

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แยกอำนาจหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องออกจากอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” เพราะกฎหมายไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี แต่ถือว่าเป็น “คน” และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นการสอบสวนและฟ้องร้องในระบบกล่าวหาต้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรต้องรับรู้และประสานงานกัน

โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้นในคดีอาญาทั่วไป เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไปได้ แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเริ่มคดี กล่าวคือ ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ รับคำกล่าวโทษ การสืบสวน การสอบสวน การจับกุม การควบคุม ในการสอบสวนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเพียงผู้เดียว

ในปัจจุบันแม้พนักงานอัยการจะมีบทบาทในการเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญามากขึ้น เช่น เข้าร่วมในการสอบสวนเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี หรือเข้าร่วมทำสำนวนการชันสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวนแต่ก็เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการสอบสวนเท่านั้นยังไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเอง ส่วนการใช้มาตรการบังคับในทางอาญาซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เช่น การออกหมายจับ หมายค้น หมายเรียก พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับดังกล่าว ทั้งที่การสอบสวนเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลที่เป็นไปเพื่อการฟ้องร้องและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในชั้นศาล จึงกล่าวได้ว่า “การสอบสวนและฟ้องร้อง” เป็นกระบวนการเดียวกันนั่นเอง แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การสอบสวนและฟ้องยังไม่เป็นกระบวนการเดียวกันเพราะพนักงานอัยการยังไม่สามารถเข้ามาร่วมทำคดีกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีได้ทุกคดี ดังนั้นตามประมวล

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันยังเป็นเพียงแนวโน้มน่ามีทิศทางเพียงว่า ในอนาคตอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาอาจเป็นอำนาจเดียวโดยสมบูรณ์ได้

ในการดำเนินคดีอาญาบางประเภทเป็นการเฉพาะที่กฎหมายเรียกว่า “คดีพิเศษ” ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็เป็นการดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหา เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา² ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำ ความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมี พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แต่ถ้าเป็นการสอบสวนคดีพิเศษที่มี ลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมหรือ คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต้องให้พนักงาน อัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี³ ทั้งนี้ก็เพื่อให้พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้นำคดีสู่ศาลได้เข้าร่วมพิจารณาพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มคดี การสอบสวนคดีพิเศษตาม กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นแนวทางสนับสนุนหลักความเป็นอำนาจเดียวของการ สอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันตามระบบกล่าวหาให้สมบูรณ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา ลักษณะของ การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) ก็เป็นการดำเนินการที่มีการแยกหน้าที่ สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาออกจากกัน โดยให้องค์กรในการดำเนินคดี อาญาที่แยกต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้นและยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธาน ในคดีเช่นเดียวกัน ฉะนั้นการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาใน “ระบบกล่าวหา”⁴ กล่าวคือ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล⁵ โดยหากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่

² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 23.

³ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 32.

⁴ คณิต ฌ นคร ก (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 668-669.

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 19.

ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งกลับไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและให้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งโดยให้มีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากันทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป และหากอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่พอฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าสมควรฟ้องก็ให้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเองได้⁶ เห็นได้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนส่งให้องค์กรอัยการฟ้องคดีให้ โดยที่องค์กรอัยการไม่สามารถเข้าแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ได้เลย สังเกตได้จากกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่พอฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าควรฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ ทำให้การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ถือว่าเป็นอำนาจเดียวกัน

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญา หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย⁷ เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหาเช่นเดียวกัน แต่องค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และองค์กรที่มีอำนาจฟ้องคดี คือ องค์กรอัยการ ดังนั้นย่อมเป็นการชี้ให้เห็นว่าการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่เป็นอำนาจเดียวกันเป็นแต่เพียงเริ่มมีทิศทางไปในทางที่เป็นอำนาจเดียวกันเท่านั้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงนำเสนอปัญหาที่เกิดจากการที่การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกัน โดยพิจารณาปัญหาจากการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินคดีอาญาบางประเภทเป็นการเฉพาะที่กฎหมายเรียกว่า

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 272.

⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ข้อ 46.

“คดีพิเศษ” ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งมีประเด็นที่เป็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากการที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มต้น คือ การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ การสอบสวน และการใช้มาตรการบังคับทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) ปัญหาที่เกิดจากการให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแล้วต่อมามีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการมีอำนาจเริ่มต้นคดีว่ามีความเข้าใจอำนาจของตนเองไปในทิศทางใด

3) ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

จากสภาพปัญหาดังกล่าววิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการที่จะให้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยเป็นอำนาจเดียวกัน โดยสมบูรณ์และมีความเหมาะสม สามารถนำมาใช้กับสังคมไทยในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับทิศทางการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องของทิศทางการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย แสวงหาแนวทางในการกำหนดวิธีการ การทำความเข้าใจในบทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับความเป็นอำนาจเดียวในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา เพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เริ่มมีความเป็นอำนาจเดียวกันสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยที่เป็นระบบกล่าวหา แต่ยังคงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวมีการดำเนินคดีอาญาที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงสอดคล้องกัน และยังไม่มีแนวทางปฏิบัติระหว่างพนักงานอัยการ กับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่ชัดเจนและเหมาะสมสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการซึ่งอาจนำไปสู่การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดี หรืออาจนำไปสู่การยกฟ้องคดีในชั้นศาลได้ จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกัน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความเชื่อมโยงประสานงานกันในกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อให้เกิดความเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงทิศทางการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามกฎหมายว่าด้วย

มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ปัญหา ของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และมุ่งเน้นศึกษา ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญาโดยจะทำการศึกษา เปรียบเทียบความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยกับ ต่างประเทศ เพื่อนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย และวางแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาจากตำราทางกฎหมาย ค้นคว้าจากวารสาร บทความ ข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี ในทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องที่เกิดจากความไม่ไปในทิศทางเดียวกันของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย
4. สามารถวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดแนวทางบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บทที่ 2

หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

กระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี การสอบสวนและการฟ้องร้องจึงเป็นอำนาจเดียวกันหรือกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกจากกันไม่ได้ แต่ตามโครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกลับแบ่งแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนออกจากการฟ้องร้องเกือบเด็ดขาด ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถอำนวยความสะดวกในชั้นเจ้าพนักงานได้อย่างเต็มที่และยังถือไม่ได้ว่าพนักงานอัยการเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ยังกระทบต่อการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในทางอาญาของพนักงานอัยการอีกด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อนำมาสนับสนุนให้บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยที่เป็นระบบกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับระบบอัยการสากลและเพื่อให้พนักงานอัยการบรรลุภารกิจในการอำนวยความสะดวกในทางอาญาได้อย่างสมบูรณ์

2.1 หลักการและแนวคิดการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญา

2.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

“หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Offizialklage หรือ Public prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ เดิมทีเดียวการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่งจนแยกกันแทบไม่ออก⁸

หลักการดำเนินคดีโดยรัฐนี้ได้รับอิทธิพลจากหลักค้นหาความจริงในระบบไต่สวนรวมทั้งแนวคิดของซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesar Beccaria ค.ศ. 1738-1794) นักอาชญาวิทยาดั้งเดิม ซีซาร์ เบ็คคาเรียได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายและรัฐในการดำเนินคดีอาญาไว้ในหนังสือเรื่อง

⁸ คณิศ ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 59.

“ความผิดและโทษ” (Des délits et des peines/Crimes and Punishments) ว่า “บางครั้งเราสามารถยกเว้นไม่ลงโทษสำหรับความผิดเล็กน้อยได้เมื่อผู้ที่ถูกดวลละเมิดให้อภัยแก่การกระทำนั้น การให้อภัยเป็นสิ่งที่ดี แต่เป็นการกระทำที่ตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ เอกชนอาจให้อภัยโดยไม่เรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้ แต่การให้อภัยของเขา เช่นว่านั้น ไม่อาจทำลายความจำเป็นในการลงโทษเพื่อไม่ให้เป็นแบบอย่างได้ สิทธิในการลงโทษไม่ได้เป็นของผู้ใดผู้หนึ่งแต่ผู้เดียว แต่เป็นของกฎหมายทั้งหลายซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากเจตนาธรรมของทุกคน ผู้ถูกดวลละเมิดคนใดคนหนึ่งอาจละสิทธิในส่วนของตนได้ แต่ไม่มีอำนาจใดๆ เหนือสิทธิเช่นว่านั้นของผู้อื่น”

คำกล่าวของซีซาร์ เบ็คคาเรีย แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนั้น ไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะผู้เสียหายและบุคคลที่ใกล้ชิดเท่านั้น แต่ถือว่าประชาชนและสังคมส่วนรวมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกันรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดการเรื่องดังกล่าว แม้ผู้เสียหายจะละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้วยเหตุประการใดก็ตาม ไม่ว่าจะให้แก่การกระทำผิดนั้นหรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็ไม่สามารถจะเป็นเหตุห้ามรัฐมิให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้

ในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้จะมีพนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐในการทำหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา โดยพนักงานอัยการไม่ได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการฟ้องคดีเท่านั้น แต่พนักงานอัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะรับผิดชอบในเรื่องการสอบสวนด้วย โดยจะเป็นผู้กำกับดูแลหรืออำนวยความสะดวกสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี ดังนั้นการดำเนินคดีในระบบนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมในการค้นหาความจริงในคดี โดยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้จะต้องเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากลด้วย⁹

ตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ “พนักงานอัยการ” แต่รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้¹⁰

โดยหลักในการดำเนินคดีโดยรัฐนี้เมื่อได้ศึกษาจากประวัติความเป็นมาของแต่ละประเทศ อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

⁹ อุทัย อาทิวราห์ ก (มกราคม 2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา*. หน้า 15.

¹⁰ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 59.

1) กรณีที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Popular Prosecution)

เป็นกรณีที่ประชาชนทั่วไปจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตามก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ โดยมีรากฐานมาจากประเทศอังกฤษ ในสังคมแต่ละสังคมเกิดขึ้นด้วยความเชื่อในเรื่องของกฎหมาย ซึ่งในมติกฎหมายของ “สหภาพความระหว่างประเทศ (2005)” ระบุว่ากฎหมายเป็นรากฐานของสังคมอารยะ โดยกำหนดกระบวนการให้มีความโปร่งใสและสามารถเข้าถึงได้เท่าเทียมกันทั้งหมด¹¹ ประชาชนจึงมีอำนาจฟ้องคดีเองได้แม้ตนเองจะมีได้เป็นผู้เสียหายที่แท้จริงก็ตาม

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษแม้ประชาชนทุกคนจะฟ้องคดีเองได้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนมากแล้วตำรวจจะดำเนินคดีขึ้นก่อนภายใต้การควบคุมของ Director of Public Prosecutions (D.P.P) และในบางกรณี Director of Public Prosecutions ก็เข้าดำเนินคดีเองหรือเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด ส่วนในคดีเล็กๆ น้อยๆ ส่วนมากตำรวจจะเป็นผู้แทนแผ่นดิน ส่วนในคดีที่พิจารณาโดยลูกขุนก็ใช้ทนายเป็นผู้แทนแผ่นดินซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1879 โดยอำนาจหน้าที่ของ D.P.P ได้ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1946 ดังนี้

- (1) คดีที่มีโทษประหารชีวิต
- (2) คดีที่ส่วนราชการได้เสนอมา และ D.P.P พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องร้อง
- (3) คดีความผิดอาญาที่ พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญหรือยุ่งยากหรือมีเหตุผลจำเป็น

เข้ามาแทรกแซง

นอกจากนี้ในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ตำรวจมีหน้าที่ต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณะชนเป็นส่วนรวมให้ D.P.P ทราบ เพื่อ D.P.P จะได้ดำเนินคดีต่อ เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (bribery) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ (Corruption) หรือ ความผิดฐานปลอมเอกสาร เป็นต้น และ D.P.P มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำช่วยเหลือตำรวจหรือ Clerk of justice และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่ออกตามข้อบังคับดังกล่าว หรือ ตามที่ Attorney-General สั่ง¹²

แต่ D.P.P ดังที่กล่าวมานี้ไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้สร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน และการเกิดขึ้นของเจ้าพนักงานตำแหน่งนี้เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำการฟ้องคดีโดยรัฐเข้ามาใช้ในประเทศนั้นๆ

¹¹ Michael Holdsworth. (ม.ป.ป.). Introduction to the English Legal System. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2555, จาก www.citized.info/pdf/commarticles/Oxford_Legal.doc.

¹² สุรวุฒิ กุมภีพงษ์. (2550). หลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้อง. หน้า 12-13.

อังกฤษเพิ่งเปลี่ยนมาใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” เมื่อปี ค.ศ. 1986 นี้เอง กล่าวคือ ปัจจุบันในประเทศอังกฤษ ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น องค์กรอัยการนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions” (D.P.P) ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมแต่ได้เปลี่ยนบทบาทใหม่ และมี Attorney General เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานในคณะรัฐมนตรี¹³ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษ Crown Prosecution Service (CPS) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ตาม พ.ร.บ. การฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of offences act 1985) นับเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ CPS ในอังกฤษมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญาทั้งปวงที่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการมีอำนาจแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน แต่อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับ พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการทำการสอบสวน อำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมของพนักงานอัยการซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 คือ อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาสืบเนื่องจากการศึกษาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของ Lord Justice Auld's ในเดือนตุลาคม 2544 เสนอแนะให้อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา¹⁴

2) กรณีที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

การดำเนินคดีโดยรัฐในกรณีที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยนี้เป็นแนวคิดของประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมันนี โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดพร้อมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการลงโทษผู้กระทำความผิด องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี เช่น ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ต่างต้องให้ความร่วมมือประสานงานกัน โดยเฉพาะตำรวจ และพนักงานอัยการ เพราะเป็นองค์กรแห่งการเริ่มต้นคดี

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและผู้ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในศาล คือ พนักงานอัยการ โดยเหตุดังกล่าวพนักงานอัยการจึงต้องมีความจำเป็นต้องรู้รายละเอียดเกี่ยวกับคดีมาแต่เริ่มแรก คือ เริ่มตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับในทางอาญา ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนฟ้องเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

¹³ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 59.

¹⁴ จีรวุฒิ เตชะพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ระบบอัยการอังกฤษ. สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2553, จาก

ในฝรั่งเศสได้มีกฎหมายแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 (พ.ศ. 1945) ฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิดของระบบอัยการในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป

พนักงานอัยการในฝรั่งเศสมีหน้าที่เกี่ยวข้องในคดีอาญามากกว่าในคดีแพ่ง เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องผู้กระทำละเมิดเป็นคดีอาญาได้แต่เฉพาะในความผิดลหุโทษ และความผิด มัชฌิมโทษ ซึ่งเป็นความผิดไม่ร้ายแรง หรือที่มีความร้ายแรงปานกลาง ส่วนความผิดอุกฤษฏ์โทษ ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรงพนักงานอัยการเท่านั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการฟ้องคดีเจ้าทุกข์จะฟ้องเอง ไม่ได้ ทั้งนี้การดำเนินคดีความผิดมัชฌิมโทษนั้นมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับ การดำเนินคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ยังให้อำนาจพนักงานอัยการมีทางเลือกในการยื่นฟ้องคดีได้หลายทาง กล่าวคือ อาจยื่นฟ้องต่อศาล มัชฌิมโทษโดยตรง หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงาน อัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษลงเป็นข้อหาของความผิด มัชฌิมโทษเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิมโทษได้ถ้าได้รับความยินยอมของกลุ่มความทั้งสอง ฝ่ายและความเห็นชอบของศาล¹⁵

การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศฝรั่งเศสนั้นอยู่ในอำนาจขององค์กรหลาย ฝ่ายร่วมกัน คือ ตำรวจ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาไต่สวน ทั้งนี้โดยมีพนักงานอัยการเป็น องค์กรหลักรับผิดชอบในกระบวนการขั้นนี้โดยตรงตั้งแต่การเริ่มคดี คือ การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ แล้วดำเนินการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ในฝรั่งเศสตำรวจเป็นเพียง เครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแล และควบคุมทิศทางการสอบสวน¹⁶ โดยการทำงานของตำรวจฝ่ายคดีในฝรั่งเศสนั้น มิใช่การทำงาน ที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีดุลยสัมพันธ์ของ อำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วยพนักงาน อัยการและผู้พิพากษาไต่สวน¹⁷ เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศสนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐอย่างสมบูรณ์แบบ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดย สมบูรณ์

ในประเทศเยอรมันก็เช่นเดียวกันการดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ

¹⁵ อุทัย อาทิวาฬ ข (2554, มกราคม - มีนาคม). “อัยการสากล อัยการฝรั่งเศส.” *วารสารอัยการ*. หน้า 157-177.

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 157-177.

¹⁷ อุทัย อาทิวาฬ ค (2554, กรกฎาคม). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. หน้า 82.

พนักงานอัยการ กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ” ซึ่งการกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจส่วนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการนี้คล้ายกับของฝรั่งเศส¹⁸

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายสำนักงานอัยการ คือ การสอบสวน การฟ้องร้อง การร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง คำพิพากษาที่ถูกต้องและเหมาะสม และเป็นตัวแทนของประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่มีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย (Private prosecution)¹⁹ การดำเนินคดีอาญาในญี่ปุ่นจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 เห็นได้ว่า พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ จึงยังคงไม่สามารถกล่าวได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจัดอยู่ในประเภทหลักการดำเนินคดีโดยรัฐอย่างสมบูรณ์แบบ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียวอย่างประเทศญี่ปุ่น โดยผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย รัฐมิได้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาเช่นเดียวกับรัฐ จริงอยู่แม้จะมีบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของพนักงานอัยการเสียหายโดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นๆ ได้” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญแก่การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการเริ่มต้นคดีตามมาตรา 28 ที่ให้อำนาจแก่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาพนักงานอัยการ อีกทั้งในคดีความผิดต่อส่วนตัว กฎหมายได้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันเป็นการขัดต่อการใช้สิทธิในการระงับคดีแก่ผู้เสียหายได้ ด้วยเหตุนี้

¹⁸ คณิต ฒ นคร ข (2533). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. หน้า 70-73.

¹⁹ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (2554, มกราคม-มีนาคม). อัยการสากล “ระบบอัยการญี่ปุ่น.” *วารสารอัยการ*. หน้า 178-186.

การดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักการผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน²⁰

เมื่อพิจารณาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างละเอียดย่อมเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กล่าวคือ อำนาจในการสอบสวน อันได้แก่ การรับคำร้องทุกข์ การรับคำกล่าวโทษ การใช้มาตรการบังคับในทางอาญา และการฟ้องคดี เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีตำรวจเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการ แต่สำหรับในประเทศไทยนั้น นอกจากการดำเนินคดีอาญาจะไม่เป็นการดำเนินคดีโดยรัฐอย่างสมบูรณ์แล้ว ในส่วนที่เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในชั้นสอบสวนฟ้องร้องก็ยังไม่เป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันยังแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันเกือบเด็ดขาด โดยการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการจึงทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

2.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

“หลักดำเนินคดีอาญา” เป็นปัญหาของการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาว่าเมื่อมีข้อสงสัยอันควรจะมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาจริงเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่ โดยนัยดังกล่าวนี้หลักในการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลัก คือ “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” และ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ”²¹

1) หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

ในการดำเนินคดีอาญาตาม “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป

โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เป็นหลักที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวแล้ว “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” จึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อกฎหมาย เพราะตามหลักนี้เจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และนอกจากนั้นยังเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวน

²⁰ อุทัย อาทิวา ก เล่มเดิม. หน้า 15-17.

²¹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 401.

ฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น เพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้ว การไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งจึงเท่ากับเจ้าพนักงานทำการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย²²

ประเทศที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เช่น ประเทศเยอรมัน กล่าวคือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152 วรรคสองได้วางหลักไว้ว่า “ถ้ากฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาที่สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่อง เมื่อปรากฏว่าในกรณีนั้นมีสิ่งสนับสนุนให้เชื่อถือได้ในทางข้อเท็จจริงเพียงพอ”²³

หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้เป็นหลักที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค สามารถควบคุมสังคมให้อยู่ในระเบียบวินัย ลดการเกิดอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี แต่มีข้อเสียที่ว่าขาดความยืดหยุ่น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีความกระด้าง และอาจนำไปสู่ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ เช่น ปัญหาคดีล้นศาล หรือ นักโทษล้นคุก เป็นต้น

2) หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว แม้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนเป็นที่น่าเชื่อถือว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้โดยเหตุผลแต่ละคดี²⁴ และยังเป็นหลักที่เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้หรืออาจยุติการสอบสวนได้เสมอ²⁵

หลักการนี้มีประโยชน์ในแง่ที่ว่าสามารถสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษซึ่งแต่เดิมเน้นเรื่องการแก้แค้น เป็นการป้องกันทั้งทั่วไปและเฉพาะเพื่อมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม แต่อาจมีข้อเสียในเรื่องความไม่เสมอภาค และโดยทั่วไปแล้วต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกรณีสั่งไม่ฟ้องคดีก่อน²⁶

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นเป็นการดำเนินคดีตาม “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ถ้าปรากฏว่าเมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ หรือเมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปาก

²² แหล่งเดิม, หน้า 401-402.

²³ คณิต ฌ นคร ก (2546). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 303.

²⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ก (2545). *คำอธิบาย การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. หน้า 63.

²⁵ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม, หน้า 401-402.

²⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ก เล่มเดิม, หน้าเดิม.

ไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ²⁷ ส่วนในชั้นฟ้องคดีนั้นพนักงานอัยการก็มีอิสระในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้วและส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดี²⁸ และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ยังบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ และเมื่อพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีโดยได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย²⁹

หลักคำเนนคดีอาญาตามดุลพินิจ เป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญา เนื่องจากในปัจจุบันทฤษฎีการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้เลิกใช้ “ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน” และเห็นว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นด้วยว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกันกับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมอีกได้ และในปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก แม้กระทั่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้ผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีกมาก³⁰

2.1.3 หลักการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกัน

การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหาที่ถือว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันนั้น เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีต้องร่วมมือและประสานงานกัน กล่าวคือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีในศาลต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบในการสอบสวนด้วยโดยมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายจึงจะทำให้การ

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 122.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

²⁹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 21 และมาตรา 22.

³⁰ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 401-402.

สอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นอำนาจเดียวกัน โดยสมบูรณ์สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามระบบกล่าวหา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในต่างประเทศ เช่น ในฝรั่งเศส ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการมีลักษณะของความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี โดยเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสที่กำหนดให้ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ป.วิ. อาญาฝรั่งเศส มาตรา 12 (1)) กำหนดให้ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอธิบดีอัยการและภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (ป.วิ. อาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)³¹ ทั้งนี้เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

สำหรับประเทศไทยการดำเนินคดีอาญาอาจถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหาเช่นกันแต่กลับแยกอำนาจสอบสวนออกจากการฟ้องร้อง กล่าวคือ การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียวตั้งแต่เริ่มดำเนินการสอบสวนจนกระทั่งสรุปสำนวนและทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ ในระหว่างการสอบสวนเลย คงมีเพียงอำนาจสอบสวนคดีพิเศษบางประเภทเท่านั้น เช่น การสอบสวนความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร³² การชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่³³ เข้าร่วมในการถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหาย เป็นพยาน เป็นผู้ต้องหา และการชี้ตัวผู้ต้องหาของเด็ก³⁴ เป็นต้น ซึ่งตามระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์ถือว่าพนักงานอัยการต้องเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการสอบสวนและฟ้องร้อง แต่การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องของไทยในทางปฏิบัติกลับแยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันทำให้ไม่เป็นอำนาจเดียวกัน ซึ่งผิดระบบ³⁵

การสอบสวนคดีอาญามีความสำคัญต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเนื่องจากมาตรา 120 ได้บัญญัติ “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการดำเนินการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” และตามมาตรา 162 (2) “ถ้าพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแล้ว

³¹ โปรดดูบทที่ 3 ตำรวจในฝรั่งเศส.

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 150.

³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ทวิ มาตรา 133 ตริ และ มาตรา 134/2.

³⁵ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 61.

ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นสมควร จะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้” จึงเห็นได้ว่าการที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีใดต่อศาลคดีนั้นต้องมีการสอบสวนเสียก่อนโดยการสอบสวนนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่กฎหมายกำหนด การสอบสวนนั้นอยู่ในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน และวิธีการสอบสวนต้องถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่าการสอบสวนคดีอาญามีความสำคัญและมีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นย่อมทำให้การฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีความชอบธรรมและถูกต้องตามข้อเท็จจริงมากยิ่งขึ้นสามารถลดปริมาณการถูกยกฟ้องของศาลได้ทั้งทำให้การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

2.1.4 หลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทางอาญาในชั้นก่อนฟ้อง

การศึกษาเรื่องความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญานั้น สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การศึกษาถึงการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้อง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญานั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสิทธิในการเคลื่อนไหวก่อนฟ้อง สิทธิในที่อยู่อาศัย ดังนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และมีให้กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่จึงมีความสำคัญ

1) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ พนักงานอัยการจึงเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา

ก. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้วางระเบียบในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ไว้ดังนี้ กล่าวคือ³⁶

(1) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกัน

³⁶ สมศักดิ์ ฌ โมรา. (ม.ป.ป.). ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547. สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2553, จาก <http://www.skpolice.com/rabiejaj.htm.mht>.

และเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน ทั้งนี้ถือว่าพนักงานอัยการเป็น ทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลยพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็น ผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครอง และการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้

(2) พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยการมอบหมายให้ดำเนินคดี การควบคุม และการตรวจสอบ รวมทั้งการเปลี่ยนตัวพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดี เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ และหรือ มอบหมายงานให้พนักงานอัยการ ในบังคับบัญชาของตนคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงาน หรือช่วยกลั่นกรองงานเป็นการทั่วไป หรือเป็นการ เฉพาะเรื่องก็ได้

และนอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการอาจเรียกสำนวนคดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ใน เขตอำนาจมาตรวจสอบพิจารณา และหรือดำเนินคดีเสียเอง หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการ คนใดดำเนินคดีแทนก็ได้ และในกรณี que เห็นควรกลับความเห็นหรือกลับคำสั่งเดิม ให้เสนอ ตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง เว้นแต่ความเห็นหรือคำสั่งเดิมนั้นเป็นของอธิบดี ให้เสนอ อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่ง

(3) พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ

(4) ในคดีอาญาที่มีความสำคัญ เช่น โดยฐานความผิด โดยฐานะของผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหาย หรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา เข้าร่วมดำเนินคดี หรือควบคุมการดำเนินคดีโดยใกล้ชิด และให้รายงานผลการดำเนินคดีดังกล่าว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ เป็นกรณีไป เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนคดีให้หัวหน้าพนักงาน อัยการรับรายงานในข้อหาคดีอัยการทราบ และเมื่ออัยการทราบแล้ว ไม่ว่าจะ โดยการรายงาน ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม หากเห็นสมควรจะเข้าดำเนินคดี หรือร่วมดำเนินคดีก็ได้ แล้วให้รายงาน สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบ

(5) ในข้อหาคดีอัยการ หรือรองอัยการผู้ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบผลการปฏิบัติ ราชการของพนักงานอัยการในบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด แล้วรายงานให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

โดยการตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการดังกล่าว ต้องตรวจสอบถึงการปฏิบัติต่อสำนวนต้องเป็นไปตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ มีเหตุผลสมควรหรือไม่ การดำเนินคดีในชั้นศาลเป็นไปตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ การเร่งรัดคดีได้เป็นไปตามสมควรแก่เวลาหรือไม่ การปฏิบัติภายหลังคดีเสร็จสิ้นแล้วได้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และตรวจสอบ ในกรณีอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

(6) พนักงานอัยการต้องให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน เข้าร่วมในการสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวน มีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ถ้าในการดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือ หรือ พบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไข หรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณีได้ ถ้าพนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน

(7) ในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย หากจะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ทุกข้อหา หรือบางข้อหา ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการผู้รับผิดชอบ เพื่อพิจารณาสั่ง

(8) ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยจะต้องบันทึกเหตุผลในการสั่งไว้ให้ชัดเจน ในกรณีสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ร้องขอปล่อยชั่วคราวทราบโดยเร็ว ถ้าเป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดอื่น ที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจควบคุมผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะสั่งควบคุมผู้ต้องหาไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ต้องหาลงลายมือชื่อรับทราบวันและเวลานัดเพื่อมาพบพนักงานอัยการตามกำหนด หากไม่ลงลายมือชื่อให้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน และนอกจากนี้ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีขึ้นไป พนักงานอัยการพึงตระหนักว่า กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องมีหลักประกันด้วยเสมอไป

ในการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน ต้องทำสัญญาประกันตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ในการกำหนดจำนวนเงินในสัญญาประกัน หรือเรียกหลักประกัน พนักงานอัยการจะกำหนดจำนวนเงินหรือเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้

(9) ในการค้นหาความจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาคำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้น พนักงานอัยการต้องแจ้งให้บุคคลที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมาพบพนักงานอัยการแล้วสอบปากคำไว้ ถ้าจำเป็นให้ออกหมายเรียกบุคคลที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานอัยการ และตามความในมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 (ปัจจุบัน มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553) และในการบันทึกคำให้การหรือบันทึกอื่นใดดังกล่าวให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 โดยอนุโลม

(10) หากปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจับกุม สอบสวน หรือฟ้องผู้ต้องหา หรือจำเลยผิดตัว พนักงานอัยการต้องรีบดำเนินการเพื่อสั่งไม่ฟ้อง หรือ ถอนฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้ต้องหา หรือจำเลยนั้นๆ โดยไม่ชักช้า

(11) เพื่อประโยชน์ในการประสานงานราชการ เพื่อรักษาความลับในสำนวน และเพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสทราบว่สำนวนได้ดำเนินการไปแล้วอย่างไร การส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้งไปให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งไม่ฟ้องไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด เป็นผู้จัดทำหนังสือส่งสำนวน แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็กรณีสำนวนของสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้ง ณ ตัวจังหวัด หรือนอกตัวจังหวัด และให้ส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดเจ้าของเรื่อง เพื่อทราบด้วย และในการส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้งดังกล่าว ให้จัดการคัดคำเบิกความชั้นศาล คำพิพากษาของศาลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมส่งไปพร้อมกับสำนวนทุกครั้ง และให้แจ้งไปด้วยว่าได้เตรียมคำฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกาเพื่อยื่นศาลภายในกำหนดไว้แล้ว

ในคดีที่การกระทำของผู้ต้องหา เป็นกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องในบางบท และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการพึง รอกการฟ้องคดีไว้จนกว่าอัยการสูงสุดจะได้ชี้ขาดคดีนั้นแล้ว เว้นแต่คดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้องตามความเห็นแย้งไปก่อน ตามมาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(12) ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความในมาตรา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

สำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งต้องเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามความใน มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นนั้น หมายความว่าตลอดถึงสำนวนที่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหาฟ้อง ซึ่งพนักงานสอบสวนส่งมาตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 และมาตรา 142 นั้นด้วย แต่ไม่หมายถึง สำนวนที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบ หรือพนักงานอัยการได้สั่งให้เปรียบเทียบตามมาตรา 142 วรรคท้าย และมาตรา 144 หรือ สำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรในเรื่องการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะการสั่งไม่ฟ้องซึ่งปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 นั้น เป็นการควบคุมคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยองค์กรภายนอก คืออธิบดีตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการก็ตามแต่ยังคงให้อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นสุดท้ายอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการสั่งคดีกรณีสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ และเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมอย่างไม่มีข้อสงสัย

ส่วนการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นการดำเนินคดีอาญา มีศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอกควบคุมการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนตามปกติต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลในองค์กรในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นไปในรูปแบบการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดา ที่ต้องกระทำแล้ว ที่สำคัญก็จะต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากองค์กรภายนอกด้วย และในที่สุดจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐของเจ้าพนักงานและศาลได้อีกทางหนึ่ง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จากองค์กรภายนอกและการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้ดังนี้จัดเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของหลักประชาธิปไตย วิธีพิจารณาความอาญาของนานาอารยประเทศ จึงได้กำหนดหลักการ

ตรวจสอบดังกล่าวไว้³⁷ แต่ของไทยกลับมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาน้อยมาก โดยเฉพาะในชั้นพนักงานสอบสวน กรณีจะเห็นได้ว่าในชั้นพนักงานสอบสวนนั้นมีแต่การตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายในเสียส่วนใหญ่ และมีบางกรณีเท่านั้นที่มีการตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอก และจะเห็นได้ว่าในชั้น เจ้าพนักงานตำรวจนั้นขาดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรอัยการซึ่งถือเป็นองค์กรภายนอกและ ถือว่ามีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นพอสมควรและยังถือว่าพนักงานอัยการเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ดังนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจจึงยังขาดประสิทธิภาพอยู่มากและทำให้กระทบถึงการอำนวยความสะดวกในทางอาญา จึงควรให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรภายนอกและเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินคดีอาญาเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในชั้นเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีอาญา

พนักงานอัยการถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดี ทั้งยังมีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการจะถูกตรวจสอบโดยอธิบดีกรมตำรวจ หรือรองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรภายนอก และอัยการสูงสุด และนอกจากนั้นหากในที่สุดแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนและถือเป็นองค์กรภายนอกเข้ามาฟ้องคดีเองได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ฟ้องคดีก็มีองค์กรภายนอก คือศาลเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ และทั้งนี้ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนก็ยังสามารถเข้ามาเป็น โจทก์ร่วมเพื่อเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้อีกด้วย

ข. ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2551) กำหนดให้คดีที่มีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน³⁸ ต้องมีพนักงานอัยการร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีหรือคดีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวน

³⁷ คณิต ฒ นคร ง (2541, ธันวาคม). “กระบวนการยุติธรรมกับปัญหาความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบตามแนวทางในรัฐธรรมนูญใหม่.” *บทสัมภาษณ์*, 35, 4. หน้า 51.

³⁸ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ, มาตรา 21 (1) (ค) (ง).

คดีพิเศษ³⁹ โดยการสอบสวนร่วมกัน หมายถึง การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการ พนักงานอัยการ⁴⁰ คือ พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องร่วมกันแสวงหาพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับซึ่งพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁴¹ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน หมายถึง การที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษ โดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ และให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน⁴²

เห็นได้ว่าการที่พนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษเองแล้วยังถือว่าเป็นองค์กรที่ทำการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อการดำเนินคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ก. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา⁴³ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่

³⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ, มาตรา 32.

⁴⁰ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 3.

⁴¹ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11).

⁴² ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 3, 5.

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 91.

ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งโดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายเป็นจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน⁴⁴

เห็นได้ว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์พอฟ้องก็ให้แจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อตั้งคณะทำงานทำการรวบรวมพยานหลักฐานใหม่ ถ้าคณะทำงานไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ป.ป.ช. ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรอัยการอีก

ง. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจไล่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมาสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น⁴⁵

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตอันเป็นความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไล่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไล่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 97.

⁴⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 17 (4) (5).

ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด⁴⁶

เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่อันอยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นมีวิธีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงแต่ในชั้นสอบสวน(ไต่สวนข้อเท็จจริง) เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่วนในชั้นฟ้องคดีมีวิธีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาว่าคดีมีมูลก็จะส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยืนยันที่จะฟ้องคดีก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดและคำสั่งของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้จึงถูกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. และอัยการสูงสุด ตามลำดับ

2) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา

พนักงานสอบสวน หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน⁴⁷ การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานตำรวจอาจเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ได้

ก. การตรวจสอบถ่วงดุลการจับของเจ้าพนักงานตำรวจ

การจับกุม คือ การที่เจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองหรือตำรวจใช้อำนาจตามกฎหมายจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิด หรือสงสัยว่ากระทำความผิดในทางอาญา หรือจับตามหมายจับ การจับเป็นการกระทำขั้นต้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของบุคคลซึ่งเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของบุคคลนี้ หมายถึง เสรีภาพในการที่จะไปไหนมาไหนได้โดยปราศจากการถูกจำกัดเขต และเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในร่างกายตามรัฐธรรมนูญ

⁴⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 45.

