

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

5.1.1 สรุปบทบาทของอัยการในต่างประเทศ

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

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

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

อาญาและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีเสียไป แต่ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจะเป็นการต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือทำตามคำสั่งของอัยการ กล่าวโดยสรุปก็คือการดำเนินคดีต่อไปก็ดี และการวินิจฉัยสั่งคดีก็ดี อัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการได้ผล มีการลงโทษที่แน่นอน ประชาชนเคารพกฎหมาย อัยการญี่ปุ่นมีบทบาทในการสอบสวนเต็มตัว โดยมีทั้งอำนาจการสอบสวน และอำนาจในการสั่งคดี อัยการญี่ปุ่นจะไม่สั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาจนกว่าจะมีหลักฐานที่ชี้ชัดว่ากระทำ ความผิดจริง อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคดีอาญาทุกประเภทตั้งแต่ชั้นสอบสวน ฟ้องร้องและบังคับคดี ในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจมอบหมายการดำเนินการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ กล่าวโดยสรุปคือ อัยการของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) ไม่ได้มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาเพียงอย่างเดียว อัยการยังมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนด้วย ซึ่ง การฟ้องคดีอาญาในระบบนี้ให้อำนาจอัยการในการสอบสวนคดีอาญามาก เพราะถือว่าการสอบสวนและ การฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ ดังนั้นอัยการต้องมีความ รับผิดชอบในความถูกต้องของการสอบสวน เนื่องจากความสำคัญของการค้นหาพยานหลักฐานซึ่ง ต้องใช้พิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นสิ่งจำเป็นและถือว่าเป็นความรับผิดชอบของอัยการด้วย อัยการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่นจึงมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) สูงเป็นอย่างมาก

จากประเทศทั้งหลายที่ได้ศึกษามานี้ จะเห็นว่าระบบอัยการของแต่ละประเทศพนักงาน อัยการจะมีบทบาทสำคัญในคดีอาญา ประเทศที่เป็นสากลพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ สอบสวนและรับผิดชอบคดีเองซึ่งเป็นกระบวนการเดียว ไม่แบ่งแยกจากกัน โดยในขั้นตอนของอำนาจ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้ตำรวจช่วยเหลือในการสอบสวน หรือพนักงานอัยการจะลงมือ ทำการสอบสวนด้วยตนเองก็ได้ และอัยการสูงสุดของแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลความผิดที่เกี่ยวกับรัฐนั้นๆ โดยมีอำนาจมอบหมายให้อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาทำการสอบสวน หรือทำงานตามที่สั่งได้

5.1.2 สรุปบทบาทของพนักงานอัยการไทยในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร

สำหรับในประเทศไทย บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีความผิดที่เกิด นอกราชอาณาจักรตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนรับผิดชอบในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้ ทำลงนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าผู้กระทำจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว ก็ต้องรับโทษตามกฎหมายไทย ซึ่งจากเดิมก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นี้ กฎหมายไม่ได้

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

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

กรณีที่ยกการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำสำนวนคดีความผิดอาชญากรรม และเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนแยกพิจารณาข้อดีข้อเสียได้ดังนี้

5.1.2.1 กรณีเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีแต่เพียงผู้เดียว

ข้อดี

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

(2) พนักงานอัยการมีกฎหมายและระเบียบบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้เป็นพิเศษต่างหากจากข้าราชการฝ่ายบริหารอื่นๆ อยู่ภายใต้ความควบคุมของคณะกรรมการ ก.อ. มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารพอสมควร จึงสามารถทำหน้าที่ได้ โดยเป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชา ซึ่งให้คุณและให้โทษได้ และตามกฎหมายในปัจจุบันมีการตรวจสอบจากภายนอกโดยหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้อยู่แล้ว ส่วนการตรวจสอบจากภายในก็มีการตรวจสอบตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งการสรุปสำนวนคดี เมื่อพนักงานอัยการผู้ที่ได้รับมอบหมายสรุปสำนวนทำความเข้าใจตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 140, 141, และ 142 เสร็จแล้ว ต้องผ่านการตรวจสอบของผู้ก่อกอง อัยการพิเศษฝ่าย อธิบดีอัยการ และในขั้นตอนสุดท้ายต้องส่งสำนวนคดีนั้นให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อสั่งคดี ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2551 ข้อ 29 วรรคแรก ถือเป็น การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรอีกชั้นหนึ่ง สร้างความมั่นใจให้กับทั้งประชาชนเอง และรัฐซึ่งเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข้อเสีย

