 ก็สามารถใช้อำนาจเรียกพยานมาซักถามได้ นอกจากนั้น ในคดีที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ เช่น คดีคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 90 พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกได้ด้วย ทั้งนี้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 หมวดที่ 2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนที่ 2 การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ข้อ 42 (วิธีปฏิบัติเบื้องต้น)

"เมื่อมีกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามข้อ 41 กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าไม่จำเป็นต้องขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ระหว่างสอบสวนตามนัยมาตรา 72 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือบุคคลใดต้องถูกควบคุม ขัง หรือ จำคุกโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล หรือบุคคลใดถูกควบคุมหรือขังโดยบุคคลอื่นโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนหรือได้มีการสอบสวนเรื่องนั้นหรือไม่ ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งจ่ายเรื่องให้พนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งดำเนินการโดยไม่ชักช้าและจัดลงสารบบคดีเป็นคดีประเภทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ"

---

[24] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 237.

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 238.

ข้อ 43 (การตรวจสอบข้อเท็จจริง)

"เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อไป ให้พนักงานอัยการดำเนินการตรวจสอบโดย

(1) แจ้งให้บุคคลที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมาพบพนักงานอัยการแล้วสอบปากคำ

(2) ถ้าจำเป็นให้ออกหมายเรียกบุคคลที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานอัยการตามความในมาตรา 13 และ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

(3) ดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควร

การบันทึกคำให้การหรือบันทึกอื่นใดตามความในข้อนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 12 และ มาตรา 13 โดยอนุโลม

บุคคลผู้ถูกคุมขังหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขังมีสิทธิยื่นคำร้องตามหมวดนี้"

(ข) อำนาจในการจับและการค้น การขอออกหมายจับและหมายค้นอาจจะเป็นเรื่องที่ศาลเห็นสมควรเองโดยพลการหรือโดยมีผู้ร้องขอก็ได้ โดยที่หลักในการดำเนินคดีอาญาคือ หลักตรวจสอบ ศาลจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบความจริงโดยปราศจากข้อผูกมัดใดๆ นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับและหมายค้นได้ด้วยโดยการจับนั้นเป็นไปเพื่อจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของบุคคลซึ่งโดยหลักการจับบุคคลต้องมีหมายจับ ยกเว้นการจับบุคคลที่กระทำผิดซึ่งหน้าและอื่นๆที่กฎหมายบัญญัติให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ การค้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและศาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาพยานหลักฐาน เพื่อหาของกลาง เพื่อช่วยบุคคล เพื่อจับบุคคลและเพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษา[26] การค้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกฎหมายจึงได้วางกฎเกณฑ์ในการค้นโดยกำหนดว่าการค้นในที่รโหฐานต้องมีหมายค้น เว้นแต่เป็นกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 (1)-(5) และการค้นต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัดด้วย การค้นตัวผู้ต้องหาต้องกระทำโดยสุภาพ ถ้าค้นผู้หญิงต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ค้น ส่วนการค้นตัวบุคคลอื่นในที่สาธารณสถานต้องเป็นไปเพื่อระงับเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นการปราบปรามอาชญากรรม

---

[26] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 69.

มาตรการในการจับและการค้นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองมากขึ้น กล่าวคือ การขอออกหมายจับ หมายค้น ต้องดำเนินการโดยผ่านการพิจารณากลั่นกรองของศาล

(ค) อำนาจในการควบคุมตัวและปล่อยชั่วคราว

การควบคุมตัวระหว่างคดี คือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการ "การดำเนินคดีชั้นกำหนดคดี" หรือเป็นหลักประกันสำหรับรัฐใน "การดำเนินคดีชั้นบังคับคดี" หรือเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐทั้งสองประการที่กล่าวมาแล้ว ดังนี้ การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ

(1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย

(2) เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย และ

(3) เพื่อประกันการบังคับโทษ[27]

เพราะเมื่อได้มีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาแล้ว อาจมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้ต่อไปอีก เพราะผู้ต้องหาอาจจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไปก่อเหตุอันตรายประการอื่นทำให้เสียหายแก่การสอบสวนคดีนั้นได้[28]

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 หมวดที่ 2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของของประชาชน ส่วน 1 การปล่อยชั่วคราว

ข้อ 32 (หลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล)

"การกระทำของรัฐที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ จะกระทำได้ต่อเมื่อกรณีมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เหตุนี้การคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยตามปกติจักต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่ด้วย ฉะนั้น หากกรณีคดีมีหลักฐานตามสมควรว่า การกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือกรณีคดีมีหลักฐานตามสมควรว่า การกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นความผิดและมีเหตุอื่นที่จำเป็นและสมควรก็จะเป็นกรณีที่ต้องนำเหตุดังกล่าวมาพิจารณาว่าจำเป็นต้องคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยเพื่อดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ด้วยเช่นกัน

---

[27] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 341.

[28] ดู มาตรา 66 (2), 108 (6) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มาตรา 237 วรรค 2.

ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการที่จะเอาตัวบุคคลนั้นไว้ในอำนาจรัฐ ตามนัยดังกล่าวมาแล้วในวรรคหนึ่ง โดยพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งขัดแย้งกัน หากเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกกระทบเกินความจำเป็นหรือเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเห็นว่าไม่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือมีเหตุอื่นที่จำเป็นและสมควรแล้ว พนักงานอัยการต้องปล่อยตัวบุคคลหรืออนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวคามคำร้องขอเสมอ”

โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาและสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวตามข้อ 33-40 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การควบคุมตัวผู้ตองหาระหว่างคดีเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานหรือศาลต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไปเสมอจะควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ได้ก็เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีการพิจารณาอนุญาตให้มีการปล่อยชั่วคราวได้

การปล่อยชั่วคราวเป็นมาตรการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ต้องหาหรือจำเลยอันเนื่องมาจากหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย[29] ซึ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 239 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“การพิจารณาคำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและจะเรียกหลักประกันเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายและต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว”

การรวบรวมพยานหลักฐานกับการใช้มาตรการบังคับตามความเห็นของศาลฎีกาแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ แม้การใช้มาตรการบังคับจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การรวบรวมพยานหลักฐานก็ไม่เสียไป

---

[29] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 369.

3.2.2 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา

สำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดไว้ 2 ประเภท คือ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนในบางกรณี เช่น การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือ กรณีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร

ภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ปัญหาที่ว่าองค์กรใดควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนกลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนกลับไปกลับมาเนื่องจากมีปัญหาร้องเรียนจากประชาชนว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนโดยไม่ชอบ ไม่เป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการสับเปลี่ยนอำนาจสอบสวนระหว่างพนักงานสองฝ่ายดังกล่าวตลอดมา ในบางช่วงอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครองก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยง่ายแต่ฝ่ายเดียว และเป็นการคานอำนาจกัน ดังนี้

(1) พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 อำนาจในการสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฝ่ายตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปราม ส่วนการสอบสวนในนครบาลอยู่ในอำนาจของฝ่ายตำรวจจนกระทั่ง พ.ศ. 2481

(2) พ.ศ. 2481 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้โอนการสอบสวนคดีอาญามาอยู่กับตำรวจ โดยมีนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีการทำนุบำรุงท้องถิ่น โดยมีการเริ่มโอนอำนาจในแต่ละพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2481

(3) พ.ศ. 2488 นาวาเอกหลวง ศุภชลาศัย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยกำหนดให้อำนาจสอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

(4) ปลายปี พ.ศ. 2488 นายทวี บุญเกตุ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาโดยโอนอำนาจการสอบสวนมาอยู่กับฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 อย่างไรก็ตามนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งให้ตำรวจทำการสอบสวน

(5) พ.ศ. 2502 จอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับที่ 8/2502 ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2502 กำหนดให้ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ปลัดอำเภอจะเข้าทำการสอบสวนได้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันสมควรและนายอำเภอเป็นผู้สั่งการ โดยมีเหตุผล คือ ต้องการจะรวมกำลังในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

(6) พ.ศ. 2506 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รักษาการอธิบดีกรมตำรวจ โดยจอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร แต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่เห็นด้วย ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงออกข้อบังคับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2506 กำหนดให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนฝ่ายเดียว และสั่งการว่าฝ่ายปกครองไม่พึงกระทำหน้าที่จับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดอาญาใดๆ และได้มีการออกข้อบังคับที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2509 กำหนดให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว แต่ให้ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เข้าร่วมสอบสวนได้บางกรณี คือ

(ก) กรณีประสบเหตุความผิดอาญาให้จับกุมหรือสั่งให้จับกุม และสอบสวนเบื้องต้นเท่าที่จำเป็น

(ข) กรณีร้องขอความเป็นธรรม ก็อาจให้พนักงานสอบสวนชี้แจงผลการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนได้ หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน

(ค) กรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญา เนื่องจากการกระทำตามหน้าที่ก็ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน

(7) พ.ศ. 2518 นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแก้ไขการสอบสวนคดีอาญา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเองได้ มีหน้าที่ให้คำแนะนำ เร่งรัด และเรียกสำนวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้ ทั้งนี้ มีเหตุผลที่สำคัญ คือ การสอบสวนในส่วนภูมิภาคไม่ได้รับความเป็นธรรม คดีสำคัญมักจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค งานรักษาความสงบเรียบร้อยรวมถึงการสอบสวนคดีอาญาถือเป็นงานในความรับผิดชอบที่จะต้องควบคุมดูแล

(8) พ.ศ. 2520 นายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายปกครองให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

(9) พ.ศ. 2523 นายประเทือง กีรติบุตร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแก้ไขการสอบสวนคดีอาญา ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 2-4 กำหนดให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาเป็นของฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 61 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน[30]

ความพยายามในการแก้ปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นความพยายามที่ไร้ผลเพราะไม่อาจแก้ปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ จะเห็นได้ว่าการสับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนกลับไปกลับมา ปัญหาที่เกิดจากการสอบสวนยังคงมีขึ้นอีกเรื่อยๆ นอกจากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ยังมีข้อกังขาในเรื่องความเป็นอิสระของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ความเชี่ยวชาญหรือความสามารถเฉพาะด้านในการสอบสวน การทำสำนวน อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่าใครควรมีอำนาจในการสอบสวน หากแต่อยู่ที่ว่าใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

หากพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 120 ที่บัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน แสดงว่าตามกฎหมายถือว่า การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของอัยการ และในมาตรา 162 วางหลักเกณฑ์ว่าในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อน แต่ถ้าคดีใดพนักงานอัยการเป็นโจทก์หรือเป็นโจทก์ร่วมด้วย ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เพราะในคดีอาญาที่อัยการเป็นโจทก์ สำนวนการสอบสวนย่อมผ่านการตรวจสอบมาแล้วชั้นหนึ่งโดยพนักงานอัยการ ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้

---

[30] **คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.** (2548). หน้า 167-170.

การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง โดยให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบในการสอบสวนและให้พนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้อง ทั้งๆ ที่โดยลักษณะของเนื้องานแล้ว การสอบสวนและฟ้องร้องไม่อาจแยกออกจากกันได้ เพราะข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการต้องนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการสั่งคดีต่อไป และโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีนี้เอง พนักงานอัยการอาจนำบุคคลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินคดีได้ เพราะพนักงานอัยการทำงานตามตัวอักษรหรือตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น แต่ในทางทฤษฎีแล้ว พนักงานอัยการจะปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินการของตนไม่ได้โดยเด็ดขาด เพราะพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ คือ[31]

(1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน

(2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน

(3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน

(4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าภายใต้การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาและเพื่อให้เป็นไปตามทฤษฎีและบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีการเสนอให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยให้อัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวน อัยการจะสอบสวนเองหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ และให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ[32] ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกัน

รัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้แถลงนโยบายต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ว่าจะให้อัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมองเห็นความสำคัญของกระบวนการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องว่าเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ดังเช่นในต่างประเทศ[33] และได้กล่าวยืนยันถึงนโยบายดังกล่าวในการเปิดประชุมอัยการจังหวัดและอัยการพิเศษประจำเขตทั่วราชอาณาจักร ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 มีความตอนหนึ่งว่า

---

[31] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 99-100.

[32] หยุด แสงอุทัย ก (2512, กรกรฎาคม). “ใครควรมีอำนาจสอบสวน.” **วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 1, ตอน 1.** หน้า 32.

[33] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 100.

"รัฐบาลนี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของงานในหน้าที่อัยการ ซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นควบคู่กับการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องกับหน้าที่ในการตัดสินคดีนี้ออกจากกันประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหานี้ย่อมจะต้องถือว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่จะแบ่งแยกความรับผิดชอบไม่ได้ ฉะนั้น ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องจึงชอบที่จะอยู่องค์กรเดียว คือ อัยการ มิใช่แบ่งแยกความรับผิดชอบกันเด็ดขาดดังที่เป็นอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราในปัจจุบัน เหตุนี้รัฐบาลจึงได้แถลงไว้ในนโยบายเมื่อเข้าบริหารประเทศว่า รัฐบาลนี้จะให้อัยการได้เข้าควบคุมการสอบสวนคดีเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาในประเทศเราชอบด้วยระบบสากล และรัฐบาลได้เร่งรัดให้นโยบายอันนี้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยเร็วที่สุด ฯลฯ"

และคำกล่าวของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวตอบและเปิดการประชุม "อัยการจังหวัดและอัยการพิเศษประจำเขต" ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2526 ณ โรงแรมโกลเดน ดรากอน จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2526 มีความตอนหนึ่งว่า[34]

"ประเทศของเราได้พยายามพัฒนาเป็นเวลานานแล้วในทุกๆ ด้าน แต่สำหรับโครงสร้างด้านกระบวนการยุติธรรมนั้นยังไม่พัฒนาไปถึงระบบอัยการสากลอารยประเทศ จึงจำเป็นจะต้องเร่งรีบแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ซึ่งมีปรากฏอยู่ในข้อ 2.5.1 (1) ซึ่งระบุไว้ว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกระบวนการยุติธรรมเร่งรัดการดำเนินการให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ กรมอัยการ กรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ กรมการปกครองและกระทรวงยุติธรรม นอกจากนั้นในข้อ 2.5.1 (3) ได้ระบุไว้ว่า การดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากล เพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง……..... นอกจากนี้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) ข้อ 6.3 แนวทางด้านการดำเนินคดี (3) ก็ได้ระบุให้ปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีการควบคุมการสอบสวน นอกจากการควบคุมโดยสายงานของผู้บังคับบัญชาสายตรงของผู้สอบสวน ทั้งนี้โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีและจะมอบหมายหน้าที่ในการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ และกำหนดระยะเวลาการควบคุมและการฝากขังของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการให้แน่ชัด....."

---

[34] **ระบบอัยการสากล.** (2526). หน้า 5-11.

จะเห็นได้ว่าทั้งการแถลงนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือคำกล่าวของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวตอบและเปิดการประชุม"อัยการจังหวัดและอัยการพิเศษประจำเขต" ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2526 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2526 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) ต่างก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะพัฒนาระบบอัยการของประเทศไทยให้เป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลซึ่งมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใหม่ ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ

1. หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือผู้แทน ซึ่งได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมศุลกากร และเจ้ากรมพระธรรมนูญ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนดังกล่าวสามารถให้ข้อคิดเห็นที่จะกำหนดเป็นนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นๆ ได้ และสามารถรวบรวมและชี้แจงปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้ โดยที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องหารือส่วนราชการนั้นๆ อีก

2. กรรมการที่มีประสบการณ์อาวุโสทางกฎหมาย และสามารถดำเนินการต่อเนื่องในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในระยะยาวได้

3. อาจารย์มหาวิทยาลัยและผู้แทนสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง[35]

โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยมีสาระสำคัญ คือ ปรับปรุงให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้น และให้มีอำนาจออกหมายเรียกเช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวน กับให้มีอำนาจเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ นอกจากนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับ

---

[35] คนึง ฦาไชย ข (2538, 21 มีนาคม). **หลักการและเหตุผลในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** หน้า 2.

การสอบสวนคดีนั้นๆ ส่วนอำนาจในการบังคับบัญชาในสายงานบริหารของพนักงานสอบสวนยังคงอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของกรมตำรวจตามปกติ[36]

นอกจากนั้น ในการสัมมนาเรื่อง "การปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" ดำเนินการโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2533 ที่ประชุมได้หยิบยกเอาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาพิจารณา โดยที่ประชุมเห็นควรเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการอีก 2 ประการ คือ

1. การกำกับและควบคุมการสอบสวนโดยทั่วไป เช่น การพิจารณาคำขอให้ออกหมายจับ หมายค้น การตรวจสำนวนการสอบสวน การเข้าฟังการสอบสวน เป็นต้น

2. การเข้าร่วมทำการสอบสวนโดยร่วมกับพนักงานสอบสวนเฉพาะในคดีซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป และคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้น[37]

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง ในปี พ.ศ. 2535 มีการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการและได้มีการเสนอให้อัยการเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการสอบสวนตั้งแต่ต้นโดยให้มีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

"จากหลักการดังกล่าว ตามปกติแล้วพนักงานอัยการจะไม่ใช้อำนาจในการเข้าไปร่วมสอบสวนทุกคดี ในทางปฏิบัติอัยการจะเข้าไปร่วมในการสอบสวนเฉพาะในคดีอุกฉกรรจ์ คดีที่มีอัตราโทษจำคุกสูง หรือคดียุ่งยากสลับซับซ้อน หรือคดีอื้อฉาวที่สำคัญเท่านั้น

จากอำนาจหน้าที่ที่ให้พนักงานอัยการกำกับและควบคุมโดยทั่วไปในการสอบสวนนั้น ผู้ต้องหาจะได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมได้เป็นอย่างดี เพราะเหตุว่า หากมีกรณีที่ผู้ต้องหาร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของพนักงานสอบสวนเกิดขึ้น พนักงานอัยการสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานสอบสวนที่กระทำต่อผู้ต้องหาได้ว่าเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่อีกด้วย"[38]

---

[36] คนึง ฦาไชย ข แหล่งเดิม. หน้า 4.

[37] โกเมน ภัทรภิรมย์ ค (2534, 26-27 กันยายน). **บทบาทองค์กรอัยการในทศวรรษหน้า.** หน้า 47.

[38] รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ. (หน้า 20). แนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล)๙๑๙๔ ลว. ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด.

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าว ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ส่งรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 รับทราบรายงานและข้อเสนอแนะดังกล่าวและมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาว่าสมควรดำเนินการในเรื่องใดได้หรือไม่ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ดำเนินการพิจารณาและเห็นว่า ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[39]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผ่านกระบวนการกลั่นกรองโดยมีการวิเคราะห์ วิจัย สัมมนาและประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างฯดังกล่าวเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

กระนั้นก็ยังคงมีความพยายามที่จะให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวน โดยได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีบางประเภท ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนเด็กหรือในการชันสูตรพลิกศพ ซึ่งได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนด้วย หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักตรวจสอบความจริงในคดีอาญาที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้การสอบสวนมีความโปร่งใส สามารถเป็นหลักประกันแก่คู่ความและประชาชนได้ และทำให้การทำสำนวนการสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นใน พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีบางประเภทที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือในคดีที่มีความสำคัญดังจะได้กล่าวต่อไป

---

[39] หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส ๐๐๐๓.๑/๒๖๕๘ เรื่องรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ ลว.๒ มีนาคม ๒๕๓๘.

3.2.3 เขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญานั้น จะมีการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรค 3

"ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆเพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน"

จะเห็นได้ว่าจุดเกาะเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน คือ ที่เกิดเหตุที่อยู่ของผู้ต้องหาและที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ โดยถือที่เกิดเหตุเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญ เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

และในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

"ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่

(2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่อง และกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรมกระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้"

จากบทบัญญัติในมาตรา 18 วรรคสาม และ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แสดงว่าไม่มีที่ใดหรือคดีใดที่อยู่นอกอำนาจการสอบสวน แต่เพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยงงอนกันหรือการแย่งงานกันทำในระหว่างพนักงานสอบสวนซึ่งอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกกระทบกระเทือนจากการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน จึงได้กำหนดให้มีหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนขึ้นดังนี้

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีข้างต้น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหายังไม่ได้ คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ"

และมาตรา 21 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกัน ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุด หรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การรอคำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน"

อาจกล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวมิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ

3.3 การสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ แต่เดิมนั้นกระทรวงยุติธรรมมีแนวความคิดในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเป็นหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการสอบสวนของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน โดยหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีความเป็นอิสระ บุคลากรที่เป็นพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา มีความเชี่ยวชาญในคดีพิเศษต่างๆ อันจะทำให้ประสิทธิภาพในการสอบสวนดีมากยิ่งขึ้น โดยที่สถานภาพอาชญากรรมในสังคมปัจจุบันได้ทวีความรุนแรง และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคม ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการกระทำความผิดจากอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง (Street Crime) มาเป็นอาชญากรรม

ทางเศรษฐกิจ (Economic Crime หรือ White Collar Crime) ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ความสูญเสียดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างมาก อาชญากรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูง และมักกระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) หรือ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีเครือข่ายกว้างขวางทั้งในและนอกประเทศ มีผู้มีอิทธิพลหนุนหลัง เงินหรือผลประโยชน์ต่างๆ ที่ได้มา จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินเพื่อนำมาใช้หล่อเลี้ยงองค์กรและขยายเครือข่าย หากสมาชิกถูกจับกุมดำเนินคดีทางองค์กรจะให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดี เช่น กำจัดพยาน จ้างพยานเท็จ จัดหาทนายความสู้คดี ทำให้การสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อดำเนินคดีเป็นไปได้ยากและไม่สามารถสาวไปถึงตัวการได้ ประกอบกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมขาดความเชื่อมโยงและการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งนานาอารยประเทศถือว่าเป็นกระบวนการในขั้นตอนเดียวกัน ประเทศไทยกลับแบ่งแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด ทำให้ขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงในการสั่งคดีและการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ศาลยกฟ้อง นอกจากนั้นอาจเนื่องมาจากพนักงานสอบสวนขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาจวางรูปคดีผิดมาแต่ต้น หรือพนักงานสอบสวนไม่ทราบว่าในการดำเนินคดีในชั้นศาลพยานหลักฐานใดที่จำเป็น หรือพนักงานอัยการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการทางธุรกิจ การเงิน เทคโนโลยีสมัยใหม่ รูปแบบวิธีการกระทำความผิดดังที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน ประกอบกับผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ทำให้มีการใช้อิทธิพลทางการเงิน อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้วัตถุประสงค์ในการปราบปรามอาชญากรรมเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพลงไป การจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นจึงเป็นไปเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติภารกิจในการป้องกันปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษโดยตรง ทำงานในลักษณะบูรณาการอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

3.3.1 หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

การประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ได้ปรากฏเหตุผลในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุว่า

"ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรม โดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่แตกต่างไปจากกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เคยมีมา เช่น การกำหนดให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษบางประเภท ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการสอบสวนจากเดิม นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษหรือมาตรการพิเศษเพื่อใช้เป็นมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย เช่น อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้น[40] การดักฟัง[41] การแฝงตัวในองค์กร[42] อำนาจในการไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนฯ[43] เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนของตำรวจ ทำให้คดีสำคัญๆ หรือคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องหรือพัวพัน หลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายไปได้ ทั้งๆ ที่รู้กันโดยทั่วไปว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดจริงแต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาลงโทษได้

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ จะมีกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (ปศท.) หรือเดิมคือกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเสริมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการสอบสวนความผิดที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวเนื่องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการกระทำความผิดโดยใช้คอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยีอื่น หรือการกระทำผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องดังกล่าว[44]

---

[40] พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 24.