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

(1) การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร⁴⁸

ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับกุมไว้ว่า ในการจับกุมนั้นตำรวจหรือราษฎรที่ทำการจับ ต้องแจ้งแก่ผู้ถูกจับว่าเขาต้องถูกจับ แล้วสั่งให้ ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ถูกจับพร้อมด้วยผู้จับ เว้นแต่สามารถไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ในขณะนั้น ให้นำไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดังกล่าว แต่ถ้าจำเป็นให้จับตัวผู้นั้น ไปยังที่ทำการดังกล่าว ในกรณีตำรวจเป็นผู้จับ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ และถ้ามีหมายจับให้แสดงต่อผู้ถูกจับพร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความ หรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ ถ้าผู้ถูกจับประสงค์จะแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจทราบถึงการจับกุมที่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและไม่เป็นการขัดขวางการจับหรือการควบคุมผู้ถูกจับหรือทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ก็ให้เจ้าพนักงานอนุญาตให้ผู้ถูกจับดำเนินการได้ตามสมควร แก่กรณี ในการนี้ให้ตำรวจผู้จับนั้นบันทึกการจับดังกล่าวไว้ด้วย

ถ้าบุคคลซึ่งจะถูกจับขัดขวางหรือจะขัดขวางการจับหรือหลบหนี หรือพยายามจะหลบหนีผู้จับมีอำนาจใช้วิธีหรือการป้องกันทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์ได้ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการจับและค้น เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายนั้นต้องแจ้งข้อความในหมายให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ และถ้ามีคำร้องขอ ให้ส่งหมายนั้นให้เขาตรวจดู ตำรวจผู้จับต้องเอาตัวผู้ถูกจับ ไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที ห้ามนำแะเวียนไปที่อื่น เว้นแต่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

ในกรณีตำรวจหน่วยอื่นนอกจากตำรวจท้องที่ จะทำการจับกุมผู้กระทำผิดในเขตท้องที่ของสถานีตำรวจใด จะต้องแจ้งให้ตำรวจเจ้าของท้องที่ที่จะทำการจับกุมนั้นทราบล่วงหน้าก่อน ถ้าไม่สามารถจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าได้ ให้รีบแจ้งในขณะเข้าทำการจับกุม ถ้าไม่สามารถแจ้งในขณะนั้นได้ ก็ให้รีบแจ้งโดยเร็วที่สุดหลังจากที่ได้ทำการจับกุมแล้ว เว้นแต่เป็นการจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้า และให้ลงบันทึกประจำวันพร้อมลงลายมือชื่อ ณ สถานีตำรวจเจ้าของท้องที่เป็นหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดอันอาจเป็นผลร้ายขึ้นได้

⁴⁸ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ ก (2551). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://elibrary.tf.or.th>.

(2) การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร⁴⁹

การตรวจสอบการจับของเจ้าพนักงาน โดยองค์กรภายนอก คือ องค์กรศาล เป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนด กล่าวคือ การจับของเจ้าพนักงานต้องมีหมายจับ ซึ่งต้องออกโดยศาล และเหตุในการออกหมายจับต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก คือ ศาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณาการออกหมายจับตามคำร้องของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งต้องพิจารณาตามเหตุต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66

ข. การตรวจสอบการควบคุมระหว่างการสอบสวนชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ

การควบคุม หมายถึง การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน⁵⁰ ในการดำเนินคดีอาญาอาจต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหาในการฟ้องคดีอาญาต้องมีการนำตัวผู้ต้องหาไปยังศาล ในการดำเนินคดีในศาลต้องกระทำต่อหน้าจำเลย กรณีจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ โดยการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐไม่ใช่เอาตัวไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องเป็นการเอาตัวไว้เพื่อความจำเป็น⁵¹

(1) การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร⁵²

ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมไว้ว่าการควบคุมย่อมทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เขาหนีเท่านั้น ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี และจะต้องใช้ความระมัดระวังในการกำหนดระยะเวลาการควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งการอ้างเหตุที่จะให้ศาลสั่งขังต่อนั้นก็จะต้องมีเหตุผลอันจำเป็นอย่างแท้จริง ถ้าผู้ต้องหาถูกปล่อยชั่วคราวหรือได้หลบหนีที่ควบคุมไป ต่อมาผู้ต้องหาถูกเพิกถอนการปล่อยชั่วคราว หรือถูกจับกุมตัวได้ และต้องการควบคุมผู้ต้องหานั้นไว้ต่อไปอีก จะต้องนับระยะเวลาการควบคุมรวมกับเวลาที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมในครั้งก่อนด้วย ซึ่งต้องไม่เกินระยะเวลาที่อยู่ในอำนาจการควบคุมของพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย

ในระหว่างผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ หากปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนว่าผู้ต้องหามีได้กระทำผิดหรือไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นตามข้อกล่าวหา ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนรีบจัดการปล่อยหรือขอให้ศาลสั่งปล่อยผู้ต้องหานั้นไปโดยเร็วแล้วรีบดำเนินการสอบสวนสรุป

⁴⁹ แหล่งเดิม.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (21).

⁵¹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 337-338.

⁵² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ข (2541, ธันวาคม) “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” *บทบัญญัติ*, 54, 41. หน้า 67.

สำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องโดยมิชักช้า และถ้าปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดมิได้กระทำความผิดหรือมิได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ไม่จำเป็นต้อง เรียก จับกุม หรือจัดการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลดังกล่าวมาสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนรีบสรุปสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องโดยมิชักช้า พนักงานสอบสวนต้องบันทึกเหตุผลความจำเป็นในการต้องควบคุมผู้ต้องหาตามแบบบันทึกการควบคุมทั่วยาระเบียนนี้ติดสำนวนไว้ทุกคดีไป รายการควบคุมนี้ต้องลงทุกวัน ถ้าต่อมาได้ขอให้ศาลชั่ง ก็ให้ขีดเส้นแดงคั่นไว้คนละตอนกับการควบคุม แล้วลงรายการปฏิบัติในชั้นศาลชั่งต่อไปทุกวัน

การใช้อำนาจควบคุมของพนักงานสอบสวนนี้ ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้น หมั่นตรวจตรา และพิจารณาการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนในบังคับบัญชาอย่าให้ใช้อำนาจควบคุมเกินกว่าความจำเป็นในการดำเนินคดีเป็นอันขาด

(2) การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร

การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรในเรื่องของการควบคุมระหว่างการสอบสวนนั้น ไม่มีกลไกในการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเพราะอำนาจการควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมได้เพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น

ค. การตรวจสอบการค้นของพนักงานสอบสวน⁵³

การค้น เป็นมาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญาของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น มีอำนาจดำเนินการ การค้นเป็นการกระทำเพื่อจับกุมผู้ต้องสงสัย หรือเพื่อพบสิ่งของที่สามารอาจใช้เป็นพยานเอกสาร เป็นของกลาง หรือเป็นพยานวัตถุ หรือเป็นการกระทำเพื่อช่วยบุคคล การค้น มี 2 กรณี ได้แก่ การค้นสถานที่ การค้นตัวบุคคล

(1) การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร

ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้นไว้ว่า เจ้าพนักงานผู้ทำการตรวจค้นพึงระลึกระหว่างว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในร่างกายและในเคหสถาน การตรวจค้นตัวบุคคล หรือ ที่ร โหฐานไม่ว่ากรณีใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งเหตุและรายละเอียดตามสมควรในการถูกตรวจค้น โดยไม่ชักช้า

ในการตรวจค้นตัวบุคคลที่ยังไม่ถูกจับในคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะกระทำได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด และในการตรวจค้นตัวบุคคลผู้ถูกจับ

⁵³ แหล่งเดิม.

มีอำนาจตรวจค้นตัวผู้ต้องหาและยึดสิ่งของต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่จะต้องทำด้วยความสุภาพ ละมุนละม่อม ถ้าตรวจค้นผู้หญิงต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจค้น

การตรวจค้นในที่รโหฐานย่อมกระทำได้ที่ทั้งที่มีหมายค้นและไม่มีหมายค้น แต่ตามหลักแล้วห้ามมิให้ตรวจค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีหมายค้นหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ตรวจค้นและต้องเป็นไปตามกรณีที่กฎหมายบัญญัติ การตรวจค้นในที่รโหฐาน เจ้าพนักงานต้องแจ้งข้อความในหมายค้นแก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ ถ้าค้นโดยไม่มีหมายค้นให้แสดงนามและตำแหน่งให้ทราบ และถ้ามีคำขอร้อง ให้ส่งหมายนั้นให้เขาตรวจดู ต้องแสดงความบริสุทธิ์ และเท่าที่สามารถจะทำได้ให้คัดต่อหน้าผู้ครอบครองสถานที่ หรือบุคคลในครอบรัวของผู้นั้น หรือถ้าหาบุคคลเช่นกล่าวนั้นไม่ได้ ก็ให้ตรวจค้นต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจได้ร้องขอมาเป็นพยาน เมื่อการตรวจค้นเสร็จสิ้นแล้วให้เจ้าพนักงานตำรวจผู้ตรวจค้นแสดงความบริสุทธิ์เช่นเดียวกัน แต่ถ้าค้นโดยไม่มีหมายค้นให้เจ้าพนักงาน ตำรวจผู้ตรวจค้นส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีสิ่งของที่ไต่จากการตรวจค้น รวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าตรวจค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวแก่บุคคลเช่นว่านั้นในทันทีที่กระทำได้ และรีบรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้น เช่นผู้ตรวจค้นดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ให้รายงานผู้บังคับบัญชาระดับรองสารวัตร ผู้ตรวจค้นดำรงตำแหน่งรองสารวัตร ให้รายงานผู้บังคับบัญชาระดับสารวัตร เป็นต้น ให้ผู้รับรายงานดังกล่าวรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของผู้ทำการตรวจค้นเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการ โดยให้หน่วยงานนั้นจัดทำสมุดคุมรวบรวมรายงานการตรวจค้นดังกล่าวไว้เป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการต่อไป

ในกรณีเจ้าพนักงานตำรวจหน่วยอื่นนอกจากเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่จะทำการตรวจค้นผู้กระทำความผิดในเขตท้องที่ของสถานีตำรวจใด จะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจเจ้าของท้องที่ที่จะทำการตรวจค้นนั้นทราบล่วงหน้าก่อน ถ้าไม่สามารถจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าได้ ให้รีบแจ้งในขณะที่เข้าทำการตรวจค้น ถ้าไม่สามารถแจ้งในขณะที่นั้นได้ ก็ให้รีบแจ้งโดยเร็วที่สุดหลังจากที่ได้ทำการตรวจค้นแล้ว เว้นแต่เป็นการตรวจค้นผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ลงบันทึกประจำวันพร้อมลงลายมือชื่อ ณ สถานีตำรวจเจ้าของท้องที่เป็นหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดอันอาจเป็นผลร้ายขึ้นได้

(2) การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร

การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรในเรื่องการค้นของพนักงานสอบสวนโดยศาล เป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ใน

เรื่องต่างๆ ดังนี้ การตรวจสอบอำนาจการค้นของเจ้าพนักงานในเรื่องของการออกหมายค้น โดยศาลเป็นผู้ออกหมายค้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 และมาตรา 59 เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

ง. การตรวจสอบการสอบสวนในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวน ได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะ เอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(1) การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร⁵⁴

ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวนทั่วไปของพนักงานสอบสวนไว้ว่า การสอบสวนต้องกระทำโดยมีชกซ้ำ การขออำนาจศาลต้องอ้างเหตุเมื่อจำเป็นจริงๆ ผู้สอบสวนต้องให้ความสะดวกแก่พยานในคดี หน้าที่ของ ผู้สอบสวนจะต้องติดตามสำนวนการสอบสวนให้สำเร็จโดยเร็ว เมื่อสำนวนส่งไปยังพนักงานอัยการแล้วต้องหมั่นไปติดต่อกับพนักงานอัยการเพื่อติดตามผลคดี

ในคดีอาญานั้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะได้มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบแล้ว และให้พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ในการถามปากคำผู้ต้องหา ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็น การให้สัญญา ชูเชิญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น และจะต้องบันทึกข้อความว่ามีได้กระทำการในเรื่องดังกล่าวลงในคำให้การด้วยทุกครั้ง เมื่อผู้ต้องหาให้การกล่าวอ้างผู้ใดเป็นพยาน พนักงานสอบสวนจะต้อง นำปากคำพยานที่ผู้ต้องหา กล่าวอ้างนั้นประกอบสำนวนการสอบสวนไว้

ในการถามปากคำพยานนั้น พนักงานสอบสวนต้องถามให้ปรากฏถึงรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงในคดีที่พยานได้ทราบหรือพบเห็น และถ้าคดีใดปรากฏว่ายังมีผู้ใดรู้เห็นเหตุการณ์อื่น ก็ควรที่จะต้องสอบสวนให้สิ้นกระแสความ

⁵⁴ แหล่งเดิม.

เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ให้พนักงานสอบสวนทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุเอง เว้นไว้แต่คดีสำคัญซึ่งพนักงานสอบสวนเห็นว่ามิร่องรอยหรือหลักฐานซึ่งต้องใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ และจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานวิทยาการ หรือ กองพิสูจน์หลักฐาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการพิเศษฝ่ายต่างๆ ไปร่วมทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุกับพนักงานสอบสวน

การทำบันทึกการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ การบันทึก คำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนต้องถือว่าเป็นหลักฐานสำคัญในการสอบสวน บันทึกทุกชนิดจะต้องระบุ สถานที่ วัน เดือน ปี ที่ทำ นามและตำแหน่งของพนักงานสอบสวนผู้ทำบันทึกแล้วลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

เอกสารการสอบสวนซึ่งพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำจะต้องเขียนด้วย น้ำหมึก หรือพิมพ์ดีด หรือพิมพ์ ถ้ามีผิดที่ใดห้ามมิให้ลบออก ให้เพียงแต่ขีดฆ่าคำผิดนั้นแล้ว เขียนใหม่ พนักงานสอบสวนหรือผู้ขอแก้ไขเช่นนั้นต้องลงนามยอมรับรองไว้ที่ข้างกระดาษ ถ้ามีถ้อยคำตกเติมในเอกสารดังกล่าวต้องลงนามย่อของพนักงานสอบสวนหรือผู้ซึ่งตกเติมคำนั้นไว้ หรืออาจจะให้ลงนามยอมรับรองไว้ทั้งสองฝ่ายก็ได้

(2) การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร⁵⁵

การตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรในเรื่องการสอบสวนทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีได้กำหนดไว้ว่า

ในการถามปากคำผู้ต้องหา ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังในการถามปากคำได้ถือเป็นการตรวจสอบจากภายนอกประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การแจ้งสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับทราบ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นได้ทราบถึงสถานะของตนเองตามกฎหมาย และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนว่าได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ มีการละเมิดสิทธิของตนหรือไม่

กรณีของการสังคดีของพนักงานอัยการกรณีเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป ก็ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรอีกประการหนึ่ง

การมีส่วนร่วม และตรวจสอบการสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น

⁵⁵ แหล่งเดิม.

หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจพิจารณา และให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวน และสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายตำรวจได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย ไม่ว่าจะฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้ต้องหา การไม่รับฟังพยานหลักฐานของศาลที่ได้มาโดยมิชอบเข้าสืบเพราะเป็นการไม่ถูกต้องชอบธรรมและทำลายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵⁶ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแบ่งแยกได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้

ก. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใน โดย กพศ. ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ

(2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(3) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไปซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกันเองจำนวนสามคน

(4) ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมในตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไปซึ่งมิใช่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งจำนวนสามคน⁵⁷

โดย กพศ. มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และในกรณีที่มีการลงโทษทางวินัยพนักงาน

⁵⁶ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 23.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 35.

สอบสวนคดีพิเศษ ให้ผู้บังคับบัญชาส่งความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง กคพ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่⁵⁸

ข. การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป

การควบคุมตรวจสอบพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปนี้ เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยองค์กรภายในเช่นเดียวกัน โดยก่อนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม⁵⁹ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนได้ทราบเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิบัติ เว้นแต่เป็นเรื่องที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มอบหมายบุคคลซึ่งเป็นผู้อนุญาตให้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว ให้ขออนุญาตต่อบุคคลนั้น⁶⁰

ค. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ)

การควบคุมตรวจสอบอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดย กคพ. เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเช่นเดียวกัน กล่าวคือ กคพ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกสภานายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศหรือกฎหมาย

⁵⁸ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 37.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 24(1).

⁶⁰ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตาม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, ข้อ 4.

อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ⁶¹ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอย่างใกล้ชิด⁶²

ง. การตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรอัยการ

การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยองค์กรอัยการเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ กำหนดให้คดีที่มีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน⁶³ ต้องมีพนักงานอัยการร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีหรือคดีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด⁶⁴ โดยเมื่อมีคดีพิเศษใดต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษรายงานให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษทราบ เพื่อมีหนังสือแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบโดยเร็ว⁶⁵

ในการสอบปากคำร่วมกันให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการเพื่อหารือร่วมกันตั้งแต่ชั้นเริ่มคดีในการวางแผนหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวนและในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหาและการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการร่วมกัน โดยให้พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษลงลายมือชื่อร่วมกันในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหาหรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการโดยกระทำเป็นหนังสือหรือทางวาจาก็ได้ และให้บันทึกไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

⁶¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 5.

⁶² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 10.

⁶³ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ, มาตรา 21 (1) (ก) (ง).

⁶⁴ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ, มาตรา 32.

⁶⁵ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 4.

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย⁶⁶

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปยังพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังมีเหตุผลไม่พอฟ้องพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งไม่ฟ้องได้

จ. การตรวจสอบโดยประชาชน

การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยประชาชนถือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ การตรวจสอบถ่วงดุลในกรณีนี้เป็นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ⁶⁷ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีหน้าที่ สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่⁶⁸ เช่น โดยการกล่าวโทษในกรณีที่มีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา การขอคูและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ขอคูและคัดสำเนาคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษในชั้นพนักงานอัยการ⁶⁹ และนอกจากนี้หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย อาจฟ้องพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นคดีอาญา หรือ ฟ้องต่อศาลปกครอง หรือ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้เช่นเดียวกัน

4) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคนซึ่งพระมหากษัตริย์

⁶⁶ ข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 6.

⁶⁷ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 27.

⁶⁸ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 28.

⁶⁹ เศรษฐ์ ขุนธิวงศ์. (2549). *การสอบสวนคดีพิเศษ: กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ*. หน้า 140.

ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา⁷⁰ มีหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงในกรณีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 แห่งรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือระดับซี 8 ขึ้นไปที่มีใช้บุคคลตามมาตรา 275 แห่งรัฐธรรมนูญกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁷¹

คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีบทบาทสำคัญและไม่ขึ้นกับฝ่ายใด ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยทำการตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดังนี้ คือ

(1) กรณีตรวจสอบโดยวุฒิสภา การตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนี้เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้⁷²

เป็นการตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยวุฒิสภากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการขาดความเที่ยงธรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงโดยหากมีกรณีตามที่กล่าวมาวุฒิสภาสามารถถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ยังถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประชาชนอีกด้วย

(2) กรณีตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอก กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 6.

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 84.

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 16.

ทางการเมืองว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ⁷³

(3) กรณีตรวจสอบโดยองค์การอัยการ ซึ่งถือเป็นองค์กรภายนอกและเป็นองค์กรอิสระ อีกร่องค์กรหนึ่ง

การตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนี้เป็นการตรวจสอบก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วอัยการสูงสุดต้องทำการตรวจสอบรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนส่งฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และแม้อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนไม่สมบูรณ์พอฟ้องและคณะทำงานไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานใหม่ได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องคดีได้เองก็ตาม ก็ถือว่าได้ทำการก่อกองการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกครั้งหนึ่ง ถือเป็น การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลนั่นเอง⁷⁴

(5) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับเป็นกรรมการและมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง⁷⁵ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷⁶ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก ดังนี้

(1) ตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ด้วยกันเอง ซึ่งถือเป็น การตรวจสอบภายใน กล่าวคือ กรณีที่กรรมการ ป.ป.ท. ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 17.

⁷⁴ โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 97.

⁷⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

⁷⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 17.

เกี่ยวกับคดี คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติให้ผู้นั้น เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้น⁷⁷

เห็นได้ว่าเมื่อกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ใดมีส่วนได้เสียในการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณา หรือวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีใดที่อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรรมการผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการมีส่วนได้เสียของกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้นมิได้กระทบต่อความยุติธรรม หรือความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้นั้นอาจปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้นต่อไปได้

การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีนี้ถือว่าเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

(2) ตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์ภายนอก กล่าวคือ ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ท. ผู้ใดถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติกหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้นั้นต่อไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดให้กรรมการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนก็ได้⁷⁸

เป็นการตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยองค์กรภายนอกที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งนี้เนื่องจากถือว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันในภาครัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจไต่สวนความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

(3) การตรวจสอบโดยองค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกอีกองค์กรหนึ่งโดยองค์กรอัยการจะเข้ามาตรวจสอบในกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล กล่าวคือ

⁷⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 20.

⁷⁸ โปรดดูพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 21.

ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่อง พร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่า การดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด⁷⁹

การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีนี้เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอันเป็นการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องซึ่งถือว่าพนักงานอัยการมีบทบาทเป็นผู้กลั่นกรองคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ในชั้นนี้พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญและมีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีโดยไม่ขึ้นกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเห็นได้จากการที่เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีใดและคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยืนยันที่จะฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยหากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องเช่นเดียวกันคดีก็เป็นอันยุติเพียงนั้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เอง

กล่าวโดยสรุป กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนตามปกติต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐ โดยมีขอบจากบุคคลภายในองค์กรในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การควบคุมการตรวจสอบดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นไปในรูปแบบการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ต้องกระทำแล้วที่สำคัญก็คือต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นจากภายนอกด้วย และที่สุดจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานและศาลได้อีก การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอก คือ การถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมรวมถึงความรับผิดชอบในการบริหารงานยุติธรรมด้วย ส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ก็คือ การเปิดเผยและให้ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่และศาล

⁷⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 45.

การควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจรัฐจากภายนอกและการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้นี้ จัดเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของหลักประชาธิปไตย⁸⁰

2.1.5 หลักความเป็นอิสระขององค์กรในการดำเนินคดีอาญา

ความเป็นอิสระขององค์กร หมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงของอำนาจอื่น การพิจารณาว่าองค์กรมีความเป็นอิสระหรือไม่อาจพิจารณาได้จาก

1) ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจอิสระขององค์กร พิจารณาจากกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจที่มีลักษณะการถ่วงดุลกัน เพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในเรื่องที่มาขององค์อำนาจ โดยเริ่มจากการที่ผู้สรรหาไม่ใช่เป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหากแต่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีการระบุไว้ในกฎหมายชัดเจนว่าจะมีใครบ้างที่จะเป็นกรรมการสรรหาได้ และเมื่อคัดเลือกกรรมการสรรหาได้แล้วคณะกรรมการสรรหาจะสรรหาบุคคลตามคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วส่งให้วุฒิสภาคัดเลือก บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากวุฒิสภาก็ต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเสียก่อน จึงจะมีผลเป็นองค์กรอำนาจโดยสมบูรณ์

2) ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย ภายใต้กรอบหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์กรอิสระนั้นมีอำนาจอิสระในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะทำหน้าที่ของตนเองได้ว่าทำงานอย่างไร ด้วยวิธีการอย่างไร นอกจากนี้ยังรวมถึงการไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้าแทรกแซงหรือก้าวก่ายการกำหนดนโยบายของตนอีกด้วย

3) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารงาน และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุภารกิจ ดังนั้นถ้างบประมาณขององค์กรอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของใคร หรือสามารถมีใครมาตัดทอนเปลี่ยนแปลงได้ อาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานได้สูญเสียไป อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณนี้มิได้หมายความว่าองค์กรอิสระไม่ต้องจัดทำงบประมาณ หรือต้องได้รับงบประมาณตามที่ขอตรงกันข้ามการจัดทำงบประมาณต้องกระทำอย่างรัดกุม ถูกหลัก และใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ค่าของงบประมาณจะต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ โดยการจัดส่งค่าของงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อแนบไปในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับเดียวกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือสำนักงานงบประมาณสามารถแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาในรัฐสภาได้ หากคณะรัฐมนตรีไปจัดหรือตัดทอนงบประมาณขององค์กรอิสระจะมีผลให้องค์กรอิสระสูญเสียความเป็นอิสระไป

⁸⁰ คณิต ฒ นคร จ (2531). “ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม.” *หนังสือที่ระลึกวันรพี*, 31. หน้า 70.

4) มีสำนักงานที่เป็นอิสระ องค์กรอิสระทุกองค์กรจะกำหนดให้สำนักงานขององค์กร ขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กร โดยมีหัวหน้าสำนักงาน ที่ได้รับการสรรหาโดยอิสระ ซึ่งอาจมีการรับรองโดยวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้บทบาทของหัวหน้า สำนักงานในองค์กรอิสระบางแห่งอาจมีสูง โดยสามารถคานอำนาจขององค์กรอำนาจได้ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ ในขณะที่บางหน่วยงานเช่นองค์กรอิสระในหมวด ศาล หัวหน้าสำนักงาน หรือเลขานุการ จะมีบทบาททางวิชาการหรือ ธุรการเท่านั้น

หลักการทำงานขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ ในการดำเนินงานขององค์กรอิสระ ซึ่งหากหลักการดังกล่าวสามารถนำมาสู่การปฏิบัติได้จริงจะเป็น พลังผลักดันให้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระบรรลุผลได้⁸¹

1) องค์กรอัยการ

หลักการที่ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2550 เป็นครั้งแรกโดยบัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร โดยให้พนักงานอัยการมีหน้าที่คงเดิม แต่รับรองการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้นเพื่อให้พนักงาน อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย นอกจากนี้เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ได้ จึงห้ามมิให้ เป็นที่ปรึกษาหรือดำรงตำแหน่งอื่นในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการอัยการ และห้ามมิให้ปรึกษาหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน⁸²

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ ดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ พนักงาน อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม พนักงานอัยการ ต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติ จากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการ กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ

⁸¹ สามารถ รัตนประทีป และคณะนักศึกษาศาสนาชั้นพระปกเกล้า. (2547, มีนาคม). “ระบบการสรรหา ขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ตอน 1).” *บทบัญญัติ*, 60, 1. หน้า 1-56.

⁸² คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง รัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 245-246. สืบค้นเมื่อ 29 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550-2.html>.

ต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงาน คล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท⁸³ ซึ่งเป็นหลักประกันความอิสระของพนักงานอัยการ ที่มีความสำคัญที่ทำให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้องค์กรอัยการยังมีอิสระในการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ โดยหากการร้องขอของคณะรัฐมนตรีนั้นขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินการตามคำร้องขอนั้นก็ได้⁸⁴

พนักงานอัยการเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ข้าราชการอัยการจึงเป็นข้าราชการ ที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่น แต่เนื่องจากการ ดำเนินคดีอาญาพนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการ จึงแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนอื่นในแง่ที่ว่า พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้หมายความว่ามีความเป็นอิสระ อย่างผู้พิพากษา เพราะพนักงานอัยการเป็นข้าราชการที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จำต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ ความอิสระในที่นี้จึง หมายถึง ความอิสระในหน่วยงาน กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับ หน่วยงานอื่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร และแม้พนักงาน อัยการต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการก็ไม่ผูกมัดโดย คำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ตามระบบกล่าวหา⁸⁵

การที่พนักงานอัยการเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทำให้ต้องสร้าง หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยความเป็นอิสระในที่นี้ คือ การปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่มิใช่ว่า เป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบหรือขาดความรับผิดชอบต่อองค์กรอื่นซึ่งในระบบอบ ประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจบริหาร จำต้องได้รับ การตรวจสอบโดยประชาชนเสมอ เพราะอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ส่วนการตรวจสอบ โดย ประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อมย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมในแต่ละประเทศ

องค์กรอัยการในประเทศไทยมีหลักประกันความเป็นอิสระอยู่ที่คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) องค์กรอัยการเป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงระหว่าง

⁸³ รัฐธรรมนูญ 2550, มาตรา 255.

⁸⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 23.

⁸⁵ คณิศ ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 99-100.

องค์กรบังคับใช้กฎหมาย คือ ตำรวจหรือพนักงานสอบสวน และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดี คือ ศาล ทำให้ัยการมีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวองค์กรัยการจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ และมีความมั่นคงในสถานภาพความเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” ัยการจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมที่เหมาะสมตามหลักประชาธิปไตย⁸⁶

2) องค์กรตำรวจ

“องค์กรตำรวจ” ในกระบวนการยุติธรรมเป็นส่วนราชการของรัฐซึ่งทำหน้าที่หลักในการรักษากฎหมาย ความสงบเรียบร้อย ความเป็นธรรม ส่งเสริมสภาพชีวิตและสวัสดิภาพของประชาชน เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายหลักของประเทศ มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้อย่างกว้างขวางทั้งกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ตำรวจเป็นองค์กรแรกที่ทำหน้าที่ป้องกันความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ควบคุมความประพฤติที่เบี่ยงเบน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยหน้าที่พื้นฐานของตำรวจ ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรม การจับกุมผู้กระทำความผิด การค้นหาบุคคลและทรัพย์สินที่สูญหาย การพิสูจน์บุคคล แสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน ควบคุมประพฤติดังกล่าวไป การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้บริการประชาชน⁸⁷

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- (2) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
- (4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

⁸⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ก (2539, ธันวาคม). “ัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” *บทบัญญัติ*. หน้า 150-151.

⁸⁷ เอกวิสิฐ เดชกุญชร. (ตุลาคม, 2550). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ*. หน้า 18-28.

(6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย⁸⁸

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจาก นายกรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(4) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น⁸⁹

ให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย⁹⁰ และให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

(3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

(4) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

⁸⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 6.

⁸⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 12.

⁹⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 16.

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่างๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช.⁹¹

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการตาม (1)⁹²

นอกจากนี้ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งต่อไปนี้

ก. ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการ หรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปจำนวนห้าคน แต่ต้องเป็นผู้ซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวนหกคน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มิรองผู้บัญชาการตำรวจ

⁹¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 18.

⁹² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 17.

แห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น⁹³

ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในการนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย

(2) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(4) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์อื่นที่ควรได้รับสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

(5) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญา หรือประกาศนียบัตรต่างๆ

(6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(7) พิจารณาอนุมัติแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

(8) ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติการตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

⁹³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 30.

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

(10) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น⁹⁴

เห็นได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากนายกรัฐมนตรี แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง (ก.ต.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย และให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตามแต่คณะกรรมการดังกล่าวแต่ละคณะก็มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

3) กรมสอบสวนคดีพิเศษ

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วการพัฒนา ด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรง เป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก การใช้เทคโนโลยีคุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน มีอิทธิพลและเครื่องข่ายองค์กร โยงใยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี จึงต้องมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น โดยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Department of special investigation” มีชื่อย่อว่า “DSI” ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่างๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุด⁹⁵

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามและควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน

⁹⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 31.

⁹⁵ Administrator. (2553, กันยายน). ประวัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2555. จาก http://www.dsi.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=4144&Itemid=3.

สอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดี เพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกัน ปราบปราม ขบวนการทุจริต และสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการตามกฎหมาย ว่าด้วยการสอบสวนคดี พิเศษและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) ป้องกัน ปราบปราม สืบสวน และสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายและตาม หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษประกาศกำหนด หรือตามมติ ของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

(3) ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

(4) จัดให้มีการศึกษา อบรม พัฒนาระบบงานการสืบสวนสอบสวน พัฒนาความรู้และ การประเมินสมรรถภาพการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษและ ข้าราชการพลเรือนกรมสอบสวนคดีพิเศษ

(5) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมและ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่ กระทรวงหรือรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง⁹⁶

กรมสอบสวนคดีพิเศษมีการกำกับดูแลตนเองที่ดีโดยดำเนินการ ดังนี้

(1) การมอบอำนาจจากอธิบดีให้รองอธิบดี อธิบดีได้มอบอำนาจให้กับรองอธิบดี โดยแยกตามลักษณะงานออกเป็น 3 ฝ่าย

(2) อธิบดีได้กระจายอำนาจบริหารงานบุคคลแก่ผู้บัญชาการสำนัก และให้อำนาจ หน้าที่ในการบริหารงานโดยเฉพาะงานด้านคดี ให้ผู้บัญชาการสำนัก มีหน้าที่กำกับดูแลและเร่งรัด ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในสำนัก

⁹⁶ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. (2552). ประสิทธิภาพของการดำเนินคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (รายงานการวิจัย). หน้า 37. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555. จาก

<http://www.oja.go.th/doc/Lists/doc1/DispForm.aspx?ID=434>.

(3) กรมสอบสวนคดีพิเศษกำลังหาแนวทางขยายศูนย์ปฏิบัติการไปยังส่วนภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคอีสาน

(4) มีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สอบทานความถูกต้องในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

(5) มีการจัดตั้งศูนย์ราชการใสสะอาด เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(6) มีการวางระบบควบคุมภายใน และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบระบบควบคุมภายในเพื่อตรวจสอบระบบการเงินและการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการ โดยให้หน่วยตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่ออธิบดี

(7) มีการกำหนดและจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เพื่อใช้เป็นแนวทางยึดถือและปฏิบัติสำหรับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

(8) เพื่อให้เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและถ่วงดุลผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

(9) สำนักและกลุ่มงานกำหนดให้มีแนวทางมาตรการปฏิบัติงาน มาตรการในการติดตามงาน โดยออกเป็นคำสั่งภายในสำนัก กลุ่มงาน และผู้รับผิดชอบงานธุรการและงานคดี เช่น ขั้นตอนการรับเรื่องคดี การจ่ายคดี การมอบหมายผู้รับผิดชอบ

(10) กำหนดนโยบายให้สำนักและกลุ่มงานจัดทำเครื่องมือปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงาน⁹⁷

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไปซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกันเองจำนวนสามคน ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมในตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไปซึ่งมิใช่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งจำนวนสามคน มีหน้าที่

⁹⁷ แหล่งเดิม.

ให้ความเห็นและถ่วงดุลผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) กานอำนาจอย่างเหมาะสม

4) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.)

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อสร้างบรรทัดฐานและความเป็นกลางในการตรวจการทุจริตในระดับต่างๆ ทั้งในภาคราชการ และการเมือง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตรัฐมีอำนาจเหนือประชาชนอย่างมาก อีกทั้งมีการใช้อำนาจโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบรวมทั้งระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีอยู่เดิมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ก็ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นไปค่อนข้างยากเนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล

นอกจากนี้ การจัดตั้ง ป.ป.ช. ยังช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอ ร้องเรียน และสร้างแรงสนับสนุนจากสาธารณะในการดำเนินการทุจริต และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะหรือช่วยหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไปอีกด้วย⁹⁸

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁹⁹

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา และให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰⁰

⁹⁸ สามารถ รัตนประทีป และคณะนักศึกษาศาสนาบันพระปกเกล้า. เล่มเดิม. หน้า 13.

⁹⁹ รัฐธรรมนูญ 2550, มาตรา 246.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญ 2550, มาตรา 251.

คณะกรรมการ ป.ป.ช เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจขององค์กร โดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย มีความเป็นอิสระในการบริหารการงบประมาณของตนเอง มีเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภาอันถือเป็นหลักประกันความอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ทำให้ปราศจากการควบคุมและแทรกแซงของอำนาจอื่น

5) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท)

สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีฐานะเป็นกรม สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีเลขธิการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแล รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เช่น การไต่สวนข้อเท็จจริง เลขธิการ ป.ป.ท. จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ท.¹⁰¹

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท) เกิดจากการที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับและทุกตำแหน่ง มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมากจึงสมควรจะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการ

¹⁰¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม (ชันวาคม, 2551). ถาม-ตอบ นำรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ป.ป.ท. (เอกสารประกอบการมอบนโยบายและพิธีปฏิญาณตนและการจัดทำแผนปฏิบัติการว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ). หน้า 8. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555. จาก <http://www.nakhonratchasima.go.th/strategy/strat3.pdf>.

ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ขึ้นมาเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁰²

คณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง รวมมีคณะกรรมการ ป.ป.ท. จำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 7 คน โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ท. เป็นเลขานุการ¹⁰³

เห็นได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแม้จะสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็ตามและนอกจากนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ย่อมแสดงให้เห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ท. ยังไม่มีความเป็นอิสระปลอดจากควบคุมและแทรกแซงของฝ่ายบริหารและอำนาจอื่นอย่างแท้จริงในอันที่จะอำนวยความยุติธรรมทางอาญา

2.2 บทบาทและหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยในระบบกล่าวหานั้นเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน การสอบสวนฟ้องร้องจึงเป็นอำนาจเดียวกันจะแบ่งแยกออกจากกันได้ พนักงานผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาต้องเป็นองค์กรเดียวกันเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิมากที่สุด

¹⁰² แหล่งเดิม.