(1) พนักงานอัยการมีกำลังคนไม่เพียงพอ ความชำนาญในการสืบสวนหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงยังขาดความชำนาญ พนักงานอัยการมีแต่ความรู้ด้านกฎหมายที่เป็นความสามารถที่เหมาะสม แต่ความเชี่ยวชาญในด้านการสืบสวนสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน นอกจากการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดตามสำนวนแล้ว พนักงานอัยการบางสำนักงานเท่านั้นที่ได้ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานสอบสวน ซึ่งแตกต่างกับพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นการได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนนี้ การทำสำนวนจะเกิดความล่าช้าหรือไม่ กำหนดทิศทางในการหาพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ได้หรือไม่ จะนำไปสู่ศาลได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ ฉะนั้นจะอย่างไรพนักงานอัยการจึงจะมีความเชี่ยวชาญในด้านการสอบสวนเพิ่มขึ้นจนถึงขั้นใช้อำนาจเดี่ยวได้เต็มที่

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

(3) การเป็นพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว หากจะมีการกระทำการ โดยทุจริตก็อาจทำได้โดยง่าย เพราะไม่มีใครรู้เห็นในการค้นหาพยานหลักฐาน หรือสอบปากคำพยาน การบิดเบือนข้อเท็จจริงย่อมไม่มีใครรู้ใครเห็นว่าพยานนี้เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง หรือสร้างขึ้นมา ถึงแม้จะมีการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกองค์กร แต่จำนวนคดีที่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศกับการตั้งคดีชั้นสุดท้ายต้องเป็นของอัยการสูงสุดเพียงคนเดียว บางครั้งความไม่ถูกต้องก็อาจหลุดรอดไปได้บ้าง

5.1.2.2 กรณีเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน

ข้อดี

(1) เป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ในการร่วมค้นหาพยานหลักฐาน และทำสำนวนคดี เพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เป็นการป้องกันการทำสำนวนที่บิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง ทำให้พนักงานอัยการได้รู้เห็นถึงการทำ

สำนวนนั้นตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้การฟ้องเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมีความแน่นอนเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ต้องฟ้องคดีตามพยานหลักฐานในสำนวนเท่านั้น

(2) การที่พนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในการหา หรือรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของจำเลยนั้น อำนาจของพนักงานอัยการ ทำได้มากกว่าเพียงแนะนำให้พนักงานสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจสอบสวน เหมือนอย่างเช่นพนักงานสอบสวนทั่วไป การทำงานจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งน่าจะเป็นการดีกว่า เพราะการเข้าร่วมสอบสวนนี้มีใช้การมีอำนาจเดี่ยว แต่เป็นการควบคุมอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนให้ดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้อง ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องการแนวทางในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อนำมาทำสำนวนคดีและความรู้ของพนักงานอัยการทางด้านกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่พนักงานสอบสวนยังขาดอยู่ ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเห็นสมควรมอบหมายอำนาจรับผิดชอบสำนวนคดีให้พนักงานสอบสวนคนใดไปแล้ว นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าอัยการสูงสุดต้องการให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำสำนวนคดีเอง และพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง โดยอัยการสูงสุดจะตรวจสอบในการสั่งคดีอีกครั้ง โดยเป็นผู้สรุปสำนวนคดีเองว่าสมควรจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนนำมา จึงไม่จำเป็นที่พนักงานอัยการจะต้องชี้แนะให้พนักงานสอบสวนสั่งคดีอีก เพราะอาจจะทำให้การสั่งคดีไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับอัยการสูงสุดได้