[41] แหล่งเดิม. มาตรา 25.

[42] แหล่งเดิม. มาตรา 27.

[43] แหล่งเดิม. มาตรา 29.

[44] สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2549 , จาก **http://www. ecotecpolice.com**

แต่เขตอำนาจในการสอบสวนของหน่วยงานดังกล่าวค่อนข้างจำกัด เนื่องจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (ปศท.) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ ในขณะที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีขอบเขตความรับผิดชอบดำเนินคดีความผิดที่เป็นคดีพิเศษทั่วราชอาณาจักร โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวน หาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันและปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีมิติในลักษณะเป็นกฎหมายเชิงบริหารงานคดี กล่าวคือ เป็นกฎหมายกลางที่จะเป็นเครื่องมือในการสนธิกำลังและบูรณาการทั้งภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เพื่อปฏิบัติการเชิงรุกต่ออาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ[45]

ในด้านของบุคลากร กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นองค์กรสหวิชาชีพปฏิบัติงานในเชิงรุก มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในหลากหลายสาขาวิชาชีพ เช่น ผู้เชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ การเงิน การธนาคาร ภาษีอากร เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งบุคลากรดังกล่าวจะทำงานเป็นทีม โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย อันได้แก่ ปฏิบัติงานในลักษณะบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การสนธิกำลังกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การแต่งตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษ เป็นต้น

ด้วยองค์ประกอบต่างๆ ดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นหน่วยงานใหม่ซึ่งเป็นที่คาดหวังของประชาชนว่าจะเป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่ดี สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษตระหนักถึงหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างดีและได้ยึดถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญในการสอบสวนคดีพิเศษ[46] ดังนี้

"เจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดให้มีงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมเป็นหัวใจสำคัญของการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน แต่พบว่าระบบการสอบสวนในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขความบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีบางประเภทได้ รวมทั้งระบบการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

---

[45] ธาริต เพ็งดิษฐ์ ก เล่มเดิม. หน้า 33.

[46] **คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.** (2548). หน้า 2-3.

อาญายังไม่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ซับซ้อน ทั้งที่สังคมและปัญหาอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในแบบต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ที่ระบบเทคโนโลยี การสื่อสารและการเดินทางติดต่อของมนุษยชาติอย่างไร้พรมแดน หากไม่มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนให้ทันสมัยแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากระบบการสอบสวนแล้ว สำหรับความรอบรู้คดีอาชญากรรมนั้น พนักงานสอบสวนเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถรอบรู้ได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับอาชญากรที่ได้พัฒนาลักษณะและรูปแบบการกระทำความผิดโดยตลอด ในการค้นหาความจริงจึงต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษเข้ามาร่วมทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นไปตามหลักในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลจากแนวคิดข้างต้น จึงจำเป็นต้องจัดระบบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพ”

เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการสอบสวนคดีพิเศษขึ้น อาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยกำหนดให้มีวิธีการสืบสวนสอบสวนเป็นพิเศษนั้นเป็นไปเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบสวนคดีที่มีรูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน หรือคดีที่มีความสำคัญให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ

3.3.2 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบทั่วราชอาณาจักร

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีจำเป็น อธิบดีจะสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้

ในการปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสาม ให้ผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด”

จึงกล่าวได้ว่า หลักการทั่วไปในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ[47] มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเมื่อทำการเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม ดังนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงมีอำนาจสอบสวนเฉพาะความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เท่านั้น

ส่วนเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ[48] มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้นให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย โดยเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในงานสอบสวนตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณี

---

[47] พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 3 พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หมายความว่า อธิบดี รองอธิบดี และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

[48] พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 3 เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ หรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้นั้น ก็เพื่อความสะดวกในกรณีต้องปฏิบัติหน้าที่โดยจำเป็นเร่งด่วน

3.3.3 อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มเติมมาตรการพิเศษเพื่อใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดที่แตกต่างจากที่เคยปฏิบัติกันมา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษได้ ดังนี้

1. การบูรณาการในการประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่างๆ

มาตรา 22 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้ กคพ.มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ การดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผลกระทบของการกระทำความผิดและประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง ในกรณีนี้อาจกำหนดให้กรณีใดต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ

(4) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

เมื่อมีข้อบังคับตามวรรคหนึ่งแล้วให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดนั้น ถ้าข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง สำหรับคดีพิเศษในเรื่องใดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะตกลงกัน เว้นแต่ กคพ.จะมีมติเป็นอย่างอื่น”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดช่องทางในการบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในการประสานการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานอื่นของรัฐกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ การแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันมีข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2547 บังคับใช้อยู่

2. อำนาจในการค้นโดยไม่มีหมายค้น

มาตรา 24 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเนื่องจากการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไปหรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(2) ค้นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

ฯลฯ

(5) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) (3) และ (4)

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติตามข้อบังคับที่ กพค. กำหนด เฉพาะการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง (1) นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้น รายงานเหตุผล และผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควร และเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งมอบสำเนาหนังสือนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลากลางคืนภายหลังพระอาทิตย์ตก พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปด้วย

ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนาบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อตามวรรคสาม และสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์ที่ยึดหรืออายัดต่อศาลจังหวัดที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้น หรือศาลอาญาในเขตกรุงเทพมหานครภายในสี่สิบแปดชั่วโมงหลังจากสิ้นสุดการตรวจค้นเพื่อเป็นหลักฐาน

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษระดับใดจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจะต้องได้รับอนุมัติจากบุคคลใดก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด โดยทำเอกสารให้ไว้ประจำตัวพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้ได้รับอนุมัตินั้นและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้นั้นต้องแสดงเอกสารดังกล่าวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง”

อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้นนั้น เป็นอำนาจลักษณะเดียวกับอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545) มาตรา 14 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 38 เจ้าพนักงานสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบของศาล แต่ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ปรากฏรายละเอียดตามบทบัญญัติในมาตรานี้และข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้คือเช่นว่า

เจ้าพนักงานผู้ค้นต้องแสดงความบริสุทธิ์ก่อนค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นให้ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่นั้นๆ ทราบ และรายงานผลการตรวจค้นตลอดทั้งบัญชีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต่อศาลด้วย

3. อำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตลอดจนบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ

มาตรา 24 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

(3) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆมาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(5) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) (3) และ (4)

ฯลฯ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษระดับใดจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจะต้องได้รับอนุมัติจากบุคคลใดก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด โดยทำเอกสารให้ไว้ประจำตัวพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้ได้รับอนุมัตินั้น และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้นั้นต้องแสดงเอกสารดังกล่าวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง"

อำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียก สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตลอดจนบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ ส่งบัญชีเอกสารหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา รวมทั้งยึดอายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือสิ่งที่ส่งมาดังกล่าวนั้น มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำขอของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

มาตรา 41 บัญญัติว่า "ผู้ใดไม่ให้ความสะดวกหรือไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

4. อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 25 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใด ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือและยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการกระทำความผิด หรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ภายหลังที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้วให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวน หรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้นส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด"

มาตรา 26 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 25 เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 25 และเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล" และตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการเก็บรักษา การใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาและการทำลายข้อมูลข่าวสารอื่น พ.ศ. 2547

อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของบุคคลโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ อาจจะเป็นการดักฟังโทรศัพท์ การลักสัญญาณแฟกซ์ การดักกรองข้อมูลที่ส่งทางอิเล็คทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งหลายประเทศมีกฎหมายรับรองให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรงบางประเภท เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน[49] เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545) และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจดักฟังทางโทรศัพท์ได้เฉพาะกรณีไป แต่ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็สามารถใช้มาตรการดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงบัญญัติให้ศาลเป็นผู้อนุญาตในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นหลักการเดียวกับหลายๆ ประเทศ และกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย

5. อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนและการทำหลักฐานเท็จ

มาตรา 27 บัญญัติว่า "ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ"

---

[49] อรรณพ ลิขิตจิตถะ. (2542, กันยายน). "แนวคิดการบัญญัติกฎหมายดักฟัง." **บทบัณฑิตย์, เล่ม 55, ตอน 3.** หน้า 146. จาก **http:// www.ago.go.th** โจฮัน ปีเตอร์ วิลเฮม ฮิลเกอร์. **มาตรการสืบสวนสอบสวนคดีองค์กรอาชญากรรมในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมันนี.** สัญชัย กรุงกาญจนา. (แปล). วิพล กิติทัศนา. (บรรณาธิการ). และ William P. Schaefer. **การปราบปรามองค์กรอาชญากรรม: กรอบกฎหมายและกฎระเบียบ.** อำนาจ เนตยสุภา. (แปล). วิพล กิติทัศนาสรชัย. (บรรณาธิการ).

ประกอบกับข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐานและการแฝงตัว พ.ศ. 2548 กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นผู้อนุมัติให้บุคคลใดเข้าไปแฝงตัว รวมทั้งทำหลักฐานเอกสารใดๆ เพื่อประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวนตามที่ได้รับมอบหมาย

การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรานี้ มีหลักเกณฑ์ป้องกันการใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ. 2548 กล่าวคือ หากใช้อำนาจดังกล่าวไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้นั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและต้องรับโทษตามกฎหมาย

ดังกล่าวแล้วว่า บรรดาอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษนั้น มีการทำงานเป็นระบบโยงใยเครือข่าย ใช้เทคโนโลยีระดับสูง หากพนักงานสอบสวนไม่มีมาตรการพิเศษที่มีกฎหมายรองรับ การสืบสวนสอบสวนย่อมทำได้ยาก เพื่อประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเช่นว่านี้ การแฝงตัวเป็นมาตรการในการสอบสวนที่ใช้ในหน่วยงานสอบสวนของต่างประเทศ เช่น หน่วยงาน FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นยังปรากฏหลักการดังกล่าวในกฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศเยอรมันนี มาตรา 110 a – 110 e ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปแฝงตัวในองค์กรได้สำหรับความผิดบางประเภท[50]

6. อำนาจในการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์

มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้การมีและใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน และยุทธภัณฑ์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด”

---

[50] จาก **http:// www.ago.go.th** โจฮัน ปีเตอร์ วิลเฮม ฮิลเกอร์. **มาตรการสืบสวนสอบสวนคดีองค์กรอาชญากรรมในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมันนี.** สัญชัย กรุงกาญจนา. (แปล). วิพล กิติทัศนา. (บรรณาธิการ).จาก **http:// www.fbi.gov.**

7. การตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษ

มาตรา 30 บัญญัติว่า "ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษคดีใดมีเหตุจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ อธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น เป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษได้

ให้ที่ปรึกษาคดีพิเศษได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงยุติธรรม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง"

8. การกำหนดให้มีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา 31 บัญญัติว่า "ค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกเงินทดรองจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง"

ซึ่งในปัจจุบันมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และวิธีการเบิกจ่ายเงินทดรองจ่ายตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2548 ใช้บังคับ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายที่ทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9. การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษได้

มาตรา 33 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะรัฐมนตรีอาจเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ สำหรับการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้ง"

10. การกำหนดให้มีพนักงานอัยการและอัยการทหารมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมหรือเข้าร่วมในการสอบสวน

มาตรา 32 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณีก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด"

ซึ่งกรณีนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

จะเห็นได้ว่า ใน พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรการพิเศษและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนมากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนหน่วยงานอื่นๆ ก็เพื่อประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบทั้งจากผู้บังคับบัญชา และหน่วยงานภายนอก เช่น ศาล เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ตามความในมาตรา 10 (5) แห่ง พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพส.) กำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิด ซึ่งในทางปฏิบัติแต่ละสำนักคดีต้องรายงานผลการดำเนินคดีพิเศษ การใช้มาตรการพิเศษ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีพิเศษในแต่ละเดือนให้ทราบด้วย ทั้งนี้ ใน พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ยังมีบทกำหนดโทษในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งต้องระวางโทษหนักสองเท่าหรือสามเท่าแล้วแต่กรณี

3.3.4 ลักษณะของคดีพิเศษ

ความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หมวดที่ 3 การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ มาตรา 21 บัญญัติว่า

"คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 21 แล้ว อาจสรุปลักษณะสำคัญของคดีพิเศษได้ 4 ประการ[51] ดังนี้

---

[51] ธาดา ธรรมธร. (2547, 16 มีนาคม). “กรมสอบสวนคดีพิเศษ FBI เมืองไทย.” **วารสารข่าวกฎหมายใหม่, ปีที่ 1, ฉบับที่ 24.**

(1) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กระทำต่อระบบการเงิน การธนาคาร การค้า การพาณิชย์ การหลีกเลี่ยงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(2) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์หรืออาชญากรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่กระทำการลักลอบ แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือทำลายข้อมูลหรือระบบปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ

(3) อาชญากรรมที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการกระทำผิดที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นองค์กร มีเครือข่ายทั้งภายในและระหว่างประเทศรวมทั้งผู้กระทำผิด มักได้แก่ ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เช่น ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ขบวนการค้ามนุษย์ และการค้ายาเสพติด

(4) คดีใหญ่ๆ ที่มีผู้ทรงอิทธิพลเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

และจากบทบัญญัติในมาตรา 21 นี้ อาจแบ่งประเภทของคดีพิเศษได้เป็น 4 ประเภท

ประเภทที่ 1 ความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) มีลักษณะดังนี้

1. คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

2. คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

3. คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

4. คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

โดยคดีความผิดทางอาญาลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังกล่าวมานี้ ต้องเป็นความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติ 22 ฉบับ ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดตามประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ด้วย ซึ่งได้แก่

(1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์

(6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม

(9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า

(11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร

(13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

(19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

(22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นอกจากความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติทั้ง 22 ฉบับนี้แล้ว ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรค 1 (1) เป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(1) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

โดยมีรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดตามบัญชีท้ายประกาศ กคพ. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2547) เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ประเภทที่ 2 ความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรค 1 (2) ได้แก่ ความผิดอาญาอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่[52] กรณีความผิดทางอาญาตามมาตรา 21 วรรค 1 (2) มักจะเป็นคดีอาญาที่เกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือ เป็นคดีที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานจึงจะเกิดผลดีต่อทางราชการ เป็นต้น

ตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ 4 ผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษ คือ

(1) กรรมการคดีพิเศษ[53]

(2) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ซึ่งคดีความผิดทางอาญาที่ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ ได้แก่ การรื้อฟื้นคดีเพชรซาอุ คดีฆาตกรรมนายเจริญ วัดอักษร เป็นต้น

ประเภทที่ 3 คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและยังไม่ถึงที่สุดในวันที่ พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ แล้ว กคพ. มีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีเงื่อนไขและองค์ประกอบครบตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่เกิดก่อนวันที่ 22 กรกฎาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) ฉบับที่ 1 สำหรับกฎหมาย 22 ฉบับแรก และที่เกิดก่อนวันที่ 28 มกราคม 2548 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนด

---

[52] ดูพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 5.

[53] แหล่งเดิม.

รายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรค 1 (1) ฉบับที่ 2 สำหรับกฎหมาย 5 ฉบับหลัง

ประเภทที่ 4 คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรค 2 คือ คดีที่เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวกัน แต่ผิดกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ จะต้องมีคดีพิเศษที่เป็นคดีประธานตามประเภทที่ 1-3 แล้วอยู่ในเงื่อนไขและเป็นกรณีดังต่อไปนี้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวน และให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ

(1) คดีที่เป็นการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นด้วย

(2) คดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและความผิดเรื่องใดเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดเรื่องอื่นด้วย

ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะความผิดดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดควรจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากต้องแยกดำเนินการอาจเกิดความลักลั่น ล่าช้า และเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานได้

กล่าวโดยสรุป คดีพิเศษมีลักษณะเป็นคดีที่ก่อความเสียหายต่อสังคมและประชาชนอย่างมาก โดยคดีพิเศษอาจเกิดจากกระบวนการร้องทุกข์กล่าวโทษจากบุคคลอื่น หรือเกิดจากกระบวนการสืบสวนก่อนเกิดเหตุเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแล้วพบการกระทำความผิดหรือเกิดจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นสืบสวนสอบสวนแล้วปรากฏว่าเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิเศษและได้ส่งมอบสำนวนการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการต่อไป นอกจากนั้นยังอาจเกิดจากการร้องขอให้คดีอาญาทั่วไปที่ไม่ได้เป็นคดีพิเศษ โดยสภาพเป็นคดีพิเศษโดยอาศัยอำนาจ กคพ.

ทั้งนี้แนวทางในการพิจารณาว่าควรรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่นั้น กคพ. จะยึดหลักลักษณะแห่งการกระทำความผิดตามมาตรา 21 (ก)-(ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือเป็นกรณีที่มีเหตุผลพิเศษอื่น เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานพอรับฟังได้ว่าหากยังคงสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเดิมจะไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้และไม่มีวิธีการอื่นที่ดีกว่าการขอเป็นคดีพิเศษ[54] เป็นต้น

[54] **คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.** (2548). หน้า 45.

บทที่ 4
วิวัฒนาการบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

จากที่ได้ศึกษาถึงความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาทำให้เข้าใจได้ว่าระบบอัยการเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหา เป็นผลให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษา โดยให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบอัยการนั้นแยกตัวมาจากตุลาการ โดยที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงควรมีบทบาทหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริง

4.1 บทบาทอัยการในการสอบสวนก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น เดิมมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีแบบไต่สวน จะเห็นได้ชัดเจนในสมัยกรุงสุโขทัยและในสมัยกรุงศรีอยุธยา การชำระคดียังมีลักษณะเป็นการให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง อำนาจชำระความสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ไม่มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาออกจากกัน ผู้ไต่สวนซึ่งในสมัยนั้น ได้แก่ พระมหากษัตริย์ จะเป็นผู้ดำเนินการเองตั้งแต่เริ่มคดี ยังไม่มีกลไกในกระบวนการยุติธรรมมาช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มี "อัยการ" ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามของรัฐแต่อย่างใด แม้ตามหลักฐานต่างๆ จะปรากฏว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยามีตำแหน่ง ”ยกบัตรหรือยกระบัตร” ประจำอยู่ตามหัวเมืองต่างๆ หัวเมืองละ 1 คน โดยถือว่าเป็นผู้แทนของกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รายงานการรักษาความยุติธรรมในหัวเมืองนั้นๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ และภายหลังตำแหน่ง ”ยกบัตรหรือยกระบัตร” นี้ ก็ได้พัฒนามาเป็นพนักงานอัยการในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าในสมัยนั้นจะมีกฎหมายกำหนดให้ยกบัตรมีบทบาทในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาโดยแจ้งชัด

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ของอัยการในปัจจุบันใกล้เคียงกับหน้าที่ของยกระบัตร จะเห็นได้จากพระไอยการอาชญาหลวง พ.ศ. 1895 มาตรา 139 ซึ่งได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของยกระบัตรไว้มากมายหลายประการโดยในส่วนงานตุลาการบัญญัติไว้ว่า หากราษฎรจะฟ้องคดีให้ร้องฟ้องแก่ยกระบัตร เมื่อยกระบัตรรับคำร้องไว้แล้ว ให้ส่งเรื่องไปพิจารณาด้วยความยุติธรรม เรื่องที่ราษฎรร้องฟ้องมานั้น ให้ยกระบัตรรับไว้เฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญ มิให้เอาความธรรมาธิกรณ์นครบาลมาพิจารณา ยกระบัตรจึงเป็นผู้รักษากฎหมายและตุลาการ ทั้งยังมีหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาตระลาการทำนองถ่วงดุลอำนาจเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและความยุติธรรม[1] ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อตำแหน่งยกบัตรนั้นได้รับการแต่งตั้งจากเสนาบดีกรมวังให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องบรรดาอรรถคดีที่เกิดในหัวเมือง แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่ามีอำนาจในการสอบสวนหรือไม่ แต่ก็สันนิษฐานได้ว่าอำนาจหน้าที่ของยกบัตรเกี่ยวกับบรรดาอรรถคดีที่เกิดในหัวเมืองในสมัยนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง ยกบัตรจึงควรที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาความตั้งแต่ต้นจนจบในฐานะที่เป็นผู้ไต่สวน ซึ่งหมายความว่ายกบัตรย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนด้วย ยกบัตรยังมีหน้าที่ในการสอดส่องดีร้ายของเจ้าเมืองและสอดส่องบรรดาอรรถคดีต่างๆ หากเห็นว่าราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในคดีใด ก็อาจยกขึ้นให้เจ้าเมืองพิจารณาได้ดังที่ มองสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ได้บันทึกความเป็นไปของเหตุการณ์บ้านเมืองไทยในสมัยนั้น และได้กล่าวถึงยกระบัตรไว้ว่า

"ออก-พระยกบัตร (Oc-Pra Jockebatest) เป็นทำนองอัยการแผ่นดินและมีหน้าที่สอดแนมความเคลื่อนไหวของเจ้าเมืองเป็นที่ตั้ง ตำแหน่งนี้ไม่สืบทายาทถึงบุตร ในหลวงทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย..."[2]

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ราษฎรมาร้องฟ้อง แต่กระนั้นในบรรดาหัวเมืองต่างๆ ก็ยังคงมียกบัตรทำหน้าที่เป็นผู้สอดส่องอรรถคดีอยู่เช่นเดิม อำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง "ยกกระบัตร" โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสอดส่องอรรถคดีความได้ถูกนำไปบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายตราสามดวง ซึ่งกำหนดว่า ยกกระบัตรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่ศาลตระลาการหรือกรมการเมืองได้พิจารณาไต่สวนแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยเริ่มมีการติดต่อค้าขายกับชาวต่างประเทศมากขึ้น ยกกระบัตรจึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาอีกประการหนึ่งด้วย

---

[1] สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2549, จาก **http://www.ago.go.th/html/attorney.html**

[2] แหล่งเดิม.