¹⁰³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

2.2.1 บทบาทของพนักงานอัยการ

ตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งส่งเสริมความเคารพของพนักงานอัยการที่มีและสอดคล้องต่อการก่อให้เกิดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เที่ยงธรรมและเสมอภาคและการคุ้มครองพลเมืองให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พนักงานอัยการพึงดำเนินการเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่นๆ ในองค์กรอัยการตลอดจนในกรณีที่ถูกหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษทางศาล ตลอดจนการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ต่อเนื่องและประหยัดตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในการนี้พนักงานอัยการจะต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมและประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินการทางอาญาตามหน้าที่พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม และหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลทางการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศ หรือเหตุใดๆ คุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงในความยุติธรรม โดยปราศจากอคติ ปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดี โดยไม่คำนึงถึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือโทษจากผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เก็บรักษาความลับที่ได้รับรู้มาจากการทำหน้าที่ในวิชาชีพ เว้นแต่กรณีที่ต้องเปิดเผยตามหน้าที่ หรือโดยความจำเป็นในการอำนวยความสะดวกกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้น คำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดและฐานะของผู้เสียหายซึ่งถูกระทบหรือได้รับความเสียหายโดยเฉพะนั้น และจะต้องจัดวางมาตรการให้ผู้เสียหายได้ทราบถึงสิทธิที่พึงจะได้รับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยถูกต้อง

พนักงานอัยการจะต้องไม่สั่งฟ้องหรือดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาในกรณีที่มีการสอบสวนโดยชอบแต่คดียังไม่มีความเพียงพอ แต่พนักงานอัยการจะต้องใช้ความพยายามให้มีการค้นหาความจริงหรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้รับความแน่ชัด พนักงานอัยการพึงให้ความสนใจในการดำเนินคดีอาญากับอาชญากรรมที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การละเมิดสิทธิมนุษยชน

ที่ร้ายแรงและอาชญากรรมอื่นๆ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้รับพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา และพนักงานอัยการได้รู้หรือมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีการได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ มีการใช้วิธีที่ล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาในอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการกระทำทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่นๆ พนักงานอัยการต้องปฏิเสธไม่ให้พยานหลักฐานเช่นว่านั้นในการดำเนินคดีกับบุคคลใดๆ นอกเหนือจากการใช้สำหรับการดำเนินคดีกับผู้กระทำการล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ หรือแจ้งเหตุดังกล่าวให้ศาลได้ทราบกับจะต้องดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ตามกระบวนการยุติธรรม¹⁰⁴

1) บทบาทของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาดังต่อไปนี้

(1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการในกรณีนี้พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

(2) ในคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(3) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้ (ทั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา)

(4) ดำเนินการตามความเห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

¹⁰⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ ก (ม.ป.ป). *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. (ไม่ปรากฏเลขหน้า).

(5) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา นั้นในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ¹⁰⁵

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นนั้นก็ได้อีก¹⁰⁶

ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันพนักงานอัยการมีบทบาท ดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินคดีอาญาในฐานะพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ความผิดซึ่งได้กระทำความผิดอาญาจักร

ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดอาญาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับการความเสียหายได้ร้องฟ้อง

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 14.

¹⁰⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (5).

ให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน¹⁰⁷

เห็นได้ว่าการสอบสวนกรณีความผิดซึ่งได้กระทำความผิดอาญาจักร อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและพิจารณาสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องและนอกจากนี้ยังมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ ซึ่งถือเป็นนิมิตหมายอันดีในอันที่จะมีแนวโน้มให้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทยมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นอำนาจเดียวกันเพิ่มมากขึ้น

ข. ในเรื่องการชันสูตรพลิกศพ

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไป แห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์

เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพดังกล่าวแล้วให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชันสูตรพลิกศพให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถ้ามีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวันแต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวนชันสูตรพลิกศพ

เมื่อได้รับสำนวนชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานอัยการทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้น แห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ เพื่อให้ศาลทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ถ้ามีความจำเป็น ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวนชันสูตรพลิกศพ¹⁰⁸

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตตาชนเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน

¹⁰⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

¹⁰⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 150.

การทำสำนวนสอบสวนในกรณีดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรไม่อาจรอพนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนต่อไปได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอพนักงานอัยการไว้ในสำนวนและถือว่าเป็นการทำสำนวนสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰⁹

เห็นได้ว่าในกรณีการชันสูตรพลิกศพนั้นแม้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนก็ตามแต่ผู้รับผิดชอบในการสอบสวน คือ พนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนเท่านั้นยังไม่มีอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีดังกล่าว

(2) การเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวน

ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการข่มขืนต่อผู้ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ความผิดฐานกรร โชก ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือคดีความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุก ซึ่งผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีร้องขอ การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี¹¹⁰ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีชี้ตัวบุคคล¹¹¹ และในกรณีที่ต้องสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี¹¹² ให้พนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้พนักงานจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมด้วย

ในกรณีนี้พนักงานอัยการมิได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนแต่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนในฐานะองค์กรภายนอก

¹⁰⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 155/1.

¹¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ทวิ.

¹¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ตริ.

¹¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 134/2.

(3) การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไปได้¹¹³ กล่าวคือ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์ในข้อเท็จจริงบางประการ หรือ พยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ต้องการก็ได้

กรณีเห็นได้ว่าแม้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะได้เสร็จสิ้นลงแล้ว แต่เวลาที่พนักงานอัยการต้องการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงต้องให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนด้วยตนเองแต่ประการใด ทั้งที่การสอบสวนความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

(4) อำนาจในการใช้มาตรการบังคับกับผู้ต้องหา

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือ การฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับ ถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น อันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหา¹¹⁴ นั้นได้

การขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหา¹¹⁵ นั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีอำนาจขอออกหมายจับผู้ต้องหาได้เท่าเทียมกัน ซึ่งการขอหมายจับนั้นขึ้นอยู่กับอัตราโทษในความผิดนั้น เช่น ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งจับหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากพนักงานสอบสวนขอออกหมายจับไปหลายครั้งเพื่อทำการสอบสวน พอถึงชั้นพนักงานอัยการการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็จะมีระยะเวลาอันน้อยลงและอาจกระทบต่อการดำเนินการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้

(5) อำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล¹¹⁵

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ความหมายของพนักงานอัยการไว้ว่า

¹¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

¹¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

¹¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28.

เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเท่านั้นซึ่งมิได้หมายความรวมถึงให้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วย ดังนั้น โดยหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแม้ต่อมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย จะได้พยายามแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนเพิ่มมากขึ้น โดยให้มีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดนอกราชอาณาจักร การเข้าร่วมในการสอบสวนเด็ก หรือเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนการชันสูตรพลิกศพก็ตามก็เป็นเพียง แนวโน้มที่จะนำไปสู่ความเป็นอำนาจเดียวในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเท่านั้น ยังไม่ถือว่าเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์แต่อย่างใดและยังไม่สอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติว่าด้วย บทบาทของพนักงานอัยการที่ได้ให้การรับรองสิทธิหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี อาญาไว้อย่างชัดเจน โดยตามแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ รัฐต้อง รับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางอาญาหรืออื่นๆ โดยไม่เป็นธรรม และในการดำเนินคดีอาญานั้นงานพนักงานอัยการต้องมีบทบาทสำคัญในการ ดำเนินคดีอาญารวมทั้งการพิจารณาสั่งคดี การสอบสวนคดี การควบคุมการสอบสวน การควบคุม การบังคับคดีและการใช้อำนาจหน้าที่อื่นๆ ในฐานะผู้แทนผลประโยชน์ของประชาชน พนักงาน อัยการต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสนับสนุนสิทธิมนุษยชนอันจะก่อให้เกิด วิธีพิจารณาและระบบความยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมและเป็นธรรม แต่ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของไทยในชั้นสอบสวนฟ้องร้องพนักงานอัยการเป็นเพียงผู้กั้นกรอง สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้นโดยพนักงานอัยการของไทยไม่มีบทบาทในการ สอบสวน การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของ พนักงานอัยการแต่อย่างใด จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของ ประเทศไทยไม่สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติที่ให้พนักงานอัยการรับผิดชอบทั้งการ สอบสวนและฟ้องร้อง

2) บทบาทของพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

1. การเข้าร่วมในการสอบสวน

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ได้กำหนดให้พนักงาน อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมาแต่เริ่มต้นคดี

“ในกรณีที่ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปราม การกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใด ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณี ก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด

คดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 ได้แก่

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมียกย่องอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ก. คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

ข. คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

ค. คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

ง. คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

จ. คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น แยกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน

2. กรณีที่กฎหมายบังคับให้พนักงานอัยการต้องสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี ได้แก่ คดีที่เป็นความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ และคดีที่เป็นความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

การสอบสวนร่วมกัน หมายความว่า การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ¹¹⁶ ซึ่งก็คือ พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนทางในการสอบสวนคดีพิเศษ ทำการตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางอาญา โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อในสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การที่กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาด้วยนั้น นอกเหนือสิ่งอื่นใด ยังเป็นการประกัน “ความเป็นอิสระในการสอบสวนคดีอาญา” ในคดีพิเศษอีกด้วย กล่าวคือ ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถทำหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการชี้นำโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายการเมือง¹¹⁷ และในการใช้มาตรการบังคับทางอาญา ยังได้รับการคุ้มครองก่อนขึ้นสู่ศาลอีกชั้นหนึ่งด้วยทำให้การใช้มาตรการบังคับทางอาญามีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีอิสระในการดำเนินคดี¹¹⁸ และนอกจากนี้ยังทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่นำคดีขึ้นสู่ศาลได้เข้าร่วมพิจารณาพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี อันจะทำให้การดำเนินคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹⁶ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 3.

¹¹⁷ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 116-117.

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญ 2550, มาตรา 255.

กรณีพนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมเพื่อให้การสอบสวนมีความสมบูรณ์ขึ้น แต่ไม่ผูกพันกับการใช้ดุลพินิจในชั้นตั้งคดีซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-145¹¹⁹ กล่าวคือ ในคดีพิเศษแม้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ แต่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีพิเศษได้ แต่กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าแม้พนักงานอัยการผู้เข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นคนละคนกับพนักงานอัยการผู้ที่มีอำนาจตั้งคดีก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะดำเนินคดีไปในทางที่ขัดแย้งกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรอัยการมิใช่ในฐานะส่วนตัวพนักงานอัยการในที่นี้จึงหมายถึงองค์กรอัยการ ดังนั้นองค์กรอัยการในฐานะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและองค์กรอัยการในฐานะผู้สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพิเศษจะดำเนินคดีไปในทางที่ขัดกันไม่ได้ เนื่องจากอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมในทางอาญาเสียหายได้

การที่กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษบัญญัติรับรองอำนาจการสอบสวนคดีพิเศษขององค์กรอัยการในฐานะที่องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีหน้าที่นำคดีขึ้นสู่ศาลให้เข้าร่วมพิจารณาพยานหลักฐานคดีพิเศษมาตั้งแต่ชั้นเริ่มคดีเพื่อให้การดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในคดีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษต้องเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษและต้องเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ การสอบสวนและการใช้มาตรการบังคับต้องมีความละเอียดรอบคอบและเชื่อถือได้ ทั้งนี้เพื่อให้สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษได้รับความเชื่อถือในชั้นพิจารณาคดีของศาล สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรอัยการตามระบบสากล และเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยพัฒนาไปในทิศทางที่มีความเป็นสากลได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากนานาอารยประเทศ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเห็นได้จากกรณีที่สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาสู่ชั้นพิจารณาลังคดีของพนักงานอัยการผู้ที่มีอำนาจนำคดีขึ้นสู่ศาล ปรากฏว่าพนักงานอัยการกลับมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ทำการสอบสวนคดีเพิ่มเติม เช่น คดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ อ่างทองปะปง จังหวัดพังงา จำนวน 13,000 ไร่เศษ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษและเป็นคดี

¹¹⁹ ประพันธ์ นัยโกวิท. (ม.ป.ป.). *คู่มือ การดำเนินคดีพิเศษ*. หน้า 8.

ที่มีความสำคัญและผู้ทรงอิทธิพลเป็นผู้ร่วมในการกระทำความคิด จึงได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน ซึ่งในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการสรุปสำนวนคดีพร้อมความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา จำนวน 11 คน รวมนายวัฒนา อัสวเหม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ส่งสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการคดีพิเศษ สำนักงานอัยการคดีพิเศษเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ จึงตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาความเห็นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการในชั้นสอบสวน โดยมีอธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษเป็นหัวหน้า โดยคณะทำงานมีความเห็นเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หลังจากนั้นได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหามาถึงพนักงานอัยการแต่คณะทำงานก็ยังคงมีความเห็นเช่นเดิมและเสนอสำนวนไปยังอธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ แต่อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษกลับมีคำสั่งไม่ฟ้อง นายวัฒนา อัสวเหม¹²⁰ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการมิได้ทำหน้าที่ในการสอบสวนในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรอัยการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในการผู้เขียนเห็นว่า พนักงานอัยการต้องตระหนักว่าตนทำหน้าที่ในฐานะที่ตนเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาเพราะการดำเนินการใดๆ ของพนักงานอัยการย่อมผูกพันองค์กรอัยการ ดังนั้น พนักงานอัยการต้องพยายามปรับทัศนคติในการทำงาน พยายามทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

2. การใช้มาตรการบังคับ

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นการขอหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย¹²¹ และนอกจากนี้ในการที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาอีกด้วย เช่น อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้น อำนาจในการมีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนและการทำหลักฐานเท็จ เป็นต้น

¹²⁰ จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ*. หน้า 127.

¹²¹ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 6.

3. การพิจารณาสั่งคดีพิเศษ

การพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพิเศษเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการในท้องที่ที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป¹²²

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 34 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุดให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

3) บทบาทของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่

¹²² ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 8.

คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน¹²³

เห็นได้ว่าแม้ัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ก็ตาม แต่สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะมีอำนาจไต่สวนความผิดแล้วยังมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้อีกด้วยหากองค์กรอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่นำคดีขึ้นสู่ศาลไม่ทำการฟ้องคดีให้

4) บทบาทของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐเป็นความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด¹²⁴

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจใดๆ ในการสอบสวน (ไต่สวนข้อเท็จจริง) ในคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายดังกล่าว

¹²³ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 97.

¹²⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 45.

2.2.2 บทบาทของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมี 2 ฝ่าย คือ พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวน กับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ

1) พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวน ได้แก่ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับ ส่วนในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน¹²⁵ ส่วนในกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนได้ ถ้าเป็นกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหาที่มีอำนาจสอบสวน ในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน¹²⁶

2) พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หมายถึง พนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมพยานหลักฐานชั้นสุดท้ายเข้าสำนวนการสอบสวนแล้วทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการว่า ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งงดการสอบสวน โดยหากพนักงานอัยการสั่งให้สอบสวนต่อไปหรือทำการสอบสวนเพิ่มเติมพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ต้องดำเนินการตามนั้น และหากพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับพนักงานอัยการ เช่น ติดตามตัวพยานมาศาล เป็นต้น

เขตอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ถ้าความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน¹²⁷

¹²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18.

¹²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

¹²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18.

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่ หรือ ความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่งแต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง หรือเป็นความผิดต่อเนื่อง และกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป หรือเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน หรือความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง หรือความผิดเกิดขึ้น ขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้วพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่จับผู้ต้องหาได้เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าจับ ผู้ต้องหายังไม่ได้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่พบการกระทำ ผิดก่อนเป็นผู้รับผิดชอบ¹²⁸ ส่วนกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอก ราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือ จะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการ สอบสวนแทนได้¹²⁹

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพนักงานสอบสวนมีหน้าที่หลัก คือ ทำการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งการสอบสวน หมายรวมถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและ การดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไป เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำ ผิดมาฟ้องลงโทษ¹³⁰ จากความหมายของการสอบสวนดังกล่าวสรุปได้ว่าการสอบสวนครอบคลุม เนื้อหา 2 ประการ คือ

ก. การรวบรวมพยานหลักฐาน¹³¹ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมหลักฐานทุก ชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับ ความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา¹³² และ

ข. การใช้มาตรการบังคับ¹³³ เช่น หมายเรียก การเรียก การจับ การค้น การปล่อยชั่วคราว อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹³⁴ มีดังต่อไปนี้

¹²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 19.

¹²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

¹³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11).

¹³¹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 422.

¹³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 131.

¹³³ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 422.

1) อำนาจในการรับคำร้องทุกข์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

2) อำนาจในการสอบสวนคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นความผิดต่อส่วนตัวห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่ จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ¹³⁵

3) อำนาจในการออกหมายเรียกและหมายอาญา

ในการออกหมายเรียก พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อสอบสวน และในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเองย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก¹³⁶

ในการขอให้ศาลออกหมายจับ หมายค้น หรือหมายขัง ในกรณีที่ผู้ร้องขอเป็นตำรวจต้องเป็นตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป¹³⁷

4) อำนาจในการ จับ ขัง จำคุก ค้น ปลดปล่อยชั่วคราว

ในการจับนั้นตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่บุคคลใดได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือเมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด หรือเมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้ หรือเป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราว¹³⁸

การค้นในที่รโหฐานตำรวจจะค้นโดยไม่มีหมายค้นไม่ได้ เว้นแต่ เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียงหรือพฤติการณ์อื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น หรือเมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน หรือเมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น หรือเมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มิใช่เป็นความผิด

¹³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 23.

¹³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 121.

¹³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 52.

¹³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 59.

¹³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.

หรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็น พยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน หรือ เมื่อที่ร โหลฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับได้โดยไม่ต้อง มีหมายจับ¹³⁹

ในการค้นบุคคลในที่สาธารณะสถานตำรวจมีอำนาจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นเมื่อมีเหตุ อันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่ง ได้มาโดยการกระทำความผิดหรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด¹⁴⁰

ในการปล่อยชั่วคราวพนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวได้ระหว่างการ สอบสวนหรือจนกว่าผู้ต้องหาถูกศาลสั่งขังระหว่างสอบสวนหรือจนถึงศาลประทับฟ้อง แต่มิให้ เกินสามเดือนนับแต่วันแรกที่มีการปล่อยชั่วคราว ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจทำการ สอบสวนได้เสร็จภายในกำหนดสามเดือนจะยืดเวลาการปล่อยชั่วคราวให้เกินสามเดือนก็ได้ แต่มิ ให้เกินหกเดือน ถ้าการปล่อยชั่วคราวสิ้นสุดลงแล้ว แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ ต่อไปให้ส่งผู้ต้องหาศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับ¹⁴¹

5) อำนาจทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุทั้งหมดนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวน ไปยังพนักงานอัยการ ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยัง พนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้ถึงการสอบสวน

ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้ง คำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้พนักงาน สอบสวนทำการสอบสวนต่อไป แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่ง อย่างไม่ให้ได้ว่าผู้ต้องหาเพื่อฟ้องคดี¹⁴²

¹³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 92.

¹⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 93.

¹⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 59.

¹⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 141.

ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้ที่ถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามฟ้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน¹⁴³

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐาน และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางอาญา โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบหรือการสั่งการของพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาแต่อย่างใด ทำให้การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นกระบวนการเดียวกันขาดการเชื่อมโยงประสานงานกันทำให้การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือ เห็นได้จากการที่สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับความเชื่อถือในชั้นพิจารณาของศาล¹⁴⁴

2.2.3 บทบาทของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

“พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” คือ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 6-10 โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ได้กำหนดคุณวุฒิ ประสบการณ์ และเงื่อนไขที่จะต้องผ่าน

¹⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142.

¹⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 465/2538 “คำเบิกความของเจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมและพนักงานสอบสวนที่ว่าจำเลยได้ให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวนว่าได้ร่วมกับพวกลักทรัพย์ของผู้เสียหายเป็นเพียงพยานบอกเล่าไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้โดยลำพังเมื่อจำเลยให้การปฏิเสธในชั้นพิจารณาว่ามีได้กระทำความผิดและโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานอื่น พยานหลักฐานของโจทก์จึงไม่มีน้ำหนักให้ฟังว่าจำเลยได้ร่วมกับพวกลักทรัพย์ของผู้เสียหายไป.”

การอบรมหลักสูตรพิเศษของผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไว้เป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน¹⁴⁵

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี” ตามบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญอันเป็นผลให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่พึงปรารถนาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁴⁶

อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษมีดังนี้

1) อำนาจในการใช้มาตรการบังคับ

(1) การเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้น จะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้นได้

นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งมอบสำเนาหนังสือนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลากลางคืนภายหลังพระอาทิตย์ตก พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปด้วย

ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนาบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อ และสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อศาล

¹⁴⁵ ชาติ เพ็งดิษฐ์. (ม.ป.ป.). “คดีพิเศษ” ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ. วารสารยุติธรรม. หน้า 16. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2555, จาก http://elib.coj.go.th/Article/c4_2_4.pdf.

¹⁴⁶ แหล่งเดิม.

จังหวัดที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้น หรือศาลอาญาในเขตกรุงเทพมหานครภายในสี่สิบแปด ชั่วโมงหลังจากสิ้นสุดการตรวจค้น เพื่อเป็นหลักฐาน

(2) การค้นบุคคล หรือยานพาหนะ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษค้นบุคคล หรือยานพาหนะได้

(3) การมีหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก กล่าวคือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจออกหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกให้ สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณาได้

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจ มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(4) การ ยึด หรืออายัด กล่าวคือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจ ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) และ (3) ได้¹⁴⁷

ทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ได้มาตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสั่งให้นำออกขายทอดตลาด หรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการภายใต้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการนำของกลางออกขายทอดตลาด หรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. 2547¹⁴⁸

2) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใด ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 24.

¹⁴⁸ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, ข้อ 12.

การอนุญาตดังกล่าวอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ
- (2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

- (3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

ในการอนุญาตนั้นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา อาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มานั้นให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาและให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวนหรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น¹⁴⁹

ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้ใดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาดังกล่าว เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตและเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล¹⁵⁰

3) อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนและการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่ามีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน และให้ถือว่าการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการ

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 25.

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 26.

เข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว เป็นการกระทำโดยชอบ¹⁵¹

4) อำนาจในการเก็บรักษาของกลาง

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเก็บรักษาของกลางหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้เก็บรักษา ถ้าของกลางนั้นไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษา หรือเก็บรักษาไว้จะเป็นภาระแก่ทางราชการ ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสั่งให้นำของกลางนั้น ออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการโดยอาจหักค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด¹⁵²

เห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมิใช่พนักงานตำรวจแต่เป็นข้าราชการพลเรือนที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ จึงไม่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีนี่ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเหมือนกับพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจค้นในเคหสถานโดยไม่ต้องมีหมายค้น มีอำนาจค้นตัวบุคคล และยึดสิ่งของที่ประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกอื่น ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างเป็นอิสระอันนำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยง่าย แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ก็ตามก็เป็นเพียงการตรวจสอบและลงโทษภายในองค์กรเท่านั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นหลักประกันที่เพียงพอในอันที่จะอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางอาญา

2.2.4 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นแก่ฝ่ายใด โดยมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้จากวิธีการสรรหา และการเลือกกรรมการ ตลอดจนการที่พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงแต่งตั้ง¹⁵³

ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการ

¹⁵¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 27.

¹⁵² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 28.

¹⁵³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ก เล่มเดิม. หน้า 53.

ตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดี แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”¹⁵⁴

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) กล่าวโดยสรุปดังนี้¹⁵⁵

1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดดังกล่าวให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีต่อไป การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย หรืออัยการสูงสุด เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

¹⁵⁴ แหล่งเดิม. หน้า 53-54.

¹⁵⁵ โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554).

ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

3) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

เห็นได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง การใช้มาตรการบังคับ และยังมีอำนาจฟ้องคดีได้เองในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีใช่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการฟ้องคดีแต่อย่างใด อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถูกจำกัด

ให้มีอำนาจฟ้องคดีได้เพียงกรณีที่ต้องคัดค้านการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการฟ้องคดีไม่ฟ้องคดีให้เท่านั้น ดังนั้นแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ก็มิได้หมายความว่า จะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เสมอไปจึงยังถือไม่ว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอำนาจเดียวกัน

2.2.5 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่มีตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงก็เป็นวิธีการดำเนินการเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการยอมรับแล้วว่าเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสม และโปร่งใส¹⁵⁶

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵⁷

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵⁸ โดยในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดี แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เรียกว่าการสอบสวนแต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”

¹⁵⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2551, 5 ธันวาคม). “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.” *ไทยรัฐ*. หน้า 28.

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 17.

¹⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ข้อ 3.

เมื่อจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. นำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวนเว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญาให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย¹⁵⁹

เห็นได้ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจตั้งแต่รับข้อกล่าวหา เรียกผู้กล่าวหา มาแจ้งข้อกล่าวหา แสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีอิสระเต็มที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.3 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องมีความสำคัญมากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยหากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศใดปราศจากการเคารพต่อสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คงเป็นได้เพียงการดำเนินคดีอาญาหรือการลงโทษทางอาญาเท่านั้น

1) การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นสิทธิของบุคคลที่กฎหมายรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจับกุม

¹⁵⁹ โปรตตุระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ข้อ 44-46.

คุมขัง ตรวจสอบบุคคล จะกระทำโดยพลการไม่ได้ ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องหา โทษ มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมระหว่างการดำเนินคดี มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมในระหว่างถูกคุมขัง หรือจำคุก¹⁶⁰ โดยหลักสำคัญของการคุ้มครองสิทธิก็คือ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์หรือการรับรองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีอิสระเสรีภาพความเสมอภาคความยุติธรรมและถ้ามีการล่วงละเมิดก็จะได้รับการคุ้มครอง¹⁶¹

ผู้ต้องหา หมายความว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล¹⁶² ดังนั้นการที่บุคคลใดจะตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาตามกฎหมาย ต้องมีการกล่าวหาบุคคลนั้นว่าได้กระทำความผิดอาญาต่อเจ้าพนักงาน หรือ เจ้าพนักงานกล่าวหาเอง โดยการกล่าวหาที่อาจเป็นไปได้ในรูปแบบของ “คำร้องทุกข์” โดยผู้เสียหาย หรือ “คำกล่าวโทษ” โดยบุคคลอื่น¹⁶³

เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แยกอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” เพราะกฎหมายไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการซักพอกหรือเป็นกรรมในคดี แต่ถือว่าเป็น “คน” และถือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญาที่ถูกกระทบสิทธิมากที่สุด โดยผู้เสียหายอาจได้รับความคุ้มครองสิทธิในทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมขังโดยมิชอบ

การจับกุมขังบุคคลเป็นเรื่องการนำตัวบุคคลมาไว้ในอำนาจควบคุมของรัฐ ซึ่งกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างร้ายแรง เพราะเป็นการทำให้บุคคลนั้นสูญเสียอิสรภาพในช่วงเวลาหนึ่งและมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ ครอบครัวและชื่อเสียงของบุคคลนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อีกทั้งแม้กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ก็ต้องมีการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปอย่างเหมาะสม¹⁶⁴

ในปัจจุบันตามกฎหมายไทยมีการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับและคุมขังไปในแนวทางที่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากขึ้น โดยกำหนดให้คดีอาญา ศาลเป็นผู้ออกหมายจับหรือสั่งจับ ซึ่งมีการกำหนดเหตุที่ออกหมายจับนั้นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง

¹⁶⁰ นพนิติ สุริยะ. (2537). *สิทธิมนุษยชน*. หน้า 121.

¹⁶¹ สรุปคำบรรยายสภาพพิเศษของพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา. (2552, มกราคม – มีนาคม). “สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม.” *จุดสารสำนักงานคดีอาญา*. หน้า 3.

¹⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (2).

¹⁶³ คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 143.

¹⁶⁴ ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. หน้า 52.

เมื่อมีการจับบุคคลใดแล้ว ผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมงเพื่อให้ศาลตรวจสอบ ซึ่งการที่ศาลจะออกหมายผู้ต้องหาต่อไปนั้นก็จะต้องพิจารณาโดยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันว่ายังคงมีความจำเป็นและเหตุผลตามกฎหมายในการควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ในอำนาจรัฐต่อไปหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การตรวจสอบของศาลกรณีมีผู้ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งปล่อยตัวบุคคลที่ถูกคุมขังโดยมิชอบนั้นให้มีความชัดเจนมากขึ้นด้วย ดังนั้นในแง่ของหลักการโดยทั่วไปอาจถือได้ว่าการพัฒนาไปในแนวทางที่ดี¹⁶⁵ เพียงแต่ว่าในการขอให้ศาลออกหมายจับ หรือจับ โดยไม่ต้องมีหมายจับตำรวจสามารถขอให้ศาลออกหมายจับได้ด้วยตนเองหรือจับได้โดยไม่ต้องรายงานเหตุที่จับ โดยไม่ต้องมีหมายจับต่อพนักงานอัยการทำให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในส่วนใหญ่ไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

(2) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

การตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาถือเป็นความทุกข์และเดือดร้อนซึ่งไม่มีประชาชนคนใดประสงค์ที่จะตกอยู่ในฐานะเช่นนั้น ในบางกรณีผู้บริสุทธิ์อาจถูกกล่าวหาโดยมิชอบซึ่งเท่ากับถูกให้ร้ายโดยไม่เป็นธรรม จึงจำเป็นที่จะต้องมีความมาตรการที่ชัดเจนและเป็นธรรมสำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญานั้น และยังเป็นกำหนัดกรอบแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้ได้มาตรฐานที่เป็นระบบและแน่นอน หลักประกันขั้นพื้นฐานของกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดข้อสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด¹⁶⁶

(3) สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมที่บุคคลพึงได้รับในระหว่างมีการดำเนินคดีอาญานั้น มิใช่เริ่มต้นที่การพิจารณาของศาลซึ่งเป็นช่วงปลายของกระบวนการไปแล้ว แต่พึงได้รับตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยเฉพาะการสอบสวน เพราะหากการสอบสวนเป็นไปโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมก็จะสามารถถ่วงดุลเอาบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดหรือบุคคลที่ไม่สมควรถูกดำเนินคดีอาญานั้นออกไปจากกระบวนการตั้งแต่ต้นซึ่งหากรอให้เนิ่นช้า บุคคลนั้นก็อาจได้รับผลร้ายไปก่อนแล้วซึ่งเท่ากับว่าไม่แตกต่างอะไรกับการถูกลงโทษโดยไม่เป็นธรรมไปก่อนแล้ว¹⁶⁷

ดังนั้นถ้าให้พนักงานอัยการเข้ามาควบคุมการสอบสวนมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยเริ่มตั้งแต่รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ การตั้งข้อกล่าวหา การใช้มาตรการบังคับในทางอาญา ย่อมทำให้การสอบสวน

¹⁶⁵ แหล่งเดิม.

¹⁶⁶ แหล่งเดิม.

¹⁶⁷ แหล่งเดิม.

เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เป็นผู้ต้องดำเนินคดีอาญาในศาล การให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานเองย่อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และลดขั้นตอนบางขั้นตอนในคดีอาญาที่ไม่จำเป็นไป เช่น ขั้นตอนสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม เป็นต้น ทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้น ลดการฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม หรือฟ้องผิดตัว อีกทั้งยังทำให้การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์อีกด้วย

(4) สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องคดีอาญาโดยไม่เป็นธรรม

การฟ้องคดีอาญาต่อศาลเป็นเรื่องใหญ่ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ หรือโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะการฟ้องคดีเป็นการกล่าวหาว่าบุคคลที่ถูกฟ้อง ได้กระทำความผิดทางอาญาและอาจถูกลงโทษทางอาญา การฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและกั้นกรองคดีให้แน่ชัดเพื่อประกันความถูกต้องและชอบธรรม

การฟ้องคดีอาญาของไทย ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักที่มีลักษณะชักนำไปในทางให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาตามความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นหลัก เพราะเมื่อพนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการสอบสวน ข้อเท็จจริงที่จะฟังได้ก็มักจะต้องถือตามที่พนักงานสอบสวนยืนยันมาเป็นหลัก เนื่องจากเป็นเอกสารของทางราชการและเป็นช่องทางหลักในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงของพนักงานอัยการ แม้พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกให้นำพยานมาเพื่อซักถามเพิ่มเติมก็ต้องผ่านพนักงานสอบสวนซึ่งวางรูปคดีไว้เสร็จหมดแล้วก่อนที่จะมีการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มีการวางหลักเกณฑ์ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หากไม่ใช่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดแล้วต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีทำความเห็นแย้ง ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงระหว่างสำนวนที่เสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับสำนวนที่เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังมีผลโดยปริยายให้พนักงานอัยการมุ่งแต่จะส่งฟ้องคดีอาญาไปยังศาลเป็นหลักเพื่อให้ศาลไปพิจารณาพิพากษาเอง ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการกั้นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาลมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งๆ ที่ในระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา พนักงานอัยการจะต้องแสดงความรับผิดชอบเป็นอย่างมากในการ

กลั่นกรองคดีและตรวจสอบคดีอาญาเพื่อจัดการให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹⁶⁸

(5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย¹⁶⁹

ตามกฎหมายไทยได้รับรองสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาและสืบพยานในศาลให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้นการสืบพยานในคดีอาญาไม่ว่าชั้นสืบพยานโจทก์หรือพยานจำเลยจึงต้องกระทำต่อหน้าจำเลย จะกระโดยลับหลังจำเลยไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นข้อยกเว้น

อย่างไรก็ตาม ในระบบกล่าวหาอันมีข้อกังวลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ระบบกล่าวหา กำหนดให้การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีตัวจำเลยอยู่ในการพิจารณาคดีตามหลักการดังกล่าว ดังนั้นการที่จำเลยไม่รู้ไม่เข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในการดำเนินคดี เมื่อรัฐหมดหนทางที่จะบังคับจำเลยและไม่อาจที่จะดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปได้ จำเลยที่ไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาลนั้นจะถูกถือว่าเป็นคนนอกกฎหมาย (Out-law) ไม่ใช่ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแต่ประการใด

โดยเหตุตามที่กล่าวมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องกำหนดให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในส่วนของ การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กล่าวคือ ให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งการสอบสวนและฟ้องร้องคดี โดยให้ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การกลั่นกรองคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

2) การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทน¹⁷⁰ จึงสามารถแยกผู้เสียหายออกเป็น 2 ประเภทคือ¹⁷¹

¹⁶⁸ แหล่งเดิม.

¹⁶⁹ อุทัย อาทิวา จ (2554). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 19-28.

¹⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (4).

- (1) ผู้เสียหายที่แท้จริง
- (2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่แท้จริง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ แก่คำร้องทุกข์ หรือจะถอนคำร้องทุกข์เสียเมื่อใดก็ได้ มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล มีสิทธิขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ มีสิทธิฟ้องหรือถอนฟ้องหรือยอมความในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา มีสิทธิอุทธรณ์ หรือฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้เสียหายมีสิทธิถอนฟ้องหรือยอมความได้โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

- (1) คดีอาญาแผ่นดินจะต้องยื่นขอถอนฟ้องก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น
- (2) คดีความผิดต่อส่วนตัว สามารถยอมความได้ก่อนคดีถึงที่สุด

ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น¹⁷²

ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายที่อาจขอรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศตามมาตรา 276 ถึงมาตรา 287 ความผิดต่อชีวิตตามมาตรา 288 ถึง มาตรา 294 ความผิดต่อร่างกายตามมาตรา 295 ถึงมาตรา 300 ความผิดฐานทำให้แท้งลูกตามมาตรา 301 ถึง มาตรา 305 ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชราตามมาตรา 306 ถึง มาตรา 308¹⁷³

ค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายอาจได้รับ ได้แก่

- (1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (2) ค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย จำนวนไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁷¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุลและคณะ ข (2547). *กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิพื้นฐาน และพันธกรณีระหว่างประเทศรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (รายงานการวิจัย). หน้า 124.

¹⁷² พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544, มาตรา 3.

¹⁷³ โปรดดูพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544, มาตรา 17 และรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้.

(3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ

(4) ค่าตอบแทนและความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ค่าตอบแทนนี้ต้องยื่นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำผิด นอกจากนี้ พ.ร.บ. นี้ยังมีบทกำหนดโทษต่อผู้แสดงข้อความ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐาน อันเป็นเท็จเกี่ยวกับการขอรับค่าตอบแทน¹⁷⁴

เห็นได้ว่าการกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นการคุ้มครองเหยี่ยวความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับย่อมมีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน เนื่องจากผู้เสียหายเป็นผู้ที่ได้รับการกระทบสิทธิต่อการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยตรง พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาน่าจะมีอำนาจเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องเป็นคดีแพ่งขึ้นใหม่

3) การคุ้มครองพยานในคดีอาญา

การคุ้มครองพยานในคดีอาญา หมายถึง การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีไม่ว่าในชั้นสอบสวนหรือชั้นพิจารณา เนื่องจากมีความสำคัญในการพิสูจน์ความจริงในคดี เพราะเป็นผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์นั้นจึงเป็นบุคคลที่สามารถรับรู้ได้ และสามารถถ่ายทอดการรับรู้ นั้น โดยพยานบุคคลมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ 3 ประการ คือ¹⁷⁵

(1) ต้องไปตามหมายเรียกของเจ้าพนักงาน หรือศาล ตาม วัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

(2) ต้องให้ถ้อยคำตามที่เจ้าพนักงานหรือศาลถาม และต้องให้การตามความจริง

(3) ต้องสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเบิกความ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดสิทธิของพยานไว้ กล่าวคือ การถามปากคำพยานนั้น ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยเรื่องของการพยานบุคคลและห้ามพนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจ หรือใช้กลอุบายเพื่อไม่ให้ถ้อยคำอย่างเต็มที่¹⁷⁶

ในการถามปากคำเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ในระหว่างการสอบสวนกำหนดให้พนักงานสอบสวนแยกกระทำเป็นสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก กำหนดให้มีนักสังคมสงเคราะห์

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544, มาตรา 18.