ข้อเสีย

(1) การที่พนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนต้องทำงานร่วมกัน ในคดีนอกราชอาณาจักร แม้ไม่เป็นเรื่องใหม่ แต่การทำงานร่วมกันโดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีต้องทำตามคำสั่ง และคำชี้แนะของพนักงานอัยการ อาจสร้างความคับคั่งใจหรือความรู้สึกไม่พอใจได้ในบางครั้ง จนอาจเกิดการต่อต้านและผลที่แสดงออกมาก็ไปปรากฏที่พยานหลักฐานซึ่งอาจไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่มีทั้งหมด หรือมีการปิดบังความรู้ในด้านการสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นความชำนาญของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะได้

(2) ยังไม่มีการกำหนดแน่ชัดในการแบ่งหน้าที่กันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการว่าในการร่วมกันทำการสอบสวนนั้น ใครมีหน้าที่อย่างไร ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนได้มากแค่ไหน การที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้พนักงานสอบสวนต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้ช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรวบรวมพยานหลักฐานทางคดี ดังนั้นจึงควรต้องกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนให้ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมสอบสวนด้วยทุกครั้งหรือไม่ อย่างไร การเข้าร่วมสอบสวนใครจะ

เป็นปฏิบัติหน้าที่อย่างไร เช่นผู้สอบคำให้การ พนักงานอัยการเป็นผู้สอบโดยพนักงานสอบสวน อยู่ร่วมฟังด้วย หรือพนักงานสอบสวน เป็นผู้สอบคำให้การและให้อัยการเข้าอยู่ร่วมฟังด้วย อัตรา กำลังและสถานที่ ความเชี่ยวชาญในการค้นหาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการเอง ย่อมไม่เพียงพอต่อการรองรับการทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(3) ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องเป็นผู้ตั้งคดีเองทุกคดี ดังนั้นจึงมีคดีเป็นจำนวนมากจากทั่วประเทศต้องส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งในทุกขั้นตอน ของกระบวนการ ตั้งแต่ศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา หรือจนคดีถึงที่สุด นับเป็นการเพิ่มภาระให้กับอัยการสูงสุดเกินควร เพราะคดีความผิดนอกราชอาณาจักร บางคดีมีไช่คดีสำคัญที่ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงของรัฐ แต่เป็นคดีธรรมดาซึ่งพนักงาน อัยการทั่วไปก็สามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติแก้ไขใหม่นี้ เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งการเป็นสากลของอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่เป็นอำนาจเดียว เนื่องจากในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร เป็นคดีที่เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรให้ ผู้รับผิดชอบคดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย และมีวิสัยทัศน์ ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือเป็นพนักงานสอบสวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็น การรวมอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องมาอยู่ร่วมกัน การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 20 นี้ จึงเป็นการแก้ไขที่ทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในบทบาทของการ ดำเนินคดีอาญาสมบูรณ์ขึ้น มีอำนาจบังคับใช้ในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดีได้เหมือนเช่น พนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี หรือเข้าร่วม สอบสวนกับพนักงานสอบสวน เป็นการมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้นคดี ถือเป็น การคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนและรัฐอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากปัจจุบันการกระทำความผิดนอ กราชอาณาจักร มีจำนวนมากขึ้น การกำหนดให้ทุกคดีต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตั้งคดีเองนั้น เป็น เรื่องที่เพิ่มภาระหน้าที่ให้อัยการสูงสุดมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าและ อาจสร้างความเสียหายให้กับผู้ถูกระทบสิทธิในคดีได้ ดังนั้นในคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่ มิใช่เป็นคดีสำคัญที่ประชาชนสนใจ หรือคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือคดีความ มั่นคงของรัฐ ควรมีการกำหนดแยกประเภทคดีว่าคดีระดับใดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด หรือ

ในคดีประเภทใด ควรมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีและสามารถทำความเข้าใจและสั่งคดีได้เอง เพราะอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ จึงควรดูแลในคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น เช่นอัยการในต่างประเทศ และควรมีหน่วยงานตำรวจรองรับการทำคดีความผิดนอกราชอาณาจักร โดยเฉพาะ เหมือนอย่างเช่นกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น