"อนึ่ง ราษฎรจะร้องทุกข์ก็ให้ร้องฟ้องแก่ยกระบัตร ก็ให้ยกระบัตรเอาคดีอันเขาร้องฟ้องนั้นให้พิจารณาจงเป็นสัตย์เป็นธรรมให้เห็นผิดและชอบ ตามพระราชธรรมนูญ" (อาญาหลวง, บรัดเล เล่ม 2 หน้า 232) "ให้ยกระบัตร มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาและอุทธรณ์ที่ศาลตระลาการหรือกรมการเมืองได้พิจารณาไต่สวนแล้ว" (พระราชกำหนด, บรัดเล เล่ม 2 หน้า 394-7) "ถ้าชาวต่างเมืองไปเป็นความด้วยชาวเมืองใดๆ ไซร้ ให้ยกระบัตรนำชี้แก่เจ้าเมือง" (พระราชกำหนดเก่า กฎที่ 23 บรัดเล เล่ม 2 หน้า 320-3) "คดีเกี่ยวกับชาวต่างประเทศฝรั่ง อังกฤษ วิลันดา แขกเทศแขกชวามลายู มักกะสัน ญวน จีน ที่เกิดในหัวเมืองใด ยกระบัตรได้พิจารณา" (พระธรรมนูญ ข้อ 7, บรัดเล เล่ม 1 หน้า 44)[3]

การดำเนินกระบวนพิจารณาความของไทยในสมัยนั้นไม่ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายจารีตนครบาลในการพิพากษาตัดสินคดีอาญา เช่น การทรมานให้รับสารภาพโดยวิธีบีบขมับ ตอกเล็บ จับมัดแช่น้ำตากแดด ฯลฯ ซึ่งชาวต่างประเทศมองว่าเป็นการกระทำที่รุนแรงและป่าเถื่อน ทำให้ประเทศไทยเสียอธิปไตยทางการศาล กล่าวคือ ต่างประเทศไม่ยอมให้คนสัญชาติของตนเองและคนในบังคับขึ้นศาลไทยเมื่อกระทำความผิดอาญา แต่ให้ขึ้นศาลกงสุลแทน ประเทศไทยจึงตกอยู่ภายใต้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Rights)

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้มีการปฏิรูปการปกครองและปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ พระองค์ทรงมีพระราชปรารภที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมว่า

"ในการทั้งปวงเหล่านี้ การยุติธรรมอันเดียวเป็นการที่สำคัญยิ่งใหญ่ เป็นหลักการชำระตัดสินความทุกโรงศาล เป็นเครื่องประกอบรักษาให้ความยุติธรรมเป็นไป ถ้าจัดได้ดีขึ้นเพียงใดประโยชน์ความสุขของราษฎรก็เจริญยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงได้ทรงพระอุตสาหะไต่สวนในพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่และการที่ลูกขุนได้กระทำแต่ก่อนๆสืบมาจนทุกวันนี้จนทราบแจ้งตลอดด้วยมหันตพริยญาณ แล้วทรงพระราชวินิจฉัยก่อนอย่างกฎหมายอย่างธรรมเนียมในประเทศที่ใหญ่ทั้งปวงที่ในทุกวันนี้ฤาชาปรากฏกันว่าราษฎรได้ความสุขเป็นอย่างยิ่งนั้นๆ โดยละเอียดตลอดแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่า การอย่างธรรมเนียมพิจารณาตัดสินความมากมายหลายศาลหลายกระทรวงและผู้มีอำนาจต่างๆ ทั้งปวงบังคับบัญชาว่ากล่าวเอาเองแทบจะทุกกระทรวงพนักงานสับสนปะปนกับราชการอื่นๆ นั้น เป็นเครื่องกีดกันในความยุติธรรมเกิดยาก จำเป็นจะต้องจัดรวมเข้าให้เป็นแห่งเดียวกันและจัดให้ผู้พิพากษามีหน้าที่พนักงาน แต่ที่จะบำรุงรักษาอยู่ฝ่ายเดียว

---

[3] สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2549, จาก **http://www.ago.go.th/html/attorney.html**

มิให้เกี่ยวในราชการอื่นๆ ได้ตัดเหตุในช่องทางการที่ไม่เป็นธรรมและเพิ่มเติมเปิดช่องโอกาสของการที่จะให้เจริญในทางยุติธรรมทุกอย่างที่คิดเห็นได้ ฯลฯ”[4]

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปกฎหมายก็เพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการต่อรองกับต่างประเทศเพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ประกอบกับความบกพร่องของวิธีพิจารณาคดีที่ล้าสมัยไม่เป็นธรรมของศาลไทยในขณะนั้น ทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับคดีความมักไม่พอใจผลคำชี้ขาดของศาล และใช้วิธีถวายฎีกาต่อพระองค์เป็นจำนวนมากเกือบจะประมาณ 120-130 ฉบับ รัชกาลที่ 5 ทรงแจกให้ตรวจชำระตามวิธีการโบราณที่เรียกว่า “ศาลรับสั่ง” ขึ้นมาช่วยชำระ แต่ก็ยังไม่ดีขึ้น เพราะคู่ความมักไม่พอใจในการตัดสินและถวายฎีกาต่อพระองค์อีก ทำให้มีผลเท่ากับพระองค์ต้องทรงตรวจชำระคดีความทั้งประเทศด้วยพระองค์เอง อันเป็นภาระอันหนักยิ่ง และทำให้พระองค์ได้ทรงทราบถึงความล้าสมัยและความล่าช้าของกระบวนวิธีพิจารณาคดีแบบโบราณที่ใช้อยู่ในขณะนั้น จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น รัชกาลที่ 5 จึงได้มีพระราชดำริให้จัดการ แก้ไขประเพณีการชำระความในปี ร.ศ. 103 เป็นต้นมา โดยทรงมอบหมายให้พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเป็นผู้ทรงวางโครงร่างการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเมื่อ ร.ศ. 109 โดยได้พัฒนาระบบกฎหมายทั้งกฎหมายสาระบัญญัติและกฎหมายสบัญญัติ โดยนำเอาระบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปมาเป็นรากฐาน โดยเป็นการจัดทำประมวลกฎหมายแบบ Codification แต่โดยที่รัชกาลที่ 5 ทรงส่งนักกฎหมายไทยไปศึกษายังประเทศอังกฤษหลายคน เมื่อกลับมาก็เสนอแนะให้ปฏิรูปกฎหมายตามระบบกฎหมายของอังกฤษและจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม โดยมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นกำลังสำคัญ โดยในการเสนอโครงร่างการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเป็นหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 มีการระบุถึงกรมอัยการไว้ในต้นร่างด้วย

“ข้อ ๖. กรมอัยการเป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์ เป็นทนายความในคดีความเป็นต้น คือ ความนครบาลซึ่งมีโทษลักษณะอาญาหลวงอันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรม ๑. เนติบัณฑิตย์ ๔. เสมียน เอก โท สามัญ”[5]

จะเห็นได้ว่าในการเสนอโครงร่างการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเห็นได้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการตั้งกรมอัยการก็เพื่อให้เป็นโจทก์ฟ้องคดี หรือ เป็นทนายความในคดีอาญาที่มีโทษหนัก

---

[4] ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2511). **การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช.** หน้า 47.

[5] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๕ ย เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม.

ในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม ร.ศ. 110 โดยนำศาลที่กระจัดกระจายในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน มีการจัดระบบงานศาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การสรรหาบุคลากรที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย มีความชำนาญด้านการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ต่อมามีการตั้งศาลโปรีสภาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลโปรีสภาเป็นศาลกองตระเวนสำหรับกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ. 111 แต่กระนั้นก็ยังมิได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้น ราษฎรยังคงฟ้องคดีกันเอง อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการตั้ง "กรมรับฟ้อง" ขึ้นในกระทรวงยุติธรรมตามประกาศกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 2 กันยายน ร.ศ.111 ทำหน้าที่ตรวจรับฟ้องของราษฎร

ภายหลังการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและปรับปรุงระบบศาลใน ร.ศ. 110 นั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาในศาลกงสุล กล่าวคือ การจัดตั้งกรมอัยการและการให้อัยการได้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น มูลเหตุที่แท้จริงมาจากผลกระทบของการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศซึ่งมีสิทธิภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยนั่นเอง ดังปรากฏจากรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง "บุคคลตามนิติสมมตในเมืองไทย" มีความตอนหนึ่งว่า

"มีสาเหตุอีกอย่างหนึ่ง ที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคลโดยนิติสมมตสว่างขึ้นดังนี้คือ เมื่อก่อน ร.ศ. 112 เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศสมีสัปเยก(คนในบังคับฝรั่งเศส)ในเมืองไทยมาก สัปเยกมากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใดราชการก็รู้สึกติดขัด เปนกับว่าใครทำร้ายสัปเยกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้งข้อวิวาทกับราชการไทยจับจำเลยได้ก็จับมาชำระทำโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสงสัยในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เปนเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่งให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเปนโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสัปเยกเปนจำเลย ศาลกงสุลชำระ รัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเปนโจทก์ฟ้องถ่อมตัวเปนราษฎรไปเปนโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้ แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้หนึ่ง ให้ศาลไทยและศาลกงศุลเปนกลางชำระ..."[6]

---

[6] กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. (2496, 7 สิงหาคม). "นิติบุคคลในประเทศ." **นิติวิทยาสาร.** หน้า 71.

และในสมัย ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) นี้ ก็ได้มีการตั้งกรมอัยการขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาแทนราษฎร ถือว่าเป็นจุดกำเนิดของการแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีในศาลแทนรัฐ โดยได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยกรมอัยการเมื่อแรกตั้งนี้มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาเฉพาะอัยการในกรุงเทพฯ ปรากฏตามหนังสือธรรมสาตรวินิจฉัย เล่ม 2 ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 มีความว่า

"ในปี ร.ศ.112 โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม ให้หลวงรัตนาญัป์ติเป็นอธิบดีกรมอัยการซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้นใหม่นี้ มีหน้าที่ราชการเป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินให้ศาลทั้งปวง ณ สนามสถิตย์ยุติธรรม และศาลกงสุลต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีทนายหลวงหลายๆ คนไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม จึงตั้งให้นายมี 1 นายจัน 1 นายโหมด 1 นายสอน 1 นายแสง 1 นายเขียน 1 เป็นเนติบัณฑิต (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นทนายหลวงรับราชการอยู่ในกรมอัยการ แต่นายมีเนติบัณฑิตนั้นโปรดให้ว่าที่ "ราชมนตรี" (หรือ หมอกฎหมายชั้นสูง) ด้วย"[7]

ในการตั้งกรมอัยการขึ้นนี้ ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ และสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังจะเห็นได้จากคดีพระยาสีหราชเดโชชัยว่า ผู้ทำหน้าที่อัยการ คือ เจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรม และจากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษา ปรึกษาข้อปัญหาขัดข้องมีความว่า

"ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาข้อขัดข้องในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษา และอธิบดีกรมอัยการปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษาอรรถคดีเป็นอเนกประการ ให้ไต่ถามบรรทัดอันเที่ยงตรงคนแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน และในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการ หรือราชบัณฑิต หรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็นเคลิกสำหรับจำหน่ายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง"[8] และ

"เมื่อวันที่ 5 เมษายน ร.ศ. 116 กระทรวงยุติธรรมสั่งย้ายหลวงรัตนาญัป์ติอธิบดีกรมอัยการซึ่งภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น "ขุนหลวงพระไกรสี" เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลพระราชอาญา ท่านดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ปีเศษก็ได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น "ขุนหลวงพระยาไกรสี" และต่อมาได้สับเปลี่ยนกันเช่นนี้อีกหลายท่าน เช่น นายบุญช่วย วนิกกุล (พระยาเทพวิทูรฯ) อธิบดีกรมอัยการย้ายไปเป็นประธานศาลฎีกา นายปลอดวิเชียร ณ สงขลา (พระยามานวราชเสวี) ย้ายจากอธิบดี

---

[7] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 11.

[8] แหล่งเดิม. หน้า 12.

ผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศไปเป็นอธิบดีกรมอัยการ นายพิน คุณะเกษม (พระสารการประสิทธิ์) ย้ายจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการ เป็นต้น”[9]

สำหรับในหัวเมือง เมื่อมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นตามหัวเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ทรงมอบหมายให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งอัยการหัวเมืองขึ้นประจำศาลหัวเมืองด้วย โดยในการประชุมสมุหเทศาภิบาลได้ตกลงกันเรื่องการจัดศาลหัวเมืองและการตั้งอัยการเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 114 สรุปความได้ว่า

“การตั้งอัยการนั้นแล้วแต่เหตุการณ์ ถ้ามีการที่จะให้ทำเสมอก็ควรตั้งไว้เป็นประจำ ถ้ามีงานเป็นครั้งคราวก็ควรตั้งไว้เป็นครั้งคราว และในการที่อัยการเป็นโจทก์ว่าความแทนราษฎรในคดีอาญานั้น ถ้าได้เบี้ยสินไหมค่าปลุกตัวก็ให้ยกแก่ญาติพี่น้องของคนที่ถูกอันตราย อนึ่งในการจัดตั้งอัยการนี้ ถ้าคนทำไม่พอจะหาทนายความช่วยเป็นครั้งคราวก็ได้ และตกลงกันว่าอัยการจะรับว่าความอื่นๆ เป็นส่วนตัวไม่ได้”[10]

อำนาจหน้าที่ของอัยการในระยะเริ่มแรกนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ดังนี้

“อธิบดีและเจ้าพนักงานในกรมอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนิชำนาญแม่นยำดีมาตั้งเป็นราชมนตรี และเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการ กรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวง หรือกรมต่างๆ เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นด้วยบุคคลใดๆ จำเพาะแต่ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นทนายว่าความให้ข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวง หรือกรมต่างๆ ในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญาตามที่กำหนด ฯลฯ”[11]

สำหรับการพิจารณาคดีในหัวเมือง เมื่อมีการตั้งศาลยุติธรรมขึ้นตามหัวเมืองก็ได้มีการตั้งอัยการประจำศาลในเวลาต่อมา โดยอัยการหัวเมืองนี้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมสมุหเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 31 มกราคม ร.ศ. 114 ได้มีการประชุมตกลงวิธีการฟ้องความแผ่นดิน และยกตัวอย่างว่า

---

[9] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. แหล่งเดิม.

[10] แหล่งเดิม. หน้า 15.

[11] แหล่งเดิม. หน้า 11-12.

"เมื่อกำนันพัน ทนายบ้านมาแจ้งต่อผู้ว่าราชการเมือง สืบรู้ว่าคนหนึ่งรับโค กระบือจากโจรผู้ร้าย มีผู้รู้เห็นมาก แต่ไม่มีโจทก์ฟ้องร้อง ผู้ว่าราชการเมืองควรให้อัยการฟอกซักผู้แจ้งความ ถ้าเห็นมีหลักฐานพอจะสืบเสาะหาพยานประกอบคดีที่จะฟ้องร้องเอาโทษผู้ผิดได้ ก็เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะเก็บรวบรวมหลักฐานต่างๆ จะสืบเสาะเอง หรือจะขอให้พนักงานอื่น มีตำรวจเป็นต้น ช่วยสืบเสาะ จนเห็นมีหลักฐานพอลงโทษได้ ก็นำขึ้นเสนอผู้ว่าราชการเมืองๆ เห็นชอบแล้ว อัยการก็ยื่นฟ้องในนามผู้ว่าราชการเมืองเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลทีเดียว"[12]

จึงกล่าวได้ว่า เมื่อครั้งมีระบบอัยการขึ้นในระยะเริ่มแรกก่อน ร.ศ. 115 อัยการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยจะเป็นผู้ทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนภายใต้กำกับดูแลของอัยการก็ได้ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของอัยการในนานาอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เนื่องจากการร่างประมวลกฎหมายนั้นใช้เวลานานและมีการโต้แย้งถึงระบบกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นแบบอย่าง ซึ่งในตอนแรกคณะกรรมการร่างกฎหมายเลือกที่จะใช้ระบบประมวลกฎหมายของภาคพื้นยุโรปมาใช้เป็นรากฐาน โดยร่างดังกล่าวกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งสอดคล้องกับระบบอัยการสากล แต่กลับถูกคัดค้านโดยนักกฎหมายไทยที่จบการศึกษาจากประเทศอังกฤษและนาย Crosby กงสุลใหญ่ของอังกฤษในสมัยนั้น ภายหลังจึงทรงโปรดเกล้าฯให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นอีกคณะหนึ่งโดยมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และในสมัย ร.ศ. 115 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 เพื่อใช้บังคับในระหว่างการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาล โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 นี้ใช้แบบอย่างวิธีพิจารณาความของอังกฤษในการยกร่าง จึงมีลักษณะเป็นระบบการกล่าวหา แต่ให้บทบาทโจทก์และจำเลยในการค้นหาความจริงเป็นหลัก[13] โจทก์จำเลยมีฐานะเท่าเทียมกัน แยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีออกจากกัน ศาลจะวางตัวเป็นกลางมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

---

[12] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. แหล่งเดิม. หน้า 15.

[13] ณรงค์ ใจหาญ. (2547). **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1). หน้า 29. กุลพล พลวัน. (2526, กุมภาพันธ์). "บทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นโจทก์." **วารสารอัยการ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 62.** หน้า 26.

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อัยการมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาโดยการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีผู้เป็นโจทก์ฟ้อง หรือคดีที่ผู้เสียหายไม่ติดใจดำเนินคดีต่อไปเท่านั้น ในส่วนของการสืบสวนสอบสวน พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ เจ้าพนักงานอำเภอ กำนัน กองตระเวน และกองไต่สวนโทษหลวงในกรุงและหัวเมืองเท่านั้น และให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดี หลักการดังกล่าวเท่ากับเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและหน้าที่ในการฟ้องร้องออกจากกันโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ในหมวด 2 ว่าด้วยการชำระความแผ่นดิน มาตรา 7 และ มาตรา 8 ซึ่งได้นำหลักเกณฑ์การฟ้องคดีในศาลโปรีสภาตามพระราชบัญญัติตั้งศาลโปรีสภาเป็นศาลกองตระเวนสำหรับกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ. 111 ข้อ 4 และข้อ 8 มาแก้ไขเพิ่มเติมให้รัดกุมยิ่งขึ้น ดังนี้

มาตรา 7 บัญญัติว่า “บรรดาความทั้งปวงซึ่งมีโทษหลวง เช่น ความหาว่ากบฏ ประทุษร้าย หาว่ากระทำผิดร้าย ฆ่าคนตาย ฯลฯ ถ้าได้มีคนใดคนหนึ่งเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาอยู่แล้ว แต่ผู้นั้นไม่ติดใจว่าความเรื่องนั้นต่อไปด้วยเหตุประการใดๆ ก็ดี ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการ”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานอำเภอ กำนัน กองตระเวน และกองไต่สวนโทษหลวงในกรุงและหัวเมืองสืบสวนหาคำพยานหรือสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานส่งมาให้กรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นเสมอไป”[14]

อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจหน้าที่ของอัยการหัวเมืองมีปรากฏในข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ความว่า

“หน้าที่ผู้รักษาพระอัยการซึ่งอยู่ในตำแหน่งยกระบัตรและแพ่ง คือ (ข้อ 1) ไต่สวนสืบสวนโจรผู้ร้าย (ข้อ 2) ฟ้องและว่าความแผ่นดิน (ข้อ 14) ยกระบัตรและบรรดาพนักงานอัยการตามหัวเมืองต้องปฏิบัติตามอนุมัติของผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาล (ข้อ 85) ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน (ข้อ 87) พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจแลหน้าที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายและสมัครพรรคพวกซึ่งล่วงพระราชอาญาฐานอุกฉกรรจ์และไต่สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้นและฟ้องร้องต่อโรงศาลให้พิพากษาโทษ

---

[14] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 9.

ผู้ล่วงพระราชอาญาตามกฎหมาย ทั้งคอยตรวจตราการลงพระราชอาญาแก่ผู้ผิดให้ต้องตามคำพิพากษา และมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อเห็นว่าศาลตัดสินไม่ถูกต้อง....."[15]

อำนาจหน้าที่ของอัยการหัวเมืองนั้นกว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ของอัยการกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการหัวเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหาหลักฐานพยานในคดีมีโทษหลวง และปราบปรามโจรผู้ร้าย จึงอาจกล่าวได้ว่าอัยการหัวเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และบังคับคดีอันเป็นหน้าที่ของอัยการที่สมบูรณ์

ความแตกต่างในเรื่องอำนาจการไต่สวนคดีอาญาเช่นว่านี้คงมีอยู่ตลอด จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่อัยการหัวเมืองและในกรุงเทพฯไว้ด้วยกัน โดยตัดอำนาจของอัยการในการไต่สวนพยานหลักฐานด้วยตนเองและการเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำผิดออก มีการวางหลักปฏิบัติราชการกรมอัยการให้พนักงานกรมอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในศาลสูง และให้มีพนักงานอัยการในสังกัดกรมสุรา กรมสรรพากร และกรมฝิ่น โดยที่ตำรวจนครบาลยังคงเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาในศาลโปรีสภา

นอกจากความแตกต่างในเรื่องอำนาจหน้าที่ของอัยการในกรมอัยการและอัยการหัวเมืองแล้วยังมีความลักลั่นในการบังคับบัญชา กล่าวคือ อัยการในกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนอัยการหัวเมืองสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้ประกาศรวมพนักงานอัยการ โดยโอนอัยการหัวเมืองมาสังกัดกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ตามประกาศรวมพนักงานอัยการ ลงวันที่ 11 มีนาคม 2458 อย่างไรก็ตาม ยังคงบัญญัติให้อัยการหัวเมืองเชื่อฟังบังคับบัญชาของข้าราชการผู้ใหญ่ในหัวเมือง และได้เปลี่ยนตำแหน่งอัยการหัวเมืองที่เรียกว่า "ยกกระบัตรมณฑล" และ "ยกกระบัตรเมือง" เป็น "อัยการมณฑล" และ "อัยการเมือง" ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2459 ปรากฏตามลายพระราชหัตถเลขาบันทึกประกอบการพิจารณาร่างประกาศรวมพนักงานอัยการ พ.ศ. 2458 ดังนี้

"อนึ่ง อัยการหัวเมืองที่ใช้เรียกกันมาว่า "ยกบัตร" นั้น เห็นว่าดูไม่มีมูลอย่างไร นอกจากที่สมมุติขึ้นคือๆ อย่างนั้นเอง ดูเหมือนกรมพระยาดำรงฯ จะต้องประสงค์แต่เพียงจะใช้ศัพท์เก่าเพื่อให้มีพร้อม เจ้าเมือง ปลัด ยกบัตร อย่างโบราณเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น เมื่อจะเปลี่ยนอัยการมาขึ้นกระทรวงยุติธรรมแล้วนั้น ควรจะเปลี่ยนเรียกตำแหน่ง "ยกบัตร" ว่า "อัยการ" และคำว่า

---

[15] รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ. (หน้า 2). แนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล)๙๑๙๔ ลว. ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด. และ วรรณวดี ศิริวัฒนา. (2525, เมษายน). "ลำดับสาระสำคัญของกฎหมาย กฎเสนาบดี ประกาศเกี่ยวกับอัยการก่อน พ.ศ. 2475." **วารสารอัยการ, 5.** หน้า 89.

"ยกบัตร" นั้น จะได้ยกไปใช้หน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งแล้วแต่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นเหมาะสมสืบไปกับราชทินนามที่ได้เคยเอามาใช้ตั้งยกบัตร..."[16]

ภายหลังการประกาศรวมพนักงานอัยการในปี พ.ศ. 2459 นี้ มีความขัดข้องในการปฏิบัติราชการ โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีบทบาทอย่างมากในหัวเมืองต่างๆ ประสงค์ที่จะให้มีตำแหน่งยกบัตรอย่างที่เคยมีมา เพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ปราบปรามโจรผู้ร้าย และเป็นผู้วินิจฉัยอรรถคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ด้วยเหตุผลทางการเมืองดังกล่าวจึงได้ประกาศรวมการปกครองท้องที่ และแบ่งปันหน้าที่ระหว่างระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม โดยโอนกรมอัยการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2465 ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ก็ยังคงปรากฏตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 และพุทธศักราช 2495 ซึ่งบัญญัติไว้ว่ากรมอัยการเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

สำหรับการใช้มาตรการบังคับนั้น ได้กล่าวมาแล้วว่าตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มาตรา 1 กำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับและสั่งขังบุคคล

ต่อมาในระหว่างการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีข้อโต้แย้งที่สำคัญคือ การให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนนั้นแตกต่างจากระบบของอังกฤษและระบบที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ต้องอาศัยบุคคลที่มีความสามารถสูงมากในการปฏิบัติหน้าที่อัยการซึ่งอาจหาได้ยากในชนบทที่ห่างไกล อีกทั้งร่างดังกล่าวยังมิได้จำกัดเวลาการสอบสวนของอัยการเอาไว้อีกด้วย ซึ่งตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เจ้าพนักงานต้องส่งตัวจำเลยมาศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่มีการจับกุมตัว (ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115) คณะกรรมการร่างฯ จึงแก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวกับอำนาจสอบสวนคดีอาญาเสียใหม่ โดยพยายามประนีประนอมกับข้อคัดค้านของสถานทูตอังกฤษด้วยการนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแอฟริกาใต้มาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากประมวลกฎหมายของแอฟริกาใต้เป็นการผสมผสานระหว่างระบบของอังกฤษและระบบภาคพื้นยุโรป จนกระทั่งร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2467 แต่ในช่วงนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายอื่นๆ หลายอย่าง จึงทำให้ร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต้องยืดเยื้อมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

---

[16] ลายพระราชหัตถเลขาบันทึกประกอบการพิจารณาร่างประกาศรวมพนักงานอัยการ พ.ศ. 2458. **เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ ย.๑ เบ็ดเสร็จ** กระทรวงยุติธรรม.

ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2478 การประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้ไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือที่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 นี้ได้เปลี่ยนโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้แต่เดิมที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน ผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาลหรือผู้พิพากษา เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงได้มีการแยกอำนาจตุลาการในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องออกมาให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในส่วนนี้ อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการโดยนัยดังกล่าว และเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนมาใช้การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาแทน[17] กล่าวได้ว่าเราได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ ลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน

องค์กรอัยการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในคดีและทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เดิมเมื่อครั้งเริ่มมีอัยการขึ้นใหม่ในประเทศไทย อัยการสามารถดำเนินการตามบทบาทดังกล่าวได้โดยสมบูรณ์ เพราะอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตั้งแต่การสอบสวน เป็นโจทก์ฟ้องคดีและดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2 (5) บัญญัติว่า

"พนักงานอัยการ หมายความถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นว่านั้นก็ได้"

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของอัยการตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ถูกจำกัดอยู่เพียงอำนาจหน้าที่ในการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ ไม่มีอำนาจเริ่มทำการสอบสวนเอง อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับนี้ได้แยกโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีในศาลออกจากกันตามหลักสากล โดยอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนโดยมีบทบัญญัติบางมาตราที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีบางประเภทดังจะได้กล่าวต่อไป

---

[17] คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 33.

4.2 บทบาทอัยการในการสอบสวนความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 การดำเนินคดีที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรเป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยหน้าที่อัยการหัวเมือง พ.ศ. 2459 ว่าด้วยการฟ้องคดีข้อ 4

"เมื่อใดความผิดซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งประมวลอาญาได้เกิดขึ้นในเมืองต่างประเทศ การว่าคดีนั้นย่อมเป็นหน้าที่ของอัยการตำบลซึ่งจำเลยถูกจับหรืออัยการแห่งตำบลซึ่งกองตำรวจต่างประเทศได้พาผู้ต้องหาเข้ามาในเขต ถ้าอัยการผู้ได้รับสำนวนเป็นอัยการในจังหวัดหรือตำบลอื่นเห็นว่าคดีนั้นมิใช่เป็นหน้าที่ตนไซร้ ให้อัยการนำสำนวนนั้นขึ้นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้ส่งคดีนั้นคืนไปยังอัยการผู้มีหน้าที่"[18]

ภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 การดำเนินคดีนอกราชอาณาจักรเป็นไปตามความในมาตรา 20 บัญญัติว่า

"ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา"

กรณีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จึงเป็นคดีที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ การสอบสวนคดีความผิดดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้การควบคุมของอธิบดีกรมอัยการโดยที่อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีประเภทนี้จึงสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 มาตรา 13 และ มาตรา 14 ได้อีกด้วย

---

[18] ชัยรัตน์ กรรณิการ์. (2539). **อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร.**

มาตรา 13 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการกฎหมายเฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดๆ นอกจากพยานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่คู่ความฝ่ายนั้นยินยอมมาให้การต่อพนักงานอัยการโดยจะให้สาบานหรือปฏิญาณตัวก็ได้"

มาตรา 14 บัญญัติว่า "ในการออกหมายเรียกตามความในมาตรา 13 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการสอบสวน อธิบดีกรมอัยการอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนทำแทนได้ ซึ่งหมายความว่า เป็นการมอบหมายให้พนักงานสอบสวนในฐานะองค์กรมิใช่เป็นการมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งทำแทน และการดำเนินการของพนักงานสอบสวนยังต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีกรมอัยการในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าตามนัยแห่งมาตรา 18 วรรคท้าย แต่ในทางปฏิบัติหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ตามกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ลงวันที่ 14 กันยายน 2478 วางระเบียบให้เจ้าพนักงานที่รับแจ้งความแจ้งมายังอธิบดีกรมอัยการเพื่อขออนุมัติเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและในข้อ 1 วรรคสอง บัญญัติว่า

"ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนได้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้น เมื่อได้กระทำการสอบสวนแล้ว ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำ เพื่อจัดการตามอำนาจหน้าที่"

โดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อได้มีการมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแทนแล้ว ตามปกติสำนวนคดีนั้นจะถูกส่งตรงไปยังพนักงานอัยการประจำท้องที่เลยทีเดียว โดยอัยการสูงสุดไม่รับทราบผลของคดีแต่อย่างใด ทั้งในทางปฏิบัติ การที่อธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นมีน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) ชอบที่จะวางระเบียบให้มีการรายงานการดำเนินคดีต่อตนทุกคดี เพื่อจะได้ทราบถึงความเป็นไปของคดี และมีโอกาสเข้าแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ต้นมือ[19] หลักการดังกล่าวได้นำมาปรับปรุงแก้ไขไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 6 การสอบสวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ดังนี้

---

[19] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 428-429.

"ข้อ 28 (การร่วมสอบสวนในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย)

กรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย และได้มอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดแล้ว หากอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานอัยการในสำนักงานใดร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) หารือร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อวางแนวทางการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ปฏิบัติการ

(2) ร่วมสอบสวนพยานหรือผู้ต้องหา และเข้าร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นตามที่เห็นสมควร

(3) หากไม่เห็นพ้องด้วยกับการสอบสวนหรือการรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ของพนักงานสอบสวน ให้รายงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

(4) พิจารณาให้ความเห็นแก่พนักงานสอบสวนในกรณีที่พนักงานสอบสวนจะต้องใช้มาตรการบังคับกับบุคคลโดยการออกหมายอาญา เช่น หมายค้น หรือหมายจับ ยกเว้นในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนซึ่งพนักงานสอบสวนไม่อาจขอความเห็นจากพนักงานอัยการได้

(5) รายงานผลการสอบสวนให้พนักงานอัยการสูงสุดทราบเป็นระยะ

ข้อ 29 (การพิจารณาสั่งคดีเกี่ยวกับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร)

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อการสอบสวนในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานอัยการในท้องที่ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาสั่งคดีตามอำนาจหน้าที่ แล้วรายงานให้อัยการสูงสุดทราบ

ข้อ 30 (วิธีปฏิบัติในกรณีจะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา)

คดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย หากจะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ 31 (การรายงานผลคดี)

เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีความผิดตามความในส่วนนี้ ให้พนักงานอัยการส่งสำเนาคำพิพากษาแต่ละชั้นศาลและรายงานให้อัยการสูงสุดทราบโดยเร็ว"

และเพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการดำเนินคดี กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจหรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหามีหน้าที่ต้องรายงานคดีให้อธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) ทราบ และพนักงานสอบสวนดังกล่าวต้องดำเนินการสอบสวนไปในระหว่างรอคำสั่งจากอธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) กล่าวคือ จะต้องดำเนินการที่จำเป็นทุกอย่างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่คดีนั้น[20]

4.3 บทบาทอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

โดยหลักแล้ว การสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายตลอดจนเหตุบรรเทาโทษเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดี แต่กระนั้นก็ตามพนักงานอัยการอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไปก่อนที่จะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยหลักการแล้วการดำเนินการของพนักงานสอบสวนเป็นการดำเนินการเพื่อพนักงานอัยการ การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน[21]

มาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดั่งต่อไปนี้.....

..... พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป....."

จากบทบัญญัติในมาตรา 143 สามารถแยกพิจารณาบทบาทของพนักงานอัยการได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม

โดยที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวนก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นหรือในข้อเท็จจริงอื่นใดตามที่ต้องการได้

---

[20] คณิต ณ นคร ก แหล่งเดิม.

[21] แหล่งเดิม. หน้า 423.

โดยพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามและส่งสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมมายังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไว้ในหมวดที่ 2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนที่ 3 ข้อ 69 (การสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง)

"ก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้สั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาซักถามตามรูปคดี

ในคดีที่แม้จะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรพิจารณาพยานหลักฐานให้แน่ชัดเสียก่อนตามนัยแห่งวรรค 1"

ในทางปฏิบัติ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้นทำการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนจะให้ความสำคัญกับคดีนั้นเป็นลำดับรองลงไปจากคดีอื่นที่ทำการสอบสวนยังไม่เสร็จ และบางครั้งการที่พนักงานสอบสวนเดิมย้ายไปประจำที่อื่น มีผลทำให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคนใหม่ไม่รู้เรื่องเดิมมาแต่ต้น[22] ในแง่จิตวิทยา เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องใดขึ้นมาในแนวหนึ่งแล้วก็มักจะปักใจในแนวทางดังกล่าวตลอดไป เมื่ออัยการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมไปในทิศทางอื่น พนักงานสอบสวนอาจไม่เต็มใจสอบสวนหรือสอบสวนไม่เต็มที่[23] ทำให้การสอบสวนเพิ่มเติมมีข้อขัดข้องซึ่งปรากฏอยู่เสมอๆ ว่า อัยการต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำแล้วซ้ำอีกเนื่องจากผลของการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ตามความเห็นของพนักงานอัยการ และโดยที่บทบัญญัติในมาตรา 143 นั้น มิได้ให้อำนาจพนักงานอัยการทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง การสอบสวนเพิ่มเติมต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนจึงทำให้เกิดความล่าช้า

กรณีที่สอง การสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม

การที่พนักงานอัยการเห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้ซักถามนั้นไม่ถือว่าเป็นการสอบสวน คำพยานที่ได้จากการซักถามก็ไม่อาจรวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนได้ หากแต่เป็นเพียงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใช้ประกอบการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น หากพนักงานอัยการประสงค์จะให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนพนักงานอัยการต้องดำเนินการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม

---

[22] โกเมน ภัทรภิรมย์ ง (2533, 15 มกราคม). "เผยเหตุ....ดึงอำนาจสอบสวนจากมือตำรวจสู่อัยการ." **มติชน.** หน้า 3.

[23] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 96-97.

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการไม่นิยมให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาเพื่อซักถาม เพราะอาจแสดงถึงความไม่ไว้วางใจหรือข้องใจในประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในการประสานงานและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการซักถามพยานเพื่อบิดเบือนรูปคดี แต่บางคดีอัยการมีความจำเป็นต้องให้พนักงานสอบสวนนำพยานมาให้อัยการซักถามเอง เช่น ในคดีที่มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อน เช่น คดียักยอกฉ้อโกง ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งซึ่งมีประเด็นจะต้องซักถามมาก และพนักงานสอบสวนส่วนมากไม่มีความชำนาญในความผิดประเภทนี้[24]

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามไว้ในส่วนที่ 3 ข้อ 70 (การสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม)

"เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนก็ดี หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจหรือให้การขัดต่อความจริงก็ดี หรือเมื่อมีเหตุอื่นที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่าการซักถามพยานจะได้ความชัดแจ้งและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้

ในการซักถามพยาน พนักงานอัยการจะต้องกระทำร่วมกับหัวหน้าพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการที่มีอาวุโสถัดจากหัวหน้าพนักงานอัยการลงมาตามลำดับ และในกรณีที่พนักงานสอบสวนประสงค์จะฟังการซักถามด้วยก็ให้เปิดโอกาสให้ฟังได้ ทั้งนี้ให้พนักงานอัยการผู้ซักถามบันทึกถ้อยคำของพยานที่ซักถามตามแบบและวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยอนุโลม"

จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิได้มากขึ้น และโดยที่การซักถามพยานของอัยการมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างมาก กล่าวคือ พนักงานอัยการจะต้องกระทำร่วมกับหัวหน้าพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการที่มีอาวุโสถัดจากหัวหน้าพนักงานอัยการลงมาตามลำดับ และในกรณีที่พนักงานสอบสวนประสงค์จะฟังการซักถามด้วย ก็ให้เปิดโอกาสให้ฟังได้ คำพยานที่ได้จากการซักถามจึงน่าที่จะรวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนมีความสมบูรณ์มากขึ้นเป็นประโยชน์แก่พนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีได้รวดเร็วยิ่งขึ้นแล้ว คำพยานดังกล่าวก็จะสามารถใช้อ้างอิงในชั้นศาลได้ด้วยซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความทุกฝ่ายและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี

---

[24] เข็มชัย ชุติวงศ์ ข (2527). **การบริหารงานยุติธรรม.** หน้า 319.

4.4. บทบาทอัยการในการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพและการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

การชันสูตรพลิกศพ คือ การตรวจศพเพื่อหาสาเหตุของการเสียชีวิต[25]

การชันสูตรพลิกศพเป็นวิธีการในการตรวจร่างกายของผู้ตายเพื่อค้นพบถึงสาเหตุและพฤติการณ์ที่ทำให้เกิดการตายนั้นขึ้น[26] ซึ่งประกอบด้วย การตรวจดูศพภายนอก การผ่าศพ การตรวจดูภายใน แต่การชันสูตรพลิกศพที่เป็นกระบวนการบังคับตามกฎหมาย หมายถึง การตรวจดูศพภายนอกเท่านั้น[27]

การชันสูตรพลิกศพคดีวิสามัญฆาตกรรม เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติชันสูตรพลิกศพ พ.ศ. 2457 จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 150 เป็นครั้งแรกและได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการชันสูตรพลิกศพหลายครั้ง อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติชันสูตรพลิกศพ พ.ศ. 2457 มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติให้ชันสูตรพลิกศพการตายโดยฆาตกรรมอย่างวิสามัญกระทำโดยพนักงาน 3 คน ประกอบด้วย ข้าราชการหัวหน้ากรมหรือกองของพนักงานซึ่งทำให้ตายคนหนึ่ง ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่เลือกและตั้งคนหนึ่ง และข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งเจ้ากระทรวงยุติธรรมเลือกและตั้งอีกคนหนึ่ง เมื่อชันสูตรพลิกศพเสร็จแล้วให้รีบทำรายงานเสนอต่อผู้สำเร็จราชการมณฑลเพื่อมีคำสั่งภายใน 7 วัน[28]

(2) เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 150 ได้บัญญัติให้ชันสูตรพลิกศพร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ พนักงานสอบสวน แพทย์ และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

ต่อมามีข้อโต้แย้งว่า การให้ผู้พิพากษาเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพเพื่อเป็นหลักประกันในความถูกต้องยุติธรรมนั้น ในทางปฏิบัติไม่เกิดผลเท่าที่ควร เพราะเมื่อมีการแจ้งว่ามีการตายเกิดขึ้นกว่าผู้พิพากษาจะไปถึงที่เกิดเหตุ สภาพศพมักถูกเปลี่ยนแปลงหรือจัดไว้ในสภาพที่ไม่ตรงกับความจริง และการให้ผู้พิพากษาร่วมในการชันสูตรพลิกศพไม่มีผลในทางคดีมากนัก เพราะไม่ได้มีการตัดสินการกระทำของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ในการชันสูตรพลิกศพนั้นคณะกรรมการผู้ทำการชันสูตรพลิกศพมีหน้าที่แสดงความเห็นถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตายในเบื้องต้นเท่านั้น และที่สำคัญการให้ผู้พิพากษาซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่ต้องพิจารณาคดีดังกล่าวเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพเท่ากับเป็นการให้ผู้พิพากษารับในข้อเท็จจริง อาจทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันได้

---

[25] พรทิพย์ โรจนสุนันท์. (2547). **นิติเวชศาสตร์ การชันสูตรศพ.** หน้า 21.

[26] คนึง ฦาไชย ก (2543). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1). หน้า 355.

[27] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 471.

[28] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 130.

(3) ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 แก้ไขมาตรา 150 ให้การชันสูตรพลิกศพและการไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมต้องกระทำในศาล โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องและญาติผู้ตายมีสิทธิซักถามพยานที่พนักงานอัยการนำเข้าสืบและนำสืบพยานอื่นได้

เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้การชันสูตรพลิกศพและการไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมต้องกระทำในศาล ก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการดังกล่าว โดยให้สถาบันศาลเป็นหลักประกันความถูกต้องยุติธรรม

พนักงานอัยการยังไม่มีบทบาทในการชันสูตรพลิกศพโดยตรง กล่าวคือ ไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลหรือเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน หากแต่เป็นเพียงผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อไต่สวนในคดีดังกล่าวเท่านั้น พยานหลักฐานต่างๆ ที่นำมาใช้ไต่สวนในศาลเป็นพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งโดยปกติก็เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมหรือก่อให้เกิดการตาย ซึ่งไม่อาจทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ว่าการสอบสวนดังกล่าวจะเป็นไปอย่างถูกต้องยุติธรรมอย่างแท้จริง

(4) ต่อมามีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 333 พ.ศ. 2515 ข้อ 2 แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการชันสูตรพลิกศพและการไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมในศาล โดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่ายร่วมชันสูตรพลิกศพ คือ พนักงานสอบสวน แพทย์และพนักงานอัยการ

การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งถือว่าเป็นคนกลางเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพย่อมจะทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของพนักงานสอบสวนนั้นมีคนกลางคอยตรวจสอบและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังทำให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะการให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะแรกจะทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความต่อเนื่อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(5) ในปี พ.ศ. 2523 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2523 ยกเลิกความในมาตรา 150 โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับสาธารณสุขจังหวัด หรือแพทย์ประจำสถานีอนามัยหรือแพทย์ประจำโรงพยาบาลเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ และให้ไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมในศาล โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้อง

เหตุผลสำคัญที่แก้ไขให้มีการไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมในศาลเนื่องจากปรากฏว่าภายหลังประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายบางแห่งได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ เช่น เมื่อยิงราษฎรตายหรือทำร้ายราษฎรถึงแก่ความตายแล้วมักจะทำเป็นวิสามัญฆาตกรรม และสรุปสำนวนส่งอธิบดีอัยการวินิจฉัย โดยศาลไม่ต้องทำการไต่สวนก่อน

ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ตาย ญาติผู้ตายไม่สามารถนำพยานเข้ามาสืบ เป็นการให้อำนาจพนักงานสอบสวนมากเกินไป จึงได้กำหนดให้อัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ไต่สวนคดีวิสามัญฆาตกรรมในศาล

(6) ในปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ ปรับปรุงให้อัยการมีอำนาจเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ[29] แต่ในที่สุดก็ไม่มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยมีหนังสือที่ อส 0001/281 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2537 เกี่ยวกับเรื่องการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพของอัยการว่า

"โดยที่พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีอาญาในการดูแลฐานะความเป็น "ประธานในคดี" ของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันในความโปร่งใสหรือการถูกตรวจสอบได้ของกระบวนการยุติธรรม และโดยที่ในคดีที่มีการตายเกิดขึ้น กฎหมายกำหนดให้ทำการสอบสวนรวมทั้งการชันสูตรพลิกศพในกรณีที่ความตายเป็นผลแห่งการกระทำผิดอาญาและกฎหมายยังกำหนดด้วยว่า เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ต้องมีการชันสูตรพลิกศพและอาจมีการตรวจศพหรือผ่าศพโดยแพทย์หากจำเป็นเพื่อพบเหตุของการตาย

แม้ว่าในทางปฏิบัติตามปกติ พนักงานสอบสวนได้กระทำตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เพื่อยืนยันหลักประกันในความโปร่งใสหรือการถูกตรวจสอบได้ของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว พนักงานอัยการจึงต้องให้ความสำคัญกับการชันสูตรพลิกศพและการตรวจศพโดยแพทย์ตามบทบาทของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่า ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดจะต้องออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น ในการไต่สวนการตายพนักงานอัยการต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งจักต้องให้ความสำคัญกับการแจ้งกำหนดการไต่สวนให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลของผู้ตายทราบ รวมทั้ง

---

[29] คนึง ฦาไชย ก เล่มเดิม. หน้า 4.

ดูแลสิทธิของบุคคลดังกล่าวในการซักถามพยานและการนำสืบพยาน ไม่ว่าโดยตนเองหรือโดยทนายความของบุคคลนั้น”

(7) ในปี พ.ศ. 2542 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2542 เรื่องการชันสูตรพลิกศพ โดยในส่วนที่สำคัญคือ บทบัญญัติในมาตรา 150 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“.....ก่อนการชันสูตรพลิกศพ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบเท่าที่จะทำได้

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติในวรรคสองมาใช้บังคับ”

และในวรรคหก บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ”

โดยเหตุผลประการหนึ่งในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “เนื่องจากการชันสูตรพลิกศพในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ยังขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันของผู้ร่วมทำการชันสูตรพลิกศพอย่างแท้จริง นอกจากนี้วิธีการในการชันสูตรพลิศพและไต่สวนการตายของบุคคลยังเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ได้คุ้มครองสิทธิผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นญาติของผู้ตายอย่างเพียงพอ จึงได้แก้ไขโดยกำหนดตัวบุคคลผู้ร่วมทำการชันสูตรพลิกศพเสียใหม่ กล่าวคือ ให้พนักงานสอบสวนทำการชันสูตรพลิกศพร่วมกับแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ แพทย์ประจำโรงพยาบาลและแพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตามลำดับและให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการชันสูตรพลิกศพด้วย รวมทั้งปรับปรุงวิธีการในการชันสูตรพลิศพและไต่สวนการตายโดยศาลเพื่อให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ มีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นญาติของผู้ตายมากยิ่งขึ้น....”[30]

---

[30] สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2549, จาก **http: www. kodmhai.com**

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 8 คดีวิสามัญฆาตกรรม ได้วางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ว่า

"ข้อ 88 (อัยการกับคดีวิสามัญฆาตกรรม)

เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิบุคคลทุกฝ่ายในคดีวิสามัญฆาตกรรม เป็นเรื่องสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่จักอำนวยความยุติธรรมและก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่สังคม พนักงานอัยการต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายในคดีดังกล่าว ไม่ว่าเป็นผู้ถูกกระทำหรือเจ้าพนักงาน โดยเข้าร่วมชันสูตรพลิกศพรวมทั้งการไต่สวนการตาย ให้เป็นไปตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพ"

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพ พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2543

"ข้อ 11 ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายเข้าร่วมทำการชันสูตรพลิกศพยังสถานที่และวัน เวลาที่ได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวน

ก่อนดำเนินการชันสูตรพลิกศพ ให้พนักงานอัยการตรวจสอบให้ได้ความว่าพนักงานสอบสวนได้แจ้งให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบเท่าที่จะทำได้

ในกรณีที่ปรากฏว่า พนักงานสอบสวนยังไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคก่อน ให้พนักงานอัยการแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่าที่จะทำได้ แต่ถ้ามีความจำเป็นและมีเหตุผลอันสมควรที่พนักงานสอบสวนไม่สามารถปฏิบัติได้ ให้ชันสูตรพลิกศพไปได้ แล้วแจ้งให้พนักงานสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน"

จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพคดีวิสามัญฆาตกรรมนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางระเบียบปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขหลักการดังกล่าวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นและมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเป็นสำคัญ เพื่อให้ทราบสาเหตุการตายที่แน่ชัด เพื่อแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นเครื่องยับยั้งเจ้าพนักงานมิให้คิดกระทำการโดยมิชอบ[31] นอกจากนั้นยังเป็นไปเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างผู้ร่วมทำการชันสูตรพลิกศพ[32] มุ่งเน้นที่การตรวจสอบอำนาจรัฐ

---

[31] หยุด แสงอุทัย ข (ม.ป.ป.). **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศึกษาทางคำพิพากษาฎีกา.** หน้า 972. คนึง ฦาไชย ก เล่มเดิม. หน้า 358. คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 476.