¹⁷⁵ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (ม.ป.ป.). *สิทธิผู้ต้องหา จำเลย ผู้ต้องโทษในคดีอาญา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2540* (รายงานการวิจัย). หน้า 94.

¹⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133.

หรือนักจิตวิทยา พนักงานอัยการและบุคคลที่เด็กร้องขอเข้ามา ร่วมในการสอบปากคำเด็ก¹⁷⁷ นอกจากนี้ยังมีการป้องกันมิให้เด็กเบิกความซ้ำซาก จึงกำหนดให้ถามปากคำเด็กให้ครบถ้วน ในกระบวนการชั้นสอบสวน หรือไต่สวนมูลฟ้อง โดยให้มีพนักงานอัยการร่วมถามปากคำด้วย เพื่อให้ได้ความครบถ้วน และบันทึกการให้ปากคำด้วยวิดีโอ เพื่อนำไปเปิดในศาล¹⁷⁸

ในกรณีที่เด็กชี้ตัวผู้ต้องหา กฎหมายกำหนดให้ชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และป้องกันมิให้ผู้ต้องหาเห็นตัวพยานที่เป็นเด็ก และต้องมีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการอยู่ด้วยในการชี้ตัว¹⁷⁹

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 พยาน หมายถึง พยานบุคคล ซึ่งจะมาให้ หรือ ได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้ง ผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลทั้งความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะ และหลังมาเป็นพยาน โดยมาตรการคุ้มครองพยานนั้น แบ่งเป็น 2 มาตรการ ได้แก่

1) มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานโดยพนักงานดังกล่าวอาจจัดให้พยานอยู่ใน ความคุ้มครองตามที่เห็นสมควรหรือหากพยานร้องขอ โดยมาตรการคุ้มครองนั้นครอบคลุมถึง สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน

2) มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานโดยมีพยานในคดีที่ได้รับการคุ้มครองเป็น มาตรการพิเศษ ตามที่พระราชบัญญัติกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคุ้มครอง พยานขึ้นในกระทรวงยุติธรรมเพื่อรับผิดชอบจัดการกรณีมีความเสียหายอย่างใดเกิดขึ้นต่อพยาน สามีภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน พระราชบัญญัติ ฉบับนี้กำหนดให้ได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร แต่ถ้าพยานปฏิเสธการคุ้มครองแล้วจะ ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน หากปรากฏว่าพยานไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่เบิกความเป็นพยานโดยไม่มี เหตุอันควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าพยานแจ้งข้อความเท็จ เบิกความเท็จ หรือทำพยานหลักฐานเท็จ ให้คืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนพยานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่อ

¹⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ทวิ.

¹⁷⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 172 ตริ.

¹⁷⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ตริ.

ศาลยุติธรรมชั้นต้นได้นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทลงโทษต่อผู้เปิดเผยความลับที่ ทำให้สามารถระบุตัวพยานได้ และเป็นเหตุให้พยานได้รับความเสียหาย¹⁸⁰

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 “พยาน” หมายความว่า ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือรวมทั้งบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี โดยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานให้สำนักงานแจ้งให้สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ทั้งนี้ การประสานการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมระหว่างสำนักงานและหน่วยงานนั้นๆ โดยให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานและติดตามผลด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานกับหน่วยงานนั้นๆ ด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานใหม่

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใดของพยานเพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาอันเนื่องมาจากการที่พยานจะมา หรือได้มาเป็นพยานเพื่อให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในชั้นพิจารณาของศาล ให้พยานมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยาน ในคดีอาญาคืบ

เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการยุติธรรมที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล หลายฝ่ายและพยานบุคคลในคดีอาญาถือเป็นกลไกสำคัญในอันที่จะทำการให้การดำเนินคดีอาญา บรรลุเป้าหมายตามที่ได้คาดหวังไว้ ดังนั้นการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญาจึงมีความจำเป็น เพื่อให้พยานมั่นใจว่าตนจะปลอดภัยในการให้การใดๆ ในคดี

2.4 ความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของไทยเป็น ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) คือ ระบบการ ดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน เป็นการแยกองค์การในการดำเนินคดีอาญาออกจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และ

¹⁸⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ ข เล่มเดิม. หน้า 121.

ยกฐานะผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” ขึ้นเป็น “ประธานในคดี”¹⁸¹ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาจึงเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันไม่ได้ ความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องตกอยู่ในมือขององค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องเป็นไปตามระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์¹⁸² ดังนั้นการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในระบบกล่าวหาต้องเป็นอำนาจเดียวกัน

2.4.1 ลักษณะความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

1) ความหมายของการสอบสวนและฟ้องร้อง

ความหมายของการสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 การ “ไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายถึง แสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 “การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน” หมายถึง การตรวจรับเรื่องและการดำเนินการใดๆ ที่เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ดังนั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงก็คือ การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากความหมายของการสอบสวนดังกล่าวสรุปได้ว่าการสอบสวนครอบคลุมเนื้อหา 2 ประการ คือ

(1) การรวบรวมพยานหลักฐาน¹⁸³ กล่าวคือ การสอบสวนเป็นรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับ

¹⁸¹ คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 56.

¹⁸² แหล่งเดิม. หน้า 404.

¹⁸³ แหล่งเดิม. หน้า 422.

ความคิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา¹⁸⁴ และ

(2) การใช้มาตรการบังคับ¹⁸⁵ เช่น หมายเรียก การเรียก การจับ การค้น การปล่อยชั่วคราว

การสอบสวนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ในการฟ้องคดีอาญานั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี 2 ประเภท คือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย¹⁸⁶ และในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเองศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องเสมอแต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันกับผู้เสียหายศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องอีกก็ได้ และในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาล ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องแต่ถ้าศาลเห็นว่าสมควรไต่สวนมูลฟ้องก่อนสั่งประทับฟ้องศาลจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้¹⁸⁷

คดีอาญาที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีจึงต่างจากคดีที่ราษฎรเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีเอง เพราะกรณีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีนั้นจะต้องมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน¹⁸⁸ เท่ากับความผิดดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วชั้นหนึ่งจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องอีกแต่ถ้าหากศาลไม่เชื่อถือสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนศาลจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องอีกก็ได้ ส่วนในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองยังมีได้ผ่านการกลั่นกรองใดๆ จึงจำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องทุกคดี ฉะนั้นการสอบสวนจึงมีความสำคัญมากต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยหากพนักงานอัยการฟ้องคดีโดยไม่มี การสอบสวนหรือการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายการฟ้องคดีของพนักงานอัยการย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำไปสู่การยกฟ้องของศาลในที่สุด

ความหมายของการฟ้องร้อง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “คำฟ้อง” หมายความว่า กระบวนพิจารณาใดๆ ที่โจทก์ได้เสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอหรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้งหรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

¹⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 131.

¹⁸⁵ คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 422.

¹⁸⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28.

¹⁸⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 162.

¹⁸⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานใต้สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 การ“ดำเนินคดี” หมายความว่า การดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับคดีเพื่อยื่นคำร้องหรือคำฟ้องหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการประสานงานเกี่ยวกับคดีเพื่อแก้ต่างหรือว่าต่างและการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองซึ่งรวมทั้งการดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร กล่าวว่า “ฟ้อง” หมายถึง คำยื่นยื่นการกระทำความผิดของจำเลย หรือยื่นยื่นคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับจำเลยคนนั้น และคำขอให้มีการใช้ภาคบังคับแก่จำเลย

ที่กล่าวว่า “ฟ้องเป็นการยื่นยื่นการกระทำความผิดของจำเลย” เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) บัญญัติว่า “การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิดข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

ในคดีหมิ่นประมาท ถ้อยคำพูด หนังสือ ภาพเขียนหรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับข้อหมิ่นประมาท ให้กล่าวไว้โดยบริบูรณ์หรือติดมาท้ายฟ้อง”

การบรรยายฟ้องจึงต้องบรรยายการกระทำที่จำเลยได้กระทำตามที่ได้ความตามการสอบสวนและต้องยืนยันว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมายอย่างไร การบรรยายฟ้องต้องบรรยายให้ชัดเจนที่สุด เพื่อให้จำเลยเข้าใจได้ดีว่าเขาได้กระทำอะไร อย่างไร และผิดกฎหมายอย่างไร ส่วนการบรรยายฟ้องความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องระบุให้ชัดเจนและยืนยันว่าข้อความใดเป็นข้อความที่หมิ่นประมาท

และที่กล่าวว่า “ฟ้องเป็นคำยื่นยื่นคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับจำเลย” เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 159 บัญญัติว่า “ถ้าจำเลยเคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษเพราะได้กระทำความผิดมาแล้ว เมื่อโจทก์ต้องการให้เพิ่มโทษจำเลยฐานไม่เจ็ดหลาบ ให้กล่าวมาในฟ้อง ถ้ามิได้ขอเพิ่มโทษมาในฟ้อง ก่อนมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น โจทก์จะยื่นคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องเมื่อศาลเห็นสมควรจะอนุญาตก็ได้”

“ฟ้อง” เป็น “วัตถุในคดี” ทำนองเดียวกับ “ข้อหาในชั้นสอบสวน” กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “ฟ้อง” เป็น “ข้อหาในชั้นศาล” และเป็นข้อผูกมัดศาลให้ต้องพิจารณาและพิพากษาภายในกรอบนั้น¹⁸⁹

¹⁸⁹ คณิต ฒ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 503-507.

เห็นได้ว่าการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนตามข้อกล่าวหาที่แจ้งแก่ผู้ต้องหา และเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าทำการสอบสวนเสร็จแล้วจะทำการส่งสำนวนพร้อมความเห็นแก่พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยพนักงานอัยการจะทำการพิจารณาสั่งคดีจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและจัดการทำคำฟ้องตามข้อหาที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวมีความสมบูรณ์แล้ว เมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนศาลก็ต้องพิจารณาตามคำฟ้องของพนักงานอัยการ โดยศาลจะพิจารณานอกเหนือจากคำฟ้องของพนักงานอัยการไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่ง เกินคำขอ หรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง” ดังนั้นการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญาของไทยเป็นอำนาจเดียวกันองค์กรในการสอบสวนและฟ้องร้องจึงต้องเป็นองค์กรเดียวกัน

2) กระบวนการของการสอบสวนและฟ้องร้อง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องตามระบบกล่าวหาเป็นกระบวนการเดียวกัน การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาจึงต้องมีกระบวนการที่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ

(1) ต้องมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือการกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นหลัก กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักไว้ว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ”¹⁹⁰ หมายความว่า ถ้าเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดิน เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนได้โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์ แต่ถ้าเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท นื้อ โกง ยักยอก พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนไม่ได้จนกว่าจะมีการร้องทุกข์ตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้นั้นเป็นการดำเนินคดีตามความประสงค์ของผู้เสียหายที่แท้จริง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) ได้วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี

¹⁹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 121.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี¹⁹¹

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อได้รับการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับกระทำการทุจริตในภาครัฐหรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐหรือเมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว”¹⁹²

เห็นได้ว่า การร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือการกล่าวหา เป็นเงื่อนไขที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดี

(2) ต้องมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักไว้ว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน”¹⁹³ หมายความว่า การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้น ในคดีอาญาทุกคดีที่เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะต้องมีการสอบสวนทุกคดีและการสอบสวนคดีอาญาต้องเป็นการ

¹⁹¹ โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 66 และมาตรา 84.

¹⁹² โปรดดูพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 30.

¹⁹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

สอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย เพราะถ้าการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายถือว่าไม่มีการสอบสวนพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจฟ้องไปด้วย

การห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน สิ่งสำคัญอยู่ที่การสอบปากคำผู้ต้องหาแม้ในการสอบสวนผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วยก็ตาม กล่าวคือ แม้จะได้รวบรวมพยานหลักฐานทุกอย่างจนฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง แต่ถ้ายังไม่สอบปากคำผู้ต้องหาอยู่ตราบใดพนักงานอัยการก็จะยื่นฟ้องผู้ต้องหาไม่ได้ แม้ว่าในการสอบปากคำผู้ต้องหานั้น ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ก็ตาม และในการถามปากคำผู้ต้องหาพนักงานสอบสวนต้อง “แจ้งข้อหา” ให้ผู้ต้องหาทราบเพื่อให้ผู้ต้องหาทราบเรื่องราวหรือเหตุการณ์ที่ผู้ต้องหาได้ก่อขึ้นและยืนยันให้ผู้ต้องหาทราบด้วยว่า การกระทำของผู้ต้องหานั้นเข้าข่ายเป็นความผิดอาญาฐานใด¹⁹⁴

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8 ได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการหรืออัยการทหารในท้องที่ที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาตั้งคดีต่อไป” ตามกฎหมายคดีพิเศษการสอบสวนก็เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเช่นเดียวกัน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) ได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง”¹⁹⁵ เห็นได้ว่านอกจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดแล้ว กฎหมายยังให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรายงานของ

¹⁹⁴ คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 404.

¹⁹⁵ โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554), มาตรา 91 และมาตรา 97.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความเห็นว่าเชื่อถือว่าสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและเป็นนักการเมือง

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 45 ได้วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐเป็นความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” เห็นได้ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเช่นเดียวกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) การใช้มาตรการบังคับทางอาญาต้องชอบด้วยกฎหมาย

แม้ตามวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะถือว่ามาตรการบังคับเป็นคนละขั้นตอน กับการสอบสวน กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่กระทบไปถึงการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ¹⁹⁶ แต่มาตรการบังคับเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญและเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีอาญาที่จำเป็นต้องมีเพราะหากขาดมาตรการบังคับโดยสิ้นเชิงแล้ว การดำเนินคดีอาญาก็ย่อมไม่อาจกระทำได้¹⁹⁷

มาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญามีหลายประการ เช่น การเรียก การจับ การค้น การควบคุม และการนำตัว ซึ่งมาตรการบางชนิด ได้แก่ การจับ และการค้น เป็นมาตรการบังคับที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง เพราะเป็นมาตรการบังคับที่กระทบเสรีภาพการเคลื่อนไหวหรือเสรีภาพในร่างกายและเสรีภาพในสถาน แต่ไม่ว่าจะเป็นมาตรการบังคับชนิดใดต่างก็กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งสิ้น¹⁹⁸ ดังนั้นการใช้มาตรการบังคับนอกจากจะมีการควบคุมโดยศาลแล้วยังต้องมีการควบคุมการใช้มาตรการ โดยองค์กรที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาด้วย เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการบังคับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเทศที่องค์กรฟ้องคดีเป็นผู้

¹⁹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1493/2550 “การตรวจค้นและการจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นเรื่องที่จะต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหาก และเป็นคนละขั้นตอนกับการสอบสวน ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งสิ้น”

¹⁹⁷ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 253.

¹⁹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 258.

ควบคุมการใช้มาตรการบังคับ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบหมายตามที่ตำรวจร้องขอมาก่อนที่จะนำเสนอต่อศาล ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยจึงจะร้องขอต่อศาลได้ โดยศาลจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อศาลเห็นด้วยกับเหตุแห่งการขอหมายดังกล่าว ตำรวจก็มีอำนาจดำเนินการตามหมายภายใต้คำสั่งของพนักงานอัยการได้¹⁹⁹

(4) การดำเนินการสอบสวนต้องถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

ตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 40 (7) ได้วางหลักคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาไว้ว่า “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม” ทั้งนี้เนื่องจากการสอบสวนเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การสอบสวนคดีอาญาจึงมีผลต่อการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก

กรณีการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง อาจเกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่คลาดเคลื่อนของพนักงานสอบสวน การสอบสวนได้เองโดยลำพังของพนักงานสอบสวนอันเป็นเหตุให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจจากภาคประชาชน ปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสอบสวน จิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

กรณีการสอบสวนที่ล่าช้า อาจเกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนซ้ำหรือการเดินทางไปแจ้งความร้องทุกข์ในท้องที่ห่างไกลออกไปอย่างมาก การสอบสวนที่รวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาของประเทศไทย ปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ เหตุจากตัวพนักงานสอบสวนเอง เหตุจากปริมาณงานที่ได้รับ เหตุจากการมีคำสั่งให้ทำงานนอกเหนือหน้าที่โดยตรง เหตุจากปัญหาความล่าช้าของระบบราชการ และเหตุจากปัญหาความล่าช้าของการรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานอื่น รวมถึงปัญหาในการติดตามพยานมาให้ถ้อยคำหรือกรณีที่พยานไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานสอบสวน

กรณีการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม อาจเกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่คลาดเคลื่อนของพนักงานสอบสวน การสอบสวนซ้ำหรือการเดินทางไปแจ้งความร้องทุกข์ในท้องที่ห่างไกลออกไปอย่างมาก ค่าตอบแทนของพนักงานสอบสวนไม่เหมาะสมกับภาระงาน ปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ ค่านิยมในสังคมบางอย่างที่ไม่เหมาะสม และการขาดคุณธรรม

¹⁹⁹ Tomoko Akane. (2541, มิถุนายน). “The Criminal Justice System in Japan: The Prosecution.” *บทบัญญัติ*. หน้า 176-177.

จริยธรรม จิตสำนึก และจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการมีอำนาจของพนักงานสอบสวนที่อาจนำมาซึ่งการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ²⁰⁰

เห็นได้ว่าการสอบสวนถือได้ว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนการสอบสวน จึงมีความจำเป็นที่ต้องกระทำโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายโดยตรง มีความเป็นวิชาชีพ และมีความอิสระในระดับที่เหมาะสมปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่นจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจในการสอบสวนคดีอาญาได้มีประสิทธิภาพ

3) องค์กรที่รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้อง

ความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีโดยรัฐนั้นถือเป็นขั้นตอนก่อนนำคดีเข้าสู่ศาลที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางอาญา ฉะนั้นองค์กรที่รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นองค์กรเดียวกัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันจะแยกออกจากกันไม่ได้ กล่าวคือ การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องต้องกระทำโดยองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการสอบสวนก็เข้าไปเพื่อการฟ้องคดี ดังนั้นหากให้องค์กรที่มีอำนาจฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ทางกฎหมายและมีความชำนาญในการดำเนินคดีในชั้นศาลเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนย่อมทำให้การดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้คดีที่มีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน และคดีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ เห็นชอบต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณีมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน²⁰¹ เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้กรมสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่รับผิดชอบในคดีนั้นเพื่อพิจารณาว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีดังกล่าว

²⁰⁰ สิทธิพงษ์ ศรีเลอจันทร์. (2554, กันยายน - ธันวาคม). การสอบสวนที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (7). *Veridian E-Journal, Silpakorn University*. หน้า 5.

²⁰¹ โปรดดูพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 21 (1) (ค) (ง) และมาตรา 32.

เห็นได้ว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษขององค์กรัยการเป็นองค์กรที่มีอำนาจทั้งการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

(2) ต้องเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีในศาล องค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีในศาล เช่น ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการัยการต้องเป็นนิติศาสตร์บัณฑิต หรือสอบไล่ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรทางกฎหมายจากต่างประเทศ ซึ่ง ก.อ. เทียบไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ต้องสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี²⁰²

เห็นได้ว่า พนักงานัยการเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีในศาลและถือเป็นการกิจของพนักงานัยการโดยตรงจึงถือเป็นผู้ที่เหมาะสมในการรับผิดชอบการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

(3) ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระขององค์กร หมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงของอำนาจอื่น ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจอิสระขององค์กร ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ มีสำนักงานที่เป็นอิสระ ซึ่งองค์กรัยการเป็นองค์กรที่มีอิสระตามที่กล่าวมาจึงถือเป็นหลักประกันความอิสระของพนักงานัยการในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่

(4) ต้องเป็นองค์กรที่สามารถคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทางอาญาได้อย่างสมบูรณ์

เนื่องจากการกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องเป็นกระบวนการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ผู้เสียหาย และพยาน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องจึงต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญาที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยหากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศใดปราศจากศักยภาพในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่คงเป็นได้เพียงการดำเนินคดีอาญาหรือการลงโทษทางอาญาเท่านั้น

²⁰² โปรดดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายัยการ พ.ศ. 2553, หมวด 2.

2.4.2 การตรวจสอบความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญา

องค์กรที่ทำการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญานอกจากจะเป็นองค์กรเดียวกันแล้ว ยังจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นการดำเนินการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง

1) ตรวจสอบภายในองค์กร

การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยลำดับการบังคับบัญชาของแต่ละองค์กร “การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” โดยการบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้น ในรูปของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมทั้งยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ส่วนการกำกับดูแลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย²⁰³

2) ตรวจสอบภายนอกองค์กร

เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดการคานอำนาจหรือการถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้องค์กรใดใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือโดยไม่ชอบ

ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะทำให้มีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ทางคดี ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางอาญาจำต้องใช้ระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น²⁰⁴

3) ตรวจสอบโดยประชาชน

การตรวจสอบโดยประชาชน เช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีเองได้

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 164 ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน

²⁰³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ ก (2551). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://elibrary.trf.or.th>.

²⁰⁴ แหล่งเดิม.

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ออกจากตำแหน่งได้

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 285 ได้ให้สิทธิประชาชนเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

และนอกจากนี้สื่อมวลชนยังมีบทบาทอย่างมากในฐานะเป็นปากเสียงแทนประชาชน เพราะสื่อมวลชนมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการค้นหาและตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเมื่อได้ซึ่งข้อเท็จจริงแล้วสื่อมวลชนอาจสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม โดยการวิพากษ์วิจารณ์และเผยแพร่ข้อมูลสู่การรับรู้ของสาธารณชน แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการยุติธรรมที่จะเป็นหลักยึดถือในความเที่ยงธรรมได้นั้นจะต้องไม่ถือเอาการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนมาเบี่ยงเบนการวินิจฉัยทางคดี เพราะการวินิจฉัยทางคดีต้องถือตามพยานหลักฐานและเหตุผลทางกฎหมายมิใช่ด้วยความรู้สึก²⁰⁵

²⁰⁵ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ในต่างประเทศ

ในบทนี้จะกล่าวถึงทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษาว่าในนานาอารยประเทศการสอบสวนและฟ้องร้องมีทิศทางไปในแนวใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง ซึ่งจะทำการศึกษาทั้งในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ อังกฤษ และประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ได้แก่ เยอรมัน ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

3.1 ความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามระบบคอมมอนลอว์

ต้นกำเนิดหรือแม่แบบของกฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) คือประเทศอังกฤษ เกิดจากกษัตริย์อังกฤษพระนามพระเจ้าวิลเลียม เห็นว่าการตัดสินคดีความในท้องถิ่นได้ตัดสินคดีโดยใช้จารีตประเพณีที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ผลของคำพิพากษาตรงกันข้ามกันในแต่ละศาล อีกทั้งจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของบางชนเผ่าเป็นจารีตประเพณีที่ล้าสมัย คำพิพากษาของศาลท้องถิ่นที่ตัดสินตามจารีตประเพณีนั้นเป็นเหตุให้ฝ่ายแพคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมรวมทั้งวิธีการพิสูจน์ความจริงก็ใช้วิธีการดั้งเดิม เช่น การพิสูจน์น้ำ พิสูจน์ไฟ หรือให้คู่ความต่อสู้กันเอง ราษฎรฝ่ายที่แพคดีจึงมาร้องเรียนต่อพระเจ้าวิลเลียม พระองค์จึงได้จัดตั้งศาลพระมหากษัตริย์หรือ ศาลหลวง ส่งผู้พิพากษานั่งรถม้าจากส่วนกลางเป็นศาลเคลื่อนที่หมุนเวียนออกไปพิจารณาคดี โดยศาลหลวงไม่ใช้วิธีพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างท้องถิ่น แต่ใช้วิธีการไต่สวนจากบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์แทนการพิจารณาแบบดั้งเดิม ทำให้ประชาชนเห็นว่าศาลหลวงให้ความเป็นธรรมแก่ตนได้ จนในที่สุดศาลหลวงได้วางหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นสามัญ (Common) และได้แผ่ขยายไปในประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น

กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) หมายถึง กฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นประมวลกฎหมายมีผู้พิพากษาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายที่เรียกว่า Judge made law โดยการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องๆ ไป และเมื่อคดีเรื่องใดศาลได้สิ้นไปแล้ว ถ้าหากมีคดีเช่นเดียวกันเกิดขึ้นอีก ศาลก็จะยึดถือคดีก่อนเป็นบรรทัดฐาน (Precedent) และตัดสินคดีดำเนิน

รอยตามคดีก่อน ต่อมาเมื่อมีคดีเกิดขึ้นซ้ำๆ อีก ศาลก็จะตัดสินตามคดีเก่าๆ เช่นนี้จึงกลายเป็นประเพณี (Custom) ที่ศาลจะต้องถือตาม ซึ่งเป็นบ่อเกิดของกฎหมายจารีตประเพณี²⁰⁶ โดยกฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ใช้การดำเนินคดีระบบกล่าวหา

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) มีระบบกระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอังกฤษเป็นระบบกล่าวหาและมีลูกขุน (Jury) เป็นระบบที่ให้คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยต่อสู้คดีกันเอง ศาลถือว่าคู่ความอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันโดยผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลาง ระบบกล่าวหาของอังกฤษเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผยม และใช้หลักการพิสูจน์ความผิดด้วยการให้พยานและจำเลยเผชิญหน้ากัน²⁰⁷

พนักงานอัยการในอังกฤษ

สำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษ Crown Prosecution Service (CPS) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1986 ตาม พ.ร.บ. การฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of offences act 1985) นับเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ในอดีตนั้นผู้เสียหายในคดีอาญาจะเป็นผู้ฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลเอง โดยการว่าจ้างนักกฎหมายดำเนินการแทน ซึ่งพนักงานอัยการในยุคนั้นจะรับผิดชอบฟ้องร้องคดีอาญาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญและมีความสลับซับซ้อนและเป็นผู้ให้คำแนะนำในข้อกฎหมายกับเจ้าพนักงานตำรวจ จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 ได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานตำรวจขึ้น ซึ่งในการดำเนินคดีเจ้าพนักงานตำรวจจะจ้างนักกฎหมาย (ทนายความ) ทำการฟ้องคดีในนามของตำรวจ ต่อมาในศตวรรษที่ 20 หน่วยงานตำรวจบางแห่งได้จัดตั้งสำนักงานสำหรับฟ้องคดีขึ้นเฉพาะ ทำให้เกิดประเด็นที่มีการถกเถียงกันว่าตำรวจไม่ควรจะมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนและฟ้องคดีโดยปราศจากผู้ตรวจสอบสำนวนที่เป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1960 มีการสอบสวนและฟ้องคดีโดยหน่วยงานตำรวจบิดเบือนพยานหลักฐานที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นธรรมหลายคดี ทำให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาในเรื่องดังกล่าวถึง 3 คณะ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 คณะกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เสนอแนะว่าเจ้าพนักงานตำรวจควรมีอำนาจเฉพาะการสืบสวนสอบสวน ส่วนกระบวนการในการสั่งและฟ้องร้องคดี ควรขึ้นกับหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ แยกออกมาต่างหาก ซึ่งในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติการฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1985 เพื่อจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุดขึ้น

²⁰⁶ กำธร กำประเสริฐ และคณะ. (2543). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. หน้า 92-94.

²⁰⁷ Delmar Karlen. (1967). *Anglo-American Criminal Justice*. p. 8.

เป็นหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญาแห่งชาติ ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารสูงสุดขององค์กร

ตำแหน่งอัยการสูงสุด (Director of Public Prosecutions) ได้รับความแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกอาวุโสในคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกันและยังมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลแห่ง Commonwealth realm และรัฐสภา ด้วยหน้าที่สำคัญของพนักงานอัยการมี 4 ประการ คือ

- 1) ปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะ
- 2) ฟ้องคดีแพ่งเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ
- 3) มีหน้าที่ตอบประเด็นข้อกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการพิจารณาปฏิรูปกฎหมายใดๆ
- 4) เป็นประธานของเนติบัณฑิตทั้งของประเทศไทยและเวลส์ มีหน้าที่ดูแลและสร้างความก้าวหน้าแก่สถานะแห่งวิชาชีพทางด้านกฎหมาย

ก่อนมีการผ่านกฎหมาย The Crown Prosecutor Service through the Prosecution of offenses Act of 1985 และจัดตั้งหน่วยงาน The Crown Prosecution Service ดำรงทั้งในอังกฤษและเวลส์มีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาด้วยและมาถูกยกเลิกโดยกฎหมายดังกล่าวโดยมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแทน การฟ้องคดีของพนักงานอัยการกระทำในนามของรัฐ ซึ่งหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ The Code for Crown Prosecutors คือ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อความยุติธรรมเพื่อความยุติธรรม มิใช่เพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษจำเลย

กล่าวได้ว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการในอังกฤษเป็นระบบดุลพินิจ เนื่องจากหากพิจารณาตาม The Code for Crown Prosecutors ในการพิจารณาสั่งฟ้องของพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาตามหลักการสองประการ คือ

ประการแรก ต้องมั่นใจว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถพิสูจน์ความผิดของจำเลยอันนำไปสู่การลงโทษได้ และ

ประการที่สอง การฟ้องคดีต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีทั่วไปพนักงานอัยการจะฟ้องคดีเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีต่อจำเลยเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษ ยกเว้นกรณีที่การฟ้องคดีมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่าการฟ้องคดีจะไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ โดยจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีหรือปรากฏว่า เมื่อพิจารณาในทุกแง่มุมแล้วกรณีจะเป็นผลดียิ่งกว่าที่จะกันบุคคลออกจากการฟ้องคดี การชั่งน้ำหนักของประโยชน์สาธารณะ ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องฟ้องคดีเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือ

ไม่สามารถพิจารณาได้หลายประเด็นโดยตัวอย่างปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาประกอบดุลพินิจ เช่น ความผิดร้ายแรงหรือมีการวางแผนเตรียมล่วงหน้าหรือไม่ จำเลยได้ร่วมกันกระทำความผิดหลายคน มีการใช้กำลัง หรือมีอาวุธในการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นการกระทำต่อผู้มีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่²⁰⁸

การที่พนักงานอัยการจะพิจารณาคำวินิจฉัยกับผู้ใดนั้นจะต้องครบหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวเท่านั้น ถ้าพิจารณาแล้วพบว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดจำเลย พนักงานอัยการจะต้องไม่ดำเนินคดีโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีมีความร้ายแรงเพียงใด ไม่ใช่ในนามหรือเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้วว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะต้องไม่ฟ้องด้วยจำนวนข้อหาที่เกินไปกว่าที่จำเป็นเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพของจำเลย นอกจากนี้พนักงานอัยการจะต้องไม่ฟ้องด้วยข้อหาที่ร้ายแรงหรือหนักเกินไปกว่าที่เป็นจริงเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพในข้อหาที่เบากว่า²⁰⁹

ตำรวจในอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1285 ได้มีการตรากฎหมาย The Statute of Winchester เพื่อจัดการระบบตำรวจ ตำรวจมีฐานะเป็นตัวแทนของอำนาจการปกครองของกษัตริย์ตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาและรากฐานของระบบตำรวจท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบเวรยามเฝ้าระวังระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยสามารถทำหน้าที่ติดตามไล่ล่าโจรผู้ร้ายที่หลบหนีได้ทันทั่วทั้งที่มีเสียงร้องตะโกนของชาวบ้านผู้เสียหาย

ต่อมาในปี ค.ศ. 1327 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ The Justices of the Peace Act โดยมีเนื้อหาบัญญัติให้ผู้ที่ป็นเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบและบริหารจัดการด้านความยุติธรรมภายในอาณาเขตของตน นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ก่อตั้งหลักการใหม่ที่สำคัญอีกสองประการ คือ ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะรักษาความสงบสุขโดยให้ประชาชนมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับการตำรวจในการนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่ศาลในแต่ละท้องถิ่น แม้จะพัฒนามาจากรูปแบบตำรวจท้องถิ่น แต่ในมุมมองของนักกฎหมายทั่วไปมองว่าตำรวจกระทำการในนามของรัฐ ไม่ใช่ส่วนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหัวเมืองต่างๆ จากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

²⁰⁸ จีรวุฒิ เชะพันธ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ระบบอัยการอังกฤษ. สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2553, จาก <http://www.nkpt.ago.go.th/8.doc>.

²⁰⁹ นำแท้ มีบุญสวัสดิ์. (2552, พฤศจิกายน-ธันวาคม). “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย.” *อุทธรณ์*, 6, 6. หน้า 42-44.

เนื่องจากขุนนางพยายามที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ไม่ให้มีมากจนเกินไปด้วยเกรงว่าจะเกิดกรณีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสทำให้การพัฒนาของการตำรวจได้หยุดชะงักไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1829 การขาดประสิทธิภาพในการรับมือกับอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้นเป็นแรงผลักดันให้มีการจัดตั้งกองกำลังตำรวจเพื่อลาดตระเวนตรวจตราความสงบเรียบร้อยตามท้องถนนในมหานครลอนดอน การจัดตั้งกองกำลังตำรวจนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นรูปแบบการตำรวจแบบใหม่และทันสมัยที่สุดในยุคนั้นทำให้เกิดแนวคิดที่จะจัดให้มีกองกำลังตำรวจแบบเดียวกันในพื้นที่อื่นๆ จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1839 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ The County Police Act เพื่อจัดตั้งกองกำลังตำรวจในพื้นที่ทั่วประเทศ

อำนาจหน้าที่ของตำรวจอังกฤษนั้นมีความกว้างขวางและค่อยๆ พัฒนาขึ้นตามประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศ พบว่าตำรวจทั้งในอังกฤษและเวลส์มีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาด้วย ภายหลังจากการพยายามในการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมให้ได้มาตรฐานและมีการผ่านกฎหมาย The Crown Prosecutor Service through the Prosecution of offenses Act of 1985 อำนาจการฟ้องคดีทั้งหมดจึงถ่ายโอนไปยังพนักงานอัยการ²¹⁰

ในอังกฤษพนักงานตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ พนักงานตำรวจมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นให้ครบทุกด้านเพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ พนักงานตำรวจต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เรียกว่า “ข้อบังคับของผู้พิพากษา” (Judge’s Rules)

ในทางปฏิบัติตำรวจมีความได้เปรียบเป็นอย่างมากในการสอบสวนคดี นอกจากจะมีเงินกองทุน และเครื่องมือเครื่องมือนานาชนิดที่จำเป็นในการสอบสวนแล้ว หากแต่ยังมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการสอบสวนและฟ้องร้อง และการจับกุม รวมทั้งการปกป้องประชาชนจากอาชญากรรม ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. 1964 ยังเป็นการป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจากการกล่าวโทษหรือการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่รับมอบหมาย โดยภารกิจของตำรวจที่สำคัญ คือ รับผิดชอบต่อการป้องกันอาชญากรรม และ อำนาจในการตัดสินใจว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาชญากรรมหรือไม่²¹¹

ตำรวจของอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล ซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลาง ยกเว้นตำรวจนครบาล (Metropolitan Police) ในประเทศอังกฤษใช้หลักให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้เอง แม้จะไม่มีส่วนได้เสียในคดีนั้นก็ตาม โดยถือว่าประชาชนผู้นั้นกระทำในนามของแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติประชาชนมักแจ้งความกับตำรวจ และ

²¹⁰ แห่เล่มเดิม. หน้า 39-42.

²¹¹ Celia Hampton. (1982). *Criminal procedure England*. p. 21.

ให้ตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาในนามประชาชน การสอบสวนคดีอาญาในอังกฤษมักเริ่มต้นโดยตำรวจ โดยจะต้องสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาต่อสู้คดีกับคู่ความฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งศาลจะต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายในการพิจารณาพิพากษาคดี²¹²

การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในอังกฤษ

สำหรับกระบวนการสอบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของพนักงานอัยการอังกฤษนั้น พบว่าไม่มีความต่อเนื่องหรือนัยหนึ่ง คือ ขั้นตอนทั้งสองแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด พนักงานอัยการอังกฤษไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำกับ การสอบสวน และไม่มีอำนาจให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม

ในกฎหมายใหม่ The Police and Criminal Evidence Act 1984 หรือ PACE (พระราชบัญญัติตำรวจและพยานหลักฐานทางอาญา ค.ศ. 1984) บัญญัติให้ตำรวจปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการ และในกรณีที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องจะต้องแจ้งให้ตำรวจทราบก่อน

เมื่อตำรวจรู้ตัวผู้ต้องสงสัยแล้ว กระบวนการตัดสินใจของตำรวจและพนักงานอัยการจะต้องกระทำร่วมกัน แต่ขอบเขตการตัดสินใจคลุมเครือมาก ความเป็นอิสระของตำรวจทำให้กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องไม่เป็นระบบ หรือตำรวจไม่ยอมรับว่าตนอยู่ในระบบ²¹³

พนักงานอัยการในอังกฤษมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญาทั้งปวงที่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน แต่พนักงานอัยการจะมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนในความคิดที่มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน ซึ่งมักมีปัญหายุ่งยากในการแสวงหาพยานหลักฐานและการสอบสวนที่ต้องให้ระยะเวลาอันซึ่งต้องทำการสอบสวนด้วยความระมัดระวัง เท่ากับว่าตำรวจยังเป็นผู้เริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญาในคดีอาญาทั่วไป นอกจากอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในศาลแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน แต่อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับ พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการทำการสอบสวน อำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมของพนักงานอัยการซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 คือ อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาสืบเนื่องจากการศึกษาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของ Lord Justice Auld's ในเดือนตุลาคม 2544 เสนอแนะให้อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งระหว่างปีงบประมาณ 2545 – 2546 สำนักงานตำรวจ และ CPS ได้จัดโครงการนำร่องใน 5 เขตพื้นที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้เสนอแนะในการแจ้งข้อหา ปรากฏผลการประเมินได้ผลดีทำให้การสอบสวน

²¹² จีรวุฒิ เตชะพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ระบบอัยการอังกฤษ. สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2553, จาก <http://www.nkpt.ago.go.th/8.doc>.

²¹³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ข (2550, ตุลาคม). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 58.

และรูปคดีถูกต้องตามข้อเท็จจริง ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนและชั้นศาลเพิ่มขึ้น จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. ความยุติธรรมทางอาญา พ.ศ. 2546 (Criminal Justice Act 2003) บัญญัติให้อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ CPS ยังมีอำนาจหน้าที่ทางด้านความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา โดยรับผิดชอบในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน และขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางอาญา ส่วนการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่างประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย²¹⁴

ส่วนในการใช้มาตรการบังคับ ตำรวจมีอำนาจขอหมายจับจากศาล หรือจับผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ

ในการจับกุมและการค้น ในประเทศอังกฤษการจับกุมและการค้น เป็นอำนาจหน้าที่ของของตำรวจ และในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจราษฎรจับกุมได้ด้วย²¹⁵

จากการศึกษาอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในอังกฤษเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในอังกฤษเป็นระบบกล่าวหาที่การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันจะแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ แต่ในอังกฤษการสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนส่วนการฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเช่นเดียวกับประเทศไทย แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนเฉพาะในความผิดที่มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน ซึ่งมักมีปัญหายุ่งยากในการแสวงหาพยานหลักฐานและการสอบสวนที่ต้องให้ระยะเวลาานซึ่งต้องทำการสอบสวนด้วยความระมัดระวัง ก็ยังถือว่าตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญาในคดีอาญาต่างๆ ไป แม้ในปัจจุบันพนักงานอัยการมีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินคดีอาญา แต่ในเรื่องของการสอบสวนอำนาจหลักยังคงเป็นของตำรวจ เพียงแต่พนักงานอัยการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนได้บ้าง เช่น ระหว่างปีงบประมาณ 2545 - 2546 สำนักงานตำรวจ และ CPS ได้จัดโครงการนำร่องใน 5 เขตพื้นที่ ให้พนักงานอัยการเป็นผู้เสนอแนะในการแจ้งข้อหาแก่พนักงานสอบสวนได้ เป็นต้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าระบบอัยการในประเทศอังกฤษเริ่มเป็นระบบสากลมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงกับเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการดำเนินคดีอาญาตามภารกิจทั่วไปของพนักงานอัยการในระบบสากล เพราะอำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปยังอยู่ที่พนักงานสอบสวน การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในอังกฤษจึงยังไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

²¹⁴ จีรวุฒิ เตชะพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ระบบอัยการอังกฤษ. สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2553, จาก <http://www.nkpt.ago.th/8.doc>.

²¹⁵ อำนาจ เนตยสุภา. (2546, มีนาคม). “หลักเกณฑ์การจับและการค้นในประเทศอังกฤษ.” *บทบัญญัติ*, 59, 1. หน้า 22-28.

3.2 ความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามระบบซีวิลลอว์

ระบบกฎหมาย Civil Law คือ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย เป็นระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุด มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน (Roman Law) “Civil law” เป็นคำจากภาษาลาตินว่า “Jus civile” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับคนโรมัน (Cives) เองซึ่งได้รับเอกสิทธิ์ที่จะอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายนี้ ส่วนบุคคลอื่นนั้นต้องอยู่ใต้กฎหมายอีกกฎหมายหนึ่ง เรียกว่ากฎหมายของโลกคือ “Jus gentium” กฎหมาย Civil ของชาวโรมันนี้ มาจากคำพิพากษาของศาลบ้าง มาจากการตีความของนักปราชญ์บ้าง ในที่สุดเจริญขึ้นจนเป็นระบบที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระเจ้าจักรพรรดิยัสติเนียน (Justinien) ได้รวบรวมนักกฎหมายที่สำคัญๆ ในรัชสมัยของพระองค์แต่งชุมนุมกฎหมายแพ่งขึ้น ซึ่งประเทศในภาคพื้นยุโรปได้นำมาใช้เป็นกฎหมายของตน และภายหลังได้นำเอาระบบกฎหมายนี้มาเป็นประมวลกฎหมาย²¹⁶

วิธีพิจารณาความอาญาของระบบกฎหมาย Civil Law ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial) ซึ่งผู้พิพากษาหรือตุลาการจะแสดงบทบาทกระตือรือร้น (Active role) ในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการค้นหาความจริง ระบบการฟ้องคดีอาญาของ Civil Law จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ในภาคพื้นยุโรปฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่จัดให้มีอัยการ และอัยการของฝรั่งเศสนี้เองได้เป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา แต่พนักงานอัยการของฝรั่งเศสมิใช่เจ้าพนักงานของรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ หากแต่ใช้ทนายความของกษัตริย์ (Procureurs du Roi) ที่มีอยู่แล้วนั่นเองเป็นพนักงานอัยการ²¹⁷

3.2.1 ประเทศเยอรมัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อปี ค.ศ. 1945 ประเทศเยอรมันเดิม ได้ถูกยึดครองโดยสี่มหาอำนาจ คือ อเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 เขตยึดครองของอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้รับการปลดปล่อยและรวมตัวกันตั้งขึ้นเป็นประเทศ เรียกตามทางการว่า “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” หรือรู้จักกันทั่วไปว่า “เยอรมันตะวันตก” มีรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 เป็นหลักปกครองประเทศ

กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยรวมชาติ โดย Otto von Bismarck กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1877 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญารวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ยังเป็นรากฐานของ

²¹⁶ หยุด แสงอุทัย. (2527). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า 8.

²¹⁷ คณิต ฌ นคร ฌ (2533, สิงหาคม). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* (รายงานการสัมมนา เรื่อง การปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน). หน้า 96.

กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกวันนี้ และกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเหมือนกันหมดทั่วเยอรมัน²¹⁸

พนักงานอัยการในประเทศเยอรมัน

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ

การเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนแล้วมาใช้การดำเนินคดีอาญาระบบ กล่าวหาแทนเป็นเหตุให้อัยการเกิดขึ้น กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน แต่ศาลเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี คือ ตั้งแต่เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งถึงตัดสินคดีอาญาในที่สุด ต่อมาเห็นว่าสภาพการณ์เช่นนี้ไม่ถูกต้อง การที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ในองค์กรเดียวกันทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก และการที่ผู้ถูกไต่สวน กลายเป็นเพียงวัตถุแห่งการชักฟอกดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน เพราะไม่มีโอกาสแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดียิ่งกว่านั้น ข้อบกพร่องของระบบไต่สวนนั่นเองได้เป็นเหตุชักนำให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนในให้กล่าวความสัตย์ วิธีการนี้ได้เริ่มขึ้นในวงการศาสนา ก่อน แล้วต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย และวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงจนถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มดเกิดขึ้นเพื่อขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมนั้นลงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาหรือจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นคือองค์กรเดียวกัน คือ “องค์กรอัยการ” และเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานที่เรียกว่า “พนักงานอัยการ” และสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี” ไปเรียกการดำเนินคดีอาญาระบบนี้ว่า “ระบบกล่าวหา”²¹⁹ อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันจึงเป็นอำนาจเดียวกัน ผู้ที่มีอำนาจทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้อง คือ “พนักงานอัยการ”

²¹⁸ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 70-73.

²¹⁹ แหล่งเดิม.

ตำรวจในเยอรมัน

ฐานะของตำรวจในทางคดีของเยอรมันเป็นเพียง “องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการ” กล่าวคือ ในกรณีที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีใดขึ้นก่อน ตำรวจต้องรายงานสิ่งที่ได้ทำไปให้พนักงานอัยการทราบ โอกาสแรกที่จะกระทำได้ ตำรวจไม่มีหน้าที่ดำเนินการเองตามลำพังจนเสร็จสิ้นการสอบสวน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการดำเนินการสอบสวนมิได้เป็นไปดังกล่าว บ่อยครั้งที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีโดยฝ่าฝืนความมุ่งหมายของกฎหมายไปเองโดยตลอดโดยลำพัง โดยมิได้ติดต่อกับพนักงานอัยการเลย และจะส่งผลการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการเมื่อเสร็จสิ้นการสอบสวนแล้ว แต่การปฏิบัติเช่นนี้ก็เป็นที่ยอมรับกัน จนในระยะหลังได้มีการเรียกร้องทางฝ่ายตำรวจให้ตำรวจมีอำนาจที่สอบสวนคดีได้เองโดยลำพัง กล่าวคือ เห็นว่าสมควรทำให้ทางปฏิบัติดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายเสีย แต่ก็ถูกปฏิเสธโดยฝ่ายยุติธรรมเพราะเห็นว่าเป็นอันตรายจากการใช้อำนาจของตำรวจมีสูงมาก และนอกจากนี้ยังเห็นว่าพนักงานอัยการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรับผิดชอบในความถูกต้องตามกฎหมาย ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความน่าเชื่อถือของการสอบสวน²²⁰

ตำรวจในเยอรมันไม่ได้ขึ้นอยู่กับพนักงานอัยการ แต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของแต่ละมลรัฐ แต่กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ” ซึ่งการกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจส่วนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ คล้ายกับของฝรั่งเศส เจ้าพนักงานตำรวจในเยอรมันจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจ และ ฝ่ายอัยการ และในการดำเนินคดีอาญาเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการต้องฟังคำสั่งของอัยการเป็นลำดับแรก²²¹

การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในเยอรมัน

การดำเนินคดีอาญา คือ การนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่คดี ในเยอรมันมีการแบ่งประเภทความผิดอาญาซึ่งมีผลโดยตรงต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ ซึ่งได้แก่ความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษที่หนักกว่านั้น และ

²²⁰ คณิต ฌ นคร ช (2523, ธันวาคม). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” *วารสารอัยการ*. หน้า 48-49.

²²¹ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 25.

2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง ซึ่งได้แก่ ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกเบากว่านั้น หรือ ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ²²²

การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในชั้นนี้ คือ พนักงานอัยการ โดยตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำผิดอาญาและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีดมนไปที่ตาม แต่ตำรวจก็มีฐานะเป็นเพียงมือของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้น จะเป็นการต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือทำตามคำสั่งของอัยการ ในกรณีที่กระทำไปก่อน ตำรวจต้องส่งเรื่องราวให้อัยการโดยไม่ชักช้า อันเป็นการกล่าวได้ว่าในเยอรมันการเริ่มคดี การดำเนินคดีต่อไป และการวินิจฉัยสั่งคดี อัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินเองทั้งสิ้น

การดำเนินคดีอาญานั้นพนักงานอัยการต้องสอบสวน ไม่แต่เฉพาะข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา แต่ต้องสอบสวนไปถึงผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วย²²³

ในเยอรมันอัยการกับตำรวจมีความร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดโดยสามารถเชื่อถือไว้วางใจกันได้เต็มที่ เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจึงได้มีการกำหนดแนวทางในทางปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจไว้ดังนี้ คือ

1) อัยการและตำรวจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอิสระที่มีการจัดองค์การเพื่อประโยชน์แห่งการต่อสู้อาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพต้องร่วมมือกันทำงานกันอย่างใกล้ชิดและเชื่อถือไว้วางใจกันอย่างเต็มที่ ในการนี้ให้มีการบอกกล่าวให้ทราบกันและกันด้วย การบอกกล่าวให้ทราบดังกล่าวย่อมได้รับการประกันโดยการมีส่วนร่วมในระบบข่าวสารและคมนาคมของตำรวจและของฝ่ายยุติธรรมด้วย

2) อัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องทั้งหมดทั้งนี้โดยไม่บอกตัดความรับผิดชอบของตำรวจ ในกรณีที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยลำพังตนเอง

3) ตำรวจมีหน้าที่และสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ที่จะต้องคลี่คลายเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีอาญาโดยลำพังตนเองตามหลักเกณฑ์ของแนวทางในทางปฏิบัติงานนี้ สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะที่เกี่ยวกับมาตรการที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน ตำรวจเป็นผู้กำหนดวิธีการและขอบเขตของการดำเนินการของตน และในกรณีที่อัยการมิได้ออกคำสั่งใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้

4) ตำรวจต้องบอกกล่าวให้อัยการทราบโดยเร็วเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่ตนได้รับทราบและเกี่ยวกับมาตรการที่ตนได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว

²²² แหล่งเดิม. หน้า 19.

²²³ แหล่งเดิม. หน้า 70-73.

- (1) ในคดีที่ข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงเป็นปัญหายุ่งยากหรือในคดีที่สำคัญอื่นๆ
- (2) เมื่ออัยการขอให้บอกกล่าวให้ทราบเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง หรือเมื่ออัยการขอให้กล่าวให้ทราบเนื่องจากเหตุผลที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาหรือเกี่ยวกับนโยบายทางอาญาในคดีความผิดประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ
 - 5) ให้อัยการแจ้งให้ตำรวจทราบถึงการเริ่มดำเนินคดีใดคดีหนึ่งที่ตำรวจจะไม่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวนคดีนั้น
 - 6) หลังจากเสร็จสิ้นการสอบสวนให้ตำรวจจัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนไปยังอัยการโดยพลัน
 - 7) ก่อนสิ้นการสอบสวนให้ตำรวจจัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนไปยังอัยการเมื่อ
 - (1) อัยการขอให้ส่ง
 - (2) การดำเนินการสอบสวนโดยศาลหรือโดยอัยการจำเป็นต้องกระทำ เว้นแต่อัยการได้สละในคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งการขอให้จัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวน
 - (3) การสอบสวนเรื่องที่กล่าวหาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากจำนวนฐานความผิดหรือจำนวนผู้ต้องสงสัยมีขอบข่ายกว้างขวางเป็นพิเศษ หรือมีข้อกฎหมายที่ยุ่งยาก เว้นแต่อัยการได้สละในคดีหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งการขอให้จัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวน
 - (4) นับแต่เวลาที่ได้มีการร้องทุกข์ต่อตำรวจหรือเวลาที่ตำรวจทราบโดยมีเหตุอันควรว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เวลาได้ล่วงเลยไปแล้วสิบสี่ปาดาร์ โดยไม่มีการเสนอสิ่งที่ได้จากการสอบสวนให้อัยการทราบ สำหรับความผิดประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะอัยการอาจกำหนดเวลาสำหรับการส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนให้นานกว่านั้นก็ได้
 - 8) อัยการอาจดำเนินการสอบสวนคดีใดทั้งหมดหรือบางส่วนเองเมื่อใดก็ได้ทุกขณะ หรืออาจกำหนดโดยคำสั่งเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเจาะจงว่าวิธีการและขอบเขตของการสอบสวนใดให้ตำรวจเป็นการดำเนินการ อัยการอาจออกคำสั่งเฉพาะกรณีเกี่ยวกับชนิดและวิธีของการดำเนินการสอบสวนอย่างใดๆ ได้ในการออกคำสั่งดังกล่าวให้อัยการคำนึงถึงความรู้ความสามารถในทางวิชาการตำรวจของตำรวจด้วย ตำรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของอัยการ
 - 9) อัยการเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการอนุญาตให้ตำรวจดูสิ่งที่ได้จากการสอบสวนทราบใดที่ตำรวจยังมีได้ส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนให้อัยการ โดยปกติตำรวจอาจให้ข่าวที่เป็นข้อเท็จจริงแก่ผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาแก่บริษัทประกันภัย ตลอดจนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ยกเว้นข่าวของผู้ต้องหา (ทนาย) กรณีอื่นนอกจากที่กล่าว

มาแล้วอัยการเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการให้ข่าว ความข้อนี้ไม่กระทบกระเทือนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข่าว เกี่ยวกับสำนักพิมพ์ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ในการรายงานคดี

10) โดยปกติให้อัยการแจ้งคำสั่งของตนในรูปแบบของคำขอแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ข้อเสนอแนะว่าควรมอบหมายให้เจ้าพนักงานคนใดโดยเฉพาะดำเนินการเนื่องจากกรณีจะเป็นประโยชน์มากเป็นพิเศษนั้นควรได้ปฏิบัติตามควร

อัยการอาจสั่งการโดยตรงไปยังเจ้าพนักงานผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจให้ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะได้

ในกรณีเร่งด่วนคำสั่งของอัยการอาจกระทำในรูปแบบหนังสือมอบหมายให้ดำเนินการไปยังเจ้าพนักงานตำรวจผู้ใดผู้หนึ่งที่สังกัดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแห่งท้องที่นั้น

11) คำขอของอัยการให้กระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจแห่งท้องที่นั้น โดยกฎหมายมลรัฐเงื่อนไขต่างๆ เพื่อการนี้อาจถูกกำหนดลงไว้ว่าเนื่องจากเหตุผลที่มีน้ำหนักพิเศษ พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจอื่นที่มีใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจแห่งท้องที่อาจถูกขอให้ดำเนินการสอบสวนคดีได้

12) ตำรวจในความหมายอย่างแคบไม่รวมถึงสถาบันของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ใช้บังคับที่ว่า ในกรณีฉุกเฉินให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามกฎหมายผู้มีความสัมพันธ์ขั้นต่ำครบถ้วนตามที่กำหนดไว้

13) เกี่ยวกับคำร้องเรียนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจโดยปกติตำรวจเป็นผู้วินิจฉัย

ในกรณีที่ในคำร้องเรียนมีการกล่าวว่า บุคคลใดได้รับความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิของเขา โดยมาตรการในวิธีพิจารณาความอาญาหรือโดยการปฏิเสธหรือละเว้นสิทธิของเขาให้อัยการเป็นผู้วินิจฉัย

สิทธิของตำรวจที่ขจัดปัดเป่าข้อที่ร้องเรียนเสียนั้นย่อมไม่ถูกระทบกระเทือน

ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งของอัยการให้อัยการเป็นผู้วินิจฉัย

14) การให้ความเห็นชอบในการให้ถ้อยคำสำหรับเจ้าพนักงานตำรวจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจเป็นผู้สั่งการ ในกรณีที่เรื่องที่จะให้ถ้อยคำเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งของอัยการ การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการให้ถ้อยคำให้กระทำโดย

ความเห็นชอบของอัยการ การวินิจฉัยสั่งการ โดยความเห็นชอบดังกล่าวต้องกระทำด้วยในกรณีที่ การให้ถ้อยคำอาจเป็นอันตรายต่อความมุ่งหมายของการสอบสวน

15) ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการต้องกระทำในขอบเขตของการดำเนินคดีอาญาที่มีใช้ การสอบสวนดำเนินคดี และที่เป็นหน้าที่ของอัยการในเรื่องอื่นๆ ที่กฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจ หน้าที่ของอัยการ ให้ตำรวจให้ความร่วมมือแก่อัยการด้วย ตำรวจต้องดำเนินการตามคำขอของ อัยการ

อัยการจะขอความร่วมมือต่อตำรวจก็ต่อเมื่อการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของตนดำเนินการ หรือโดยการขอให้อัยการอื่นช่วยดำเนินการให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้ มาตรการบังคับโดยตรงจะไม่บรรลุผลสมความมุ่งหมาย หรือจะไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียมสมความมุ่งหมาย²²⁴

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับ เช่น การจับ การค้น การกักขัง ศาลเท่านั้น จะเป็นผู้ใช้มาตรการดังกล่าว พนักงานอัยการจะใช้มาตรการนี้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่หากเน้นเข้าไป จะเกิดความเสียหายเท่านั้น²²⁵ เช่น การค้น การออกหมายค้นเป็นอำนาจของผู้พิพากษา และ ผู้พิพากษาจะออกหมายค้นให้เฉพาะมีคำร้องขอของพนักงานอัยการเท่านั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ ขอบหมายค้นจากศาลไม่ทัน โดยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการออกหมายค้น ในชั้นสืบสวนสอบสวน คือ ผู้พิพากษาในศาลแขวงในท้องที่ตรวจค้น ในกรณีปกป้องรัฐ คือ ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดแห่งมรัฐ และผู้พิพากษาสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ²²⁶

เห็นได้ว่ากระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันเป็นอำนาจ ของพนักงานอัยการ โดยมีพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา และในการใช้มาตรการบังคับทางอาญาแม้ศาลจะเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางอาญาแต่การใช้ มาตรการบังคับดังกล่าวก็เป็นไปตามคำขอของพนักงานอัยการ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจการสอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันเป็นอำนาจเดียวกัน เพราะดำเนินการโดยองค์กรเดียวกัน คือ “องค์กรอัยการ”

²²⁴ คณิต ฒ นคร จ (2533). *ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน* (รายงานการสัมมนา การปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน). หน้า 117-120.

²²⁵ Eberhard Schmidt. (1965). *The German Code of Criminal Procedure*. p. 64.

²²⁶ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2549, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การค้น (Durchsuchung) ตามกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาเยอรมัน.” *คูลพาท*. หน้า 199.

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่เริ่มใช้ระบบประมวลกฎหมายมาตั้งแต่สมัยนโปเลียน ประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่สมัยนโปเลียน คือ ตั้งแต่ ค.ศ. 1810 และยังคงแก้ไขปรับปรุงใช้อยู่จนทุกวันนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสฉบับเดิมก็เช่นเดียวกัน ใช้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1808 เพิ่งจะยกเลิกใช้ฉบับใหม่แทนเมื่อ ค.ศ. 1959 แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังคงเหมือนกับฉบับเดิม และหลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสนี้เป็นแบบฉบับของกฎหมายของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน เบลเยียม สวิต อิตาลี สเปน ฯลฯ²²⁷

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law มีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยถือว่าความผิดหรืออาชญากรรมต่างๆ ที่กระทำลงเป็นการก่อความเสียหายต่อรัฐเป็นส่วนรวม ดังนั้นรัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหายและมีอำนาจดำเนินคดีแก่บุคคลเหล่านั้นได้

หลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสมีอยู่ว่าความจริงทั้งหลาย ทั้งที่เกี่ยวข้องกับความผิดและตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดนั้นจะต้องนำมาวางต่อหน้าศาล ซึ่งศาลเองก็จะแสดงบทบาทกระตือรือร้น (Active role) ในการพิจารณาคดี รวมถึงการค้นหาคำความจริง หลักการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน

พนักงานอัยการในฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศสได้มีกฎหมายแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 (พ.ศ.1945) ฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิดของระบบอัยการในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป

เมื่อฝรั่งเศสยังมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศก็เป็นที่ยอมรับว่า พนักงานอัยการเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ มีอำนาจหน้าที่และฐานะใหญ่โตมากมาแต่สมัยโบราณ พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้เคยมีพระราชดำรัสในศาลเมืองเกรอนอบล์ว่า “ให้ศาลรับรู้ไว้ว่าศาลจะดูแลหรือตัดสินอัยการของฉันทันทีโดยไม่ได้รับอนุญาตจากฉันทันทีไม่ได้เป็นอันขาด” ในปัจจุบันเป็นที่ถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและเป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้แทนอำนาจตุลาการคำว่า “ข้าราชการตุลาการ” ย่อมหมายความรวมถึง พนักงานอัยการด้วย²²⁸

ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการในฝรั่งเศสสามารถโอนไปทำงานข้ามสายโดยสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้พิพากษามาเป็นพนักงานอัยการจากพนักงานอัยการไปเป็นผู้พิพากษา กลับไปกลับมาเหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีสถานะ

²²⁷ โกเมน กัทกริมย์. (2512). “การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” *อัยการนิเทศ*, 32, 2. หน้า 165.

²²⁸ สุข เปรุณาวิน. (2521). *ระบบอัยการสากล*. หน้า 37-39.

เป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้นในฝรั่งเศสจึงมักจะเรียกพนักงานอัยการอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการยื่น” เนื่องจากเวลาถามพยาน พนักงานอัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถามมิใช่นั่งถามเหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งมีชื่อที่ใช้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” และนอกจากนี้ผู้ที่จะมีคุณสมบัติจะสมัครสอบเป็นพนักงานอัยการให้หลักเกณฑ์เดียวกับผู้สมัครสอบผู้พิพากษา เพราะปีนการสมัครสอบเพื่อผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าไปเป็นตุลาการเหมือนกัน²²⁹

ในฝรั่งเศสพนักงานอัยการอยู่ภายใต้การอำนาจและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในนโยบายทางอาญาด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้นหากไม่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการ รัฐมนตรีก็ไม่มีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย ทางอาญาที่วางไว้ได้ แต่ในการพิจารณาคดีในศาลพนักงานอัยการมีอิสระในการว่าความโดยไม่ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและมีสิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจาไปในทางตรงข้าม หรืออาจเปลี่ยนแปลงฟ้องให้ผิดแผกไปจากที่ได้ยื่นฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรไปแล้วก็ได้ ตามภาคีที่ว่า “ปากกานั้นรับใช้ แต่ถ้อยคำเป็นอิสระ” หมายความว่า แม้ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อพนักงานอัยการไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลแล้ว การถามพยานของพนักงานอัยการในศาล พนักงานอัยการมีเสรีภาพในการดำเนินคดีโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ใดเหมือนเช่นการปฏิบัติหน้าที่ในชั้นก่อนฟ้อง

พนักงานอัยการมีหน้าที่เกี่ยวข้องในคดีอาญามากกว่าในคดีแพ่ง เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องผู้กระทำละเมิดเป็นคดีอาญาได้แต่เฉพาะในความผิดลหุโทษ และความผิดฆมิโทษ ซึ่งเป็นความผิดไม่ร้ายแรง หรือที่มีความร้ายแรงปานกลาง ส่วนความผิดอุกฤษฏ์โทษ ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรงพนักงานอัยการเท่านั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการฟ้องคดีเจ้าทุกข์จะฟ้องเองไม่ได้ ทั้งนี้การดำเนินคดีความผิดฆมิโทษนั้นมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับการดำเนินคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสยังให้อำนาจพนักงานอัยการมีทางเลือกในการยื่นฟ้องคดีได้หลายทาง กล่าวคือ อาจยื่นฟ้องต่อศาลฆมิโทษโดยตรง หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษลงเป็นข้อหาของความผิดฆมิโทษเพื่อให้สามารถ

²²⁹ อุทัย อาทิวาช ก เล่มเดิม. หน้า 130.

ฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิม โทษได้ถ้าได้รับความยินยอมของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายและความเห็นชอบของศาล²³⁰

การดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศส ถือว่าพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีพนักงานอัยการอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาของศาลนั้น ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการในฝรั่งเศสจะมีลักษณะผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

1) อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาถือเป็นตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายอัยการในฝรั่งเศส โดยอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาไม่มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของไทย ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

2) อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็น 35 เขต มีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีพนักงานอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และอัยการผู้ช่วยประจำศาลอุทธรณ์อีกจำนวน 282 คน

อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เป็นผู้อำนวยการงานคดีอาญาทั้งหมดในเขตของตน มีอำนาจเหนืออัยการและผู้ว่าคดีศาลแขวงทั้งหมดในเขตเป็นผู้แต่งตั้งนายตำรวจประจำท้องที่ให้เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลนายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดในเขตอีกด้วย

นอกจากนี้ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของศาล เช่น จำศาล เจ้าพนักงานโนตารีพับลิก เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด

²³⁰ อุทัย อาทิวะ จ (2554, มกราคม - มีนาคม). “อัยการสากล อัยการฝรั่งเศส.” *วารสารอัยการ*. 24, 258. หน้า 157-177.

3) อัยการแห่งสาธารณรัฐ

อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น และประจำศาลอุทธรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าว ประจำศาลมัชฌิมโทช และศาลที่เกี่ยวข้อง

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญ คือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อริบตี อัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง²³¹

ตำรวจในฝรั่งเศส

ตำรวจฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ตำรวจฝ่ายปกครอง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

2) ตำรวจฝ่ายคดี แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

พนักงานตำรวจฝ่ายคดีเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนของไทย เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 14 และ 17 ประกอบกันแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี มีอำนาจ รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ทำการสอบสวนเบื้องต้น โดยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีในฝรั่งเศสนั้น มิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีดุลยสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วยพนักงานอัยการและผู้พิพากษาไต่สวน โดยความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง กล่าวคือ มีลักษณะการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ป.วิ อาญาฝรั่งเศส มาตรา 12 (1))

2) ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอริบตีอัยการและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (ป.วิอาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)

3) เมื่อเปิดการไต่สวนคดีขึ้นแล้ว ตำรวจฝ่ายคดีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของผู้พิพากษาไต่สวน และส่งข้อมูลและพยานหลักฐานที่แสวงหาและรวบรวมได้ให้กับผู้พิพากษาไต่สวน²³²

²³¹ อุทัย อาทิวาฬ ค เล่มเดิม. หน้า 134-136.

²³² แหล่งเดิม. หน้า 67-84.

การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศส

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง โดยพนักงานอัยการอาจจะทำการสอบสวนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี²³³ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสจึงมีความเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในฝรั่งเศสอัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เป็นในการแสวงหาพยานหลักฐานและฟ้องคดีอาญา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสให้สิทธิแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐมีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัว ที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจว่า สมควรสั่งฟ้องหรือจะใช้มาตรการในการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุสมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศฝรั่งเศสขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์กรหลายฝ่ายร่วมกัน คือ ตำรวจ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาไต่สวน ทั้งนี้โดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในกระบวนการชั้นนี้ โดยตรงตั้งแต่การเริ่มคดี คือ การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ แล้วดำเนินการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อพยานหลักฐานปรากฏเพียงพอที่จะระบุตัวบุคคลที่คาดว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดก็จะดำเนินการจับกุมสอบสวนคดีและดำเนินการฟ้องคดีตามลำดับ ในฝรั่งเศสนั้นตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน²³⁴

ในกรณีความผิดซึ่งหน้า (Flagrant délit) ประเภทความผิดที่มีโทษร้ายแรง (Crimes) หรือความผิดที่มีโทษปานกลาง (Délit) นั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ตำรวจฝ่ายคดี (Officiers de la police judiciaire) และอัยการอย่างกว้างขวางที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีโดยเร่งด่วน ดังนั้น

²³³ แหล่งเดิม. หน้า 134-137.

²³⁴ อุทัย อาทิวา จ เล่มเดิม. หน้า 157-177.

ทันทีที่ตำรวจพบการกระทำผิดซึ่งหน้า หรือได้รับแจ้งว่ามีการกระทำผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น ตำรวจฝ่ายคดีต้องรีบแจ้งให้อัยการทราบโดยทันทีเพื่อให้อัยการพิจารณาว่าควรจะไปยังที่เกิดเหตุด้วยตนเองและออกคำสั่งต่างๆ ตามสมควรหรือไม่และนายตำรวจฝ่ายคดีต้องรีบไปยังที่เกิดเหตุโดยไม่ชักช้าและกระทำการตามที่จำเป็นเพื่อรักษาพยานหลักฐานที่จะสามารถแสดงข้อเท็จจริงได้

เมื่ออัยการได้รับแจ้งเหตุความผิดซึ่งหน้าแล้ว อัยการมีทางเลือกอยู่ 2 ทางให้ปฏิบัติ คือ

1) อัยการอาจร้องขอให้ทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวนโดยทันที ในการนี้ อัยการจะสูญเสียอำนาจอันกว้างขวางในการสอบสวนคดีไป และทำให้ตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของผู้พิพากษาสอบสวนแทน นอกจากนี้ยังมีผลทำให้อัยการไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการใดๆ ได้โดยอิสระ

2) อัยการอาจยืดเวลาในการขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนคดีออกไปเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนคดีเอง โดยในระหว่างนี้อัยการจะเป็นผู้เข้าควบคุมการสอบสวน และตำรวจก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของอัยการ²³⁵

นักกฎหมายฝรั่งเศส วิจารณ์ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมักตีความกฎหมายอย่างกว้างเพื่อให้เข้าหลักกฎหมายการทำความผิดซึ่งหน้าอยู่เสมอ เพราะจะทำให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนมากกว่าการสอบสวนคดีปกติ²³⁶

การสอบสวนเบื้องต้น เป็นการสอบสวนอีกประเภทหนึ่งซึ่งกระทำโดยตำรวจฝ่ายคดี เช่นเดียวกับการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า การสอบสวนเบื้องต้นอาจเริ่มต้นจากพนักงานอัยการเมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวน หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้รับแจ้งเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือมีคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ แล้วรายงานให้พนักงานอัยการทราบและพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนต่อไป²³⁷

ในการร้องทุกข์ กล่าวโทษนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษไว้ว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการดำเนินคดีอาญาได้ แต่พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องสั่งฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดเสมอไป ทั้งนี้เพราะ

²³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 157-177.

²³⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ข เล่มเดิม. หน้า 83.

²³⁷ อุทัย อาทิวาช ค เล่มเดิม. หน้า 94.

พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเองอย่างกว้างขวางมาก นับตั้งแต่มีคดีเกิดขึ้นไม่ว่าคดีที่ต้องสอบสวนเบื้องต้น หรือคดีที่ต้องสอบสวนซึ่งหน้า พนักงานอัยการมีอำนาจไปที่เกิดเหตุเพื่อทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือสั่งการตามที่ได้เห็นสมควร หรืออาจสั่งให้ตำรวจทำการสอบสวนโดยอยู่ในความควบคุมของอัยการก็ได้²³⁸

การใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การออกหมายจับ หมายค้น และการควบคุมตัวผู้ถูกจับ แม้เป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น

1) การควบคุมตัว สำหรับในฝรั่งเศส การควบคุม คือ การเอาตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิดไว้ในความควบคุมโดยกองกำลังของตำรวจหรือทหารที่เป็นตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา เป็นมาตรการจำกัดเสรีภาพตามกำหนดระยะเวลาซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอำนาจทางตุลาการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 63 ผู้มีอำนาจควบคุมตัว คือ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกองกำลังทหารที่ทำหน้าที่เป็นตำรวจ ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ และต้องเป็นการกระทำความผิดอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้นที่จะมีอำนาจควบคุมตัวบุคคลซึ่งมีเหตุผลประการหนึ่งหรือหลายประการอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิดที่มีโทษจำคุก

เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะต้องแจ้งการควบคุมให้อัยการแห่งสาธารณรัฐทราบทันทีที่มีการควบคุมตัว ไม่ว่าจะโดยทางโทรศัพท์หรือโทรสาร การแจ้งล่าช้าโดยปราศจากสาเหตุที่ไม่อาจก้าวล่วงได้นั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาถือว่าเป็นการกระบวนกรที่ไม่ชอบ

อัยการแห่งสาธารณรัฐหรือผู้แทนอยู่ในฐานะของตุลาการซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน และโดยหลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจพิจารณาว่าจะให้ใช้มาตรการควบคุมตัว ซึ่งอยู่ในความควบคุมของอัยการแห่งสาธารณรัฐหรือไม่²³⁹

ในเรื่องของการควบคุมตัว ในกรณีความผิดซึ่งหน้า (สำหรับความผิดร้ายแรง และความผิดที่มีโทษปานกลาง) นั้นเพื่อความจำเป็นในการสอบสวน นายตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหารวมทั้งบุคคลใดที่อาจรู้เกี่ยวกับการกระทำผิดซึ่งจำเป็นต้องควบคุมตัวไว้ได้ เนื่องจากประเภทของความผิดเป็นความผิดที่ค่อนข้างร้ายแรงและเป็นการกระทำผิดซึ่งหน้าซึ่งโดยตัวของมันเองจำเป็นต้องอาศัยวิธีดำเนินการที่กระชับรวดเร็วกฎหมายจึงให้อำนาจแก่ตำรวจและอัยการอย่างกว้างขวางเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งบางครั้งมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวไว้ในอำนาจรัฐในการนี้หากบุคคลนั้นปฏิเสธไม่ให้ควบคุมตัว หรือโต้แย้งแล้ว ตำรวจอาจ

²³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 140.

²³⁹ แหล่งเดิม. หน้า 107.