[32] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2549, จาก **http:// www.kodmhai.com**

พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ[33] ดังนั้น พนักงานอัยการจึงควรต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ต้องพยายามค้นหาความจริงยิ่งกว่าการทำหน้าที่เป็นเพียงองค์คณะในการชันสูตรพลิกศพ

4.5 บทบาทอัยการในการสอบสวนเด็กตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ในปี พ.ศ. 2542 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2542 เรื่องวิธีสอบปากคำเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีในชั้นสอบสวนและการสืบพยานเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีในชั้นพิจารณาของศาล เพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ข้อ 12 ซึ่งมีหลักที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับตน[34]

บทบัญญัติที่แก้ไขมีดังนี้

มาตรา 133 ทวิ บัญญัติว่า “ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสามปี และผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กร้องขอ หรือในคดีทำร้ายร่างกายเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี การถามปากคำเด็กไว้ในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือพยานให้แยกกระทำเป็นส่วนสัดในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการถามปากคำนั้นด้วย

ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการทราบ

นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการถามปากคำอาจถูกผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจได้ หากมีกรณีดังกล่าวให้เปลี่ยนตัวผู้นั้น

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 139 การถามปากคำเด็กตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำดังกล่าว ซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยาน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งซึ่งมีเหตุอันควรไม่อาจรอนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการถามปากคำพร้อมกันได้ ให้พนักงานสอบสวนถามปากคำเด็กโดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามวรรคหนึ่งอยู่ร่วมด้วยก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอ

---

[33] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 480.

[34] ณรงค์ ใจหาญ ก เล่มเดิม. หน้า 271-272.

บุคคลอื่นไว้ในสำนวนการสอบสวน และมิให้ถือว่าการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กในกรณีดังกล่าวที่ได้กระทำไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

บทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ นำไปใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การจดบันทึกคำร้องทุกข์ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี (มาตรา 124) การสอบสวนผู้ต้องหาอายุไม่เกินสิบแปดปี (มาตรา 134 ตรี) การไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พยานเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีทั้งในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์และคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ (มาตรา 171) การชันสูตรพลิกศพ (มาตรา 155 วรรค 2)

มาตรา 133 ตรี บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้เด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือพยานชี้ตัวผู้ต้องหา ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวผู้ต้องหาในสถานที่ที่เหมาะสมและสามารถจะป้องกันมิให้ผู้ต้องหาเห็นตัวผู้เสียหายหรือพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหาดังกล่าวให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา 134 ทวิ บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้ต้องหามีอายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้.....”

ในปี พ.ศ. 2547 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยในส่วนของการสอบสวนเด็กได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

มาตรา 134/1 เป็นเรื่องที่บังคับให้พนักงานสอบสวนต้องจัดหาทนายให้ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือในคดีที่ผู้ต้องหามีอายุไม่เกิน 18 ปี ในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา

มาตรา 134/2 บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ และ 133 ตรี มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาอายุไม่เกิน 18 ปี”

ซึ่งหลักการสำคัญในมาตรา 133 ทวิ ก็คือ ในการสอบสวนผู้ต้องหาที่อายุไม่เกิน 18 ปี ให้แยกกระทำเป็นส่วนสัดในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการถามปากคำนั้นด้วย และจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการสอบสวนซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยาน

ส่วนหลักการสำคัญในมาตรา 133 ตรี คือ การจัดสถานที่ในการชี้ตัวให้เหมาะสมและสามารถจะป้องกันมิให้ผู้ต้องหาเห็นตัวพยานหรือผู้เสียหาย และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการชี้ตัวด้วย

มาตรา 134/4 บัญญัติว่า "ในการถามคำให้การผู้ต้องหา ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า

(1) ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การ ถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้การนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้

(2) ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้

ผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างใดก็ให้จดคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การเลยก็ให้บันทึกไว้

ถ้อยคำใดๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนก่อนมีการแจ้งสิทธิตามวรรคหนึ่งหรือก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา 134/1 มาตรา 134/2 และมาตรา 134/3 จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหานั้นไม่ได้"

บทบัญญัติในมาตรา 134/4 ได้กำหนดบท sanction ไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งเป็นบท sanction ที่อยู่ในแนวเดียวกับมาตรฐานสากล ที่มิได้ทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งหมด ดังนั้นผู้ที่มีหน้าที่ในการสอบสวนต้องระมัดระวัง

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่สำคัญ คือ เนื่องจากในปัจจุบันการถามปากคำเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีในฐานะผู้เสียหายหรือพยานในชั้นสอบสวนและการสืบพยานบุคคลซึ่งเป็นเด็กในชั้นศาลนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดวิธีปฏิบัติไว้เช่นเดียวกับกรณีของผู้ใหญ่ ในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนยังมีความชำนาญในด้านจิตวิทยาเด็กไม่เพียงพอ รวมถึงไม่ได้คำนึงถึงสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กที่อ่อนแอเท่าที่ควรและการใช้ภาษากับเด็กยังไม่เหมาะสม อันเป็นเหตุให้การถามปากคำเด็กส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเด็กและส่งผลให้การสอบสวนคลาดเคลื่อน ส่วนการสืบพยานในชั้นศาลเสมือนหนึ่งต้องตกเป็นเหยื่อซ้ำแล้วซ้ำเล่า คำถามที่ใช้อาจเป็นคำถามที่ตอกย้ำจิตใจของเด็กซึ่งบอบช้ำให้เลวร้ายยิ่งขึ้น ส่งผลให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบพยานคลาดเคลื่อนอีกเช่นกัน การจดบันทึกคำร้องทุกข์ การชันสูตรพลิกศพ การไต่สวนมูลฟ้องและการพิจารณาเกี่ยวกับเด็กก็อาจเกิดผลในทำนองเดียวกันได้ จึงได้มีการแก้ไขให้มีกระบวนการถามปากคำและสืบพยานสำหรับเด็กเป็นพิเศษ....ฯลฯ

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับวิธีการสอบสวนเด็กเพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับตนและต้องมีบุคคลที่เข้าใจเด็กรับฟังความคิดเห็นเขาด้วย ในชั้นสอบสวนหรือในชั้นพิจารณาบางกรณีเด็กจะต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เคยทำร้าย การให้การต่อหน้าคนจำนวนมาก กระบวนการสอบปากคำทั้งในชั้นสอบสวนและ

ในชั้นพิจารณาที่มีลักษณะเป็นทางการ ใช้ภาษากฎหมาย มุ่งตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของคำให้การ โดยให้โอกาสคู่ความซักค้านพยานได้อย่างเต็มที่ ล้วนแต่ทำให้เด็กเกิดความตื่นกลัว การถ่ายทอดเรื่องราวต่างๆ อาจคลาดเคลื่อน และอาจทำให้เด็กต้องอับอาย

โดยในส่วนของการสอบสวนเด็กไม่ว่าจะเป็นการจดบันทึกคำร้องทุกข์ การถามปากคำไม่ว่าในฐานะผู้เสียหายหรือพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหา การไต่สวนมูลฟ้อง และการชันสูตรพลิกศพให้แยกกระทำเป็นส่วนสัดในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กเพื่อลดความเป็นทางการและเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาหรือจำเลยและคนอื่นๆ โดยจัดให้มีบุคคลที่เด็กร้องขอเข้าร่วมในการสอบปากคำด้วย เพื่อลดความตื่นกลัวของเด็ก และได้จัดให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมในการถามปากคำ เพราะนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์จะเข้าใจเด็กและสามารถถามคำถามเพื่อไม่ให้กระทบต่อจิตใจของเด็กได้ดีกว่าคู่ความและศาล การจัดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วย ก็เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ จะทำให้การสอบสวนถูกต้องและรัดกุมมากยิ่งขึ้น ไม่ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมที่จะทำให้กระทบกระเทือนต่อจิตใจของเด็กอีก และที่จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงก็เพื่อที่จะใช้เป็นหลักฐานในชั้นศาลต่อไป ไม่ต้องมีการสอบปากคำซ้ำ ซึ่งจะเป็นการตอกย้ำให้เด็กเจ็บปวด

บทบัญญัติดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักตรวจสอบความจริงในคดีอาญาที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด พนักงานอัยการพึงแสดงบทบาทในเชิงรุกเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนมีส่วนเกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างรอบคอบ เหมาะสม ทั้งนี้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ในหมวดที่ 8 การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ข้อ 175 (ปรัชญาและเจตนารมณ์ในการดำเนินคดี) ความว่า

"การดำเนินคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนมีส่วนเกี่ยวข้อง ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและอนาคตของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ การแสวงหามาตรการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลแห่งสหประชาชาติและประโยชน์สูงสุดต่อเด็กและเยาวชน เป็นสิ่งที่พนักงานอัยการพึงกระทำ

การพิจารณาใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อนำเด็กหรือเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือเข้าสู่การพิจารณาของศาลต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ เหมาะสม เพื่อการบำบัด แก้ไขและฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนแต่ละราย โดยไม่คำนึงถึงการลงโทษ และจะนำมาใช้เป็นวิธีการสุดท้ายเมื่อไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่น นอกจากนี้การพิจารณาใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องสอดคล้อง

กับข้อเท็จจริงของเด็กหรือเยาวชนแต่ละราย เป็นหลักประกันว่าการดำเนินคดีดังกล่าวเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี รวมทั้งต้องคำนึงถึงการแก้ไขที่เด็กหรือเยาวชนแต่ละรายจะพึงได้รับ”

4.6 บทบาทอัยการในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

โดยที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่กระบวนการในการสอบสวนมีความบกพร่อง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้มีการกระทำความผิดในอัตราที่สูงขึ้น นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในระหว่างดำเนินการสอบสวน เช่น การจับ การค้น การสอบปากคำ ก็ยังคงเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของประชาชน เพราะการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการทำงานของตำรวจไม่อาจทำได้อย่างเต็มที่ ปัญหาดังกล่าวมิได้เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ในสมัยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมได้มีหนังสือที่ มท. 1204/ว 60 ลงวันที่ 17 มกราคม 2527[35] เวียนสั่งการให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมในการสอบสวนโดยให้เหตุผลว่า

“ปรากฏว่าป่าไม้รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่น อันได้แก่ แร่ธาตุ เป็นต้น ได้ถูกบุกรุกทำลายมาเป็นเวลานาน แม้ว่าทางราชการจะได้มีการป้องกันและปราบปราม อย่างไรก็ตาม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้กระทำผิดในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติดังกล่าวมักเป็นพวกนายทุนซึ่งมีทั้งเงินและพวกพ้องมาก รวมทั้งบางครั้งมีข้าราชการร่วมมือด้วย จึงยังผลให้มีการให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับโทษเบา หรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบ และกระทำผิดอีก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจับกุมปราบปราม โดยเฉพาะในการสอบสวนจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตามปรากฏว่าสำนวนคดีมักจะหลักฐานอ่อนไม่พอฟ้อง หรือขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหาหลักฐานได้ยาก หรือทำสำนวนคดีไม่รัดกุม

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรของชาติอื่นๆ ได้เป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุม

---

[35] ไพฑูรย์ ขัมภรัตน์. (2534). **การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ.**

การสอบสวน โดยเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเปลี่ยนพนักงานสอบสวนหรือให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ในคดีที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เป็นกรณีพิเศษอย่างเคร่งครัด”

จะเห็นได้ว่า ในสมัยนั้นกระทรวงมหาดไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาการสอบสวนคดีที่มีความสำคัญ หรือคดีที่รัฐบาลมีนโยบายในการปราบปรามอย่างจริงจัง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นคดีพิเศษ โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้ามาช่วยกำกับดูแลการสอบสวน ตรวจสอบพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนให้รัดกุมยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถที่จะสั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการสอบสวนมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดในคดีดังกล่าวมาลงโทษได้อย่างจริงจัง แต่โดยที่พนักงานฝ่ายปกครองไม่ใช่พนักงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง จึงไม่มีความชำนาญเพียงพอที่จะกำกับดูแลการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐได้

อย่างไรก็ตาม ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท. 1204/ว 686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2527 เวียนให้อัยการเป็นที่ปรึกษาและกำกับดูแลการสอบสวนโดยให้เหตุผลว่า

“กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า กรมอัยการเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำผิด และพนักงานอัยการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย มีประสบการณ์สูงทางด้านการพิจารณารวบรวมพยานหลักฐานชั้นสอบสวน และการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาล สมควรให้พนักงานอัยการได้มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนฝ่ายปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น อันจะทำให้การสอบสวนคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรแห่งชาติได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น

ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดวิธีการร่วมมือและประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง และพนักงานอัยการในเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

เมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้น หากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนไม่ว่ากรณีใดๆ ให้แจ้งให้พนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในการควบคุม

การสอบสวนนั้นด้วย และให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีนั้น”

และเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท. 1204/ว 472 ลงวันที่ 16 เมษายน 2528 เวียนกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประสานงานในการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรของชาติไว้ดังนี้

1. เมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นรีบรายงานนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบโดยด่วน

2. เมื่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้รับรายงานคดีดังกล่าวจากหัวหน้าพนักงานสอบสวนแล้วให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยด่วนเช่นกัน

3. คดีอาญาที่ได้รับรายงานตามข้อ 1. หากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควรใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน ให้แจ้งให้พนักงานสอบสวนที่เกิดเหตุทราบเพื่อเป็นการประสานงาน

4. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีดังกล่าวข้างต้นให้แจ้งให้พนักงานประจำท้องที่ทราบเพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวนนั้น

ในกรณีจังหวัดใดมีที่ทำการอัยการจังหวัดเกินหนึ่งแล้ว พนักงานอัยการประจำท้องที่หมายถึง พนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

5. ในการให้คำแนะนำปรึกษาหากพนักงานอัยการผู้ให้คำแนะนำปรึกษาเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนอาจขอเข้าร่วมในการสืบสวนและสอบสวนนั้น หรือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนดำเนินการอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้

6. การให้คำแนะนำปรึกษาของพนักงานอัยการนั้น ให้ปฏิบัติโดยมุ่งที่จะให้การสอบสวนได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลมีความพยายามที่จะปราบปรามอาชญากรรมประเภทใดหรือความผิดประเภทใดเป็นกรณีพิเศษ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่การแก้ไขปัญหาการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนเพราะพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและเป็นผู้ที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานต่างๆ

ในชั้นศาล พนักงานอัยการจึงเป็นผู้ที่สามารถให้คำแนะนำปรึกษาในการวางแนวทางในการสอบสวน ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้น พนักงานอัยการยังมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ อันจะเป็นหลักประกันในการสอบสวนและทำให้ขั้นตอนในการสอบสวนมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ทำให้การปราบปรามอาชญากรรมประเภทนั้นๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ด้วย

ในการพิจารณายกร่าง พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.... โดยกำหนดให้อัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวน หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น มีประเด็นการพิจารณาที่สำคัญ คือ การที่มีพนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นการถ่วงดุลในการทำงานในกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งเลขานุการคณะกรรมาธิการชี้แจงว่า

"ในเรื่องของกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงปฏิบัติและในเชิงวิชาการ ในช่วงหลังที่มีบทความทางวิชาการและจากการสัมมนาหลายชั้นโดยเฉพาะของวุฒิสภา ค่อนข้างตกผลึกในความคิดว่า พนักงานอัยการควรจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานสอบสวนด้วย แต่มิใช่ว่าจะไปกระทบในเรื่องของดุลพินิจหรือสั่งคดีว่าฟ้องหรือไม่ฟ้อง เพราะในที่สุดออกมาเป็นผลในทางปฏิบัติ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นเวลาสามปีที่ผ่านมา คือ ในการสอบสวนคดีเด็กและเยาวชนที่พนักงานอัยการจะเข้ามาร่วมสอบสวนด้วย ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ก็มิได้มุ่งหวังให้อัยการที่มาร่วมสอบสวนท่านนั้นมาสั่งคดีด้วย"[36]

นอกจากนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีข้อสังเกตในคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ว่า

"อำนาจหน้าที่สืบสวนและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการไม่ใช่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ จึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนปราบปรามผู้กระทำผิดอาญา และการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่ชัดว่า ลักษณะคดีใดเป็นคดีที่ควรให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นกระทำได้ยาก ประกอบกับการให้พนักงานอัยการเข้ามาในกระบวนการสอบสวนจะทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการขาดหายไป อันจะส่งผลต่อการคุ้มครองและอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน

---

[36] ธาริต เพ็งดิษฐ์ ข (2546). **บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ... ครั้งที่ 11.** หน้า 11.

ทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาขึ้นได้ จึงเห็นควรตัดหลักการนี้ออก หรือให้คงไว้เฉพาะการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนได้เฉพาะคดีเท่านั้น”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับคดีที่มีความซับซ้อนมากในทุกคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายบางฉบับ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้การปราบปรามการกระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจน และในการทางกลับกันก็จะเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องหาที่จะได้รับการตรวจสอบว่ากระทำผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้จะทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้น และเมื่อเป็นระบบหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปมิใช่ให้มีการปฏิบัติได้เฉพาะของหน่วยงานที่สามารถทำได้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งการดำเนินการตามหลักการนี้จะทำให้การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นไปอย่างถูกต้องและรัดกุม สำหรับการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นการสอบสวนนั้นเนื่องจากที่ผ่านมาในบางกรณีกว่าที่พนักงานอัยการจะเข้ามาตรวจสอบพยานหลักฐานก็ต้องรอจนถึงขั้นการตรวจสำนวนเพื่อสั่งฟ้อง ซึ่งระยะเวลาที่ผ่านไปพยานหลักฐานบางอย่างอาจเสียหายหรือถูกทำลายไปก่อนแล้ว อันอาจส่งผลกระทบต่อรูปคดี ทั้งนี้พนักงานสอบสวนจะยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานอยู่เช่นเดิมตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนจะมีฐานะเป็นเสมือนผู้ช่วยเหลือการสอบสวนโดยยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน จึงยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง และตามหลักการใหม่นี้และหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้รับรองหลักการเรื่องความโปร่งใสในขั้นตอนของการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการในขั้นตรวจสำนวนก่อนส่งฟ้องหรือในชั้นการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน[37]

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนนั้นเป็นความพยายามของคณะผู้ยกร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ต้องการจะให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นดังเช่นระบบอัยการสากล กล่าวคือ ให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนและตรวจสอบพยานหลักฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความสำคัญเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลเพราะอัยการเป็นผู้มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลย่อมทราบดีว่าในการสอบสวนพยานหลักฐานชิ้นใดมีความสำคัญ ควรวางรูปคดีอย่างไร ซึ่งหลักการและเหตุผลดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็นระบบหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการที่เข้าร่วม

---

[37] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ...

ในการสอบสวนจะมีฐานะเป็นเสมือนผู้ช่วยเหลือการสอบสวนจะทำให้การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นไปอย่างถูกต้องและรัดกุม ทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ผู้ต้องหาด้วย

ส่วนการให้อัยการทหารเข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษก็เนื่องจากศาลทหารจะมีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง ดังนั้นหากผู้กระทำความผิดในคดีพิเศษเป็นบุคคลในอำนาจศาลทหาร การพิจารณาพิพากษาคดีก็ต้องทำในศาลทหาร การให้อัยการทหารมาร่วมทำการสอบสวนด้วย จะทำให้อัยการทหารเข้าใจถึงรูปแบบลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งเป็นคดีความผิดทางอาญาที่ค่อนข้างซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น สามารถให้คำแนะนำในการวางรูปคดี ตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินกระบวนพิจารณาความอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในอำนาจศาลทหารนั่นเอง

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณีก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด"

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแบ่งแยกอำนาจของอัยการได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.6.1 การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

4.6.2 การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

4.6.1 การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดว่า

"ในข้อบังคับนี้ "การสอบสวนร่วมกัน" หมายความว่า

(1) การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ หรือ

(2) การสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับอัยการทหาร"

ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ทำหน้าที่เป็นหนึ่งในคณะพนักงานสอบสวน โดยอำนาจในการสอบสวนที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ กรณีตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 กำหนดว่า

"ในการสอบปากคำร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร เพื่อหารือร่วมกันตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี ในการวางแนวทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

(2) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหา และการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการร่วมกัน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการหรืออัยการทหารอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการโดยกระทำเป็นหนังสือหรือทางวาจาก็ได้ และให้บันทึกไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

(3) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย"

นอกจากนั้น ในการสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการใช้มาตรการพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย

แต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) กล่าวคือ เป็นคดีที่เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือกระทำโดยองค์กรอาชญากรรม หรือเป็นคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

จะเห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแนวทาง หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน โดยที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย นอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยการขอหมายค้นหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมายด้วย

4.6.2 การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดว่า

"การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน หมายความว่า การมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษโดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้"

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน จึงมีลักษณะ 2 ประการ คือ

(1) ให้คำแนะนำ

(2) ตรวจสอบพยานหลักฐาน

ตามข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 5 กำหนดว่า

"ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำ และตรวจสอบพยานหลักฐาน เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดความเสียหายแก่การสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการไปก่อน แล้วแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบโดยเร็ว ในกรณีที่ต้อง

ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ ในการนี้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้"

การให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางในการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการวางรูปคดีซึ่งจะทำให้การสอบสวนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่เนื่องจากแต่เดิมนั้นยังไม่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน จึงอาจมีข้อขัดแย้งในการสอบสวน หรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนได้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเมื่อมีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนขึ้นรับผิดชอบและเป็นกรณีที่ต้องมีพนักงานอัยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนจะต้องศึกษาโครงสร้างของสำนวนการสอบสวน ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ปรากฏเพื่อประชุมวางแผนในการอำนวยการคดี ซึ่งคู่มือปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้วางหลักเกณฑ์ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนควรจัดทำบรรยายสรุปโดยเชิญพนักงานอัยการมาร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มคดี ซึ่งหัวข้อในการบรรยายสรุปอย่างน้อยควรต้องประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

(1) ชื่อเรื่องและที่มาของเรื่อง
(2) วัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุ
(3) ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่เกี่ยวข้อง
(4) ของกลางและการเก็บรักษาของกลาง
(5) ความเสียหายที่เกิดขึ้น
(6) การควบคุมผู้ต้องหา
(7) รายละเอียดแห่งการกระทำความผิด
(8) การวางแผนและแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐาน ฯลฯ

การให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติ ไม่มีการแยกบทบาทในการสอบสวนร่วมกันกับการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันออกจากกันเป็นคนละขั้นตอน ดังนั้น โดยหลักการแล้ว พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการสอบสวน

รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคล เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการควรต้องดำเนินบทบาทในเชิงรุก ไม่ว่าการสอบสวนจะดำเนินอยู่ในขั้นตอนใด พนักงานอัยการก็ชอบที่จะให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานว่ามีความจำเป็นหรือจะเป็นประโยชน์แก่รูปคดีหรือไม่เพียงใดได้ตลอดเวลา

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็เพื่อให้พนักงานอัยการได้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดตั้งแต่ต้น อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป โดยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการควรต้องร่วมรับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน ความละเอียดรอบคอบของสำนวนการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของสำนวนการสอบสวนเพื่อจะสามารถเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมในชั้นสอบสวนแก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายและประชาชนได้

ตามบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แยกประเภทคดีพิเศษที่ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) คดีพิเศษที่ กคพ. มีมติให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 4 วรรคสอง (2) กำหนดว่า

"คดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน ได้แก่ คดีพิเศษอื่นใดที่ กคพ. มีมติให้ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน ฯลฯ"

โดยบทบัญญัติในมาตรา 32 บัญญัติว่า ต้องเป็นกรณีที่ กคพ. เห็นว่าเพื่อให้การปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่ กคพ. มีมติให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 32 นี้ ในทางปฏิบัติสำนักคดีที่รับผิดชอบคดีนั้นๆ จะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมอนุฯ กคพ. ให้นำเสนอต่อที่ประชุม กคพ. เพื่อขอมติให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยจะต้องชี้แจงเหตุผลที่จะทำให้ กคพ. เห็นว่าเพื่อให้การปราบปรามการกระทำความผิด

คดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติ หาก กคพ. มีมติรับเป็นคดีพิเศษแล้ว ก็มักจะมีมติเห็นชอบด้วยตามมาตรา 32 นี้

(2) คดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) (ง) อันได้แก่ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 4 วรรคสอง (1) กำหนดว่า คดีพิเศษเหล่านี้ กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณีมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดให้อัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม ก็เนื่องมาจากองค์กรอัยการนั้นเป็น “ผู้ประสานงานกลาง” ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้[38] ซึ่งในขั้นตอนการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอให้สอบสวนหรือสืบพยานหลักฐาน การขอให้จัดหาหรือให้เอกสารหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ การค้น การยึดสิ่งของ การส่งตัวบุคคลซึ่งถูกคุมขังในประเทศไทยไปเบิกความเป็นพยานในประเทศผู้ร้องขอ หรือ การขอให้ส่งตัวบุคคลซึ่งถูกคุมขังในประเทศอื่นมาเบิกความเป็นพยานในประเทศไทย การขอความช่วยเหลือในการสืบหาบุคคล รวมทั้งการขอให้ยึดหรือริบทรัพย์สิน สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นผู้ประสานงานกลางจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ ทั้งนี้ตามระเบียบของผู้ประสานงานกลางว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือและการขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

ส่วนคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดให้อัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็เพราะพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่มากกว่าพนักงานสอบสวน แม้พนักงานอัยการจะเป็นข้าราชการอยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ต้องฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง

---

[38] พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535, มาตรา 4 และ มาตรา 7.

เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ทำความเห็นในรายงานความเห็นทางคดี ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-145 และตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8 ซึ่งกำหนดว่า

"ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ทำความเห็นในรายงานความเห็นทางคดีและลงลายมือชื่อ

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการหรืออัยการทหารในท้องที่ที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป"

พนักงานอัยการที่มาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นไม่มีอำนาจในการสรุปสำนวนการสอบสวน แต่สามารถทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยได้ ทั้งนี้ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 5 กำหนดว่า

"ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำ และตรวจสอบพยานหลักฐานเว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดความเสียหายแก่การสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการไปก่อน แล้วแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบโดยเร็ว

ในกรณีที่ต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่า พยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ ในการนี้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้"

อย่างไรก็ตาม ความเห็นของพนักงานสอบสวนไม่ผูกมัดอัยการ โดยบทบัญญัติในมาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรฟ้องพนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ หรือกรณีพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่พนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าควรฟ้อง พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งฟ้องคดีได้เสมอได้

กรณีพนักงานอัยการมีความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และส่งสำนวนการสอบสวนต่อไปยังอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

"ในกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้การทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง"

ในทางปฏิบัติ การกำหนดให้อัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นมีข้อขัดข้องหลายประการด้วยกัน เช่น มีการกล่าวหาว่าพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของอัยการ[39] หรืออัยการไม่เข้าร่วมในการสอบสวนอย่างจริงจังซึ่งอาจส่งผลให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่ออัยการตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว พบข้อบกพร่องประการใด พนักงานอัยการควรต้องให้คำแนะนำและแก้ไขให้ถูกต้อง เช่นเดียวกันพนักงานสอบสวนก็ควรต้องปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวด้วย และหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นเช่นนั้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใด ควรทำหมายเหตุแนบไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปได้รับทราบถึงปัญหาในการสอบสวนร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

ในคดี N-PARK คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กล่าวโทษนายทศพงศ์ จารุทวี กรรมการบริษัทแนเชอรัล พาร์ค จำกัด (มหาชน) หรือ N-PARK ซึ่งปัจจุบันเป็นอดีตกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของ N-PARK และผู้รับผิดชอบการปรับโครงสร้างหนี้ของ N-PARK ในข้อหาถ่ายเทผลประโยชน์จาก N-PARK ให้นางสว่าง มั่นคงเจริญ โดยคดีนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษทำความเห็นสั่งฟ้องจำเลยที่ 1, 2, 3 แต่ไม่ฟ้องจำเลยที่ 4 และ 5 ส่วนอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องจำเลยทั้งหมด โดยคณะอัยการเห็นว่า เนื่องจากทรัพย์สินที่โอนขายไปนั้นไม่ใช่ของ N-PARK แล้ว หากแต่เป็นของ บบส. และตามสัญญาในการซื้อคืนทรัพย์สินที่ตีโอนชำระหนี้คืนนั้นมอบสิทธิในการซื้อทรัพย์สินคืนแทนทั้งหมดให้บริษัท ดี ซี เอช แต่แรก ซึ่ง บบส. รับทราบ และอนุมัติแต่ต้นเพราะถือเป็นสิทธิของ N-PARK เมื่อในสัญญากำหนดไว้เช่นนี้ อัยการจึงมองว่าการที่ขายทรัพย์สินที่เป็นประกันการชำระหนี้ให้แก่นางสว่าง โดยไม่ซื้อกลับคืนมา

---

[39] "อสส. วิจารณ์ดีเอสไอใช้เงินไม่คุ้มค่า ยกคดีรุกป่ากะปง- เอ็นพาร์คขย่ม." (2549, 24 มิถุนายน). **มติชน.** หน้า 14.

ที่ N-PARK ก่อน ไม่เป็นความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เพราะผู้ที่ขายที่แท้จริงคือ บบส. ซึ่งเป็นบุคคลที่สาม

คดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการสรุปสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนมีความเห็นทางคดีแตกต่างกัน

หรือในคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ อ. กะปง จ.พังงา จำนวน 13,000 ไร่เศษ ซึ่งเป็นอีกคดีหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีความสำคัญและมีผู้ทรงอิทธิพลเป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิด จึงได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน ซึ่งในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสรุปสำนวนคดีพร้อมความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา 11 คน รวมทั้งนายวัฒนา อัศวเหม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการคดีพิเศษ สำนักงานอัยการคดีพิเศษเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ จึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาความเห็นของพนักงานสอบสวน ประกอบด้วยรองอธิบดีอัยการคดีพิเศษเป็นหัวหน้า มีคณะทำงานรวม 6 คน โดยคณะทำงานมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หลังจากนั้นได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหามายังอัยการ แต่คณะทำงานยังคงมีความเห็นเป็นอย่างเดิมและเสนอสำนวนต่อไปยังอธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ แต่อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษกลับมีความเห็นแตกต่างจากคณะทำงานอัยการ โดยมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องนายวัฒนา อัศวเหม ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหาย การเข้าร่วมในการสอบสวนของพนักงานอัยการมิควรจะเป็นเพียงเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและน่าเชื่อถือของการสอบสวน แต่ควรเป็นคดีที่มีการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอย่างสมบูรณ์ เมื่อสำนวนส่งถึงอัยการควรต้องสั่งฟ้องทุกคดีโดยไม่มีการสั่งให้สอบเพิ่มเติม

ในการสอบสวนคดีพิเศษโดยเฉพาะในคดีที่กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมในการสอบสวน การทำความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่เข้ามาร่วมในการสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นเพราะในทางปฏิบัติการสอบสวนร่วมกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่พนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการสอบสวนดังเช่นในระบบอัยการสากลเสียทีเดียว กล่าวคือ พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนในลักษณะเป็นที่ปรึกษา ช่วยให้คำแนะนำในการวางรูปคดี ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐาน จึงอาจมีกรณีที่มีความเห็นที่แตกต่างกันหรือมีข้อขัดแย้งในการกำหนดหรือวางรูปแบบคดีหรืออาจมีข้อขัดข้องในการสอบสวนบางประการ แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่บัญญัติให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบทำความเห็นในรายงานความเห็นทางคดีและโดยที่การทำความเห็นของพนักงานสอบสวน

ไม่ผูกมัดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงอาจใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากพนักงานสอบสวนในการกลั่นกรองคดี นอกจากนั้นพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีก็ไม่อาจทราบถึงข้อขัดข้องหรือความเห็นในทางคดีของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวน จึงอาจเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้การสอบสวนร่วมกันของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนร่วมกันได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานแนบไปกับสำนวนการสอบสวนได้ หากพนักงานอัยการดำเนินบทบาทในเชิงรุก พนักงานอัยการย่อมใช้บทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ได้ พนักงานอัยการควรต้องรับผิดชอบในความถูกกฎหมาย ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความเชื่อถือได้ของการสอบสวนดังกล่าวมาแล้วด้วย คดีตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอัยการไม่ได้ทำงานในลักษณะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาและไม่ร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนอย่างที่ควรจะเป็น

สำหรับพนักงานอัยการที่รับพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้น ตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 (Department of Special Litigation) หรือ สฝพศ. 1 โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ในข้อ 2 (ช) กำหนดว่า

"รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ"

และตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 เรื่องโอนส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ โดยในข้อ 2 (ก) กำหนดว่า

"รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นในคดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร"

สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรนั้นจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดว่า

"ในการใช้อำนาจหรือกระทำตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้"

สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้จัดแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2531 โดยจัดตั้งกองคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรขึ้น โดยมีฐานะเป็นกองย่อยในกองคดีอาญา รับผิดชอบดำเนินคดีอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรทั้งปวงที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาโดยเฉพาะ และในภายหลังได้กำหนดประเภทคดีที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกอง/สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรแนบท้ายคำสั่งกรมอัยการที่ 19/2534 ซึ่งได้แก่

1) ความผิดเกี่ยวกับการเงินและการธนาคาร

2) ความผิดเกี่ยวกับการค้าและการพาณิชย์ (สำหรับความผิดในข้อ 2.11 และ 2.12 เกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ปัจจุบันได้กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ)

3) ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองโภคภัณฑ์และคุ้มครองผู้บริโภค

4) ความผิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

5) ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ศุลกากร สรรพากรและสรรพสามิต

6) ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ แร่ น้ำมันเชื้อเพลิง ปิโตรเลียมและอื่นๆ ลักษณะเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 กับกอง/สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการปฏิบัติงานที่อาจซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการบริหารสำนักงานอัยการสูงสุด (กบอส.) จึงมีมติในเรื่องนี้ว่า

"โดยหลักแล้ว คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวน ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้เข้าร่วมในการสอบสวนตามมาตรา 32 ก็ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการที่รับผิดชอบคดีเรื่องนั้นตามปกติ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน หลักทรัพย์ การฉ้อโกงประชาชน ถ้าคดีนั้นเกิดในกรุงเทพมหานครให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร คดีละเมิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น การทำซ้ำ ดัดแปลง เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ไม่ใช่ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 ตามที่เข้าใจกันว่าเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนเสร็จ ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 ทั้งหมด แม้ชื่อของกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 จะชื่อพ้องหรือคล้ายกันก็ตาม แต่ถ้า กคพ. มีมติให้อัยการเข้าไปร่วมสอบสวนในคดีพิเศษตามมาตรา 32 เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 เพื่ออัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 จะได้ขออนุญาต

อัยการสูงสุดให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 มีอำนาจสั่งคดีต่อไป ไม่ใช่อัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 จะมีอำนาจสั่งคดีได้โดยอัตโนมัติ แม้จะเข้าไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ตาม เพราะอำนาจในการสั่งคดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น การเงิน การธนาคาร หลักทรัพย์ ฯลฯ เหล่านี้ ตามแนบท้ายคำสั่งกรมอัยการที่ 19/2534 เป็นอำนาจของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรเช่นเดิม”[40]

กล่าวคือ พนักงานอัยการของศาลที่มีอำนาจรับชำระคดี คือ คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวน ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้เข้าร่วมในการสอบสวนตามมาตรา 32 ก็ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการที่รับผิดชอบคดีเรื่องนั้นตามปกติ เช่น ศาลท้องที่เกิดเหตุหรือศาลอาญา หากเป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ก็ต้องส่งไปยังสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรหรือศาลเฉพาะคดี เช่น อัยการสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ แต่ถ้าพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน ต้องส่งสำนวนการสอบสวนมายังอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1

ในทางปฏิบัติ การสั่งคดีของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 นั้นได้วางระเบียบภายในโดยกำหนดว่า พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะไม่ใช่พนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดี แต่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจะเป็นที่ปรึกษาในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นๆ ทั้งนี้ประการหนึ่งเพื่อเป็นการทบทวนดุลพินิจของอัยการ อย่างไรก็ตามหากเป็นคดีที่มีความสำคัญมีความยุ่งยากซับซ้อน อัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 จะขออนุญาตอัยการสูงสุดสั่งคดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการยุติธรรม เช่น คดีกรีนแพลนเนท คดี N-PARK หรือคดีปิคนิค เป็นต้น ซึ่งการขอทำการสั่งคดีของอัยการในสำนักงานอัยการคดีพิเศษนี้จะทำเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น[41]

---

[40] วุฒิพงศ์ อารีราษฎร์. เล่มเดิม. หน้า 152.

[41] แหล่งเดิม. หน้า 153.

บทที่ 5
วิเคราะห์บทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

จากที่ได้ศึกษาถึงความเป็นมาและระบบการสอบสวนฟ้องร้องในแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ในแต่ละประเทศต่างก็มีแนวความคิดไปในทางเดียวกันว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้องรวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลนั้น ต้องสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ต้องมีประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยและในขณะเดียวกันก็สามารถดูแลคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนจนเกินไป และในที่สุดก็ต้องมีความเป็นสากลและมีมาตรฐานสูงเพียงพอกับนานาอารยประเทศ

สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบสวนซึ่งถือว่าเป็นกุญแจดอกสำคัญ เป็นต้นธารในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชน กลับไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากเท่าที่ควร ความคลาดเคลื่อนในการอำนวยความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในหลายคดี การใช้มาตรการบังคับที่ไม่เหมาะสม การถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลทางการเงิน ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากที่องค์กรตำรวจแต่เพียงหน่วยงานเดียวจะทำการป้องกันและปราบปรามได้ ทำให้ต้องมีการทบทวนแก้ไขและตรวจสอบกระบวนการในการสอบสวนอยู่เสมอๆ

การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการสอบสวนที่มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนไปมาระหว่างตำรวจและฝ่ายปกครอง ก็เนื่องจากสภาพปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาดังได้กล่าวมาแล้ว และสุดท้ายได้มีการเสนอให้อัยการเข้ามาร่วมรับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่างๆ ในการสอบสวน

ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง อันได้แก่ การสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการดำเนินการของพนักงานอัยการก่อนยื่นฟ้องนั้น ถือว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันซึ่งในระบบอัยการสากลกระบวนการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ กล่าวคือ ในกรณีจำเป็นพนักงานอัยการสามารถเข้าไปควบคุมดูแลการสอบสวนคดีได้ทุกคดี แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน สิทธิในการฟ้องคดีอาญาเป็นของประชาชนทุกคน โดยในปัจจุบันมีตำรวจทำหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องแทนประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ประเทศอังกฤษก็ยังมีความพยายามที่จะนำ

ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ มีการเสนอให้มี prosecuting solicitors'departments ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นอัยการ

DPU

ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ มีการเสนอให้มี prosecuting solicitors' departments ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นอัยการกำกับดูแลการสอบสวนของตำรวจท้องถิ่นและควบคุมการฟ้องคดี[1] แต่ประเทศอังกฤษทำได้เพียงการจัดตั้ง CPS ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนและให้คำแนะนำแก่ตำรวจในปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ เท่านั้น

ความพยายามที่จะทำให้กระบวนการในการสอบสวนสามารถที่จะตอบสนองภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ กล่าวคือ สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนและมีมาตรฐานที่เป็นสากลดังนานาอารยประเทศนั้นเริ่มปรากฏเป็นรูปเป็นร่างขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่มีการพิจารณายกร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ..... ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2533 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเสนอให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้นและให้มีอำนาจออกหมายเรียกเช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวน กับให้มีอำนาจเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ นอกจากนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้นๆ ส่วนอำนาจในการบังคับบัญชาในสายงานบริหารของพนักงานสอบสวน ยังคงอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของกรมตำรวจตามปกติ แต่ร่างฯ ฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้แต่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวบางประการได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาข้างต้น และในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

---

[1] Cyril Philips. Op.cit. pp. 144-145.

5.1 บทบาทของอัยการในการค้นหาความจริงในเนื้อหา

ในสมัยเมื่อครั้งมีอัยการขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย อัยการทำหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกประการเพื่อที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายรับโทษซึ่งหน้าที่ประการหนึ่งก็คือ ดำเนินการสอบสวน อัยการจึงมีบทบาทในการค้นหาความจริงในเนื้อหาอย่างกว้างขวางซึ่งเป็นประโยชน์ในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในชั้นศาล แต่ในปัจจุบันความเข้าใจที่ว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ....ทั้งๆ ที่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นการกระทำเพื่อชี้ขาดคดีชั้นเจ้าพนักงานของพนักงานอัยการ.....[2] เป็นผลให้การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของอัยการถูกจำกัดอยู่เพียงในกรอบของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนตั้งรูปคดีขึ้นมา การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการจึงไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและยังไม่อาจเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างบริบูรณ์ในฐานะที่เป็นองค์กร "ชั้นไตร่ตรองคดี" สำหรับผู้ต้องหาและรัฐโดยเฉพาะหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ในอดีตได้ปรากฏว่าเคยมีข้อขัดข้องในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในมาตรา 143 ดังปรากฏในหนังสือที่ น.ว. 34/2499 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2499 ซึ่งกรมอัยการได้แนะนำว่า

"เมื่ออัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไปแล้ว พนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมมาให้และไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบก็ให้มีหนังสือเตือนไป 3 ครั้ง ถ้ายังไม่ได้รับทราบเหตุที่ล่าช้านั้นในส่วนภูมิภาคก็ควรรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายเพื่อสั่งบังคับต่อไป"[3]

แต่โดยที่หนังสือดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับ ดังนั้นปัญหาในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงยังคงปรากฏอยู่เสมอ เช่น กรณีข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม โดยพนักงานอัยการได้แสดงบทบาทในเชิงรุกในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในมาตรา 143 เพื่ออำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

---

[2] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 42.

[3] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 86.

โดยอธิบดีกรมตำรวจได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท. 0503/2187 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2522 ถึงอธิบดีอัยการมีใจความโดยสรุปว่า

"พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งต้องหาว่ามีอาวุธปืนและจำหน่ายอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่และจำหน่ายอาวุธปืนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้แก่ผู้ซื้อ จากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ยอมให้การใดๆ ในชั้นสอบสวนโดยอ้างว่าจะให้การในชั้นพิจารณา ซึ่งเท่ากับว่าไม่ได้แสดงพยานหลักฐานที่จะใช้เป็นข้อต่อสู้และข้อหักล้างข้อกล่าวหาไว้ การที่ผู้ต้องหามาขอความเป็นธรรมจากอัยการและอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ น่าจะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต การที่อัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของผู้ต้องหาเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก)[4] นั้น

กรมตำรวจมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้เดิมแต่ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการสั่งให้สอบพยานฝ่ายผู้ต้องหาด้วยแล้ว กรณีจึงเป็นที่เชื่อได้ว่าพยานฝ่ายผู้ต้องหาต้องขัดกับพยานฝ่ายผู้กล่าวหาอย่างแน่นอนจึงเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่คดีของพนักงานสอบสวน ถ้าผู้ต้องหามีข้อต่อสู้หรือมีพยานหลักฐานใดก็ชอบที่จะใช้ในชั้นพิจารณาของศาลได้ ในชั้นสอบสวนนี้กฎหมายมุ่งแต่เพียงว่า มูลคดีที่เป็นเหตุให้สอบสวนมีมูลพอฟ้องหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการกระทำได้เช่นนั้นเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยคดีได้เสียเอง" พร้อมกับอ้างข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่ม 1 ลักษณะที่ 8 ข้อ 254

กรมอัยการพิจารณาแล้วแจ้งความเห็นไปยังกรมตำรวจตามหนังสือกรมอัยการที่ มท. 1001/3068 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 มีใจความโดยสรุปว่า

"ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) นั้น กฎหมายมิได้จำกัดว่าให้สอบสวนเพิ่มเติมแต่เฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งพนักงานสอบสวนยังมิได้สอบสวนได้ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498

---

[4] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 143 วรรคสอง (ก) บัญญัติว่า "เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดั่งต่อไปนี้.....

.....พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป....."

ดังกล่าวเป็นเพียงหลักปฏิบัติทั่วไปในการสอบสวนมิใช่ข้อห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานผู้ต้องหาแต่อย่างใด และพนักงานอัยการมิจำต้องปฏิบัติตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่วนพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งย่อมเกิดผลแตกต่างกันดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจของพนักงานอัยการจึงไม่ขัดต่อข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

อนึ่ง พนักงานอัยการตระหนักเสมอว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องโดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และด้วยความเป็นธรรม การที่ผู้ต้องหามาขอความเป็นธรรมจากอัยการและอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการก็อยู่ในดุลพินิจของอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา มิได้เจตนาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คดีของพนักงานสอบสวน อีกทั้งระบบในการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดว่า หากอธิบดีกรมตำรวจไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ทำความเห็นแย้งให้ฟ้องผู้ต้องหาเสนอให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ขั้นตอนการสอบสวนและการสั่งคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยความยุติธรรม”

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร. 1601/1224 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2523 เรื่อง การหารือการตีความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของกรมอัยการทุกประการ[5]

หลักการดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547

มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 131 ก็เพื่อให้ความหมายของการสอบสวนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

---

[5] สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 86-89.

นอกจากนั้นตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไว้ในส่วนที่ 3 ข้อ 69 (การสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง) และข้อ 70 (การสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระเบียบดังกล่าวสนับสนุนให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมากขึ้น โดยวางระเบียบให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้แน่ชัดแม้ว่าคดีนั้นจะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม นอกจากนั้นในระเบียบดังกล่าวยังได้ระบุถึงกรณีที่พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมได้ พนักงานอัยการย่อมอาศัยระเบียบดังกล่าวดำเนินบทบาทในเชิงรุกเพื่อค้นหาความจริงในคดีได้มากขึ้น แต่โดยที่คำพยานที่ได้จากการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมไม่อาจถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนได้ทั้งๆ ที่ในการซักถามพยานของพนักงานอัยการดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยพอสมควรดังได้กล่าวมาแล้ว และคำพยานดังกล่าวนอกจากจะทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วมากขึ้นแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อคู่ความและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาลอีกด้วย จึงเห็นควรกำหนดหรือวางบรรทัดฐานในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา

นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าในกรณีที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนว่ามีบุคคลอื่นกระทำความผิดร่วมกับผู้ต้องหาแต่พนักงานสอบสวนมิได้ดำเนินการสอบสวนบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหา พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหา ทำได้เพียงแนะนำ หากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามก็มีผลเพียงแจ้งผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนตามลำดับเท่านั้น[6] ซึ่งในกรณีนี้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวางจึงสามารถดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีเช่นนี้ได้

จะเห็นได้ว่า ในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามความในมาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการไม่อาจเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนได้มากเท่าที่ควร กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่ทำหน้าที่ในเชิงรุกเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบการพิจารณาสั่งคดีอันเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย พนักงานสอบสวนไม่พยายามทำความเข้าใจถึงบทบาท

---

[6] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 62. (การแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี).

ของตนในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งทุกองค์กรต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง ประกอบกับพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนยึดติดกับแนวคิดที่ว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการที่แบ่งแยกจากกัน พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการจึงมักมีข้อโต้แย้งในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมอยู่เสมอ

ส่วนในคดีวิสามัญฆาตกรรมนั้น ดังกล่าวมาแล้วว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการในการชันสูตรพลิกศพหลายครั้งโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อให้การตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีความผิดดังกล่าวมีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะในอดีตเคยมีข้อกังขาในความถูกต้องของการชันสูตรพลิกศพคดีวิสามัญฆาตกรรมอยู่บ่อยครั้ง ในการแก้ไขครั้งหลังสุดโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่ 21 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการ และพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอ หรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ก็เพื่อให้ทราบสาเหตุการตายที่แน่ชัดเพื่อแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องและเป็นเครื่องยับยั้งเจ้าพนักงานมิให้คิดกระทำการโดยมิชอบ[7] ดังนั้น พนักงานอัยการจึงควรต้องทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงยิ่งกว่าการทำหน้าที่เป็นเพียงองค์คณะในการชันสูตรพลิกศพ จะวางเฉยเป็นกลางในคดีอย่างศาลก็คงไม่ได้

นอกจากนั้น ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ มาตรา 150 วรรคหก โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ จะเห็นได้ว่าในการชันสูตรพลิกศพคดีวิสามัญฆาตกรรม กฎหมายเปิดช่องให้พนักงานอัยการออกคำสั่งแก่พนักงานสอบสวนได้ โดยพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานอัยการจึงควรทำหน้าที่โดยแสดงบทบาทในเชิงรุกไต่สวนให้ได้ความจริงแน่ชัดว่าการตายเกิดขึ้นได้อย่างไร ใครเป็นผู้ทำให้ตาย ในประเทศฝรั่งเศสหากมีการตายโดยมีเหตุอันควรสงสัยหรือเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงถึงแก่ชีวิต พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ หากเห็นสมควรอัยการสามารถไปยังที่เกิดเหตุเพื่อทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของอัยการก็ได้ ซึ่งหากพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนของเราต่างเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน มีความพร้อม และมุ่งหมายที่จะทำให้การชันสูตรพลิกศพ

---

[7] หยุด แสงอุทัย ข เล่มเดิม. หน้า 972. คนึง ฤาไชย ก เล่มเดิม. หน้า 358. คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 476.

มีความถูกต้องชัดเจนและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น การกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมกำกับดูแลการชันสูตรพลิกศพก็จะสามารถเป็นหลักประกันแก่คู่ความและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีได้มาก

สำหรับการสอบสวนเด็ก เดิมทีเดียวนั้นกระบวนการในการสอบสวนเด็กมิได้มีการดำเนินการที่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป แต่เพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 จึงได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่ 21 พ.ศ. 2542 ในส่วนของการสอบสวนเด็กไม่ว่าจะเป็นการจดบันทึกคำร้องทุกข์ การถามปากคำไม่ว่าในฐานะผู้เสียหายหรือพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหา การไต่สวนมูลฟ้อง และการชันสูตรพลิกศพ ให้แยกกระทำเป็นส่วนสัดในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กเพื่อลดความเป็นทางการและเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาหรือจำเลยและคนอื่นๆ โดยจัดให้มีบุคคลที่เด็กร้องขอเข้าร่วมในการสอบปากคำด้วยเพื่อลดความตื่นกลัวของเด็ก และได้จัดให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมในการถามปากคำ เพราะนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์จะเข้าใจเด็กและสามารถถามคำถามเพื่อไม่ให้กระทบต่อจิตใจของเด็กได้ดีกว่าคู่ความและศาล การจัดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วยก็เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ จะทำให้การสอบสวนถูกต้องและรัดกุมมากยิ่งขึ้น ไม่ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมที่จะทำให้กระทบกระเทือนต่อจิตใจของเด็กอีก และที่จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงก็เพื่อที่จะใช้เป็นหลักฐานในชั้นศาลต่อไปไม่ต้องมีการสอบปากคำซ้ำซึ่งจะเป็นการตอกย้ำให้เด็กเจ็บปวด

บทบัญญัติดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักตรวจสอบความจริงในคดีอาญาที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนเด็กน้อยมาก กล่าวคือ พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนเด็กในลักษณะเป็นองค์คณะ แต่ไม่ได้ใช้บทบาทในเชิงรุกในการตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนได้

การที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีเด็กหรือคดีที่มีการชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งปรากฏว่าในทางปฏิบัติพนักงานอัยการเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนในลักษณะมานั่งเป็นองค์คณะ ไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบค้นหาความจริง ทำให้ "หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา" ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐไม่อาจขับเคลื่อนไปได้

ในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีพิเศษ โดยเข้าร่วมในการสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการด้วยกัน ทั้งนี้คือเช่นว่าเพื่อให้กระบวนการในการสอบสวนมีความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงในคดี เข้าใจถึงรูปแบบวิธีการในการกระทำความผิดที่ค่อนข้างจะมีความซับซ้อน สามารถให้คำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดและสามารถสั่งคดีได้ถูกต้อง แสดงว่าการสอบสวนคดีพิเศษเป็นการสอบสวนที่เป็นไปในทิศทางของการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนฟ้องร้อง บทบาทของพนักงานอัยการที่เข้าไปร่วมสอบสวนจึงมิใช่บทบาทเข้าไปนั่งฟังหรือเข้าไปรับรู้การดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเฉยๆ แต่พนักงานอัยการต้องร่วมมือในการตรวจสอบความจริงในคดี[8] ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังปรากฏว่ามีข้อขัดข้องในการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความเข้าใจที่ว่ากระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องเป็นคนละขั้นตอนกัน ทำให้บทบาทของพนักงานอัยการไม่เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมา บางครั้งพนักงานอัยการที่มาปฏิบัติหน้าที่ร่วมหรือสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็หาได้ดำเนินการสอบสวนในเชิงรุกเพื่อมุ่งค้นหาความจริงไม่ แต่มาร่วมสอบสวนในลักษณะที่เป็นองค์คณะพนักงานอัยการเพียงแต่เข้ามาร่วมรับรู้เท่านั้น บางกรณีพนักงานอัยการจะกำหนดประเด็นให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบสวนโดยไม่ได้เข้ามาร่วมสอบสวนด้วยอย่างจริงจัง นอกจากนั้นในคดีที่พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนแล้ว ในการพิจารณาสั่งคดีพนักงานอัยการที่รับผิดชอบในการสั่งคดียังสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมอีก ทั้งยังปรากฏว่า ในหลายๆ คดีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนแต่ในชั้นไตร่ตรองคดี อัยการที่รับผิดชอบในการสั่งคดีกลับสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งอาจแสดงได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่เข้ามาร่วมในการสอบสวนนั้นมีข้อบกพร่อง แม้ว่าพนักงานอัยการอาจมีความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนได้ ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้สรุปสำนวนการสอบสวน แต่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนก็สามารถทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยได้ และที่สำคัญพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรอัยการ การดำเนินการใดๆ ย่อมผูกพันองค์กรอัยการ การสอบสวนใดๆ ที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนจึงควรเป็นการสอบสวนที่มีความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย

---

[8] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 43.

ชอบด้วยระเบียบ อัยการควรต้องร่วมรับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบและความเชื่อถือได้ของสำนวนการสอบสวนด้วย

ในต่างประเทศ บรรดาคดีความผิดต่างๆ ที่มีความสำคัญ หรือเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน อัยการสามารถที่จะใช้ดุลพินิจเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนหรือเข้ามาทำการสอบสวนด้วยตนเองได้ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความถูกต้องทำให้คดีกระจ่างชัดโดยเร็ว

5.2 บทบาทของอัยการในการควบคุมการใช้มาตรการบังคับ

การดำเนินคดีอาญานั้นเป็นเรื่องของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งก็คือสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของรัฐซึ่งก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย ดังกล่าวแล้วว่าการสอบสวนนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม หากการสอบสวนมีความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ย่อมจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิของคู่ความ

การใช้มาตรการบังคับต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมของเจ้าพนักงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้ผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งบ่อยครั้งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอๆ

การจับกุมนั้นนอกจากจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมขั้นต่อๆ ไป คือ การควบคุมตัว การขัง การปล่อยชั่วคราว การสอบสวน การฟ้องคดีและการพิจารณาคดีในศาล ดังนั้นจึงควรที่จะต้องให้ความสำคัญเรื่องการจับกุมเป็นพิเศษ ซึ่งโดยหลักแล้วการจับต้องมีหมายจับเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจจับกลับใช้ข้อยกเว้นเป็นหลัก หรือในการค้นก็พบว่ามีเรื่องร้องเรียนถึงความไม่เหมาะสม ในการตรวจค้นของตำรวจ เช่น กรณีการค้นในเวลากลางคืนที่จังหวัดอยุธยาซึ่งเป็นข่าวครึกโครมในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเอาสิ่งผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด หรือ อาวุธปืนเถื่อน ฯลฯ ใส่ไว้ในเคหสถาน ในรถหรือในตัวผู้ถูกตรวจค้นและแจ้งข้อหามีสิ่งผิดกฎหมายในความครอบครองและทำการจับกุม เป็นต้น

แต่เดิมนั้นมีกฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ ควบคุม หรือขังบุคคล ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มาตรา 1 บัญญัติว่า

"การจับกุมผู้กระทำผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงนั้น ห้ามมิให้เกาะกุมจับตัวคนใดคนหนึ่งมา ฤาจะเอาตัวคนใดคนหนึ่งกักขังไว้ สำหรับที่จะพิจารณาความนั้น โดยที่ผู้พิพากษาผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้ออกหมายให้เกาะกุมจับตัวคนนั้นมา เว้นไว้แต่เมื่อจับกุมคนใดคนหนึ่งกำลังทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงอยู่ดี ฤาคนใดคนหนึ่งซึ่งมีเหตุสงสัยว่า ทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงจะหลบหลีกหนีไปเสียก็ดี จึงไม่ต้องออกหมายจับก่อน แลในหมายจับนั้นต้องกล่าวโดยย่อไว้ด้วยว่า คนผู้ต้องจับนั้นเป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงอย่างไร เมื่อใด ณ ที่ตำบลใดๆ นั้นด้วย"[9]

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้พิพากษาหรือศาลเท่านั้นที่จะมีอำนาจออกหมายจับ ควบคุม หรือขังบุคคล ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในอารยประเทศ

ดังนั้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กลั่นกรองการขอออกหมายจับ หมายค้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกหมายจับและผู้ที่ปฏิบัติการตรวจค้น จับกุมเป็นคนละองค์กรกัน เป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น[10] แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากศาลไม่อาจเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนได้มากเท่ากับอัยการและบางกรณีศาลไม่เข้าใจถึงวิธีการในการสืบสวนสอบสวน ทำให้การพิจารณากลั่นกรองการใช้มาตรการต่างๆ มีข้อขัดข้อง เช่น การกำหนดระยะเวลาในการตรวจค้นที่จำกัดมากจนเกินไป หรือการที่ศาลต้องการข้อมูลหรือหลักฐานทางคดีที่แน่นหนาซึ่งยากแก่การนำมาในชั้นนี้ เป็นต้น[11] ดังนั้น การกำหนดให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากลั่นกรองการใช้มาตรการบังคับต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็นข้อเสนอที่ควรนำมาพิจารณา

---

[9] คณิต ณ นคร ญ เล่มเดิม. หน้า 65-66.

[10] คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 578/2545 ลงวันที่ 30 กันยายน 2545.

[11] รายงานการประชุม เรื่อง การป้องปรามการจำหน่ายสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ครั้งที่ 1/2549 ณ ห้องประชุมชั้น 8 กรมทรัพย์สินทางปัญญา วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2549.

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาพยานหลักฐานหรือการใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น กรณีการสอบสวนร่วมตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กฎหมายเปิดโอกาสให้อัยการเข้ามาตรวจสอบหรือกลั่นกรองกระบวนการในการสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง พนักงานอัยการพึงต้องตระหนักถึงบทบาทดังกล่าวและเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้มาตรการบังคับต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ จะเห็นได้ว่าในประเทศที่อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อัยการจะเข้ามากำกับดูแลการขอออกหมายจับ หมายค้นของตำรวจ เช่น กรณีการขอให้ศาลออกหมายจับ กฎหมายในอารยประเทศกำหนดให้ต้องผ่านการกลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนเพื่อที่พนักงานอัยการจะได้ตรวจสอบถึงการมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและตรวจสอบข้อกฎหมายว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่[12] นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจควบคุมหรือปล่อยตัวผู้ต้องหาในบางกรณีได้ด้วย

สำหรับมาตรการในการควบคุมและปล่อยชั่วคราว เนื่องจากในปัจจุบันทั้งตำรวจ อัยการและศาล ต่างก็มีระเบียบปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทุกองค์กรจึงควรต้องตระหนักถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย กล่าวคือ การควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐพึงกระทำเมื่อมีความจำเป็นตามกฎหมายเท่านั้น

อัยการในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เชื่อมโยงกระบวนการในการสอบสวนและการดำเนินคดีในชั้นศาล รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายอาญาแก่ผู้กระทำความผิดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด การดำเนินบทบาทในเชิงรุกของอัยการเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนจากการใช้มาตรการบังคับต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น อัยการควรต้องเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้มาตรการบังคับต่างๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ควรเข้ามาตรวจสอบการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจับกุม คุมขัง หรือจำคุกบุคคลโดยผิดกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวน หากพบว่ามีการใช้มาตรการบังคับที่มิชอบด้วยกฎหมายซึ่งปรากฏทางสื่อมวลชนอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น พนักงานอัยการพึงต้องเน้นการปฏิบัติการเชิงรุกให้มากขึ้น ติดตามความคืบหน้าและเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้ทันท่วงที

---

[12] คณิต ณ นคร ฎ (2549). “กระบวนการยุติธรรมต้องนิ่ง.” **รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม.** หน้า 15.

5.3 บทบาทของอัยการในความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน

การกำหนดให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการสอบสวนความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพและการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม การสอบสวนเด็กและการสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย เพื่อเป็นหลักประกันในความโปร่งใสหรือการถูกตรวจสอบได้ของกระบวนการยุติธรรม

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีในศาลออกจากกันตามหลักสากล โดยอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ อัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีตลอดจนสั่งสอบสวนเพิ่มเติม แต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของไทยต่างจากระบบอัยการสากล พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มคดีได้เองและดำเนินการสอบสวนโดยลำพัง พนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเมื่ออัยการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อัยการก็ควรมีบทบาทในการกำกับดูแลการสอบสวนโดยเข้ามาตรวจสอบค้นหาความจริงตั้งแต่ต้นซึ่งจะทำให้อัยการสามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถเข้ามาคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดได้ดียิ่งขึ้น แต่พนักงานอัยการไม่อาจเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งอาจเป็นเพราะความไม่พร้อมในการปฏิบัติหน้าที่เชิงรุกของอัยการหรือความบกพร่องของกฎหมายที่ไม่กำหนดบทบาทของพนักงานอัยการให้ชัดเจนกว่านี้ กล่าวคือ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร สั่งสอบสวนเพิ่มเติม เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพและการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม ตลอดจนการสอบสวนเด็กและในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษบางประเภท ซึ่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ในหมวดที่ 1 ข้อความเบื้องต้น ส่วนที่ 5 อัยการกับการสอบสวน ก็วางระเบียบให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการพึงกระทำเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ข้อ 25 (พนักงานอัยการกับการสอบสวน)

"การให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน การเข้าร่วมในการสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ"

ข้อ 26 (การให้คำแนะนำปรึกษาและเข้าร่วมสอบสวน)

"ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมในการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการพึงให้คำแนะนำปรึกษาหรือเข้าร่วมในการสอบสวน แล้วทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อทราบ"

ข้อ 27 (กรณีพนักงานสอบสวนบกพร่องหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง)

"ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน"

แม้ว่าในปัจจุบัน พนักงานอัยการจะไม่อาจทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดและคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดได้อย่างสมบูรณ์ แต่การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนก็ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนไม่ได้ดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่โดยลำพัง หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจโดยพนักงานอัยการและโดยที่อัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีที่เรียกว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา (material independent) ไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับให้พนักงานอัยการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีตามที่ต้องการได้ ความเป็นอิสระในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง นักการเมืองจะเข้าไปก้าวก่ายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 บัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

มาตรา 17 บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่ง หรือ วางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น คำสั่งนั้นๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือ จะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรือ อาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้"

นอกจากนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการยังมีความเป็นอิสระในทางส่วนตัว (personal independent) ด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชอัยการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

มาตรา 29 บัญญัติว่า "การโอนข้าราชการอัยการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการธุรการ โดยให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าในขณะที่โอน ให้นายกรัฐมนตรีสั่งได้เมื่อข้าราชการผู้นั้นยินยอม และ ก.อ. เห็นชอบ

การโอนข้าราชการอัยการไปเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายอื่น ให้นายกรัฐมนตรีสั่งได้เมื่อข้าราชการผู้นั้นยินยอมและ ก.อ. เห็นชอบ"

องค์กรอัยการในประเทศไทยมีหลักประกันความเป็นอิสระอยู่ที่คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่สามารถพิจารณาความดีความชอบ และให้คุณให้โทษแก่พนักงานอัยการได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15 คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วย ประธาน ก.อ. ซึ่งเป็นข้าราชการอัยการบำนาญและมาจากการเลือกตั้งโดยพนักงานอัยการทั่วประเทศ อัยการสูงสุดเป็นรองประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง รองอัยการสูงสุด (4 คน), อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา, อัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็น ก.อ. โดยตำแหน่ง และ ก.อ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยพนักงานอัยการทั่วประเทศ ทั้งนี้เป็นข้าราชการอัยการประจำ 3 คน และข้าราชการอัยการบำนาญ 3 คน

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการเป็นการบริหารโดยคนในอาชีพเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในทางเนื้อหาได้อย่างดี แต่เนื่องจากข้าราชการอัยการมีระบบการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวจะมีมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของ ก.อ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของอัยการสูงสุด เพราะอัยการสูงสุดสามารถชี้นำตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นประธาน ก.อ. และ ก.อ. อื่นๆ ที่มาจากการเลือกตั้งได้ หากประสงค์จะทำเช่นนั้น และหากกรณีเป็นไปดังกล่าวก็อาจจะเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นและนำมาซึ่งความแตกแยก

และแตกสามัคคีในหน่วยงานเพราะจะเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายขึ้น เหล่านี้มิได้กระทบขวัญและกำลังใจของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่จะกระทบถึงการอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนโดยตรง[13]

อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่เป็นสากลมากขึ้น เห็นได้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานและกำหนดมาตรการในการสืบสวนสอบสวนที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายฉบับอื่นๆ ความเป็นอิสระของบุคลากรที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นหลักประกันที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ การกำหนดให้ให้มีเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจึงเป็นความมุ่งหวังของคณะผู้ยกร่างกฎหมายที่ประสงค์จะให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเงิน

การกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อคานอำนาจในเชิงของการบริหารจัดการคดี เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจากการถูกโยกย้าย ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา อันเป็นหลักการในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนกับบทบาทอำนาจหน้าที่ (conflict of rule–conflict of interest)[14]

ในส่วนของมาตรการในการสืบสวนสอบสวนได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนและหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนทุกกรณี ซึ่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนคดีความผิดประเภทดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ การแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นทำได้ยากมากขึ้น ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนดำเนินไปด้วยความความโปร่งใส

ในคดีพิเศษ การสั่งคดีของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะไม่ใช่พนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดี แต่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจะเป็นที่ปรึกษาในคดีนั้นๆ ทั้งนี้ประการหนึ่งเพื่อเป็นการทบทวนดุลพินิจของอัยการ อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีที่มีความสำคัญมีความยุ่งยากซับซ้อน

---

[13] คณิต ณ นคร ซ เล่มเดิม.

[14] **บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.... ครั้งที่ 12.** (2546). หน้า 7.

อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษจะขออนุญาตอัยการสูงสุดสั่งคดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการยุติธรรม เห็นว่า ในคดีที่พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นในทางคดีเป็นอย่างเดียวกัน การให้พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นพนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดีจะเป็นผลดีต่อการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในชั้นศาล เพราะพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนย่อมมีความเข้าใจข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดีได้เป็นอย่างดี แต่ในคดีใดที่พนักงานอัยการมีความเห็นขัดแย้งกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ควรให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะประการนี้จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในลักษณะที่เป็นองค์คณะพนักงานอัยการ[15] เพราะนอกจากจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้การแทรกแซงโดยบุคคลภายนอกเป็นไปได้ยากมากขึ้น เพราะลำพังพนักงานอัยการเพียงคนเดียว บางครั้งก็ไม่อาจทัดทานการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นได้ จึงไม่อาจทำให้ขั้นตอนในการสอบสวนฟ้องร้องมีความโปร่งใสได้มากเท่าที่ควร ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายในการบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด และคำสั่งอัยการสูงสุดที่ อส (สฝคก.) / ว 123 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2548 เรื่อง การนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญา (ภาคผนวก) โดยกำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งจ่ายสำนวนคดีที่สำคัญให้องค์คณะ ซึ่งประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นผู้พิจารณา ระบบดังกล่าวควรนำมาใช้ในการที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยเคร่งครัด

ในเรื่องการสอบปากคำเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ในชั้นสอบสวนเพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ได้มีการแก้ไขกระบวนการสอบสวนหลายประการ และที่สำคัญได้จัดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนด้วย ทั้งนี้ เหตุผลประการหนึ่งก็เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ ทำให้การสอบสวนมีความถูกต้องรัดกุมยิ่งขึ้น ไม่ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมที่จะกระทบจิตใจเด็กอีก และไม่ต้องมีการสอบปากคำซ้ำอีกในชั้นศาล

การประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2542 เรื่องการชันสูตรพลิกศพ ได้กำหนดหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องและยับยั้งมิให้เจ้าพนักงานคิดกระทำการ

---

[15] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 53.

โดยมิชอบ เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างผู้เข้าร่วมชันสูตรพลิกศพ ทำให้สำนวนการชันสูตรพลิกศพมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น สามารถเป็นหลักประกันแก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายและประชาชนได้ขึ้น

ดังกล่าวแล้วว่าในระบบอัยการสากลนั้น อัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนได้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษซึ่งได้แก่ คดีที่มีความสำคัญ คดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน คดีที่มีข้อยุ่งยากหรือมีความสลับซับซ้อน ในประเทศฝรั่งเศสหากมีคดีประเภทดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานให้อัยการทราบ โดยอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวาง หรือในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนในคดีดังกล่าวด้วยตนเอง ในประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัดบางจังหวัดเพื่อรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษโดยเฉพาะ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังให้อัยการสามารถที่จะเริ่มสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษด้วยตนเองได้ รวมทั้งมีอำนาจสอบสวนในคดีที่ตำรวจไม่ดำเนินการด้วย

ในคดีซีทีเอ็กซ์ ซึ่งทำการตรวจสอบทุจริตโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิดซีทีเอ็กซ์ 9000 ภายในสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งมีการกล่าวหาบริษัทยักษ์ใหญ่หลายรายที่มีส่วนพัวพันในการทุจริตดังกล่าว คดีดังกล่าวมีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบหลายชุดทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและในประเทศไทย กล่าวคือ (1) การสอบสวนข้อเท็จจริงจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา (2) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอัยการสูงสุด (3) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)[16] ทั้งนี้โดยที่คดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีความซับซ้อน เป็นคดีสำคัญที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนด้วย โดยในคดีนี้อัยการสูงสุดได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเฉพาะ ซึ่งการที่องค์กรอัยการ หรืออัยการสูงสุดเข้าร่วมในการสอบสวนในคดีที่มีความสำคัญนั้นเป็นหลักการที่สอดคล้องกับระบบอัยการสากล ดังกล่าวแล้วว่าในนานาอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น อัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องโดยจะเข้าไปควบคุมกำกับดูแลและสั่งการในการสอบสวน หรือเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเองตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสำคัญๆ คดีที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือเป็นที่สนใจของประชาชน เช่น คดีวอเตอร์เกต คดีอดีตรองประธานาธิบดีสไปโรว์ แอกนิว กระทำการทุจริต คดีอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะของญี่ปุ่นต้องหาว่ารับสินบนจากบริษัทค้าเครื่องบินอเมริกัน เป็นต้น

---

[16] **มติชน.** (2549, 17 กรกฎาคม).หน้า 1 และ 15. และ **กรุงเทพธุรกิจ.** (2549, 17 กรกฎาคม). หน้า 1 และ 15.