ใช้กำลังบังคับได้เท่าที่จำเป็นแก่เหตุการณ์ควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวนนี้เรียกว่า “garde à vue” บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวอาจถูกสอบปากคำโดยตำรวจโดยไม่มีสิทธิได้รับคำแนะนำทางกฎหมาย หรือมีทนายอยู่ด้วยระหว่างการควบคุมแต่ประการใด

แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่ตำรวจและอัยการในการนำตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐดังกล่าวก็ตาม แต่ด้วยความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์มากมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวซึ่งจะต้องกระทำด้วยความเคร่งครัด กล่าวคือ อำนาจการสั่งควบคุมตัวมีเฉพาะนายตำรวจฝ่ายคดีและอัยการ พนักงานตำรวจฝ่ายคดีไม่มีอำนาจดังกล่าว นอกจากนี้ระยะเวลาการควบคุมตัวก็ถูกจำกัดโดยกฎหมาย คือ ควบคุมตัวได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง เมื่อพ้นกำหนดเวลาควบคุมนี้ หากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานแน่นหนาเชื่อว่าผู้ถูกควบคุมนั้นเป็นผู้กระทำความผิดในกรณีนี้ อัยการอาจอนุญาตให้ขยายเวลาการควบคุมตัวออกไปได้อีก 24 ชั่วโมง (รวมเวลาการควบคุมตัวในชั้นนี้ทั้งสิ้น 48 ชั่วโมง) หรือตามคำขอของอัยการฝ่ายคดีจะต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมไปยังที่ทำการของอัยการ ระยะเวลาในการเดินทางนี้ไม่นับรวมเข้าไปในระยะเวลาการควบคุม การขยายกำหนดการควบคุมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอัยการ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นในทุกกรณี คือ ไม่จำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมไปพบอัยการก็ได้ และการอนุญาตนั้นอาจกระทำผ่านทางโทรเลข หรือทางโทรศัพท์แล้วแจ้งเป็นหนังสือส่งไปเพื่อรวมสำนวนก็ได้

ในระหว่างการควบคุมอัยการอาจสั่งให้บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวได้รับการตรวจร่างกาย และในกรณีที่บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวเกินกว่า 24 ชั่วโมง ก็มีสิทธิร้องขอให้ได้รับการตรวจร่างกายได้ วัตถุประสงค์ในการตรวจนี้ไม่ได้ดำเนินการเพื่อพบหลักฐานการกระทำผิดแต่อย่างใด (อัยการมีอำนาจสั่งผู้เชี่ยวชาญตรวจร่างกายผู้ต้องหาได้ทุกเมื่อ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาก่อน) เป็นแต่เพียงเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ถูกควบคุมตัวมีสุขภาพร่างกายสมบูรณ์มากกว่า หรือเพื่อป้องกันไม่ให้อัยการใช้กำลังทำอันตรายผู้ถูกควบคุมได้ ในการควบคุมตัวนี้เคยมีหนังสือเวียนจากกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศสออกมากำหนดอย่างเจาะจงถึงเรื่องนี้ว่าบุคคลซึ่งถูกควบคุมตัวจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งทางจิตใจและร่างกายและจะต้องมีโอกาสสำหรับพักผ่อนตามสมควรระหว่างการสอบปากคำด้วย

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ต้องบันทึกการควบคุมตัวแต่ละครั้งไว้ทั้งเวลาเริ่มต้นและกำหนดเวลาการควบคุมตัวทั้งหมด ระยะเวลาที่สอบสวนปากคำ และสถานที่สอบสวนรวมถึงเหตุผลในการควบคุมตัวบุคคล (โดยทั่วไปมักให้เหตุผลว่า เพื่อความจำเป็นสำหรับการสอบสวน หรือเพื่อให้ได้พยานหลักฐานหนักแน่น) นอกจากนี้ยังต้องระบุรายละเอียดอื่นๆ เช่น วันเวลาที่ปล่อยตัวหรือนำตัวไปยังอัยการ รายการเหล่านี้ทุกรายการจะต้องให้ผู้ถูกควบคุมลงชื่อรับรอง

ถ้าหากไม่ยอมก็ให้บันทึกไว้ โดยที่อัยการจะเป็นผู้ดูแลและพิจารณาบันทึกการควบคุมตัวนี้ อย่างใกล้ชิดเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการเกี่ยวกับการควบคุมตัวถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง และ หากพบว่าบุคคลใดถูกควบคุมตัวโดยไม่ถูกต้องเหมาะสม (เช่น ควบคุมตัวไว้เกินกำหนดเวลา 24 ชั่วโมง โดยปราศจากการอนุญาตจากอัยการ หรือความผิดที่ควบคุมเป็นความผิดลหุโทษ เป็นต้น) เจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบทางวินัย โดยอัยการจะแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานผู้นั้น

กรณีการจับและการควบคุมตัวกรณีความผิดลหุโทษและความผิดอื่นใดที่มีใช้ความผิด ซึ่งหน้า กล่าวคือ อำนาจการจับ และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย หรือผู้ที่เห็นว่าทำให้การของ ผู้นั้นอาจ เป็นประโยชน์แก่การสอบสวนในกรณีนั้น ถูกจำกัดให้มียุทธน้อยกว่ากรณีการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า กล่าวคือ ในเมื่อตำรวจไม่ได้พบเหตุทันทีที่เกิดเหตุการณ์กระทำผิดนั้นตำรวจก็ ไม่อาจกักตัวบุคคล ใดไว้ในที่นั้นได้ทำได้เพียงควบคุมตัวเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนโดยที่ ไม่อาจใช้กำลังบังคับ ใดๆ เพื่อผลแห่งการควบคุมตัวได้ การควบคุมตัวจะกระทำได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง และผู้ที่ส่ง ควบคุมได้ต้องเป็น “นายตำรวจฝ่ายคดี” เท่านั้น หากจำเป็นต้องควบคุมไว้เกิน 24 ชั่วโมง จะต้อง นำตัวผู้ถูกควบคุมไปพบอัยการเช่นกัน หลังจากที่ถูกอัยการได้ฟังถ้อยคำของ ผู้นั้นแล้ว อัยการอาจ อนุญาตเป็นหนังสือให้ควบคุมไว้ต่อไปอีก 24 ชั่วโมงได้ ในกรณีพิเศษอัยการอาจอนุมัติให้ควบคุม โดยไม่ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมมาพบอัยการได้ เพราะอายุ ความพิการ เจ็บป่วยหรือการได้รับบาดเจ็บ ความขัดข้องในการเดินทาง สถานะยุ่งยากทางการเมืองหรือทางสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ในการควบคุมตัวบุคคล ตำรวจจะควบคุมตัวบุคคลได้เฉพาะที่อยู่ต่อหน้า เจ้าพนักงานเท่านั้น เช่น ผู้ที่มาให้การตามคำเชิญของเจ้าพนักงาน ผู้ที่เจ้าพนักงานพบตัว ในที่สาธารณะ หรือสถานที่ที่นายตำรวจฝ่ายคดีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะเข้าไปได้ ถ้าผู้นั้นไม่ได้อยู่ ต่อหน้าเจ้าพนักงาน เช่น ผู้ที่หลบหนีเข้าไปอยู่ในบ้านของตน และปฏิเสธไม่ยอมพบเจ้าพนักงาน หรือหลบหนีเข้าอยู่ในบ้านของบุคคลที่สามซึ่งไม่ยอมให้เจ้าพนักงานเข้าค้นบ้านเรือนของตน ดังนี้ จะจับตัวผู้นั้นมาเพื่อควบคุมไม่ได้ อย่างไรก็ตามหากตำรวจต้องการให้ควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ก็ต้อง ร้องขอให้อัยการทำคำร้องต่อผู้พิพากษาสอบสวนให้ผู้พิพากษาสอบสวนออกคำสั่งควบคุมตัวเพราะ ในกรณีดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจของตำรวจและอัยการ

2) ในเรื่องของการจับ ในกรณีความผิดซึ่งหน้านั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ตำรวจและ อัยการอย่างกว้างขวางในการใช้อำนาจรัฐดำเนินการจับกุมบุคคลได้โดยตำรวจอาจสั่งห้ามบุคคลใด มิให้ออกไปจากสถานที่เกิดเหตุจนกว่าการสอบสวนชั้นต้นในที่เกิดเหตุจะสิ้นสุดลง และนายตำรวจ ฝ่ายคดีมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ ที่เชื่อว่ารู้เรื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดมาให้ถ้อยคำได้ การเรียกไม่มี แบบพิธีแต่อย่างไร อาจสั่งด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือให้ตำรวจนำไปให้ก็ได้ ผู้ที่ถูกเรียกจะต้อง มาและให้การถ้าหากปฏิเสธไม่มา นายตำรวจฝ่ายคดีจะแจ้งให้อัยการทราบ อัยการอาจบังคับให้

ผู้นั้นมาให้การโดยการขอกำลังตำรวจจัดการให้ได้ คำขอให้ตำรวจบังคับนำตัวบุคคลนี้ คล้ายกับหมายสั่งให้นำตัวบุคคลมา คำขอนี้มีผลทำให้ตำรวจมีอำนาจเข้าไปในบ้านบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมผู้ที่มาให้การไม่ต้องสาบานตัว

ในกรณีที่ผู้ต้องสงสัยหลบหนี อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวผู้นั้นมาได้ถ้าเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายนี้มีอำนาจเข้าไปในบ้านของผู้ที่มีหมายจับนำตัวมาได้ ถ้าพบตัวผู้นั้นให้นำตัวไปยังอัยการ อัยการจะสอบปากคำผู้นั้นทันที แต่ถ้าผู้นั้นเข้ามาพบตัวพร้อมด้วยทนายความ การสอบถามจะต้องทำต่อหน้าทนายความ (ถ้าเป็นการจับโดยไม่มีหมายการสอบปากคำไม่ต้องทำต่อหน้าทนายความ)

3) ในเรื่องของการค้นและการยึด การใช้มาตรการบังคับเกี่ยวกับการค้นและการยึดนั้นเป็นอำนาจสำคัญซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสกำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการค้นและการยึดแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทและลักษณะของความผิดดังนี้

(1) การค้นและการยึดกรณีความผิดซึ่งหน้าสำหรับความผิดร้ายแรงและความผิดที่มีโทษระดับกลาง อัยการมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. อัยการอาจสั่งให้นายตำรวจฝ่ายคดียึดอาวุธหรือเครื่องมือใดๆ ที่ปรากฏว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด

2. หากดูเหมือนว่าหลักฐานอาจอยู่ในความครอบครองของบุคคลใดซึ่งปรากฏตัวในที่เกิดเหตุแล้ว อัยการอาจสั่งให้นายตำรวจฝ่ายคดีค้นตัวบุคคล หรือเคหสถาน (Domicile) ของผู้นั้นได้ การค้นนี้ต้องกระทำต่อหน้าเจ้าของบ้าน หรือตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งและต่อหน้าพยาน 2 คน ซึ่งตำรวจเป็นผู้เลือก การค้นไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของบ้านก็ได้ยกเว้นกรณีการค้นสถานที่ในระหว่างเวลา 21.00 น. ถึง 6.00 น. (อำนาจเหล่านี้ตำรวจ อาจกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอัยการก่อน)

(2) การค้นและการยึดกรณีความผิดลหุโทษและความผิดอื่นใดที่มีโทษความผิดซึ่งหน้า

ในกรณีความผิดลหุโทษและความผิดอื่นใดที่มีโทษความผิดซึ่งหน้ากฎหมายจำกัดอำนาจการค้นและการยึดไว้ให้มีโดยจำกัดเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนเกินความจำเป็น โดยที่การตรวจสถานที่ การค้น และการยึดของกลาง จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากเจ้าของสถานที่นั้นเท่านั้น ความยินยอมโดยชัดแจ้งนี้จะต้องทำเป็นหนังสือด้วยลายมือของผู้ให้ความยินยอมเป็นข้อความว่า “ข้าพเจ้าทราบดีว่าข้าพเจ้ามีอำนาจขัดขวางได้แต่ข้าพเจ้ายินยอมให้ทำการตรวจค้นและยึดตามที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวนที่กำลังกระทำนี้ หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกันแล้วลงลายมือชื่อของผู้ให้ความยินยอม แต่ถ้าผู้นั้นไม่สามารถเขียนหนังสือได้ ก็ให้เจ้าพนักงานบันทึกความยินยอมและหมายเหตุนั้นไว้ การตรวจค้น

ต้องกระทำ ระหว่าง 6.00 – 21.00 นาฬิกา แต่ถ้าได้ลงมือค้นในกำหนดเวลาแล้วอาจค้นต่อไปจนเสร็จแม้จะเป็นเวลาภายหลัง 21.00 นาฬิกาก็ตาม การตรวจค้นนอกเวลาดังกล่าวจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยจากภายในบ้านเรือนนั้น หรือเป็นกรณีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ และการค้นสาธารณสถานหรือร้านเครื่องดื่มไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่²⁴⁰

เห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์ เพราะในฝรั่งเศสองค์กรที่รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรอัยการ กล่าวคือ ในฝรั่งเศสการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการสอบสวน อำนาจการสอบสวนของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานอัยการซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสเป็นพนักงานสอบสวน ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจเทียบเท่าผู้พิพากษาเพราะผู้พิพากษาและพนักงานอัยการสามารถสลับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ อีกทั้งพนักงานอัยการในฝรั่งเศสยังเป็นที่ยอมรับกันโดยกว้างขวาง ทั้งในวงการของนักกฎหมายเองและทั้งประชาชนทั่วไปจึงทำให้พนักงานอัยการในฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่สามารถอำนวยความยุติธรรมในทางคดีได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ส่วนตำรวจของฝรั่งเศสที่เป็นพนักงานสอบสวนอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการและการควบคุมโดยระบบพนักงานสอบสวนอันเป็นการควบคุมนอกเหนือจากการควบคุมของผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้แก่การควบคุมโดย “คณะกรรมการควบคุมการสอบสวน” ซึ่งทำให้การดำเนินงานของพนักงานสอบสวนในชั้นเจ้าพนักงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานสอบสวนนอกจากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพนักงานอัยการแล้วยังได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการสอบสวน” อีกด้วย

3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1944 แล้วประเทศญี่ปุ่นก็ได้สูญเสียของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในปี ค.ศ. 1946 และได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 1947 โครงสร้างและระบบ ตลอดจนสถาบันทางปกครองตามรัฐธรรมนูญได้ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานปรัชญาและแนวคิดทางประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ได้มีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และได้รับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของและมาจากประชาชน ตลอดทั้งมีการกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้

²⁴⁰ ไพบูลย์ ตั้งชนะวัฒน์. (2550). *กระบวนการสอบสวนในคดีอาญาภายใต้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาโดยพนักงานอัยการ*. หน้า 110.

อำนาจอธิปไตย 3 องค์กระอิสระ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม โดยทั้ง สามองค์กรนี้มีประชาชนเป็นฐานหรือเป็นที่มาแห่งอำนาจ²⁴¹

พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น

สำนักฟ้องคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นได้จัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 1872 อันเป็นการสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของกฎหมายฝรั่งเศสที่มีต่อญี่ปุ่น โดยพนักงานอัยการสมัยนั้นจะนั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษา ส่วนทนายความและจำเลยจะอยู่ด้านล่าง แต่ก็ยังมีปัญหาว่าไม่รู้จักใช้เวลาอีกนานเท่าใดกว่าญี่ปุ่นจะเข้าใจระบบกฎหมายฝรั่งเศสและจัดทำให้มีประสิทธิภาพตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมที่ได้จัดให้มีขึ้นในปี ค.ศ. 1872 ระบุว่า “ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจเรียกให้มีการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่ไม่มีสิทธิไต่สวนข้อเท็จจริงเอง” โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลพนักงานอัยการที่นั่งเคียงข้างผู้พิพากษาจะทำหน้าที่สังเกตสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างพิจารณาคดี ทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจภาระหน้าที่ของตนเอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1874 ได้มีข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมที่เกิดจากการทบทวนอำนาจของผู้ฟ้องคดีว่า “ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาญาและเรียกร้องให้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการพิจารณาคดีคดี”²⁴²

คำว่า “พนักงานอัยการ” (Public prosecutors) ปรากฏชัดเจนครั้งแรกในมาตรการสำหรับองค์กรของกระบวนการยุติธรรมและอัยการ ปี ค.ศ. 1877 แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติแล้วมิได้นำไปใช้อย่างจริงจัง และในบางคดีศาลได้พิจารณาคดีไปโดยไม่รอพนักงานอัยการมาเพื่อเป็นผู้เริ่มต้นคดี ต่อมาในเดือน มิถุนายน ปี ค.ศ. 1878 ได้มีประกาศของกระทรวงยุติธรรม กำหนดว่า “นับตั้งแต่นี้เป็นต้นไปคดีอาญาทั้งหมด เว้นแต่คดีที่เข้าสู่ศาลแล้วหรือบังเอิญว่าได้มีการเปิดเผยต่อการพิจารณาคดีแล้ว การเริ่มต้นคดีในศาลให้กระทำโดยผู้ฟ้องคดี” ซึ่งหมายถึงการเริ่มคดีในศาลให้เริ่มโดยพนักงานอัยการ ต่อมาวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1949 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญระบบวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะในชั้นพิจารณาเปลี่ยนแปลงเป็นระบบกล่าวหา การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ เอกชนไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง การพิสูจน์ความผิดของจำเลย พนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย โดยมีข้อสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ห้องพิจารณาได้มีการปรับเปลี่ยนโดยพนักงานอัยการไม่ได้นั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษาแต่ลงมานั่งระดับเดียวกับทนายความ²⁴³

²⁴¹ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2533). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ* (งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น). หน้า 85.

²⁴² Dando Shigemitsu. (1965). *The Japanese Law of Criminal Procedure*. pp. 14-17.

²⁴³ Ibid.

สถานะของพนักงานอัยการในญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง โดยพนักงานอัยการมีฐานะเทียบเท่ากับผู้พิพากษาในแง่ของคุณสมบัติและเงินเดือน ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย พนักงานอัยการถือว่าเป็นผู้แทนของประโยชน์สาธารณะ พนักงานอัยการอาจถูกให้ออกจากงานได้ หรือถูกพักงานหรือลดเงินเดือน ยกเว้นถูกดำเนินการทางวินัยหรือเหตุอื่น

สำนักงานอัยการสูงสุดถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำกับดูแล แต่อำนาจของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ กฎหมายสำนักงานอัยการ มาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมและกำกับดูแลพนักงานอัยการได้โดยทั่วไป²⁴⁴

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 1 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมีข้อความอย่างเดียวกัน คือ “การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษนั้นให้อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ” และพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นเรียกว่า “เคนจิ” สังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับผู้พิพากษา พนักงานอัยการและผู้พิพากษาจึงมีฐานะเท่าเทียมกัน ผู้ที่ได้รับหน้าที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยกฎหมายหรือเคยเป็นทนายความแล้ว 3 ปี มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา มีพนักงานอัยการประจำศาลทุกศาล คือ ในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด²⁴⁵

ในญี่ปุ่นอำนาจสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในคดีส่วนมากพนักงานอัยการจะสอบสวนคดีโดยรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน และสอบสวนเพิ่มเติมเองหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าเป็นคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือคดีเศรษฐกิจรายใหญ่พนักงานอัยการจะเริ่มรับคดีและทำการสอบสวนเอง เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนมีดังนี้

1) พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้ถูกต้อง หลังจากที่มีการพิจารณาคดีอย่างรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ในญี่ปุ่นจะถือหลักว่าการสั่งฟ้องจะต้องฟ้องด้วยความมั่นใจว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงและสามารถจะนำสืบให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้มากกว่าศาลจะพิพากษายกฟ้อง พนักงานอัยการก็จะไม่สั่งฟ้อง

²⁴⁴ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. เล่มเดิม. หน้า 178-179.

²⁴⁵ สุข เปรุณาวิน. เล่มเดิม. หน้า 43.

เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสำนวนหรือสอบสวนโดยละเอียด และพิจารณาว่ามีเพียงพอหรือเปล่า

2) พนักงานอัยการเป็นนักกฎหมายโดยวิชาชีพ คุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษา การพิจารณาสำนวนสามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีน้ำหนักรับฟังเพียงพอ ให้ศาลลงโทษจำเลยได้

3) พนักงานอัยการมีสภาพเป็นอิสระ โดยได้รับการคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงาน เมื่อเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไปแล้วโอกาสที่จะถูกแทรกแซงมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้ในการสอบสวนคดีใหญ่ๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงทำการสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า นาโกย่า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษรับผิดชอบทำการสอบสวนโดยตรง

4) พนักงานอัยการมีความร่วมมือที่ดีกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน เช่น สรรพกร คณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ และคณะกรรมการป้องกันการผูกขาด ในองค์กรเหล่านี้จะมีพนักงานอัยการช่วยราชการปฏิบัติหน้าที่อยู่ ฉะนั้นในองค์กรเหล่านี้จะกล่าวโทษผู้กระทำผิดหลังจากที่สืบสวนหาข้อมูลได้แล้ว ในบางกรณีอาจมีการปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการล่วงหน้าก่อนที่จะส่งคดีกล่าวโทษ ก็จะทำให้มีผลดี คือ จะไม่มีการกล่าวโทษโดยที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ นอกจากการกล่าวโทษแล้ว ก็อาจมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างองค์กรเหล่านี้กับพนักงานอัยการอยู่เป็นประจำทำให้สามารถขยายผลไปถึงการกระทำความผิดกรณีอื่นด้วยโดยเฉพาะคดีทุจริตคอร์รัปชัน²⁴⁶

บทบาทและสถานะของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยพนักงานอัยการมีสถานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา โดยทั่วไปพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญาดังนี้

- 1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานตำรวจ
- 2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด
- 3) ฟ้องคดีต่อศาล
- 4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง

²⁴⁶ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. เล่มเดิม. หน้า 182.

5) ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะเป็นผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน²⁴⁷

บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้นเห็นได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้น ตำรวจและพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดี แต่พนักงานอัยการเป็นผู้เริ่มคดีและทำการควบคุมการสอบสวน พนักงานอัยการต้องมีความเป็นกลาง เพราะพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญาเอาผิดกับผู้กระทำความผิด ปล่อยตัวผู้บริสุทธิ์ ในบางครั้งพนักงานอัยการต้องถอนฟ้องหรือปิดคดี โดยเหตุผลที่ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ อีกทั้งเมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้วการเสนอพยานหลักฐานต่างๆ ต่อศาล พนักงานอัยการต้องเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีแก่จำเลยด้วย

ตำรวจในญี่ปุ่น

ในญี่ปุ่นพนักงานสอบสวนมี 2 ประเภท คือ พนักงานตำรวจ และพนักงานสอบสวนพิเศษ ซึ่งมีอำนาจในการสอบสวนแต่ละประเภทโดยเฉพาะ เช่น เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจสอบสวนคดียาเสพติด²⁴⁸

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน บัญญัติให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญา และคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่โดยอิสระที่จะสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเองด้วย (มาตรา 189 และมาตรา 191)²⁴⁹

ในญี่ปุ่นตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปมากกว่า 99% พนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเพื่อเป็นการเสริมการสอบสวนของตำรวจโดยการสอบคำให้การผู้ต้องหา ผู้เสียหายและพยาน และแนะนำให้ตำรวจทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป นอกจากนี้พนักงานอัยการอาจเริ่มต้นและทำการสอบสวนคดีเองจนเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องอาศัยตำรวจในคดีที่มีความซับซ้อน เช่น คดีรับสินบนหรืออาชญากรรมทางด้านการเงินขนาดใหญ่ที่มีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารบริษัทใหญ่เข้ามาเกี่ยวข้อง²⁵⁰

เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญามาจากแนวคิดที่ว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกจากกันไม่ได้ เนื่องจากการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนอันเป็นปัจจัย

²⁴⁷ ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่ว. เล่มเดิม. หน้า 85-86.

²⁴⁸ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. เล่มเดิม. หน้า 181.

²⁴⁹ เอกวิสิฐ เดชกุญชร. เล่มเดิม. หน้า 95.

²⁵⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ ข (2541, มิถุนายน). “โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น.” *บทบัญญัติ*. หน้า 152.

สำคัญ การสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นวิธีแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเป็นเพียงอุปกรณ์หรือเครื่องมือของการฟ้องคดี และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุด

การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในญี่ปุ่น

โครงสร้างพื้นฐานของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial) ไม่ใช่ระบบไต่สวน (Inquisitorial) กล่าวคือ ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นกรรมการ สำนักงานอัยการจึงเป็นหน่วยงานที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 256 ได้บัญญัติว่าการดำเนินคดีเริ่มต้นโดยการยื่นฟ้องต่อศาล โดยในชั้นนี้ยังไม่จำเป็นต้องแนบหรือยื่นพยานเอกสารพยานหลักฐานใดๆ ไปกับคำฟ้อง เพราะจะทำให้ผู้พิพากษาเกิดความลำเอียงในการพิจารณาคดีได้

ในญี่ปุ่น พนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่มีการใช้ระบบลูกขุน (Grand Jury) หรือการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) กฎหมายญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้เอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 247²⁵¹ ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีได้เอง แม้ไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามถ้ามีเหตุผลอันสมควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ และผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน หรือให้ความร่วมมือในการสอบสวน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาต้องเป็นไปโดยความยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การสอบสวนก็ต้องปราศจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่สนับสนุนการควบคุมการสอบสวนของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการสามารถสืบหาพยานหลักฐานได้ด้วยตนเองถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็น ซึ่งเป็นบทบาทของพนักงานอัยการที่สำคัญที่สุดในการป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่เกิดจากอิทธิพลทางการเมือง²⁵²

วิธีการสอบสวน เริ่มโดยการแสวงหาพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยมาตรการบังคับต้องเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนการสอบสวนมีพื้นฐานมาจากความสมัครใจของทุกฝ่าย เช่น การเรียกให้ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดมาแสดงตัว ให้ปากคำ โดยหากผู้ถูก

²⁵¹ พงศกร จันททรัพย์. (2533). ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่นการสอบสวนและการฟ้องคดี: อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ. หน้า 101-102.

²⁵² Dando Shigemitsu. Op.cit. pp. 303-305.

เรียกมาให้แสดงตัวมิใช่ผู้ที่ถูกออกหมายจับหรือผู้ถูกกักขังสามารถปฏิเสธการมาแสดงตัวได้ หรือหากมาแสดงตัวแล้วจะกลับไปตอนใดก็ได้ในขณะที่มีการสอบปากคำ และในขณะที่มีการสอบปากคำผู้ต้องสงสัยจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบก่อนว่า “เขาไม่จำเป็นต้องกล่าวในสิ่งที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง” แต่ถ้าหากเขาสมัครใจที่จะตอบคำถามที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองก็ให้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นก็ส่งบันทึกให้ผู้ต้องสงสัยตรวจดูหรืออ่านให้ฟัง ถ้าหากผู้ต้องสงสัยต้องการให้ตัดทอนเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความใดก็ให้บันทึกไว้ในบันทึกดังกล่าว และเมื่อผู้ต้องสงสัยเห็นว่าข้อความถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ให้ผู้ต้องสงสัยลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานแล้วปิดผนึกบันทึกดังกล่าว โดยในขั้นตอนนี้ผู้ต้องสงสัยจะปฏิเสธการลงลายมือชื่อของตนก็ได้

เอกสารฉบับดังกล่าวทั้งที่ผู้ต้องสงสัยลงลายมือชื่อหรือไม่ลงลายมือชื่อ ย่อมเป็นพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือ เพราะถือว่าการดำเนินการดังกล่าวในขณะที่ทำบันทึกผู้ต้องสงสัยได้ตกเป็นผู้ต้องหาแล้ว เอกสารที่เป็นบันทึกดังกล่าวซึ่งจำเลยได้ให้ปากคำไว้ในขณะที่เป็นผู้ต้องสงสัย จึงเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังประกอบคำให้การของจำเลยในชั้นศาลได้²⁵³

ในการใช้มาตรการบังคับนั้น เช่น การออกหมายจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ถูกจับศาลเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับ ตำรวจเป็นผู้ยื่นคำร้องขอออกหมายต่อศาลโดยการยื่นคำร้องขอออกหมายนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเสียก่อน กล่าวคือ ตำรวจต้องยื่นคำร้องขอออกหมายภายใต้คำสั่งของพนักงานอัยการ เช่น

ในการออกหมายจับตำรวจจะต้องออกหมายจับภายใต้การแนะนำของพนักงานอัยการ ถ้าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุที่จะออกหมายจับก็ให้มีการออกหมายจับตามที่ขอ โดยศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับปฏิบัติตามหมายจับอย่างเคร่งครัดหรือจะเสนอแนะในการปฏิบัติในการจับก็ได้ เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับต้องแสดงหมายแก่ผู้ที่จะถูกจับ โดยในการจับอาจใส่กุญแจมือ แล้วนำตัวไปยังศาล²⁵⁴

ในการจับ เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการมีสิทธิจับกุมผู้ต้องหาได้เหมือนกัน ในกรณีที่ตำรวจเป็นผู้จับกุมผู้ต้องหา จะต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการจับกุม ยกเว้นกรณีที่มีการปล่อยตัว พนักงานอัยการที่ได้รับมอบตัวผู้ต้องหา ถ้าจะควบคุมตัวต่อจะต้องร้องขอต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง ให้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้จับกุมเอง จะต้องร้องขอต่อศาล ภายใน 48 ชั่วโมง ให้มีการควบคุมตัว ยกเว้นในกรณีที่มีการปล่อยตัว²⁵⁵

²⁵³ Ibid. pp. 306-307.

²⁵⁴ Ibid. p. 273.

²⁵⁵ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. เล่มเดิม. หน้า 183.

การฝากขัง ในการร้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาลเป็นอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่งของพนักงานอัยการซึ่งกฎหมายให้พนักงานอัยการเท่านั้นกระทำได้ หากพนักงานอัยการไม่ร้องขอ ตำรวจก็ไม่อาจทำการสอบสวนต่อไปได้²⁵⁶

จากการศึกษาเกี่ยวกับการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในญี่ปุ่นใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันไม่มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนออกจากการฟ้องร้องเหมือนกับการดำเนินคดีอาญาของไทย โดยพนักงานอัยการในญี่ปุ่น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ การสืบสวน การสอบสวน อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางอาญา หรือแม้แต่การสอบสวนเพิ่มเติมพนักงานอัยการญี่ปุ่นก็มีอำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติมอย่างกว้างขวาง ถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความยุติธรรม และสอดคล้องกับระบบอัยการสากล อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในญี่ปุ่นจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์สอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น

²⁵⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ ข เล่มเดิม. หน้า 152.

บทที่ 4

วิเคราะห์ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ อังกฤษ และประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ ได้แก่ เยอรมัน ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยมีทิศทางการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาไปในทิศทางใด รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยกรณีที่มีการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

4.1 ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาจึงต้องเป็นอำนาจเดียวกันและต้องดำเนินการโดยองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงประสานงานกัน เพื่อประสิทธิภาพในการสอบสวนและลดปริมาณการยกฟ้องในชั้นศาล

4.1.1 ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เดิมทีเดิวก่อนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระบบปัจจุบันพนักงานอัยการเคยเป็นผู้ทำการสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการสากลเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ มาก่อน กล่าวคือ งานของพนักงานอัยการในขณะเริ่มแรกนั้นเป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ คือ มีอำนาจและหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดี”²⁵⁷ ประเทศไทยเริ่มมีพนักงานอัยการครั้งแรก พ.ศ. 2435 ดังปรากฏตามข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครอง หัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 87 พนักงานรักษา

²⁵⁷ กุลพล พลวัน. (2529, พฤษภาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” *วารสารอัยการ*, 9, 101. หน้า 80.

พระอัยการ มีอำนาจแลหน้าที่ที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายและสมัครพรรคพวก ซึ่งล่วงพระราชอาญาตาม อุกกกรรม และไต่สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาท ของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อโรงศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่วงพระราชอาญาตามกฎหมาย ทั้งคอยตรวจตราการลงพระราชอาญาแก่ผู้ผิดให้ต้องตามคำพิพากษา แลมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อเห็นศาลตัดสินไม่ถูกต้อง²⁵⁸ เห็นได้ว่าในอดีตการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นอำนาจเดียวกันโดยผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานอัยการ

แต่ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพุทธศักราช 2477 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ พนักงานอัยการ ผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล และตามมาตรา 2 (11) การสอบสวน หมายความว่า “การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” อันเป็นการเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันได้แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างชัดเจน กล่าวคือ อำนาจฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ส่วนการสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน การที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนดังกล่าว ทำให้ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียว เมื่อการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ และพนักงานสอบสวนสามารถใช้อำนาจในการร้องขอให้ศาล ออกหมายจับ หมายค้น หมายขัง สามารถจับ ค้น ปลดปล่อยชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมาตั้งแต่เริ่มต้น การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

ผลการแบ่งแยกหน้าที่การสอบสวนออกจากหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญาดังกล่าว ทำให้มีการพูดกันอยู่เสมอว่า กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยมี 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล อันเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเพราะไปเอาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมปะปนกับการแบ่งองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งตามหลักสากลได้แบ่งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมออกเป็น 2 ฝ่าย คือ “ฝ่ายสอบสวนฟ้องร้อง” อันได้แก่ พนักงานสอบสวน ตำรวจ และอัยการ กับอีกฝ่ายหนึ่ง คือ “ฝ่ายพิจารณาพิพากษาคดี” อันได้แก่ ศาล ดังนั้น การกล่าวว่าการกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยมี 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล เป็นการคลาดเคลื่อนต่อลักษณะที่แท้จริง

²⁵⁸ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2553). ประวัติความเป็นมา สำนักงานอัยการสูงสุด. สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2553, จาก <http://www.ago.go.th/history.php#2>.

ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในระบบสากล และการที่พนักงานอัยการในประเทศไทย ไม่มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาก็เนื่องจากการที่อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องตามโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้บัญญัติให้แยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้อง ออกจากกันตามที่กล่าวมาแล้ว

1) เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันแบ่งแยก อำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้อง เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และ เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

(1) เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ได้แก่ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมี 2 ฝ่าย คือ พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวน กับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ

ก. พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนได้แก่ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับ ส่วนในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจ ของตน²⁵⁹ ส่วนในกรณีความผิดซึ่งมิใช่โทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนได้ ถ้าเป็นกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาล ประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหาที่มีอำนาจสอบสวน ในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน²⁶⁰

²⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18.

²⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

ข. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หมายถึง พนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมพยานหลักฐานชั้นสุดท้ายเข้าสำนวนการสอบสวนแล้วทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการว่า ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งงดการสอบสวน โดยหากพนักงานอัยการสั่งให้สอบสวนต่อไปหรือทำการสอบสวนเพิ่มเติมพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ต้องดำเนินการตามนั้น และหากพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับพนักงานอัยการ เช่น ติดตามตัวพยานมาศาล เป็นต้น²⁶¹

เขตอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ถ้าความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาอยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน²⁶² แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่ หรือความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่งแต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง หรือ เป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป หรือเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรมกระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน หรือความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง หรือความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้วพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่จับผู้ต้องหาได้เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้รับผิดชอบ²⁶³ ส่วนกรณีความผิดซึ่งมิใช่โทษ ตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนได้²⁶⁴

(2) เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการฟ้องร้องคดี

เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน คือ พนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะฟ้องคดีอาญาได้ต่อเมื่อมีการสอบสวนในความผิดดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน

²⁶¹ สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. เล่มเดิม. หน้า 103.

²⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18.

²⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 19.

²⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

2) การดำเนินคดีในชั้นสอบสวน

การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ²⁶⁵ จากความหมายของการสอบสวนดังกล่าวสรุปได้ว่าการสอบสวนครอบคลุมเนื้อหา 2 ประการ คือ

(1) การรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามโซ่ เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และ

(2) การใช้มาตรการบังคับ เช่น หมายเรียก การเรียก การจับ การค้น การปล่อยชั่วคราว

การสอบสวนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ในการฟ้องคดีอาญานั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี 2 ประเภท คือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย²⁶⁶ และในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเองศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องเสมอแต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้วศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง และในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้²⁶⁷ คดีอาญาที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีจึงต่างจากคดีที่ราษฎรเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีเอง เพราะกรณีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีนั้นจะต้องมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนเท่ากับการความผิดดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วขั้นหนึ่งจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องอีกก็ได้ แต่กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์นั้นยังมิได้ผ่านการกลั่นกรองใดๆ จึงจำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องทุกคดี ฉะนั้นการสอบสวนจึงมีความสำคัญมากต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยหากพนักงานอัยการฟ้องคดีโดยไม่มี การสอบสวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำไปสู่การยกฟ้องของศาลในที่สุด

(1) การเริ่มดำเนินการสอบสวนโดยตำรวจ

กล่าวโดยทั่วไปการสอบสวนต้องเริ่มเมื่อรู้เรื่องความสงสัยว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ซึ่งการรู้เรื่องนั้นอาจรู้ได้สองทาง คือ รู้จากการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และ รู้เอง

เมื่อมีการร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษยอมเป็นที่แน่นอนว่า พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวน แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 ได้บัญญัติไว้ว่า

²⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11).

²⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28.

²⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 162.

พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

ก. เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับร้องทุกข์ตามระเบียบ

ข. เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน

ค. เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปาก ไม่ยอมบอกว่าเป็นใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ

เห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานสอบสวนรู้เองพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนหรือไม่ในเมื่อในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นเองมิได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแต่อย่างใด

“การรู้เอง” คือ การรู้อันมิใช่เนื่องจากทางการ เช่น อ่านพบในหนังสือพิมพ์ว่ามีกรกระทำ ความผิดอาญาเกิดขึ้น เป็นต้น แต่การตายโดยผิดธรรมชาติตามกฎหมายต้องมีการชันสูตรพลิกศพ ถ้าสงสัยว่าความตายจะเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญา พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนแม้ไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพราะถือว่าเป็นกรณีการรู้เองเป็นทางการ

กรณีรู้เองเช่นนี้ พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนหรือไม่ ต้องพิจารณาความผิด ประกอบ กล่าวคือ ความผิดอาญาบางฐานเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของสาธารณชนหรือความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก ในกรณีที่การรู้เองเกี่ยวกับความผิดที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวได้เสียสาธารณชนหรือความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอย่างมากนั้น พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวน ถ้าไม่ดำเนินการหรือไม่เริ่มดำเนินการในเวลาอันสมควร พนักงานสอบสวนอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 189 ได้ ตรงกันข้ามถ้าเกี่ยวกับความผิดอาญาที่ประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของสาธารณะหรือความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนส่วนรวมไม่ถูกกระทบกระเทือนมากมายถึงขนาดพนักงานสอบสวนก็ยังไม่ดำเนินการสอบสวน จนกว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเสียก่อน²⁶⁸

พนักงานสอบสวนต้องเริ่มทำการสอบสวนโดยมิชักช้า โดยจะทำการสอบสวนในสถานที่ใดเวลาใดแล้วแต่จะเห็นสมควรทั้งนี้ผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วยโดยต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวมหลักฐาน และนอกจากนั้นให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเบื้องต้นดังต่อไปนี้ด้วย

1. ตรวจสอบตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอม หรือตรวจตัวผู้ต้องหา หรือตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้รวมทั้งทำภาพถ่าย แผนที่ หรือ ภาพวาดจำลอง

²⁶⁸ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 408.

หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำให้
 คแจ่มกระจ่างขึ้น

ในการตรวจตัวผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาตามวรรคหนึ่ง หากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเป็น
 หญิง ให้จัดให้เจ้าพนักงานซึ่งเป็นหญิงหรือหญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร
 ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาจะขออนุญาตบุคคลใดมาอยู่ร่วมในการตรวจนั้นด้วยก็ได้

2. ค้นเพื่อพบสิ่งของ ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือได้ใช้หรือ
 สงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ
 แห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยค้น

3. หมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่
 ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของมาตามหมายแล้ว ให้ถือเสมือนได้ปฏิบัติตามหมาย

4. ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาหรือส่งมาดังกล่าวไว้ในข้อ 2. และ 3.²⁶⁹

ในการสอบสวนคดีอาญานั้น กฎหมายมิได้บัญญัติว่าต้องทำการสอบสวนมากนัก
 เพียงใดเพียงแต่บัญญัติว่าเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวน
 เสร็จแล้ว²⁷⁰ เท่านั้น

(2) การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นสอบสวน

ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 อาญาของไทยในปัจจุบันพนักงานอัยการมีบทบาท ดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินคดีอาญาในฐานะพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็น
 พนักงานสอบสวนในกรณีดังต่อไปนี้

ก. การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอก
 ราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือ
 จะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการ
 สอบสวนแทนก็ได้ ในกรณีที่มอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการ
 สอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการทำการสอบสวน
 ร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือ
 ให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับ
 พนักงานสอบสวน และในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน

²⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 130 มาตรา 131 และมาตรา 132.

²⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 139.

ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน²⁷¹

ข. การชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ โดยให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตโนมัติของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน โดยการทำสำนวนสอบสวนให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำ²⁷² ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนกรณีนี้ยังคงเป็นพนักงานสอบสวนมิใช่พนักงานอัยการ

(2) การเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักในการเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีเด็กของพนักงานอัยการไว้ กล่าวคือ ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิต และร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการชุลมุนต่อสู้อัตโนมัติ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ความผิดฐานกรรโชก ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือคดีความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุก ซึ่งผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ต้องหา ที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีร้องขอ การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีชี้ตัวบุคคล และในกรณีที่ต้องสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้พนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมด้วย²⁷³

²⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

²⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 155/1.

²⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 133 ทวิ, และมาตรา 134/2.

ในกรณีนี้แม้พนักงานอัยการจะมีได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนแต่ถือว่าเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนในฐานะองค์กรภายนอก ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเริ่มมีแนวโน้มในการเป็นอำนาจเดี่ยวเพิ่มมากขึ้นแต่ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 75 กลับกำหนดให้การแจ้งข้อกล่าวหาและสอบปากคำเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดจะต้องมีที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชนร่วมอยู่ด้วยทุกครั้งและถ้อยคำของเด็กหรือเยาวชนอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และกำหนดให้ บิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือผู้แทนองค์กรซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยสามารถเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนดังกล่าวด้วยก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายตามมาว่า การสอบสวนเด็กหรือเยาวชนตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวฯ มาตรา 75 จะต้องเป็นที่ปรึกษาของเด็กหรือเยาวชนร่วมอยู่ด้วยทุกครั้งหรือไม่ และจะต้องให้สหวิชาชีพตาม ป.วิ.อ. มาตรา 133 ทวิ เข้าร่วมในการสอบสวนควบคู่กันไปหรือไม่ และหากไม่ให้สหวิชาชีพตาม ป.วิ.อ. มาตรา 133 ทวิ เข้าร่วมในการสอบสวนจะขัดกันหรือไม่

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้พยายามดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 แก่ศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยอธิบายว่า ตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 134/2 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี นั้นกฎหมายมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของเด็กหรือเยาวชนเป็นสำคัญ ซึ่งเดิมกฎหมายในส่วนวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำ ป.วิ.อาญา มาตรา 133 ทวิ ประกอบมาตรา 134/2 มาใช้ โดยอนุโลม แต่ในปัจจุบันได้มี พ.ร.บ. ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่าในการแจ้งข้อกล่าวหาและสอบปากคำเด็กหรือเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดจะต้องมีที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชนร่วมอยู่ด้วยทุกครั้ง เมื่อผู้ต้องหาเป็นที่ปรึกษากฎหมายคอยดูแลในการสอบปากคำของพนักงานสอบสวน ผู้ต้องหาย่อมได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ประกอบกับตามมาตรา 75 วรรคสาม ก็ยังให้บิดามารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือผู้แทนองค์กร ซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วย เข้าร่วมรับฟังการสอบสวนตามวรรคสองได้ด้วย ยิ่งเห็นได้ชัดว่ากฎหมายได้มีการคุ้มครองผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กหรือเยาวชนเป็นอย่างมาก โดยไม่จำเป็นต้องมีสหวิชาชีพเข้ามาช่วยเหลือผู้ต้องหาอีก นอกจากนี้หากดูบทบัญญัติมาตรา 75 วรรคสอง และวรรคสามแล้ว จะเห็นว่าถ้อยคำเหมือนกับตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 134/2 ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งว่า

เด็กหรือเยาวชนมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ ถ้อยคำของเด็กหรือเยาวชนอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้เป็นต้น ทำให้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความเยาวชนได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว หากกฎหมายต้องการจะให้มิสทวิชชีพร้อมอยู่ด้วย ก็ย่อมจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ซึ่งตาม พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ มาตรา 6 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับแก่คดีเยาวชนและครอบครัวเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่อ พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ บัญญัติเรื่องบุคคลที่จะอยู่ร่วมด้วยกับผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหรือเยาวชนในการสอบปากคำของพนักงานสอบสวนไว้แล้ว จึงไม่สามารถนำ ป.วิ.อาญา มาตรา 133 ทวิ มาตรา 134/2 มาใช้กับกรณีนี้โดยอนุโลมได้อีกต่อไป อีกทั้งตามเอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ แนวคิดและความเป็นมาของพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ของสำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม ก็ระบุไว้ช่องหมายเหตุของมาตรา 75 ว่าในการสอบปากคำเด็กหรือเยาวชนไม่จำเป็นต้องมีการสอบปากคำเด็กหรือเยาวชนโดยผ่านนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ตาม ป.วิ. อาญา เพราะมีที่ปรึกษากฎหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวนอยู่แล้ว ทั้งยังให้สิทธิบิดามารดาเข้าร่วมรับฟังการสอบปากคำด้วย เว้นแต่มีเหตุสมควรและจำเป็นให้สอบปากคำผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้²⁷⁴ และนอกจากนี้ยังได้มีการสรุปแนวทางปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ พ.ศ. 2553 จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติและการบังคับใช้ พ.ร.บ.ศาลเยาวชนฯ พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 ณ ห้องประชุมศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดหนองบัวลำภู โดยสรุปว่าในการสอบสวนเด็กหรือเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ บังคับเฉพาะให้มีที่ปรึกษากฎหมายอยู่ร่วมด้วยทุกครั้งเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องมีสทวิชชีพร้อมอยู่ด้วย ดังนั้น การสอบปากคำเด็กหรือเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดจึงไม่จำเป็นต้องมีสทวิชชีอยู่ร่วมด้วย ส่วนการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กหรือเยาวชนอายุไม่เกิน 18 ปี ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ²⁷⁵

²⁷⁴ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง. (ม.ป.ป). คำถาม – คำตอบคดีอาญาตามกฎหมายใหม่. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2555, จาก <http://www2.djop.moj.go.th/main/newlaw/law/justice.pdf>.

²⁷⁵ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดหนองบัวลำภู. (2554, 27 มิถุนายน). สรุปแนวทางปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ศาลเยาวชนฯ พ.ศ. 2553 (จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติและการบังคับใช้ พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 ณ ห้องประชุมศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดหนองบัวลำภู. หน้า 3). สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2555, จาก <http://www.coj.go.th/nbljc/userfiles/file/SarobMeeting.pdf>.

เห็นได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กและเยาวชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ไม่สอดคล้องกัน โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้พนักงานอัยการต้องเข้าร่วมสอบสวนในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กและเยาวชนอันเป็นการเริ่มต้นของการเป็นอำนาจเดียวกันในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาแต่ตาม พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ มิได้บัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กและเยาวชนประกอบกับการตีความกฎหมายของศาลตามที่กล่าวมาทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าร่วมในการสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กและเยาวชนตาม พ.ร.บ. ศาลเยาวชนฯ จึงกลับกลายเป็นว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยเริ่มกลับไปสู่หลักการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอีกซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ ทำให้ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยเริ่มเกิดความสับสนไม่เป็นระบบ ทั้งนี้สาเหตุหลักเกิดจากจากการที่ผู้มีอำนาจในการร่างกฎหมายมิได้ให้ความสำคัญกับทิศทาง การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกัน

(3) การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไปได้²⁷⁶ กล่าวคือ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์ในข้อเท็จจริงบางประการ หรือ พยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ตรงการก็ได้

กรณีเห็นได้ว่าแม้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะได้เสร็จสิ้นลงแล้ว แต่เวลาที่พนักงานอัยการต้องการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงต้องให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนด้วยตนเองแต่ประการใด ทั้งที่การสอบสวนความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

4) การใช้มาตรการบังคับ

ในการออกหมายอาญา ศาลจะออกคำสั่งหรือหมายจับ หมายค้น หรือหมายขัง ตามที่ศาลเห็นสมควรหรือโดยมีผู้ร้องขอและในกรณีที่ผู้ร้องขอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสามหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือ

²⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

เทียบเท่าขึ้นไป²⁷⁷ โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับ หรือหมายค้น และการที่ ตำรวจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้นก็ไม่จำเป็นต้องผ่านตรวจสอบจากพนักงานอัยการ

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือ การฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึง ที่ทำการของพนักงานสอบสวน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมีอาจกล่าวถึงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหา²⁷⁸ การขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหา²⁷⁸ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีอำนาจขอ ออกหมายขังผู้ต้องหาได้เท่าเทียมกันซึ่งการขอหมายขังนั้นขึ้นอยู่กับอัตราโทษในความผิดนั้น เช่น ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้อง ไม่เกินแปดสิบสี่วัน เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากพนักงานสอบสวนขอออกหมายขังไปหลายครั้ง เพื่อทำการสอบสวน พอถึงชั้นพนักงานอัยการการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ก็จะมีระยะเวลาน้อยลงและอาจกระทบต่อการดำเนินการฟ้องของพนักงานอัยการได้

เมื่อศึกษาความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยปรากฏว่าโครงสร้างตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาของไทยแยกอำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน เกือบเด็ดขาด กล่าวคือ การรับคำร้องทุกข์ การรับคำกล่าวโทษ การสืบสวน การสอบสวน การจับกุม การควบคุม การรวบรวมพยานหลักฐาน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ผู้เดียว และ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวน “เสร็จสิ้น” แล้ว จึงทำความเข้าใจว่าควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้อง หรือ ควรสั่งไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา ต่อไปว่าจะฟ้องร้องคดีหรือไม่จึงทำให้พนักงานอัยการเป็นเพียง “ผู้ไต่ตรองคดี” เท่านั้น แม้ว่า ในปัจจุบันพนักงานอัยการจะมีบทบาทในการตรวจสอบความจริงในคดีอาญาในชั้นสอบสวนมากขึ้น กล่าวคือ พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร (มาตรา 20) การชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการ กระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุม ของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (มาตรา 150 และมาตรา 155/1) เข้าร่วมในการ ถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหาย เป็นพยาน เป็นผู้ต้องหา และการชี้ตัวผู้ต้องหาของเด็ก (มาตรา 133 ทวิ 133 ตริ 134/2) ก็ตาม ก็เป็นเพียงคดีพิเศษที่มีใช้คดีทั่วไป จึงยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอ

²⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 59.

²⁷⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

ในการที่พนักงานอัยการจะสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจของพนักงานอัยการ ทั้งที่การสอบสวนฟ้องร้องเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องและการสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็เข้าไปเพื่อการฟ้องร้องและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในชั้นศาล อันกล่าวได้ว่า “การสอบสวนฟ้องร้อง” เป็นกระบวนการเดียวกันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรรับรู้และประสานงานกัน

การที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปทำการสอบสวนคดีอาญาแต่เริ่มต้นนั้นทำให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา การดำเนินคดีอาญาในทุกชั้นตอนจำต้องกระทำโดยละเอียดรอบคอบและถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดๆ โดยไม่จำเป็น แต่เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาของไทยนั้นแบ่งแยกออกจากการฟ้องร้องคดี และการสอบสวนก็อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจฝ่ายเดียวตั้งแต่เริ่มดำเนินการสอบสวนจนกระทั่งสรุปสำนวนสอบสวน โดยที่อัยการไม่อาจเข้าไปดำเนินการใดๆ ในระหว่างการสอบสวนได้ กรณีดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่องอันก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนต่อกรอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(1) ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนของไทยนั้นมีจุดอ่อนเนื่องจากไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา จึงอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้โดยง่าย การสอบสวนคดีอาญาจึงอาจไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

(2) ความรู้ความสามารถในทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้มีการใช้อำนาจสอบสวนก่อความเดือดร้อนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ในการตั้งข้อหาเบื้องต้นเพื่อทำการสอบสวน พนักงานสอบสวนเป็นผู้วินิจฉัยข้อหา เพื่อทำการสอบสวนแต่เพียงลำพัง จากนั้นก็ทำการสอบสวนไปตามนั้นซึ่งอาจทำให้การวินิจฉัยเบื้องต้นผิดพลาดได้เพราะพนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมาย และการดังกล่าวกระทบถึงอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการและนำไปสู่การยกฟ้องของศาลได้ หรือ อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่เป็นความผิดได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรได้

นอกจากนั้นการที่พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายที่ดีพอ อาจทำให้พนักงานสอบสวนไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายซึ่งส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจสอบสวนในทางที่ไม่ชอบและก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็น เช่น การควบคุมผู้ต้องหาโดยไม่มีเหตุที่จะควบคุมได้ตามกฎหมาย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจกับพนักงานอัยการเห็นได้ว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของตำรวจมีน้อยกว่าพนักงานอัยการ กล่าวคือ ในการสอบสวนคดีอาญา การตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจมีเฉพาะการตรวจสอบภายในองค์กรตำรวจเองและจากศาล เห็นได้จากการขอหมายค้น หมายจับ โดยไม่ได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจจากพนักงานอัยการแต่อย่างใด ส่วนพนักงานอัยการนอกจากจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในของพนักงานอัยการเองแล้วยังถูกตรวจสอบโดยผู้เสียหายและศาลเพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีเองได้

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระของตำรวจและพนักงานอัยการเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระ โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่นเนื่องจากได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีทำให้ตำรวจไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพราะอยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร

วิธีพิจารณาความอาญาของไทยเราเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่ผิดระบบ เพราะแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก่อนชั้นศาลออกเป็นสองฝ่าย คือ พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้โดยอิสระ ส่วนพนักงานอัยการคงเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่เท่านั้น²⁷⁹ แม้ปัจจุบันเริ่มเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นว่าการที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพนักงานอัยการก่อให้เกิดความเสียหายในการดำเนินคดีอาญา และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา และโดยเหตุดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถทำหน้าที่ของตนในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างสมบูรณ์ตามภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการตามระบบสากล จึงได้พยายามแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงกรณีพิเศษเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเข้าร่วมในการสอบสวนในคดีทั่วไปตามระบบสากล การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจึงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอเมื่อเทียบกับระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในประเทศอื่นๆ ทั้งนี้เกิดจากการที่การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

²⁷⁹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 193-197.

4.1.2 ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี”

อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษมีดังนี้

1) มีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น ค้นบุคคล หรือยานพาหนะได้

2) มีหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกเรียกให้ สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณาได้

3) มีอำนาจ ยึด หรืออายัด ทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาได้

4) มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร เมื่อได้อนุมัติจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหนังสือ หรือขออนุญาตอธิบดีต่อผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ²⁸⁰

5) อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนและการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน โดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน²⁸¹

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมาแต่เริ่มต้นคดีโดยเฉพาะคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ คดีที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและ

²⁸⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 25.

²⁸¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 27.

ศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ คดีที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม คดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือคดีที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา และคดีความผิดทางอาญาอื่น กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรณีพนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมเพื่อให้การสอบสวนมีความสมบูรณ์ขึ้น แต่ไม่ผูกพันกับการใช้ดุลพินิจในชั้นสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การใช้มาตรการบังคับกรณีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 กำหนดให้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลไม่ว่าจะเป็นการขอยกหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการรับผิดชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้กรมสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่รับผิดชอบในคดีนั้นเพื่อพิจารณาว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีดังกล่าว และกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 34 กำหนดว่าในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุดให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เห็นได้ว่าการสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมาตั้งแต่เริ่มคดี กล่าวคือ ตั้งแต่การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง การใช้มาตรการบังคับ เช่น การออกหมายค้น หมายจับ และมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ทำให้เห็นได้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามีความเป็นอำนาจเดียวกัน

เหตุที่กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจค้นในเคหสถาน โดยไม่ต้องมีหมายค้น มีอำนาจค้นตัวบุคคล และยึดสิ่งของที่เป็นประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกอื่น ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างเป็นอิสระซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยง่ายจึงกำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรับผิดชอบร่วมกันในการใช้มาตรการบังคับ แต่เห็นได้ว่าเฉพาะคดีที่กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเท่านั้นที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการร่วมกับพนักงานอัยการมิใช่คดีพิเศษทุกคดีจึงยังไม่ถือว่าพนักงานอัยการมีบทบาทสมบูรณ์ในการใช้มาตรการบังคับคดีพิเศษ และแม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ก็ตามก็เป็นเพียงการตรวจสอบและลงโทษภายในองค์กรเท่านั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นหลักประกันที่เพียงพอในอันที่จะอำนวยความสะดวกธรรมชาติและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางอาญา

และนอกจากนี้แม้ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องคดีและเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาต่อศาล แต่ในการพิจารณาสั่งคดีพนักงานอัยการเป็นเพียงผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องต้องส่งสำนวนกลับคืนไปให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เห็นได้ว่าพนักงานอัยการมิได้มีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีพิเศษตามบทบาทของตนในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินคดีในชั้นศาลแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องกับการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องมีหลักการที่ไม่แตกต่างกัน คือ การสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็เพื่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

4.1.3 ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้อง แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” และให้มีอำนาจฟ้องคดีเองกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อมูลไม่พอฟ้องและหาข้อยุติไม่ได้

ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

เห็นได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง การใช้มาตรการบังคับ และยังมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการฟ้องคดีแต่อย่างใด อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถูกจำกัดให้มีอำนาจฟ้องคดีได้เพียงกรณีที่ต้องอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการฟ้องคดีไม่ฟ้องคดีให้เท่านั้น ดังนั้นแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ก็ได้หมายความว่าหากจะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เสมอไปจึงยังถือไม่ว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอำนาจเดียวกัน

4.1.4 ทิศทางความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจ แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”

เมื่อจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. นำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญาให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปโดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 เห็นได้ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจตั้งแต่รับข้อกล่าวหา เรียกผู้กล่าวหาแจ้งข้อกล่าวหา แสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีอิสระเต็มที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจใดๆ ในการสอบสวน ในคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายดังกล่าว การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญากรณีการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 จึงแยก

ออกจากกันเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการสอบสวนกระทำโดยองค์กรหนึ่ง ส่วนการฟ้องร้องกระทำโดยอีกองค์กรหนึ่ง จึงขาดการเชื่อมโยงประสานงานกัน การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 จึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

4.2 เปรียบเทียบทิศทางการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ

ในประเทศอังกฤษ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นคดีโดยจะต้องสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาต่อสู้คดีกับคู่ความฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งศาลจะต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายในการพิจารณาพิพากษาคดี พนักงานอัยการจะพิจารณารวบรวมสำนวนการสอบสวนซึ่งดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อพิจารณาคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ส่วนในการสอบสวนคดีนั้นพนักงานอัยการมีเพียงอำนาจแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนคดีเท่านั้น พนักงานอัยการในอังกฤษไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการทำการสอบสวนคดีอาญาอำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 คือ อำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในอังกฤษจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

ในประเทศเยอรมัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน คือ พนักงานอัยการ ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของอัยการเท่านั้น ในเยอรมันตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำผิดอาญาและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีดมน ถ้ากระทำไปก่อนมีคำสั่งของพนักงานอัยการตำรวจต้องส่งเรื่องราวให้พนักงานอัยการโดยไม่ชักช้า ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในเยอรมันการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มคดี การดำเนินคดีต่อไป และการวินิจฉัยสั่งคดี พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินเองทั้งสิ้น และในการดำเนินคดีอาญาพนักงานอัยการต้องสอบสวนทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายและเป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วย ตำรวจในเยอรมันขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของแต่ละมลรัฐ แต่กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการซึ่งการกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจส่วนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการโดยอิงแบบอย่างมาจากฝรั่งเศส เจ้าพนักงานตำรวจในเยอรมันจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจและฝ่ายอัยการ และในการดำเนินคดีอาญาเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก

ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับ เช่น การจับ การค้น ศาลเท่านั้นจะเป็นผู้ใช้ มาตรการดังกล่าว พนักงานอัยการจะใช้มาตรการนี้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่หากเน้นเข้าไปจะเกิด ความเสียหายเท่านั้น

กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันจึงเป็นอำนาจเดียวกัน โดยสมบูรณ์

ในประเทศฝรั่งเศส การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศฝรั่งเศสนั้น อยู่ในอำนาจขององค์กรหลายฝ่ายร่วมกัน คือ ตำรวจ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน ทั้งนี้ โดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบกระบวนการในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเริ่มตั้งแต่การ รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ แล้วดำเนินการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้น เมื่อพยานหลักฐานปรากฏเพียงพอที่จะระบุตัวบุคคลที่คาดว่าจะเป็นผู้กระทำผิดก็จะดำเนินการ จับกุม สอบสวนคดีและดำเนินการฟ้องคดีตามลำดับ กรณีความผิดซึ่งหน้า (Flagrant) ประเภท ความผิดที่มีโทษร้ายแรง (Crime) หรือความผิดที่มีโทษปานกลาง (Delite) นั้น กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง ที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีโดยเร่งด่วน ดังนั้นทันทีที่ตำรวจพบการกระทำผิดซึ่งหน้า หรือ ได้รับแจ้งว่ามีการกระทำผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น ตำรวจฝ่ายคดี ต้องรีบแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยทันทีเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าควรจะไปยังที่เกิดเหตุด้วยตนเองและออกคำสั่งต่างๆ ตามสมควรหรือไม่และนายตำรวจฝ่ายคดีต้องรีบไปยังที่เกิดเหตุโดยไม่ชักช้าและกระทำการตามที่จำเป็นเพื่อรักษาพยานหลักฐานที่จะสามารถแสดง ข้อเท็จจริงได้ นอกจากนี้พนักงานอัยการในฝรั่งเศสยังมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ และ พิจารณาว่าควรจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่

ส่วนในการใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การออกหมายจับ หมายค้น และการควบคุม ตัวผู้ถูกจับแม้เป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น ในเรื่องของการจับ ในกรณีความผิดซึ่งหน้านั้น เมื่อตำรวจฝ่ายคดีแจ้งให้พนักงานอัยการทราบถึง การกระทำความผิดพนักงานอัยการอาจบังคับให้ผู้นั้นมาให้การ โดยการขอกำลังตำรวจจัดการให้ได้ คำขอให้ตำรวจบังคับนำตัวบุคคลนี้คล้ายกับหมายสั่งให้นำตัวบุคคลมา คำขอนี้มีผลทำให้ตำรวจ มีอำนาจเข้าไปในบ้านบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอม ผู้ที่มาให้การไม่ต้องสาบานตัว หรือในกรณีที่ผู้ต้องสงสัยหลบหนี พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวผู้นั้นมาได้ ถ้าเป็น ความผิดอุกฉกรรจ์ เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายนี้มีอำนาจเข้าไปในบ้านของผู้ที่มีหมายจับนำตัว มาได้ ถ้าพบตัวผู้นั้นให้นำตัวไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะสอบปากคำผู้นั้นทันที แต่ถ้า ผู้นั้นเข้ามาพบพร้อมด้วยทนายความ การสอบถามจะต้องทำต่อหน้าทนายความ (ถ้าเป็นการ จับโดยไม่มีหมายการสอบปากคำไม่ต้องทำต่อหน้าทนายความ) และนอกจากนี้ในฝรั่งเศสพนักงาน

อัยการยังมีอำนาจควบคุม อำนาจค้นและยึดสิ่งของที่ได้จากการค้นอีกด้วย การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่มีการใช้ระบบลูกขุน (Grand Jury) หรือการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) กฎหมายญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้เอง ในญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีสถานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา

พนักงานอัยการในญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีได้เอง แม้ไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามถ้ามีเหตุผลอันสมควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ นอกจากนั้นผู้เสียหายยังสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนให้ความร่วมมือในการสอบสวนของพนักงานอัยการ ส่วนในการใช้มาตรการบังคับนั้น เช่น การออกหมายจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ถูกจับ ศาลเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับ ดำรวจเป็นผู้ยื่นคำร้องขอออกหมายต่อศาล โดยการยื่นคำร้องขอออกหมายนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเสียก่อน กล่าวคือ ตำรวจต้องยื่นคำร้องขอออกหมายภายใต้คำสั่งของพนักงานอัยการ และในการสอบสวนเพิ่มเติมพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมอย่างกว้างขวาง เช่น ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อน พนักงานอัยการจะเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิด โดยอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาดูเป็นระยะๆ หรือให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา พยานบุคคล หรือผู้เสียหาย มาเพื่อทำการซักถามได้เอง และในบางคดี เช่น คดีข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ พนักงานอัยการเข้าไปทำการจับกุมและสอบสวนคดีนั้นเอง เพราะคดีเหล่านี้อธิบดีอัยการต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้ตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในญี่ปุ่นจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ส่วนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นใช้ระบบกล่าวหา โดยในระบบกล่าวหาหนั้นแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกล่าวได้ว่าในชั้นสอบสวนฟ้องร้องนั้นเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ แต่ตามโครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยการดำเนินคดีอาญาในชั้นของการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องตามระบบกล่าวหากลับแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องเกือบเด็ดขาด กล่าวคือ ในชั้นของการสอบสวนคดีอาญา โดยเริ่มตั้งแต่ การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวนคดีอาญา การใช้มาตรการบังคับ เป็นหน้าที่

ของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีการเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วและส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการ ในกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการในต่างประเทศ เป็นที่เห็นได้ว่าอัยการในต่างประเทศส่วนใหญ่มีอำนาจกว้างขวางกว่าของประเทศไทยมาก กล่าวคือ

1) ในส่วนของการรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การร้องทุกข์ การกล่าวโทษ เป็นอำนาจเบื้องต้นที่ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ซึ่งในประเทศไทยก็ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยในการรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษนั้น เป็นอำนาจของตำรวจ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน การกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอาญา และการร้องทุกข์ อาจทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรต่ออัยการ ตำรวจ และศาลแขวงก็ได้ หรือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส คำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจะยื่นต่อตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษาได้ส่วนก็ได้ ในกรณีที่ตำรวจรับคำร้องทุกข์ไว้แล้ว ต้องแจ้งให้อัยการทราบโดยเร็ว หรือ ในญี่ปุ่นผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนก็ได้ ดังนั้นเมื่อเทียบอำนาจของพนักงานอัยการของไทยกับต่างประเทศ ในส่วนของการรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ เห็นได้ว่าอัยการในต่างประเทศมีอำนาจกว้างขวางมาก แต่ของไทยพนักงานตำรวจมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการใช้ดุลพินิจว่าควรรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือไม่ หรือควรจะเริ่มดำเนินการสอบสวนหรือไม่ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของไทยในส่วนนี้ขาดการถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรภายนอกอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกและไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนได้

2) ในส่วนของการสอบสวน การสอบสวนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยการสอบสวนถ้ามิได้กระทำให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย มิได้สอบสวนให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง หรือมิได้กระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ย่อมกระทบต่อการดำเนินคดีในอนาคต เช่น อัยการอาจสั่งฟ้องคดีไปทั้งที่ไม่สมควรฟ้องทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องประสบเคราะห์กรรม หรือถูกศาลยกฟ้องในชั้นพิจารณาทั้งที่มีการกระทำความผิดจริง เป็นต้น การสอบสวนจึงเป็นอำนาจสำคัญ เพราะสามารถบันทึลความยุติธรรมหรือความอยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ การสอบสวนจึงจำต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ความระมัดระวัง และต้องมาจากความร่วมมือกันของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง แต่การสอบสวนของไทยผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา คือพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ อัยการไม่มีอำนาจเข้ามาทำการสอบสวนในคดีทั่วไป ยกเว้นคดีที่

ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 และคดีที่ต้องมีการชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 เท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนมาแต่เริ่มต้น หรือจะไปทำการสอบสวนเองก็ได้หากเป็นคดีที่สำคัญหรือกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ พนักงานอัยการในต่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญมากในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานและสามารถอำนวยความสะดวกธรรมชาติในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างเต็มรูปแบบอีกทั้งยังสามารถถ่วงดุลอำนาจของตำรวจให้ดำเนินคดีอาญาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อีกด้วย ดังนั้นเมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้วพนักงานอัยการในประเทศไทยยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังไม่สามารถควบคุมอำนาจการดำเนินการของตำรวจที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกระทบถึงอำนาจฟ้องคดีของตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

3) ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับ การใช้มาตรการบังคับในคดีอาญาเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนคดีอาญา และเป็นการดำเนินการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น การจับ เป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิในการเคลื่อนไหว เป็นต้น ฉะนั้นการใช้มาตรการบังคับในทางอาญาจำต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้น การขอยกหมายจับ หมายค้น หมายขัง พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอต่อศาลได้โดยตรงโดยไม่ต้องร้องขอผ่านพนักงานอัยการแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเทียบกับต่างประเทศ เช่น ในฝรั่งเศส ในกรณีความผิดซึ่งหน้านั้น เมื่อตำรวจฝ่ายคดีแจ้งให้อัยการทราบถึงการทำความผิดอัยการอาจบังคับให้ผู้นั้นมาให้การโดยการขอกำลังตำรวจจัดการให้ได้ คำขอให้ตำรวจบังคับนำตัวบุคคลนี้คล้ายกับหมายสั่งให้นำตัวบุคคลมา คำขอนี้มีผลทำให้ตำรวจมีอำนาจเข้าไปในบ้านบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องรับความยินยอมจากเจ้าของบ้าน หรือ ในญี่ปุ่นศาลเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับ ตำรวจเป็นผู้ยื่นคำร้องขอออกหมายต่อศาลโดยการยื่นคำร้องขอออกหมายนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเสียก่อน กล่าวคือ ตำรวจต้องยื่นคำร้องขอออกหมายภายใต้คำสั่งของพนักงานอัยการนั่นเอง แต่สำหรับประเทศไทยนั้นเห็นได้ว่าการใช้มาตรการบังคับในชั้นเจ้าพนักงานสอบสวนสามารถร้องขอต่อศาลได้โดยตรงโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการทำให้ไม่สอดคล้องกับการใช้มาตรการบังคับที่นานาประเทศใช้กันอยู่ การตรวจสอบถ่วงดุล

ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับจากองค์กรภายนอกของไทยจึงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

4) ในส่วนของการสอบสวนเพิ่มเติม เป็นหน้าที่ในการก่อกองคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจน หรือยังไม่มีข้อมูลเพียงพอในการที่จะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง งดการสอบสวน หรือยุติคดี ก็มีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมให้ได้ แต่ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง ซึ่ง เมื่อเทียบกับต่างประเทศ เช่น การสอบสวนเพิ่มเติมในญี่ปุ่น พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมอย่างกว้างขวาง เช่น ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อน พนักงานอัยการจะเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิด โดยอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาดู เป็นระยะๆ หรือให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา พยานบุคคล หรือผู้เสียหาย มาเพื่อทำการซักถามได้เอง ส่วนในประเทศอื่นๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญามาแต่เริ่มแรกอยู่แล้ว การสอบสวนเพิ่มเติมจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับญี่ปุ่น โดยพนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติมเองเช่นกัน ดังนั้นเมื่อเทียบอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมของไทยกับต่างประเทศย่อมเห็นได้ว่าของต่างประเทศพนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง ส่วนของไทยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยยังไม่เป็นอำนาจเดียวกัน โดยสมบูรณ์ เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้วพนักงานอัยการของไทยยังมีบทบาทในชั้นสอบสวนน้อยไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานหรือการใช้มาตรการบังคับ ทั้งนี้เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยพนักงานอัยการแทบจะไม่มีบทบาทในชั้นสอบสวนเลย ทั้งที่การสอบสวนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในอนาคต ซึ่งเมื่อศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องในต่างประเทศเห็นได้ว่าในประเทศส่วนใหญ่พนักงานอัยการมีบทบาทในสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มต้น คือ เริ่มตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวน การใช้มาตรการบังคับ ตลอดจนชั้นฟ้องคดี แต่ของไทยพนักงานอัยการกลับมีบทบาทเพียงเป็นผู้ก่อกองคดีเท่านั้น คือเป็นผู้ตรวจสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนว่าควรมีคำสั่งประการใด โดยจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือ สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ สอบสวนคดี หรือการใช้มาตรการบังคับเหมือนเช่นกับประเทศส่วนใหญ่ ทำให้การสอบสวน

ฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกันจึงไม่สอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ใช้ในประเทศไทย

ส่วนในประเทศอังกฤษการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ แบ่งแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน แต่ในชั้นสอบสวนพนักงานอัยการในอังกฤษสามารถตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาได้ ส่วนในการควบคุมพนักงานสอบสวนนั้นพนักงานอัยการในอังกฤษมีเพียงอำนาจแนะนำพนักงานสอบสวนเท่านั้นไม่มีอำนาจควบคุมหรือสั่งพนักงานสอบสวน ส่วนพนักงานสอบสวนในอังกฤษมีอำนาจกว้างขวางมากเพราะสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะทำการสอบสวนหรือไม่โดยไม่ต้องฟังคำแนะนำของพนักงานอัยการก็ได้ ดังนั้นเมื่อเทียบการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยกับอังกฤษเห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกันโดยการสอบสวนเป็นอำนาจของตำรวจ ส่วนการฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยและอังกฤษจึงเป็นการผิดระบบ เพราะการสอบสวนและฟ้องร้องไม่เป็นอำนาจเดียวกันตามระบบกล่าวหา

4.3 ปัญหาที่เกิดจากการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แบ่งแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยในระบบกล่าวหานี้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันจะแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ แต่ตามโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาของไทยกลับแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องเกือบเด็ดขาด จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลมากมาย โดยพิจารณาจากการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งสามารถวิเคราะห์เป็นประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากการที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มต้น คือ การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ การสอบสวน และการใช้มาตรการบังคับทางอาญา ได้แก่

(1) กรณีผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนในขั้นตอนของการจับของเจ้าพนักงานความเดือดร้อนที่ผู้ต้องหาได้รับเริ่มตั้งแต่การขอหมายจับ กล่าวคือ การจับเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาการจับจึงเป็นเรื่องสำคัญมากซึ่งอาจมีการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมได้ ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเจ้าพนักงานตำรวจสามารถร้องขอออกหมายจับต่อศาลได้เองโดยไม่ต้องได้รับการตรวจสอบการขอหมายจับจากพนักงานอัยการเหมือนกับต่างประเทศ

นอกจากนี้ในปัจจุบันการร้องขอหมายจับกระทำได้ง่ายมากโดยหากเห็นว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งมีเหตุอันควรและเจ้าพนักงานผู้ร้องขอออกหมายจับไม่อาจไปพบศาลได้ เจ้าพนักงานผู้ร้องขออาจร้องขอออกหมายจับต่อศาลทางโทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นที่เหมาะสมเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับได้²⁸² เห็นได้ว่าการร้องขอออกหมายจับในปัจจุบันกระทำได้ง่ายมากทั้งที่การจับเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ต้องหา (ผู้ถูกกล่าวหา) อย่างรุนแรง จำต้องกระทำอย่างละเอียดรอบคอบแต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเพียงแต่เจ้าพนักงานผู้ขอออกหมายจับอ้างว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถร้องขอออกหมายจับต่อศาลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้แล้ว โดยความจำเป็นที่กล่าวอ้างนั้นในความเป็นจริงอาจมิได้มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจสามารถใช้ดุลพินิจได้เองว่ากรณีไหนจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานอัยการแต่อย่างใด การกลั่นกรองการขอออกหมายจับในปัจจุบันจึงยังไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาเท่าที่ควร อีกทั้งยังนำไปสู่การใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าพนักงานมากขึ้นอีก

เมื่อศาลได้ออกหมายจับตามที่เจ้าพนักงานร้องขอแล้วย่อมทำให้เจ้าพนักงาน มีอำนาจจัดการตามหมายจับซึ่งในปัจจุบันการจัดการตามหมายจับยังเกิดปัญหา เช่น การใช้กำลังในการเข้าจับกุม หรือปัญหาการจับผิดตัว อย่างเช่น คดีเชอร์รี่แอน เจ้าพนักงานจับผิดตัวโดยไม่มีหลักฐานการกระทำผิดแต่อาศัยคำซักทอคดีที่เป็นเท็จเท่านั้น ทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาของไทย ส่งผลให้ผู้บริสุทธิ์บางรายต้องถูกขังอยู่ในเรือนจำและบางรายต้องเสียชีวิตในเรือนจำ เป็นต้น ดังนั้นในเรื่องของการขอหมายจับและการดำเนินการจับควรได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเคร่งครัด โดยจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ ทั้งจากพนักงานอัยการและจากศาลเป็นลำดับไป เพื่อให้เป็นหลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา

(2) กรณีผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนในขั้นตอนของการแจ้งข้อหาของเจ้าพนักงาน การแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำ เนื่องจากถือว่าผู้ถูกกล่าวหาในระบบกล่าวหาเป็น “ประธานในคดี” ในทางปฏิบัติเข้าใจว่า “ข้อหา” คือ ฐานความผิดซึ่งในความจริงแล้ว “ข้อหา” คือ การกระทำที่กล่าวหาหรือเรื่องที่กล่าวหาซึ่งก็คือเหตุการณ์ในอดีตที่ผู้ต้องหาได้ก่อขึ้น ส่วนการกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดฐานใดนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง โดยเหตุที่

²⁸² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 59.