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิวัฒนาการบทบาทพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อครั้งที่มีอัยการขึ้นระยะแรกๆ ในประเทศไทยนั้น อัยการมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ อัยการมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องและดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์ แต่ภายหลังเราได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ระบบอัยการของเราจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับอัยการในประเทศอังกฤษ จะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115

ภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นการผสมผสานระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเข้าด้วยกัน ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาจึงได้แก่พนักงานอัยการและผู้เสียหาย โดยในส่วนของรัฐกระทำโดยอัยการและในส่วนของประชาชนจำกัดเฉพาะผู้เสียหาย ทั้งนี้การฟ้องคดีของผู้เสียหายมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหายโดยต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงและเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย อย่างไรก็ตามเราให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐหรือการดำเนินคดีของอัยการมากกว่า แต่กระนั้นอำนาจหน้าที่ของอัยการก็ยังคงจำกัดอยู่เพียงอำนาจในการฟ้องคดี อัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวน ยกเว้นกรณีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ซึ่งอธิบดีกรมอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่จะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ ซึ่งที่ผ่านมาก็มักจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเสมอ

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญาในนานาอารยประเทศ จะเห็นได้ว่า อัยการเป็นองค์กรที่สำคัญรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน อัยการจึงมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวางโดยมีตำรวจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับจึงผ่านการกลั่นกรองโดยอัยการ ทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความต่อเนื่องเชื่อมโยง สามารถดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามกฎหมายและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจในการสอบสวนคดีอาญามีความสำคัญเป็นอย่างมาก การสอบสวนนั้นถือว่าเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม หากกระบวนการในการสอบสวนมีข้อผิดพลาด ก็จะส่งผลให้กระบวนการอื่นๆ ต่อมา ผิดพลาดไปด้วยและผลของการสอบสวนจะมีผลกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ในนานาอารยประเทศจึงพยายามที่จะควบคุมอำนาจการสอบสวนมิให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจเด็ดขาดในการสอบสวน ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ หลักการคานอำนาจ (check and balance) จึงถูกนำมาใช้กับหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดบทบาทให้หน่วยงานต่างๆ เช่น อัยการและศาลได้เข้ามามีส่วนในการควบคุมและตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจในแต่ละขั้นตอนของการสอบสวน เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่า การสอบสวนคดีอาญาจะดำเนินไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมที่สุด

สำหรับประเทศไทยก็มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการสอบสวน โดยการสับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการยกร่างกฎหมายใหม่โดยกำหนดให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาในการสอบสวนมิได้อยู่ที่ว่าใครควรมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน หากแต่ต้องหาผู้รับผิดชอบการสอบสวน ความพยายามปรับปรุงกระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้อง หรือกระบวนการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง (pre-trail stages) ก็เนื่องมาจากการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ในปัจจุบันนี้ตกอยู่ในสภาพวิกฤติ ประชาชนมีข้อกังขาในการปฏิบัติหน้าที่และความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจค่อนข้างอิงกับการเมือง จึงอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้โดยง่ายจนมีคำกล่าวว่า ตำรวจเป็น “Political Officer”[1] ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากเท่าที่ควร

ดังนั้น การจะให้ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนจึงเป็นไปได้ยาก ทั้งการทำงานของตำรวจมุ่งเน้นปริมาณผลงานเป็นสำคัญ ทำให้ประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมลดน้อยลงไป หรือหากจะหวังให้ศาลเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในชั้นที่สุดก็จะเป็นการล่าช้าจนเกินไป ดังนั้น จึงได้มีความพยายามที่จะให้อัยการซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรตำรวจและศาลเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการสอบสวน ทั้งนี้เพราะอัยการมีความเป็นอิสระ มีวุฒิภาวะทางกฎหมายและมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีในชั้นศาล อัยการสามารถให้คำปรึกษาแนะนำและตรวจสอบบรรดาพยานหลักฐาน

---

[1] คณิต ณ นคร ฎ เล่มเดิม. หน้า 13.

ว่าพยานหลักฐานชนิดใด ประเภทใดบ้างที่มีความจำเป็น ตลอดจนสามารถกำหนดแนวทางในการสอบสวน และวางรูปคดี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีในชั้นศาล

ทั้งการแยกอำนาจสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายเดียว และให้อัยการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีโดยทำงานตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน อัยการย่อมไม่อาจทราบถึงรายละเอียดแห่งคดีว่าคดีจะมีมูลน่าเชื่อถือเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความซับซ้อน เมื่ออัยการเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งหากสั่งฟ้องคดีก็ยังมีหน้าที่ต้องนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลต่อไป ดังนั้น อัยการจึงเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมที่จะรับผิดชอบการสอบสวนเป็นอย่างยิ่ง ประเทศต่างๆ ที่ให้อัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนนั้นก็เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว ปริมาณคดีที่ศาลยกฟ้องจึงลดลงอย่างมาก

การพิจารณายกร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ... ในช่วงปี พ.ศ. 2526-2533 เป็นความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการสอบสวนฟ้องร้องโดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้น และให้มีอำนาจออกหมายเรียกเช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวน กับให้มีอำนาจเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ นอกจากนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้นๆ ส่วนอำนาจในการบังคับบัญชาในสายงานบริหารของพนักงานสอบสวนยังคงอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของกรมตำรวจตามปกติ แต่ร่างฯ ฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้แต่อย่างไร

ต่อมาภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเรื่องวิธีสอบปากคำเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ในชั้นสอบสวนเพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ซึ่งได้แก้ไขกระบวนการสอบสวนหลายประการ และที่สำคัญได้จัดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวได้นำไปบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กด้วย

นอกจากนั้นยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเรื่องการชันสูตรพลิกศพ โดยมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ และในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งถือว่าเป็นวิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ โดยมีบทบัญญัติให้อัยการเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ในชั้นสอบสวน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายบัญญัติรับรองบทบาทในการสอบสวนของอัยการ แต่อัยการก็ยังคงดำเนินบทบาทของตนไปในทิศทางเดิม กล่าวคือ ในคดีที่อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนควรต้องมีความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยระเบียบ มีความละเอียดรอบคอบและเชื่อถือได้ของการสอบสวนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบอัยการสากล แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนวนการสอบสวนขึ้นไปสู่ชั้นกลั่นกรองคดี อัยการกลับสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งแสดงว่าอัยการที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนมิได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรอัยการ การมอบหมายให้พนักงานอัยการไปร่วมในการสอบสวน ควรต้องตระหนักว่าพนักงานอัยการนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญา การดำเนินการใดๆ ของพนักงานอัยการย่อมผูกพันองค์กรอัยการ และจำเป็นที่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนพึงต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ดังกล่าวและรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชา เพราะการทำงานของอัยการนั้นเป็นระบบการบังคับบัญชา หากในการสอบสวนร่วมกันมีปัญหาหรือข้อขัดข้องใดๆ ในการปฏิบัติงาน จะได้ประสานงานกันเพื่อหาทางแก้ไขเสียแต่ต้นทางเพื่อให้สำนวนการสอบสวนมีความถูกต้อง สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการในชั้นศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนในคดีเด็กและในการชันสูตรพลิกศพ หรือการกำหนดให้อัยการเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ถือว่าเป็นวิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาที่มีความใกล้เคียงกับนานาอารยประเทศมากกว่าที่เคยเป็นมา แม้จะยังไม่เป็นไปตามระบบอัยการสากลที่สมบูรณ์ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ ซึ่งได้แก่ คดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก คดีข้าราชการระดับสูงทุจริต ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับนานาอารยประเทศ กล่าวคือ ในระบบอัยการสากล พนักงานอัยการจะไม่เป็นผู้สอบสวนคดีอาญาทุกคดีด้วยตนเอง

แต่ในกรณีจำเป็นพนักงานอัยการสามารถเข้าไปควบคุมดูแลการสอบสวนได้ทุกคดี อัยการจะดำเนินการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองเฉพาะคดีที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือคดีสำคัญๆ เท่านั้น ส่วน "คดีอาญาทั่วไป" (general crime) ตามปกติพนักงานอัยการจะปล่อยให้พนักงานสอบสวนหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนคดีอาญาที่พนักงานอัยการสอบสวนด้วยตนเองถือว่าเป็น "คดีอาญาพิเศษ" (special crime)[2]

แต่การให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการให้อัยการมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำเช่นนั้นหรือกรณีคดีพิเศษบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจาก กคพ. อัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจเข้าไปร่วมสอบสวนเองได้ต่างจากระบบอัยการสากลที่พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ และสามารถใช้ดุลพินิจเข้าร่วมสอบสวนในคดีความผิดทางอาญาประเภทอื่นๆ ที่มีความสำคัญ หรือในคดีที่เกรงว่าพนักงานสอบสวนจะทิ้งคดีหรืออาจถูกแทรกแซงการทำงานได้ ตลอดจนสามารถเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบได้ทุกระยะ ซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่ดี หากสามารถนำมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยได้ก็จะทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น อัยการสามารถเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในคดี และอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้มากขึ้น อีกทั้งยังทำให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบอัยการสากล

ใน พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ..ศ. 2547 บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้อัยการเข้ามาตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน และตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหาโดยหารือร่วมกันตั้งแต่ชั้นเริ่มคดีเพื่อวางแนวทางการสอบสวนและตรวจสอบพยานหลักฐานอื่นๆ ตลอดจนให้อัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบร่วมกันในการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยขอหมายค้นหรือหมายจับ ซึ่งแสดงว่าอัยการควรต้องมีบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีมากกว่าการเข้าร่วมสอบสวนในคดีเด็กหรือในการชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสามารถควบคุมการใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

---

[2] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 34-35.

กระนั้นก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนมากขึ้นยิ่งขึ้น อัยการควรต้องปรับทัศนคติในการทำงาน พยายามทำความเข้าใจบทบาทที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก โดยเฉพาะบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีและการควบคุมการใช้มาตรการบังคับ ในประเทศอื่นๆ ที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง เช่น การที่อัยการสามารถใช้ดุลพินิจเข้าร่วมในการสอบสวนในคดีที่มีความสำคัญ หรือ การที่อัยการมีบทบาทในการเบี่ยงเบนคดีต่างๆ นั้น อัยการในประเทศเหล่านั้นมีความเข้าใจถึงบทบาทของตนในการดำเนินคดีอาญาเป็นอย่างดี กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ได้รับการยอมรับและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ขณะที่ประเทศไทยซึ่งมีความพยายามที่จะให้อัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวน ใช้ดุลพินิจในการเบี่ยงเบนคดี แต่พนักงานอัยการกลับไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ซึ่งอาจเป็นเพราะความไม่พร้อมที่จะรับผิดชอบบทบาทดังกล่าวหรืออาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจในบทบาทดังกล่าวประกอบกับกระบวนยุติธรรมทางอาญาของไทยที่มีลักษณะแยกส่วนขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกัน จึงควรทำความเข้าใจพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการถึงระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

พนักงานสอบสวนก็ควรทำความเข้าใจบทบาทของตนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การสอบสวนนั้นมิได้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง แต่เป็นเพียงมาตรการเบื้องต้นเพื่อใช้พิสูจน์ความจริงในคดีอาญา พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความผิด หรือพยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหา แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนมักจะเริ่มทำการสอบสวนโดยการเรียก การจับ หรือขอให้ศาลออกหมายจับแล้วค่อยหาพยานหลักฐานเพื่อมุ่งพิสูจน์ว่า ผู้ต้องหาคือผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา เมื่อมีกฎหมายรองรับให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน พนักงานอัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกร่วมค้นหาความจริงในคดีกับพนักงานสอบสวนและควบคุมการใช้มาตรการบังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี

ประการสุดท้าย ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรทั้งในกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานอัยการให้มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานอัยการย่อมไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอบสวนโดยตรง จึงควรจัดฝึกอบรมวิธีการในการสอบสวนให้พนักงานอัยการด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนางานสอบสวนต่อไป และแม้แต่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็ควรจัดฝึกอบรมวิธีการในการสอบสวนให้แก่ข้าราชการที่เป็นพนักงานสอบสวนด้วย เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นองค์กรสหวิชาชีพ ผู้ที่เป็นพนักงานสอบสวน

มาจากหลากหลายสาขาอาชีพและมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพต่างๆ เป็นอย่างดี แต่พนักงานสอบสวนบางคนไม่เคยทำงานในด้านการสอบสวนมาก่อน เพื่อให้การบูรณาการในการสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรในกรมสอบสวนด้วย

กล่าวโดยสรุป การให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นในคดีเด็ก หรือการเข้าร่วมในการไต่สวนชันสูตรพลิกศพหรือการเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ ถือว่าเป็นการเริ่มต้นปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนฟ้องร้องให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกับนานาอารยประเทศและสอดคล้องกับเมื่อครั้งที่มีอัยการขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย แม้ว่าในปัจจุบันนี้ อัยการจะยังไม่ได้มีบทบาทหน้าที่โดยบริบูรณ์ดังที่เคยเป็นมาในอดีตหรือยังไม่เป็นไปตามระบบอัยการสากล แต่หลักการที่กำหนดให้อัยการสามารถเข้าไปตรวจสอบพยานหลักฐานซึ่งทำให้พนักงานอัยการสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีและคุ้มครองสิทธิของคู่ความในคดีได้ดีกว่าที่เคยเป็นมา หรือการกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ให้คำแนะนำในการทำสำนวนสอบสวนซึ่งจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับของประชาชน เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยมีความเป็นภาวะวิสัยและมีความเป็นสากลมากขึ้น โดยพนักงานอัยการสามารถเป็นหลักประกันการอำนวยความยุติธรรมในชั้นสอบสวนแก่คู่ความและประชาชนได้ดีกว่าที่เคยเป็นมา แม้ว่ากระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องอาจจะยังไม่มีความต่อเนื่อง การจำกัดประเภทคดีและวิธีการในการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนยังไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากลนัก อีกทั้งยังมีข้อขัดข้องบางประการในการสอบสวนร่วมกัน แต่ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมและความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

โกเมน ภัทรภิรมย์. “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

_____. (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” **ระบบอัยการสากล.** จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.

_____. “อัยการฝรั่งเศส.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

เข็มชัย ชุติวงศ์. (2527). **การบริหารงานยุติธรรม.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

_____. (2536). **กฎหมายลักษณะพยาน.** กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

คณิต ณ นคร. (2540). “กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน.” **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร.** อัยการสูงสุด.

_____. (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ.” **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร.** อัยการสูงสุด.

_____. (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

คนึง ฤาไชย. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1) (พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม). โดย ณรงค์ ใจหาญ. (2543). จัดพิมพ์โดยโครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2548). กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม.

โจฮัน ปีเตอร์ วิลเฮม ฮิลเกอร์. **มาตรการสืบสวนสอบสวนคดีองค์กรอาชญากรรมในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมันนี.** สัญชัย กรุงกาญจนา. (แปล). วิพล กิติทัศนา. (บรรณาธิการ).

ณรงค์ ใจหาญ. (2547). **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.** โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2511). **การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยะมหาราช.** พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

ธาริต เพ็งดิษฐ์. (2547). **พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา.** กรุงเทพฯ : ธรรมนิติ.

นิติพัฒน์. (2526). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **ระบบอัยการสากล.** กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.

ประมูล สุวรรณศร. (2517). **กฎหมายลักษณะพยาน.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์.

พรทิพย์ โรจนสุนันท์. (2547). **นิติเวชศาสตร์ การชันสูตรศพ.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

พรเพชร วิชิตชลชัย. (2536). **กฎหมายลักษณะพยาน.** กรุงเทพฯ : รัชดา.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2544). **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (ECONOMICCRIME).** กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ส.เปรุนาวิน และ ม.อรรถไกวัลวที. (2498). **ระบอบอัยการ.** พระนคร : ไทยเขษม.

โสภณ รัตนากร. (2537). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หลวงอรรถไกวัลวที และพลโทสุข เปรุนาวิน. (ม.ป.ป.). **ระบบอัยการและศาลทหาร.** ม.ป.ท.

หยุด แสงอุทัย. **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศึกษาทางคำพิพากษาฎีกา.** ม.ป.ท.

อมร จันทรสมบูรณ์. “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทย.” **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ**. โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

William P. Schaefer. **การปราบปรามองค์กรอาชญากรรม: กรอบกฎหมายและกฎระเบียบ.** อำนาจ เนตยสุภา. (แปล). และ วิพล กิติทัศนาสรชัย. (บรรณาธิการ).

บทความ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2538). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **อัยการนิเทศ, เล่มที่ 57, ฉบับที่ 2.**

_____. (2540, มกราคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **วารสารกฎหมาย (คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ปีที่ 17, ฉบับที่ 1.**

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2533, 15 มกราคม). “เผยเหตุ....ดึงอำนาจสอบสวนจากมือตำรวจสู่อัยการ.” **มติชน.**

กรุงเทพธุรกิจ. (2549, 17 กรกฎาคม).

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. (2496, 7 สิงหาคม). “นิติบุคคลในประเทศไทย.” **นิติวิทยาสาร.**

กุลพล พลวัน. (2526, กุมภาพันธ์). “บทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นโจทก์.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 62.**

คณิต ณ นคร. (2524, มิถุนายน). “วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 42.**

_____. (2525, กันยายน). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” **วารสารอัยการ.**

_____. (2529, มิถุนายน). “ฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา.” **บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 42, ตอน 2.**

_____. (2549). “กระบวนการยุติธรรมต้องนิ่ง.” **รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม.**

ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญภินนท์. (แปลและเรียบเรียง). (2541, มิถุนายน). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น.” **บทบัณฑิตย์, เล่ม 54, ตอน 2.**

ณรงค์ วิทยไพศาล. (2535). “บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 15, ฉบับที่ 169.**

ธาดาพันธ์ อังกินันท์. (2534). “รายงานการฝึกอบรมและดูงาน เรื่องการดำเนินคดีอาญา ณ ประเทศฝรั่งเศส.” **อัยการนิเทศ, เล่มที่ 53, ฉบับที่ 4.**

ธาดา ธรรมธร. (2547, 16 มีนาคม). “กรมสอบสวนคดีพิเศษ FBI เมืองไทย.” **วารสารข่าวกฎหมายใหม่, ปีที่ 1, ฉบับที่ 24.**

ธันยวดี ธัญญเจริญ. (2522, มกราคม). “เยี่ยมคารวะและสัมภาษณ์พระยามานวราชเสวี.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 25.**

ประพันธ์ นัยโกวิท. (2539, ธันวาคม). “การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.” **บทบัณฑิตย์, เล่ม 52, ตอน 4.**

มติชน. (2549, 17 กรกฎาคม).

วรรณวดี ศิริวัฒนา. (2525, เมษายน). “ลำดับสาระสำคัญของกฎหมาย กฎเสนาบดี ประกาศเกี่ยวกับอัยการก่อน พ.ศ. 2475.” **วารสารอัยการ, 5.**

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” **บทบัณฑิตย์, เล่ม 54, ตอน 4.**

หยุด แสงอุทัย. (2512, กรกฎาคม). “ใครควรมีอำนาจสอบสวน.” **วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 1, ตอน 1.**

อุททิศ แสนโกสิก. (2508). “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” **อัยการนิเทศ, เล่ม 37.**

อรรณพ ลิขิตจิตถะ. (2542, กันยายน). “แนวคิดการบัญญัติกฎหมายดักฟัง.” **บทบัณฑิตย์, เล่ม 55, ตอน 3.**

เอกสารอื่นๆ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (แปล). **หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ.** พิมพ์เผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง **การชะลอการฟ้องในทัศนะอาจารย์มหาวิทยาลัย.** (2521, 29 กันยายน). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2534, 26-27 กันยายน). **บทบาทองค์กรอัยการในทศวรรษหน้า.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ณ โรงแรมเอเชีย ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด.

คณิต ณ นคร. **สำนักงานอัยการสูงสุดกับกระทรวงยุติธรรม.** เอกสารประกอบ การศึกษาวิชา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาชั้นสูง ชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

คนึง ฦาไชย. (2538, 21 มีนาคม). **หลักการและเหตุผลในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการกรมตำรวจ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์จอมเทียน. (เอกสารโรเนียว).

คำพิพากษาศาลฎีกา 292/2482.

ธาริต เพ็งดิษฐ์. (2546). **บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ....ครั้งที่ 11.**

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ...

บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.... ครั้งที่ 12. (2546).

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ. (หน้า 20). แนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล)๙๑๙๔ ลว. ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด.

ลายพระราชหัตถเลขาบันทึกประกอบการพิจารณาร่างประกาศรวมพนักงานอัยการ พ.ศ. 2458. **เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ ย.๑ เบ็ดเสร็จ.** กระทรวงยุติธรรม.

ศิระ บุญภินนท์. (2541). **การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น.** เอกสารประกอบการสัมมนา **เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับการสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบตามแนวทางในรัฐธรรมนูญใหม่.** จัดโดยสถาบันกฎหมายอาญา.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). **กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส ๐๐๐๓.๑/๒๖๕๘ เรื่องรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ ลว.๒ มีนาคม ๒๕๓๘.

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542.

วิทยานิพนธ์

ชัยรัตน์ กรรณิการ์. (2539). **อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพฑูรย์ ขัมภรัตน์. (2534). **การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิพงศ์ อารีราษฎร์. (2548). **บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2536). **การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อารี อารยวัฒนกุล. (2547). **การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

อุทัย อาทิเวช. การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2549, จาก **http://www.ago.go.th**

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.

พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Anthony Roy Taylor. (1993). **A Provincial English Prosecutor's View of Organized Crime.** Resource Material Series No. 43. UNAFEI. Tokyo. Japan.

Atsushi Nagashima. (1976). **The Accused and society.** The Japanese Legal System, Hideo Tanaka Tokyo: University of Tokyo.

Dando Shigemitsu. (Trans). (1965). **Japanese Law of Criminal Procedure.** B.J.George. South Hackensack: Fred B. Rothman.

Michele-Laure Rassat. (1974). **Le Ministère Public Entre Son Passé Et Son Avenir.** Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence.

Shigeki Ito, Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor, United Nation. Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. FUCHU, Tokyo, Japan. (1986) V.30.

MERLE, VITU, Traite de droit criminel :Proceduer penal 4 eme edit.,Paris,Edit.Cujas, n 326.

OTHER MATERIALS

Cyril Philips. (1981, January). **The Royal Commission on Criminal Procedure** (Report Presented to Parliament by Command of Her Majesty). London: Her Majesty's. Stationery Office.

Robert J. Green. **The Creation and Development of the Crown Prosecution Service.** เอกสารประกอบการศึกษาวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาชั้นสูง ชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

LAW

Criminal Justice in Japan. (1975).

ELECTRONIC SOURCES

http://www.ago.go.th

http://www. ecotecpolice.com

http:// www.fbi.gov

http://www. kodmhai.com

DPU