เข้าใจว่าข้อหา คือ ฐานความผิด ในทางปฏิบัติจึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องหา กล่าวคือ พนักงานสอบสวนตั้งข้อหาสูงกว่าการกระทำที่ถูกล่ามทา หรือเพิ่มฐานความผิดอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องลงไป อันส่งผลไปถึงการควบคุมผู้ต้องหาในชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ การที่พนักงานสอบสวนขอหมายจับผู้ต้องหานั้นเนื่องจากฐานความผิดที่แจ้งแก่ผู้ต้องหา โดยหากแจ้งฐานความผิดที่มีโทษหนักก็สามารถขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาได้ยาวนานกว่า เช่น ผู้ต้องหากระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย แต่แจ้งข้อหาว่ามีความผิดฐานพยามฆ่า เป็นต้น เห็นได้ว่าสิทธิของผู้ต้องหาได้รับการกระทบกระเทือนอย่างมากโดยไม่มีเหตุจำเป็น ทั้งนี้ก็เนื่องจากการที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาที่หนักกว่าการกระทำความผิดที่แท้จริงก็เพื่อเป็นการสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน เสียมากกว่าโดยที่มิได้พยายามป้องกันการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องหาแต่อย่างใด

ในบางกรณีผู้ต้องหามิได้กระทำความผิดแต่เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจมิได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอย่างแท้จริง ดำเนินการแจ้งข้อหาไปโดยอาศัยจากแนวปฏิบัติหรือตัวอย่างคดีที่เคยกระทำมาก่อนแจ้งฐานความผิดที่มิได้มีองค์ประกอบที่ผู้ต้องหากระทำทำให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนจากการไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายของ เจ้าพนักงาน โดยไม่มีเหตุจำเป็นแต่อย่างใด ซึ่งการแจ้งฐานความผิดที่ผิดพลาดดังกล่าวอาจทำให้ผู้ต้องหาถูกขังตามหมายศาลได้ซึ่งถือว่าสิทธิของผู้ต้องหาถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง

(3) กรณีผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนจากการควบคุมและปล่อยชั่วคราวของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาแก่ผู้ถูกจับว่ากระทำความผิดแล้ว ผู้ถูกจับก็ตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ก็เพื่อความสะดวกในการฟ้องคดี เพราะการฟ้องคดีนั้นต้องมีตัวผู้ต้องหาอยู่ด้วย แต่เนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหาอย่างรุนแรง กฎหมายจึงไม่ต้องการให้พนักงานสอบสวนควบคุมผู้ต้องหาไว้เกินความจำเป็น โดยเมื่อครบกำหนดการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามที่กฎหมายกำหนดแล้วถ้ามีความจำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาต่อไปเจ้าพนักงานต้องนำตัวผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขออำนาจฝากขังผู้ต้องหา ซึ่งในทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอฝากขังเองโดยไม่ผ่านการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการทำให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก เพราะศาลไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างละเอียดว่า ความจำเป็นที่ต้องคุมขังผู้ต้องหา มีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนทั้งหมด คำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาที่พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลนั้นมักมีเหตุผลเดียว คือ การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จเท่านั้น และในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่ศาลจะทำการไต่สวนให้ได้ความอย่างละเอียด ซึ่งในทางปฏิบัติศาลทำได้แต่เพียงถามผ่านผู้ต้องหาว่าจะคัดค้านการขอฝากขังของพนักงานสอบสวนหรือไม่เท่านั้น และส่วนใหญ่ผู้ต้องหาไม่คัดค้านทั้งนี้เนื่องจากผู้ต้องหา

ไม่ทราบถึงสิทธิของตนตามกฎหมาย และศาลก็จำต้องอนุญาตไปตามคำร้องขอของพนักงานสอบสวนดังกล่าว

ส่วนในกรณีการปล่อยชั่วคราวนั้นแม้ตามกฎหมายพนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวได้ แต่ในทางปฏิบัติการปล่อยชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นไปได้ยากมาก เพราะพนักงานสอบสวนมักไม่ให้ความร่วมมือในการประกันตัว แม้เป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ ก็ตาม ซึ่งตรงกันข้ามการประกันตัวผู้ต้องหาในชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาลซึ่งเป็นไปโดยง่ายดาย

(4) กรณีผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนจากการสอบสวนซ้ำ จากแนวความคิดเกี่ยวกับหลัก *Ne bis in idem* หมายถึง บุคคลจะเดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกันไม่ได้ กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องในกรณีดังต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนได้

(ก) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
 (ข) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
 (ค) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(ง) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(จ) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(ฉ) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

กรณีเหล่านี้พนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวน ดังนั้นหากเกิดการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องกันขึ้นตาม (ก)-(ฉ) พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีอำนาจสอบสวน จึงทำให้มีการสอบสวนซ้ำกันระหว่างพนักงานสอบสวนด้วยกันเอง และทำให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งในการถูกสอบสวน เช่น ในคดีหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ในหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีจำหน่ายอยู่ทั่วประเทศทำให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่ที่วางจำหน่ายหนังสือพิมพ์²⁸³ และกรณีนี้ผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนในทุกท้องที่ทำให้พนักงานสอบสวนในทุกท้องที่มีอำนาจสอบสวน พนักงานสอบสวนในแต่ละท้องที่จึงทำการสอบสวนตามหน้าที่ของตนโดยในแต่ละท้องที่ทำการออกหมายเรียกผู้ต้องหาเพื่อให้มารับทราบข้อกล่าวหา กรณีเห็นได้ว่าการกระทำผิดของผู้ต้องหาเป็นการกระทำผิดครั้งเดียว

²⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2360/2523 หนังสือพิมพ์ของโจทก์พิมพ์ที่กรุงเทพมหานครและออกจำหน่ายทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งที่จังหวัดราชบุรีด้วย ถ้าหนังสือพิมพ์โจทก์พิมพ์ข้อความที่เป็นหมิ่นประมาทจำเลยก็ต้องถือว่าสถานที่ที่หนังสือพิมพ์ ของโจทก์ออกจำหน่ายทุกแห่งเป็นที่เกิดเหตุซึ่งความผิดเกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 22.

แต่ต้องถูกสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนหลายท้องที่ย่อมเป็นการขัดกับหลัก “บุคคลจะเดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกันไม่ได้” การที่พนักงานสอบสวนหลายท้องที่มีอำนาจสอบสวนและแต่ละท้องที่ก็ทำการสอบสวนตามหน้าที่ของตน แม้จะเป็นการชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนแต่กรณีนี้ถือว่าผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เพราะทำให้ผู้เสียหายต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับทราบข้อกล่าวหา ทั้งนี้ยังอาจซ้ำซ้อนกันในเรื่องการประกันตัวผู้ต้องหาทำให้ผู้ต้องหาต้องใช้หลักทรัพย์จำนวนมากในการประกันตัวตนเองเพราะในแต่ละท้องที่เขตอำนาจสอบสวนซ้ำกัน และหากผู้ต้องหาถูกฟ้องคดียังศาลผู้ต้องหาอาจถูกฟ้องต่อศาลในหลายเขตอำนาจได้ ย่อมทำให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกระทบกระเทือนอย่างมากและเกินความจำเป็น

(5) การที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวนมาแต่เริ่มต้นนอกจากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้ตามภาระหน้าที่ของตนแล้วยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเองอีกด้วย กล่าวคือ การที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงมาแต่เบื้องต้น กล่าวคือ ไม่ทราบว่าความผิดที่ผู้เสียหายมาร้องทุกข์นั้นเป็นความผิดฐานอะไร มีพยานหลักฐานอะไรที่เกี่ยวข้องบ้าง และจะกำหนดแนวทางการสอบสวนไปในทิศทางใด ใช้พยานหลักฐานใดบ้าง ในกรณีที่จำเป็นต้องร้องขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหา และมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ และไม่สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานที่ได้มาพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลแล้วหรือไม่

การที่พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าควบคุมการสอบสวนมาแต่เบื้องต้นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีอาจถูกบิดเบือนได้โดยง่าย เนื่องจากพนักงานอัยการทำได้เพียงพิจารณาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนกำหนดมาให้เบื้องต้นเท่านั้นเพราะการพิจารณาคดีในชั้นต่อๆ มา ไม่ว่าจะเป็นชั้นพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการหรือในชั้นศาล จะถูกจำกัดอยู่ในกรอบที่พนักงานสอบสวนกำหนดมาในเบื้องต้นเท่านั้น อีกทั้งพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมส่วนใหญ่เป็นพยานหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น ทำให้ส่งผลอย่างสำคัญต่อพนักงานอัยการในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อสั่งคดีของพนักงานอัยการ และโดยส่วนใหญ่พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีเพราะพยานหลักฐานที่ได้มาจะเป็นพยานหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น ส่วนหากกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นส่วนมากมาจากการที่ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการเข้ามาทำให้พนักงานอัยการมีโอกาสได้รับฟังพยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาซึ่งอยู่นอกสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการที่พนักงานอัยการไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงได้อย่างถ่องแท้ยังส่งผลถึงการใช้

ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการได้อีกด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการอาจสั่งฟ้องผู้บริสุทธิ์เป็นจำเลยในคดีอาญาได้อันถือเป็นความผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงของพนักงานอัยการ

ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล การที่พนักงานอัยการไม่สามารถกำหนดแนวทางในการวางรูปคดีมาแต่เริ่มแรกทำให้เกิดปัญหาในการสืบคดีในชั้นศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย และนำไปสู่การยกฟ้องของศาลในที่สุด และอาจทำให้จำเลยซึ่งเป็นผู้กระทำผิดจริงหลุดพ้นจากความรับผิดโดยความผิดพลาดที่เกิดจากการสอบสวนคดีและการไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดของพนักงานอัยการได้

ดังนั้นการที่พนักงานอัยการซึ่งโดยวิชาชีพเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินการพิจารณาคดีในชั้นศาลไม่สามารถมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงในคดีอาญามาตั้งแต่เบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดฐานความผิด การวางรูปคดี การให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในคดีอาญาเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของการค้นหาความจริงเพื่อพิจารณาสั่งคดีและในส่วนของการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลของพนักงานอัยการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ โดยหากขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลกระทบต่อแบบลูกโซ่ คือ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีในเกือบทุกขั้นตอน กล่าวคือ ในการส่งสำนวนและรับสำนวนการสอบสวน เนื่องจากการส่งสำนวนและรับสำนวนเป็นจุดเริ่มต้นของการประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ และเป็นจุดเริ่มต้นของอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้กำหนดเวลาไว้ว่าพนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการเมื่อไหร่ แต่กำหนดว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว”²⁸⁴ เห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้นการสอบสวนจะเสร็จสิ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานสอบสวน กรณีนี้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการมาก เพราะหากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาให้กับพนักงานอัยการ โดยเร็วอัยการย่อมมีเวลาในการตรวจสอบสำนวนได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ดีกว่าหรือในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะสั่งคดีไปในทิศทางใดจำต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมก็สามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ได้โดยไม่ต้องรีบร้อนเกินไป แต่โดยเหตุที่ไม่มีเวลากำหนดไว้ในส่วนของการส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการ

²⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 140.

พนักงานสอบสวนจึงมักส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการล่าช้า บางกรณีอัยการไม่มีเวลาเพียงพอในการที่จะกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเนื่องจากปัญหาอยู่ที่ว่าผู้ต้องหาได้ถูกฝากขังตามอำนาจศาลในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจนเกือบครบกำหนดฝากขังตามกฎหมายแล้วเพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีอำนาจร่วมกันในการขออำนาจศาลฝากขังผู้ต้องหา²⁸⁵ และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็มิได้กำหนดว่าพนักงานสอบสวนสามารถขออำนาจการฝากขังผู้ต้องหาได้จำนวนกี่ครั้ง ดังนั้น เมื่อการดำเนินคดีอาญาเริ่มโดยพนักงานสอบสวนพนักงานสอบสวนจึงมีสิทธิในการขออำนาจศาลฝากขังผู้ต้องหา ก่อน เมื่อพนักงานสอบสวนใช้ระยะเวลาฝากขังไปเท่าใดในระหว่างการสอบสวน อัยการก็มีอำนาจขอฝากขังผู้ต้องหาได้เท่ากับระยะเวลาที่เหลือจากที่พนักงานสอบสวนได้ใช้ไปแล้วเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนมากพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการเมื่อเหลือระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้ายตามกฎหมายทำให้พนักงานอัยการไม่มีเวลาเพียงพอในการกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร

ในการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาและมีอำนาจพิจารณาสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ตามแต่การสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวก็ยังคงสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อพนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมพนักงานสอบสวนก็จะให้ความสำคัญเป็นลำดับรองจากคดีที่ยังทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จ และในบางครั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีนั้นย้ายไปประจำการในท้องที่อื่น ส่งผลให้พนักงานสอบสวนผู้เข้ามารับผิดชอบงานต่อจากพนักงานสอบสวนคนเดิมไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างถ่องแท้เหมือนกับพนักงานสอบสวนคนเดิมส่งผลให้การสอบสวนเพิ่มเติมเป็นไปอย่างยากลำบากทำให้บางคดีพนักงานอัยการต้องให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนซ้ำแล้วซ้ำเล่า เนื่องจากการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะทำให้พนักงานอัยการส่งคดีไปในทางใดทางหนึ่งได้และอีกสาเหตุหนึ่งก็คือพนักงานอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเองได้จึงมีความจำเป็นต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้เมื่อการสอบสวนไม่เป็นไปตามความต้องการของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีในชั้นฟ้องร้องของพนักงานอัยการก็จะเกิดการล่าช้า และหากพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้หรือไม่ทำการสอบสวนให้ตรงตามความประสงค์

²⁸⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

ของพนักงานอัยการ ไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานอัยการทำได้เพียงแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไข หรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือในกรณีที่พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งไปยังหัวหน้าของพนักงานสอบสวนหรือทำความเข้าใจตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน²⁸⁶ เท่านั้น โดยถ้าหากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการพนักงานสอบสวนก็ไม่มีผลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด

2) ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ตามกฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษพนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมหรือปฏิบัติการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแล้วต่อมามีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติการการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าพนักงานอัยการไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการมีส่วนร่วมในการเริ่มต้นคดี

3) ปัญหาที่เกิดการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญากรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตในภาครัฐมีวิธีการเช่นเดียวกับคดีอาญา เพียงแต่ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ใต้สวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนแทนพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ส่วนการฟ้องคดีก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องจึงแยกออกจากกัน เช่นเดียวกันปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญาจึงเป็นปัญหาเดียวกันกับ

²⁸⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 27 (กรณีพนักงานสอบสวนบกพร่องหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง) “ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือ หรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไข หรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเข้าใจตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน.”

ที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้เกิดจากการที่ การสอบสวนและฟ้องร้อง
เกี่ยวกับคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา คือ แยกหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” และหน้าที่ “พิจารณาพิพากษา” ออกจากกัน และในระบบกล่าวหากระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสอบสวนฟ้องร้องต้องให้ความร่วมมือประสานงานกัน แต่ตามโครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกลับแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันเกือบเด็ดขาด กล่าวคือ อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนส่วนอำนาจฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน แม้ว่าในปัจจุบันพนักงานอัยการจะมีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยกฎหมายได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการในการสอบสวนความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร และการสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อันตรายแก่เจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวนส่วนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนยังคงเป็นพนักงานสอบสวน เช่นเดิมซึ่งเห็นได้ว่าพนักงานอัยการเข้าไปเพื่อถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนเท่านั้นมิได้เข้าไปในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่ถือเป็นนิमितหมายอันดีเนื่องจากเห็นได้ว่านักกฎหมายเริ่มเล็งเห็นแล้วว่าการที่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนโดยไม่มีถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรภายนอกก่อให้เกิดความเสียหายในการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญาเป็นอย่างมากจึงพยายามแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเพื่อให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเข้าไปมีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนมากขึ้น โดยการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการถามปากคำเด็กที่เป็ผู้เสียหาย เป็นพยาน เป็นผู้ต้องหา และการชี้ตัวผู้ต้องหาของเด็ก หรือเข้าร่วมทำสำนวนการชันสูตรพลิกศพเพราะเห็นว่าเป็นคดีที่มี

ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ สมควรให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและการสอบสวนคดีดังกล่าวด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น อันถือว่าเป็นการเล็งเห็นถึงความสำคัญในบทบาทของพนักงานอัยการเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพราะแม้จะให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในคดีอาญามากขึ้นแต่ก็เป็นเพียงผู้ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนมิใช่เข้ามาในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นเงื่อนไขหลักในการดำเนินคดีอาญาตามภารกิจขององค์กรอัยการแต่อย่างใด เพราะผู้รับผิดชอบในการสอบสวนก็ยังเป็นพนักงานสอบสวนมิใช่พนักงานอัยการ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงยังไม่เป็นอำนาจเดียวกันเป็นแต่เพียงแนวโน้มที่อาจเป็นอำนาจเดียวกันเท่านั้นซึ่งเป็นเรื่องของอนาคตที่ไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่

เมื่อศึกษาถึงการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดี คือ อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีให้เพราะเห็นว่าคดีไม่มีข้อมูลพอฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีมีข้อมูลพอฟ้องก็มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ ทั้งนี้เห็นได้ว่าการที่ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีให้ นั้นเป็นเพราะองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐอยู่แล้วทั้งเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองในความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ ส่วนเหตุที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้อาจเป็นเพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริงเองและเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นคดีระดับชาติ มีรายละเอียดและข้อมูลเป็นจำนวนมากและซับซ้อน ดังนั้นการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริงเองฟ้องคดีย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการฟ้องคดีได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ต้องอัยการไม่ฟ้องคดีให้เท่านั้น อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมิใช่อำนาจฟ้องคดีโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ดังนั้นการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีความเป็นอำนาจเดียวกันตามระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ในคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ การที่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและมีอำนาจฟ้องคดีพิเศษนั้น นอกจากจะเป็นการเข้าไปเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแล้ว ยังทำให้พนักงานอัยการสามารถทราบข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีมาแต่เบื้องต้น สามารถใช้มาตรการบังคับทางอาญาได้อย่างเหมาะสม และง่ายต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาล และยังเป็นหลักประกันในความเป็นเอกภาพปลอดจากการถูกคุกคามทางการเมือง ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนได้อย่างเต็มที่ตามภารกิจขององค์กรอัยการ การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษจึงมีความเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ส่วนคดีการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่วนผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี คือ พนักงานอัยการ การสอบสวนและฟ้องร้องในคดีการทุจริตในภาครัฐจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน

ทั้งเมื่อพิจารณาถึงความ เป็นอำนาจเดียวในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในต่างประเทศเห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ เช่น ในเยอรมัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นเหตุผลที่กฎหมายญี่ปุ่นบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพราะ พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้ถูกต้องหลังจากที่มีการพิจารณาตัวอย่างรอบคอบเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พนักงานอัยการเป็นนักกฎหมายโดยวิชาชีพ พนักงานอัยการมีสภาพเป็นอิสระ และพนักงานอัยการมีความร่วมมือที่ดีกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน ส่วนตำรวจเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น

ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์ และยึดหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด เดิมการฟ้องคดีอาญาเป็นหน้าที่ของตำรวจ โดยตำรวจจะอ้างทนายความเพื่อให้ดำเนินคดีในชั้นศาลให้ ต่อมาเห็นว่าทำให้ตำรวจสามารถฟ้องคดีเองได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหลายประการ เช่น ปัญหาการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา ปัญหาการปกปิดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาเพื่อต้องการผลสำเร็จในการลงโทษ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการฟ้องคดีต่อศาลอีกด้วยเนื่องจากสถานีตำรวจแต่ละแห่งมีนโยบายการฟ้องคดีที่ไม่เหมือนกัน จึงได้จัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษ Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นทำหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและมีสิทธิเด็ดขาดที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา และมีแนวโน้มว่าในอังกฤษ CPS จะเข้ามามีอำนาจและบทบาทในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนขาดการควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยลำพังทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม ขาดความเป็นธรรม และไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กระทบต่ออำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นถ้าให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาททั้งในการ

สอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญานอกจากจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลแล้วยังสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนและยังสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกอาชญากรรมกระเทือนจากการใช้อำนาจของตำรวจและพนักงานสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

การที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเป็นสำนวนขึ้นมา ก็เพื่อประโยชน์แก่การที่พนักงานอัยการจะได้พิจารณาเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาและโดยปกติแล้วในการรับฟังสำนวนการสอบสวนในชั้นศาลต้องรับฟังประกอบกับพยานหลักฐานอื่น ดังนั้นการที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและฟ้องคดีเอง ย่อมทำให้ทราบข้อเท็จจริงในคดีอย่างถ่องแท้ การพิจารณาสำนวนการสอบสวนเพื่อฟ้องร้องก็จะทำได้รวดเร็วและถูกต้องมากขึ้นและยังสามารถตัดปัญหาที่เกิดจากการสอบสวนเพิ่มเติมได้ อีกทั้งสำนวนการสอบสวนยังจะได้รับความเชื่อถือในชั้นศาลเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาข่มขู่ได้ว่า เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งยังเป็นองค์กรที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากองค์กรอัยการมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาทั้งจากองค์กรภายนอกและองค์กรภายใน ดังนี้

1) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน องค์กรอัยการแม้จะเป็นองค์กรอิสระแต่การบริหารงานภายในเป็นระบบบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการ เช่น อัยการจังหวัด อัยการพิเศษฝ่ายคดี รองอธิบดีอัยการเขต อธิบดีฝ่ายคดีอาญา รองอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด และคณะกรรมการอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ดังนั้นหากให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนก็ต้องถูกควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในของพนักงานอัยการเอง

2) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีผู้เสียหายก็มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ กรณีหากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีและฟ้องคดียังศาลหากผู้เสียหายไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการผู้เสียหายอาจร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการได้ หรือกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วต่อมาพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอถอนฟ้องถ้าเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินไม่ตัดอำนาจผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีนั้นใหม่ ถ้าเป็น

คดีความผิดต่อส่วนตัวถ้าพนักงานอัยการถอนคดีไปโดยมิได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหายไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่เช่นกัน เท่ากับว่าผู้เสียหายสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการได้โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจไว้ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายไว้อย่างสมบูรณ์

(2) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีและถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดี กรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวน การสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเพราะหากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีและฟ้องคดียังศาลย่อมมีศาลและผู้เสียหายทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการได้อยู่แล้ว

(3) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาล กล่าวคือ ถ้าศาลไม่เชื่อในคำฟ้องของพนักงานอัยการว่ามีมูลจริงหรือไม่ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องได้ และเมื่อคดีมีมูลหรือกรณีศาลมิได้สั่งไต่สวนมูลฟ้องศาล ศาลก็สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการโดยผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีได้

(4) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรเอกชน กล่าวคือ สื่อมวลชน ทั้งทางหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ หรือ สื่ออินเทอร์เน็ต มีสิทธิเสนอแนะและวิพากษ์วิจารณ์ ติดตามการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นหากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาย่อมทำให้สามารถอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมในทางอาญาได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้สามารถเชื่อมโยงประสานงานระหว่างพนักงานตำรวจและศาล ทั้งนี้เนื่องจากในระบบกล่าวหาการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องถือเป็นกระบวนการเดียวกัน จะแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้เจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องทุกองค์กรต้องร่วมมือประสานงานกันซึ่งเห็นได้ว่าในนานาอารยประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับประเทศไทยการดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานอัยการ โดยพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล การที่พนักงานอัยการสามารถทราบข้อเท็จจริงมาตั้งแต่เริ่มคดีย่อมทำให้การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและหน้าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น และการที่พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและความชำนาญในการดำเนินคดีในชั้นศาลและ

พนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ซึ่งเป็นผู้มีความชำนาญในการค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน มีเทคนิค วิธีการ เครื่องมือ ความรู้ความชำนาญในการดำเนินการในชั้นแสวงหาพยานหลักฐาน ทำงานร่วมกันโดยให้พนักงานอัยการควบคุมการสอบสวนและให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในต่างประเทศ ไม่ค่อยมีปัญหามากนัก แต่สำหรับประเทศไทยแม้ประเทศไทยดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา เหมือนต่างประเทศแต่กลับแบ่งแยกอำนาจสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างชัดเจนทำให้ พนักงานสอบสวน (ตำรวจ) และพนักงานอัยการขาดความร่วมมือประสานงานกัน ขาดการถ่วงดุล อำนาจซึ่งกันและกัน และกลายเป็นการทำงานแบบต่างคนต่างทำ และในที่สุดนำไปสู่ปัญหา มากมายที่ทำให้กระทบถึงความศักดิ์สิทธิ์ในการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา

5.2 ข้อเสนอแนะ

การที่โครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกอำนาจ การสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันทำให้พนักงานอัยการมีบทบาทน้อยมากในการค้นหาความจริง ในชั้นสอบสวนคดีอาญา ทั้งที่การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกออกจาก กันไม่ได้เพราะวัตถุประสงค์หลักของการสอบสวนก็เพื่อการฟ้องคดีและการดำเนินคดีของ พนักงานอัยการในชั้นศาล และการที่ให้พนักงานสอบสวนแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน คดีอาญาโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการ ดำเนินคดี สิทธิของผู้ต้องหาอาจถูกระทบกระเทือนโดยไม่จำเป็น และส่งผลกระทบต่อ การฟ้องคดี และการดำเนินคดีในชั้นศาลของพนักงานอัยการได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรให้พนักงาน อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ

1) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการเข้ามาบทบาท ในการดำเนินคดีชั้นสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ให้มีอำนาจรับคำร้อง ทุกข์ กล่าวโทษ มีอำนาจพิจารณาการใช้มาตรการบังคับของเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจในการ กำหนดฐานความผิด ควบคุมดูแลการสอบสวน ดำเนินการสอบสวน พิจารณาว่าการสอบสวนเสร็จ ลิ้นแล้วหรือไม่ โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการดำเนินคดีในชั้น เจ้าพนักงาน ดังนี้

(1) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันพนักงานอัยการไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงใน คดีมาแต่เริ่มแรกควรแก้ไขให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยถ้าคำร้องทุกข์ กล่าวโทษตำรวจเป็นผู้รับไว้ ต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบเพื่อทำการพิจารณาเบื้องต้นว่า ควรดำเนินคดีต่อไปหรือไม่

(2) การสอบสวนเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในสิ่งคดี การฟ้องคดี และการดำเนินคดีในชั้นศาลของพนักงานอัยการจึงควรให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอย่างละเอียดเห็นควรแก้ไขให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลการสอบสวนทั้งหมดโดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

ให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบสำนวนการสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการพิจารณาหรือให้พนักงานสอบสวนทำการรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับคดีเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถทราบความเคลื่อนไหวในคดีได้ตลอดเวลาหรือหากพนักงานอัยการสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมต้องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

เพื่อให้สำนวนการสอบสวนมีความน่าเชื่อถือควรให้พนักงานอัยการแนะนำสั่งการเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนโดยให้พนักงานสอบสวนนำบันทึกการแนะนำและสั่งการของพนักงานอัยการรวมเข้าสำนวนไว้เพื่อเป็นหลักฐาน

กรณีที่เป็นคดีที่มีความสำคัญ ชับซ้อน หรือเป็นคดีที่กระทบถึงสภาพจิตใจ ของคนหมู่มาก หรือเป็นคดีที่มีโทษสถานหนัก เช่น คดีที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต อาจกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาควบคุมดูแลการสอบสวนอย่างใกล้ชิดหรือเข้ามาทำการสอบสวนด้วยตนเอง

(3) ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับ เช่น การขอออกหมายจับ หมายค้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันให้พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอออกหมายจับ หมายค้น ต่อศาลได้เองโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบการร้องขอออกหมายจากพนักงานอัยการแต่อย่างไรก็ตามผู้ต้องหาไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรและยังส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกในทางอาญาอีกด้วยเห็นควรแก้ไขให้พนักงานอัยการเข้ามาบทบาทในการพิจารณาการขอออกหมายจับและหมายค้น โดยให้พนักงานอัยการสามารถร้องขอออกหมายจับและหมายค้นต่อศาลได้ และหากผู้ร้องขอออกหมายจับ หมายค้นเป็นพนักงานสอบสวนต้องยื่นคำร้องขอออกหมายผ่านพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการสามารถยับยั้งคำร้องขอออกหมายนั้นได้ถ้าเห็นว่าการขอออกหมายนั้นไม่มีเหตุผลสมควร

(4) ในส่วนของการอำนาจการร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาได้ร่วมกันทำให้กระทบถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการเพราะพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มคดีจึงเป็นผู้ใช้สิทธิในการออกหมายจับได้ก่อนโดยอ้างเหตุว่า

การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จและเมื่อสำนวนการสอบสวนมาถึงพนักงานอัยการซึ่งอาจเหลือระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้ายทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้ถี่ถ้วนได้ เห็นควรแก้ไขให้พนักงานสอบสวนทำคำร้องขอต่อพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการ โดยตนเองเป็นผู้ร้องขอออกหมายขังผู้ต้องหาต่อศาล

2) ควรให้มีการกำหนดแนวทางความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างอัยการกับตำรวจ เพื่อให้อัยการและตำรวจมีความร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและทำให้สามารถเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของกันและกันในการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างถูกต้องเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน ดังนี้

(1) อัยการและตำรวจต้องร่วมมือกันทำงานกันอย่างใกล้ชิด และเชื่อถือไว้วางใจกันอย่างเต็มที่ โดยเมื่อมีคดีเกิดขึ้นจะต้องมีการบอกกล่าวให้ทราบกัน

(2) อัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องทั้งหมด โดยความช่วยเหลือของพนักงานสอบสวน และหากเห็นว่ากรณีใดพนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการเองได้โดยลำพังก็ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

(3) พนักงานสอบสวนต้องทำหน้าที่คลี่คลายเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่อัยการมิได้ออกคำสั่งใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้พนักงานสอบสวนต้องเป็นผู้กำหนดวิธีการและขอบเขตของการดำเนินการของตนตามสมควร

(4) ตำรวจต้องแจ้งให้อัยการทราบโดยเร็วเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่ตนได้รับทราบและเกี่ยวกับมาตรการที่ตนได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว

(5) พนักงานอัยการต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบถึงการเริ่มดำเนินคดีใดคดีหนึ่ง

(6) หลังจากเสร็จสิ้นการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนจัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนพร้อมสำนวนไปยังอัยการโดยเร็วที่สุด แต่หากการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการจัดส่งสิ่งที่ได้จากการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเมื่อพนักงานอัยการขอให้ส่ง

(7) พนักงานอัยการอาจดำเนินการสอบสวนคดีใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเอง หรืออาจกำหนดให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนก็ได้ พนักงานอัยการอาจออกคำสั่งเฉพาะกรณีเกี่ยวกับชนิดและวิธีการดำเนินการสอบสวนอย่างไรๆ โดยพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถในทางวิชาการของพนักงานสอบสวนด้วย และในการนี้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

(8) ในการปฏิบัติหน้าที่ถ้าพนักงานอัยการต้องกระทำในขอบเขตของการดำเนินคดีอาญาที่มีใช้การสอบสวนดำเนินคดี และที่เป็นหน้าที่ของอัยการในเรื่องอื่นๆ ที่กฎหมายระบุว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ ให้พนักงานสอบสวนให้ความร่วมมือแก่พนักงานอัยการด้วย โดยพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการตามคำขอของพนักงานอัยการ

3) เห็นได้ว่านอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และคดีการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีด้วย และโดยเหตุที่พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้ฟ้องคดีแต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีดังกล่าวมาตั้งแต่เริ่มแรก กล่าวคือ

(1) คดีพิเศษ และคดีการทุจริตในภาครัฐส่วนมากจะเป็นคดีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีประสบการณ์ มีกลวิธีในการกระทำความผิดที่แยบยล ในการเคลื่อนย้าย ปกปิด พยานหลักฐานต่างๆ ในคดี ทำให้ยากต่อการสืบสวนและสอบสวน ควรแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการเข้าไปประจำในหน่วยงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการปรึกษาพนักงานอัยการได้ตลอดเวลา เพื่อกำหนดแนวทางในการแสวงหาพยานหลักฐาน วิธีการแสวงหาพยานหลักฐาน และการรวบรวมพยานหลักฐาน ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(2) ในคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเห็นได้จากการที่สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเมื่อขึ้นมาสู่ชั้นพิจารณาสิ่งคดีของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปรากฏว่าพนักงานอัยการกลับมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ทำการสอบสวนคดีเพิ่มเติม ย่อมแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการมิได้ทำหน้าที่ในการสอบสวนในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรอัยการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการมิได้ตระหนักว่าตนทำหน้าที่ในฐานะที่ตนเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญา การดำเนินการใดๆ ของพนักงานอัยการย่อมต้องผูกพันองค์กรอัยการ ดังนั้น พนักงานอัยการต้องพยายามปรับทัศนคติในการทำงาน พยายามทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งต้องเข้าร่วมทำการสอบสวนอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

ส่วนคดีการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีบทบาทในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) น้อยมาก ทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาดังกล่าวในชั้นศาล เห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยให้พนักงานอัยการเข้าควบคุมการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องปรึกษาพนักงานอัยการในทุกขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันการสั่งไม่ฟ้องคดีในชั้นฟ้องร้องและการยกฟ้องในชั้นศาล

(3) จัดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกันและกันได้อย่างถูกต้องเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน