

เอกภาพการสอบสวนในคดีอาญา UNITY OF CRIMINAL INQUIRY

ภาวิณี หาญธงชัย

Pavinee Hanthongchai

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : pavinee.h@dome.tu.ac.th

Graduate student of Master of Laws Program in Criminal Law,

Faculty of Law, Thammasat University : pavinee.h@dome.tu.ac.th

Received : June 17, 2021

Revised : August 23, 2021

Accepted : August 31, 2021

บทคัดย่อ

การสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อันมีเจตนารมณ์ในการค้นหาความจริงเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในสังคม ซึ่งตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐองค์กรเกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในดำเนินการและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาความเป็นมาของอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของไทย พบว่า ระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพและขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนมีข้อบกพร่องหลายประการ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาการขาดเอกภาพและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทย เพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จากผลการวิเคราะห์ เห็นว่า ประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสอบสวนให้เป็นไปตามหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันและมุ่งพัฒนาระบบการสอบสวนให้องค์กรที่เกี่ยวข้องร่วมมือในการค้นหาความจริง ตามหลักการสอบสวนสากล โดยให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนและให้พนักงานอัยการมีบทบาทควบคุมการสอบสวนหรือสามารถเข้าร่วมการสอบสวนได้ เพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจสอบสวนอย่างเหมาะสม ตลอดจนเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน อันนำไปสู่ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

คำสำคัญ

การสอบสวน, การค้นหาความจริง, ความเป็นเอกภาพ, การตรวจสอบถ่วงดุล

ABSTRACT

An inquiry is an essential step of criminal justice process which aims to conduct fact-finding for prevention and suppression of crime. According to the state prosecution principles, the related state

agencies shall unitedly collaborate in criminal action and suppression. According to the study on Thailand's background of the criminal inquiry, the finding of Thailand's criminal inquiry system indicated that there was still lack of unity and lack of proper checks and balance between the related agencies, resulting in several faults in collection of evidence in inquiry stage. Therefore, this article aims to study the problems of lack of unity and checks and balances in Thailand's criminal inquiry, in order to analyze a problem-solving guideline according to the related laws through a comparative study on the criminal inquiry system of France, Germany, England, and United States of America. According to the analysis, Thailand should amend the laws relating to the processes in inquiry stage to conform with the principle of inquiry and prosecution, to be the same process. This article also aims to develop the inquiry system to ensure that the related government agencies shall collaborate in fact-finding pursuant to the principle of international inquiry. An inquiry official shall have an authority on an inquiry and a public prosecutor shall play a role in supervision the inquiry or can participate in inquiry to efficiently collect the evidence for the proper checks and balances on exercising the inquiry power, and as a security of fairness and protection of liberty and rights of people, bringing about to the reliance on the process of judgement.

Keywords

Inquiry, Fact-finding, Unity, Checks and Balances

บทนำ

การสอบสวนเปรียบเทียบต้นธารกระบวนการยุติธรรม อันเป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดความบริสุทธิ์และนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ¹ การสอบสวนจึงเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนจึงเป็นบุคคลแรกตามกฎหมายเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเมื่อเกิดการกระทำความผิด จึงต้องปฏิบัติภายใต้กรอบบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด² หากดำเนินการสอบสวนโดยไม่มีอำนาจหรือรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบแล้ว ก็จะส่งผลให้การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง

จากการศึกษาพบว่า ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยมีปัญหาทางข้อกฎหมายและทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะบทบาทของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง และพนักงานอัยการ³ ด้วยระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยที่แบ่งแยกความรับผิดชอบในการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน จึงทำให้พนักงานอัยการมีเพียงหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองพยานหลักฐานตามสำนวนเท่านั้น การที่กฎหมายไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการค้นหาความจริง ล้วนเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และพิจารณาสิ่งคดี เพราะหากพนักงานอัยการมีอำนาจในการกำกับควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้นทางย่อมทำให้การค้นหาความจริงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนให้กระทำการอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและหลักประกันสิทธิเสรีภาพและคามยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด รวมทั้งพยานบุคคล ดังนั้น ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนหรือควบคุมกำกับกับการสอบสวนอย่างเหมาะสม

แนวทางปฏิรูปการสอบสวนคดีอาญาของไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเพียงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ได้มีการแก้ไขปัญหในระดับโครงสร้างทั้งระบบ ด้วยโครงสร้างระบบราชการของไทยที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนาน มุมมองในการแก้ไขปัญหาก็เป็นการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญยิ่งกว่าเป้าหมายที่แท้จริงของกระบวนการยุติธรรม⁴ จึงส่งผลให้มีแนวทาง การดำเนินการของแต่ละองค์กรชั้นสอบสวนมีลักษณะแตกต่างกันออกไปและขาดความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ เห็นได้จากบทบาทของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทยที่หลากหลายไม่ได้จำกัดเฉพาะพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้มีอำนาจสอบสวนคดี

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “ การสอบสวน หมายรวมถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ”

² จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, *หลักและทฤษฎีการสอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 1.

³ กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, *การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม : ใครควรมีอำนาจสอบสวน* (กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ 2560) 20.

⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ‘การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา’ วารสารบัณฑิตย 64, 59.

อาญาด้วย⁵ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศไทยแก้ไขและระบบสอบสวนคดีอาญาให้เป็นเอกภาพ โดยเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการให้สามารถเข้าร่วมค้นหาความจริงได้ตั้งแต่ต้นตามแนวทาง ระบบสอบสวนสากล บทความนี้จึงได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการสอบสวน ปัญหาการขาดเอกภาพและการขาดตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบบทบาทขององค์กรที่มีอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีถึงแนวทางการปรับปรุงระบบงานสอบสวนคดีอาญาของไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาระบบงานสอบสวนคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเอกภาพการสอบสวน

หลักการค้นหาความจริงเป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายถึงแนวทางการสอบสวนควรเกิดจากความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนและพนักงานอัยการจะต้องมีความสัมพันธ์การร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการค้นหาความจริงและกลั่นกรองมูลเหตุของคดีให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และไม่ควรมุ่งหวังในการค้นหาความจริงในชั้นศาลเท่านั้น เพราะหากการสอบสวนมีความบกพร่องแล้วย่อมส่งผลให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาตามข้อเท็จจริง เนื่องจากการพิจารณาในชั้นศาลอาศัยพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนมาประกอบการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอยู่เสมอ ดังนั้น ขั้นตอนการสอบสวนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ หากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดำเนินการโดยมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยต่อหลักค้นหาความจริงเสียแล้ว อีกทั้งขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมแล้ว ย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา การบังคับใช้กฎหมายอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม⁶

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ปรากฏในแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors)⁷ องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้กำหนดบทบาทการดำเนินคดีอาญาในชั้นการสอบสวน โดยกำหนดให้มีบทบาทของพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา อันเป็นบทบาทในเชิงรุก

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน”

⁶ จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช (เชิงอรรถ 1) 151-152.

⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ, และณัฐวสา ฉัตรไพฑูริย์, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2551) 152.

เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม⁸ อีกทั้ง พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีนี้ ต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมและประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการยุติธรรม⁹ ด้วยแนวทางดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการกำหนดบทบาทในเชิงรุกของพนักงานอัยการของในหลายประเทศเกี่ยวกับบทบาทการดำเนินคดีอาญามากขึ้นมากกว่าการฟ้องคดีอาญาและพัฒนาบทบาทระบบสอบสวนให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนและรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมตรวจสอบค้นหาความจริง¹⁰ และเจ้าพนักงานผู้มีความอำนาจดำเนินคดีอาญาขั้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) คือ พนักงานอัยการ ซึ่งมีบทบาทรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ โดยเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการ แต่การดำเนินคดีอาญาขั้นก่อนฟ้องของไทยในทางปฏิบัติได้แยกความรับผิดชอบเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนก่อน แล้วต่อด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งการแบ่งแยกความรับผิดชอบในทางปฏิบัติเช่นนี้แตกต่างจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ¹¹

หากพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของไทยในปัจจุบันเป็นระบบไต่สวน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ตั้งแต่กำหนดฐานความผิด ตั้งรูปคดี และกำหนดประเด็นการสอบสวน โดยการสอบสวนจะไม่กระทำโดยเปิดเผย แต่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วยก็ได้ และเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะสรุปความเห็นว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ผู้ต้องหา หรืองดการสอบสวน ก่อนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ¹² ด้วยการดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลให้พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณา

⁸ Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 11. “Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings, including institution of prosecution and, where authorized by law or consistent with local practice, in the investigation of crime, supervision over the legality of these investigations, supervision of the execution of court decisions and the exercise of other functions as representatives of the public interest”

⁹ Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 12. “Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to ensuring due process and the smooth functioning of the criminal justice system”

¹⁰ คณิต ญ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 95.

¹¹ เฟิงอ่าง 93.

¹² มานะ เมาะช่วย, ‘ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศ อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย’ (ดุสิตนิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 35.

พยานหลักฐานตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น แม้อาจมีบางมาตรการกฎหมายที่พนักงานอัยการอาจจะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในสำนวนมากยิ่งขึ้น เช่น พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ แต่ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอ อีกทั้งปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีบ่อยครั้งที่พนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนตามสมควร¹³

2. ระบบสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ

ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการสอบสวนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในหลายประเทศพยายามจะพัฒนาระบบการสอบสวนให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและมุ่งสร้างกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ในต่างประเทศได้เล็งเห็นความสำคัญของการกระทำของรัฐที่ต้องอยู่พื้นฐานของหลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวองค์กรสหประชาชาติจึงได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญามุ่งกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญามากกว่าการฟ้องคดีอาญา พร้อมทั้งพัฒนาระบบสอบสวนให้สอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติที่กำหนดให้อัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนและรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา รวมถึงการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาฝรั่งเศสเป็นระบบที่เป็นยอมรับของสากล เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเกิดจากความร่วมมือขององค์กรเกี่ยวข้องในการค้นหาความจริงที่เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความเชื่อมโยงกันตามหลักการการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการ ซึ่งองค์กรซึ่งทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ได้แก่ ตำรวจฝ่ายคดี¹⁴ และผู้พิพากษาสอบสวน¹⁵ และการสอบสวนจะอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการทั้งระบบ¹⁶ ตั้งแต่เริ่มคดีการไต่สวนการบังคับ เช่น การตรวจคน การควบคุม การจับ และการขัง ที่จะต้องถูกตรวจสอบกลับกรองจากพนักงานอัยการก่อนการออกคำสั่งของศาล พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมสอบสวนได้หากเห็นสมควร และตำรวจฝ่ายคดีไม่ได้ทำการสอบสวนและไต่สวนการบังคับดังกล่าวไปโดยลำพัง แต่มีพนักงานอัยการที่มีบทบาทเชิงรุกเข้ามาควบคุมทิศทางการสอบสวน¹⁷ เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อการพิจารณาในชั้นศาล นอกจากนี้แล้วนั้น ฝรั่งเศสมีตำรวจทางปกครองซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและไม่ได้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการการใช้อำนาจในการป้องกัน การกระทำความผิด โดยการวางมาตรการไว้ล่วงหน้าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แตกต่างจากตำรวจทางคดีมีจุดมุ่งหมายที่จะสอบสวนและนำตัวผู้กระทำความผิดมา

¹³ คณิต ธี นคร, *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2551) 64 - 65.

¹⁴ อุทัย อาทิวา, 'ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส' ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง 2554) 74-77.

¹⁵ อุทัย อาทิวา, 'ผู้พิพากษาไต่สวน' ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง 2554) 185.

¹⁶ มานะ เพลาะช่วย (เชิงอรธ 12) 200.

¹⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์, 'อัยการฝรั่งเศส' ใน *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ* (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ 2526) 23.

ให้ศาลพิจารณาลงโทษ ดังนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาฝรั่งเศสที่เกิดจากการร่วมมือของรัฐตามหลักอำนาจสอบสวนเป็นเดียวในการค้นหาความจริงในคดีอาญาร่วมกันจึงทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสเป็นมีประสิทธิภาพและเป็นต้นแบบที่หลายประเทศนำไปปรับใช้

2.2 การดำเนินคดีอาญาของเยอรมนีเป็นหน้าที่ของรัฐ ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนจึงฟ้องคดีได้อย่างจำกัด โดยอัยการของเยอรมนีมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในการสอบสวนและฟ้องร้อง พนักงานอัยการกับตำรวจมีความร่วมมือและประสานงานกันสามารถเชื่อถือไว้วางใจกันได้เต็มที่ในปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนีได้บัญญัติให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจตลอดกระบวนการ เช่น ตำรวจต้องมีการรายงานให้พนักงานอัยการทราบว่ามีกรกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น หรือการใช้มาตรการทางอาญาในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ตำรวจต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบในเหตุผลที่ใช้มาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ ในกระบวนการสอบสวน คดีอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยการสอบสวนจะไม่มุ่งหาแต่พยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด แต่ให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานในแง่ดีของผู้ถูกกล่าวหาด้วย¹⁸ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของเยอรมันมีความเป็นเอกภาพ โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมกำกับกับการสอบสวน ตามหลักการการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

2.3 ระบบดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของอังกฤษ มีลักษณะแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันชัดเจน กล่าวคือ สำนักงานอัยการของอังกฤษ (Crown Prosecution Service) มีหน้าที่รับผิดชอบฟ้องคดีและมีตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด¹⁹ ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนและมาตรการบังคับ การตรวจคน จับกุม ควบคุม ปล่อยตัวชั่วคราว สอนการพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและการฟ้องคดีเป็นหน้าที่รับผิดชอบของพนักงานอัยการคล้ายกับระบบของประเทศไทย แต่โครงสร้างองค์กรตำรวจของอังกฤษจะมีลักษณะพิเศษโดยแยกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนออกเป็นหลายฝ่าย อาทิเช่น พนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ควบคุมตัว เจ้าหน้าที่คุ้มกัน ตามแนวคิดที่เห็นว่าการรวบรวมพยานหลักฐานกระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจหลายฝ่ายจะเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันและเป็นการป้องกันการทุจริตหรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จากการศึกษาพบว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างการสอบสวนและการฟ้องคดีของอังกฤษนั้น มีนักวิจัยทางกฎหมายได้วิจารณ์ข้อเสียของการไม่มีอำนาจของพนักงานอัยการเข้าไปควบคุมการสอบสวนว่าส่งผลให้มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ²⁰

2.4 ระบบดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานได้ใช้หลักการแยกสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องคดีอาญา ซึ่งอำนาจสอบสวนคดีอาญาเป็นขององค์กรตำรวจแยกจากอำนาจสอบสวนเป็นของพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม การสอบสวนของสหรัฐอเมริกาก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยตำแหน่ง อีกทั้ง กฎหมายได้บัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการร่วมสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนได้ในคดีสำคัญเพื่อประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐาน²¹ นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้การจัดการ

¹⁸ คณิต ฒ นคร, 'ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน' ใน *รวมบทความวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร* (ห้างหุ้นจำกัดพิมพ์อักษร 2540)

¹⁹ คณิต ฒ นคร (เชิงอรรถ 10) 92.

²⁰ มานะ เผาะช่วย (เชิงอรรถ 12) 197.

²¹ น้ำแท้ มีบุญสร้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์สุตราไพศาล 2554) 9.

เรื่องหมายจับและหมายค้นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการตรวจค้นและการจับกุมของตำรวจได้²² แม้สหรัฐอเมริกาจะมีระบบงานสอบสวนรับผิดชอบโดยเจ้าพนักงานตำรวจ แต่กฎหมายก็มีกลไกให้พนักงานอัยการเข้ามาตรวจสอบหรือกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจได้ในบางกรณี

จากการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ระบบสอบสวนคดีอาญาส่วนใหญ่มีความเป็นเอกภาพและอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเป็นหลัก หรือหากเป็นประเทศที่ระบบงานสอบสวนรับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจก็มีกลไกให้พนักงานอัยการเข้ามาตรวจสอบหรือกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจได้ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏบทบาทอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายปกครองแต่อย่างใด จะมีเพียงแต่อำนาจสืบสวนในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น ตำรวจทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส ที่ดำเนินการสืบสวนจับกุมในเบื้องต้นและนำส่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแก่พนักงานสอบสวน เพื่อเป็นรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน²³ สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจสอบสวนของต่างประเทศได้กำหนดให้พนักงานอัยการในเข้ามามีบทบาทหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจ โดยกำหนดกฎหมายให้พนักงานสามารถเข้ามาสอบสวนคดีอาญาได้หรือเข้ามาควบคุมการสอบสวน อาทิเช่น ในฝรั่งเศสการตรวจคน การควบคุม การจับ และการขัง จะต้องถูกตรวจสอบกลับกรองจากพนักงานอัยการก่อนการออกคำสั่งของศาล ในเยอรมนีตำรวจต้องมีการรายงานให้พนักงานอัยการทราบว่าการกระทำมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ในสหรัฐอเมริกา กรณีที่ออกหมายจับและหมายค้นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการตรวจค้นและการจับกุมของตำรวจ เป็นต้น

3. ปัญหาการขาดเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาของไทย

ในอดีตกรมตำรวจ กรมอัยการ เดิมมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 พบว่าการที่กรมอัยการ สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ จึงได้มีการแยกกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานราชการอิสระ²⁴ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงระบบงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและไม่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการและอิทธิพลอื่นใด โดยบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่²⁵ สำหรับกรมตำรวจในอดีตสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแยกเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นส่วนราชการระดับกรมไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงใด²⁶ มีเจตนารมณ์ปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อให้เกิด

²² กุลพล พลวัน, *การบริหารกระบวนการยุติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2544) 68-69.

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 24.

²⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ฉบับที่ 47) (ฉบับที่ 49) พ.ศ. 2534.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255.

²⁶ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541.

ความคล่องตัวและกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ให้มีเอกภาพ เพื่อให้บริการประชาชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ด้วยบริบทเชิงโครงสร้างจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันและการแบ่งแยกองค์กรอัยการและตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทยอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหลายประการ อาทิ เช่น อำนาจการสอบสวนคดีอาญา อำนาจการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา จนนำไปสู่การหรือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547²⁷ อันเป็นการสะท้อนปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพของระบบสอบสวนคดีอาญาที่มีมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาความเป็นมาอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทย พบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการโอนอำนาจการสอบสวนอำนาจสอบสวนกลับไปกลับมาระหว่างของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้กำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง²⁸ โดยอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง แม้จะมีอำนาจสอบสวนความผิด 16 ประการ²⁹ แล้วนั้น แต่ก็ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจซึ่งมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวงแต่อย่างใด³⁰ ด้วยบัญญัติดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ กล่าวคือการดำเนินคดีอาญาพร้อมกันทำให้เกิดผลเสียหายต่อรูปคดี เพราะการที่ต่างฝ่ายมีอำนาจการสอบสวนได้เช่นเดียวกันพยานหลักฐานที่รวบรวมได้อาจขัดแย้งกันเองจนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง และการใช้อำนาจการสอบสวนที่ซ้ำซ้อนส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่³¹ อีกทั้ง การแยกกันทำการสอบสวนย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันจนเป็นเหตุให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องถูกดำเนินคดีหลายครั้งได้

นอกจากนี้แล้วนั้น บทบาทพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญาของไทยนั้นมียู่อย่างจำกัด ด้วยระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้อง เป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีเพียงบทบาทฟ้องคดีอาญา

²⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 216/2559 เรื่อง ผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

²⁹ กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2555.

³⁰ คณิต ฌ นคร (เชิงอรรถ 10) 142.

³¹ กุลพล พลวัน (เชิงอรรถ 22) 43.

ส่วนบทบาทเกี่ยวกับการสอบสวนมีเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดนอกราชอาณาจักร³² และการเข้าร่วมทำสำนวนการสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงาน³³ โดยในคดีอาญาทั่วไปพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีแพ่งแต่อำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวพยานมาให้ซักถามเท่านั้น³⁴ ส่งผลให้การสอบสวนของไทยเกิดความบกพร่องหลายประการ เช่น ปัญหาการแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่เหมาะสมกับพฤติการณ์การกระทำความผิด หรือในกรณีสำนวนสอบสวนที่มีพยานหลักฐานไม่หนักแน่นเพียงพอ เป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ย่อมทำให้ระยะเวลาที่ผู้ต้องหาต้องถูกดำเนินคดีต้องสูญเสียทั้งชื่อเสียงและอิสรภาพ ปัญหาการส่งสำนวนในวันครบกำหนดระยะเวลาฝากขังส่งผลให้พนักงานอัยการต้องรีบฟ้องไปก่อนตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถพิจารณาสำนวนได้อย่างรัดกุมและไม่สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกรัฐดำเนินคดีอย่างไม่เป็นธรรม หรือหากเป็นผู้ที่นั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริง แต่พยานหลักฐานชั้นสอบสวนไม่เพียงพอแล้วศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยได้ ความบกพร่องของการส่งสำนวนในวันครบกำหนดระยะเวลาฝากขังดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายของกระบวนการยุติธรรมที่ปล่อยอาชญากรลอยนวลและไม่สามารถปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างแท้จริง ปัญหาการสอบสวนล่าช้าจนทำให้คดีขาดอายุความ ปัญหาการอำนาจสืบสวนสอบสวน โดยทำร้ายร่างกายบังคับขู่เข็ญให้รับสารภาพ เพราะกฎหมายไทยขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจสอบสวนของระหว่างหน่วยงาน ทำให้ผู้มีอิทธิพลสามารถวิ่งเต้นหรือควบคุมแนวทางการดำเนินคดีพนักงานสอบสวนได้โดยง่าย³⁵

4. ปัญหาการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทย

กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการยุติธรรมแบ่งออกเป็นการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก โดยการตรวจสอบภายในเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กร จึงเป็นวิธีปฏิบัติตามสายบังคับบัญชา ส่วนใหญ่การตรวจสอบภายในมีปัญหาในเรื่องความโปร่งใส เนื่องจากการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกัน จึงส่งผลให้การตรวจสอบดังกล่าวไม่เป็นการตรวจสอบอย่างแท้จริง กลไกการตรวจสอบภายนอกองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นที่นอกเหนือจากองค์กรที่ถูกตรวจสอบ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจว่ามีการใช้อำนาจไปในทางที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ ทั้งนี้

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคแรกบัญญัติว่า “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้...”

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 วรรคแรกบัญญัติว่า “การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน...”

³⁴ อรรถพล ใหญ่สว่าง, ‘พนักงานอัยการกับการสอบสวนและการสั่งคดี’ (มติชน, 13 สิงหาคม 2563) <https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_2305220> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2564.

³⁵ น้ำแท้ มีบุญสร้าง, ‘การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางสากล’ (มติชน, 23 ตุลาคม 2560) <https://www.matichon.co.th/article/news_702989> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2564.

การตรวจสอบภายนอกมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบนั้นจะต้องไม่อยู่ในภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยเคยมีแนวทางในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจสอบสวนหลายแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางให้ฝ่ายปกครองสอบสวนตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวน กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...” เพื่อโอนอำนาจการสอบสวนจากตำรวจไปให้ฝ่ายปกครองสอบสวน แต่ผู้เดียวเพื่อถ่วงดุลระหว่างผู้จับกับผู้สอบสวนตำรวจคงทำหน้าที่สืบสวนและจับกุมเท่านั้น แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้มีการประกาศใช้ต่อไป

แนวทางให้จัดตั้งกรมการสอบสวน เป็นการเสนอให้จัดตั้งกรมการสอบสวนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาแยกต่างหากจากตำรวจและฝ่ายปกครอง แต่แนวความคิดดังกล่าวมีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก ด้วยหลาย ฝ่ายเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากปัญหาได้อยู่ที่ว่าหน่วยงานใดควรมีอำนาจสอบสวนแต่ อยู่ที่ว่าควรมีมาตรการตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญาด้วยวิธีใด จึงจะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม การจัดตั้งกรมการสอบสวนขึ้นมา โดยมีได้สร้างมาตรการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นในหลายประเทศทำก็ไม้อาจได้แก้ปัญหาได้ตรงจุด และอาจเป็นหน่วยงานที่สร้างปัญหาใหม่ขึ้นอีกก็ได้ การจัดตั้งกรมการสอบสวน จึงเป็นเพียงข้อเสนอแนะประการหนึ่งเท่านั้น³⁶

แนวทางให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวน โดยรัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมีแนวทางให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญา³⁷ ตามระบบสอบสวนสากลและมีนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่แสดงมุ่งที่จะพัฒนาระบบอัยการของประเทศไทยให้เป็นไปตามระบบสอบสวนสากล จนกระทั่งมีการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และส่งรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่ได้มีการประกาศใช้แต่อย่างใด³⁸

ในปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาของไทยขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอก แม้ในปัจจุบันจะมีการบัญญัติบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการ³⁹และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีบทบาทในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง

³⁶ กุลพล พลวัน (เชิงอรรถ 22) 66-67.

³⁷ คณิต ผน นคร (เชิงอรรถ 13) 55.

³⁸ เฟิงอ้าง.

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรม ตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด ...”

ของพนักงานอัยการ⁴⁰ บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ก็ยังไม่ใช้กลไกให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่อย่างใด เมื่อการสอบสวนสวนเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมที่อาจใช้อำนาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ประชาชนได้ การที่มอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดใช้อำนาจยอมนำมาซึ่งการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญาของไทยจึงควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอกอย่างเหมาะสม

5. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาของไทย

ปัญหาการขาดเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาของไทยนั้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้กำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง โดยอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนความผิด 16 ประเภท แต่ก็ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจซึ่งมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภทคดีแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่กฎหมายได้ให้อำนาจการสอบสวนไว้หลายฝ่ายจึงส่งผลให้มีการโอนเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนกลับไปกลับมาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจตลอดมา ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจการสอบสวนอย่างเห็นได้ชัด และแม้ว่าบริบทเชิงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวกับการสอบสวนในปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกองค์กรอัยการและองค์กรตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทยอย่างชัดเจนก็ตาม ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาของไทยผ่านมาก็มีเพียงการพิจารณาว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาควรเป็นขององค์กรใด โดยจะให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือให้ตำรวจสอบสวนแต่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน แต่ปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่กว้างขวางกว่าแนวทางเดิม อีกทั้ง การที่พิจารณาว่าฝ่ายใดจะเหมาะสมกับบทบาทการสอบสวนคดีอาญานั้น ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมและประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายสำคัญ

เมื่อพิจารณาบทบาทพนักงานฝ่ายปกครองกับอำนาจสอบสวนคดีอาญา จะเห็นได้ว่า พนักงานฝ่ายปกครองมีบทบาทภารกิจหลักในการบริหารงานด้านปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ และภารกิจงานด้านการสอบสวนยังไม่ใช่บทบาทหลักของพนักงานฝ่ายปกครอง อีกทั้ง อำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองมีเพียงความผิด 16 ประเภท อันเป็นข้อจำกัดที่มีผลต่อการพัฒนางานด้านการสอบสวนให้ทัดเทียมกับตำรวจ เมื่อพิจารณา

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143 ...”

บริษัทเชิงโครงสร้างพนักงานฝ่ายปกครองจึงไม่เหมาะกับการสอบสวนคดีอาญา เนื่องจากขาดความพร้อมที่จำเป็นต่อการสอบสวนหลายประการ เช่น บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ งานสอบสวน โดยเฉพาะทรัพยากรและเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดประชาชนและเข้าถึงพื้นที่ในความรับผิดชอบได้เป็นอย่างดี จึงเหมาะสมกับการสืบสวน จับกุม และนำส่งข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ อันเป็นการอำนวยความสะดวกและการป้องกันการกระทำความผิดในพื้นที่ตามภารกิจ ดังเช่น ตำรวจทางปกครองในฝรั่งเศสที่มีบทบาทในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดการกระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

สำหรับบทบาทพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญา จะเห็นได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรมีความพร้อมในหลายด้านที่มีผลต่อประสิทธิภาพการสอบสวน เช่น บุคลากรซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านงานสอบสวนโดยเฉพาะและมีประสบการณ์ด้านงานด้านการสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จริง ประกอบกับมีอัตรากำลังที่พร้อมต่อสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในทุกพื้นที่ ความพร้อมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการสอบสวนให้มีมาตรฐาน และความพร้อมในการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนางานด้านการสอบสวนอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับกับรูปแบบอาชญากรรมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันมากกว่าองค์กรอื่นๆ ประกอบกับจากการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาในทุกประเทศ

ส่วนบทบาทพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาไทยกำหนดให้การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน พนักงานอัยการจึงเป็นบทบาทในการพิจารณาสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อฟ้องร้อง และมีอำนาจเพียงสั่งให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีสำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งบทบาทพนักงานอัยการของไทยนั้นแตกต่างจากบทบาทพนักงานอัยการของระบบสอบสวนสากลที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถเข้าไปสอบสวนคดีอาญาได้ตามความเหมาะสม หรือมีบทบัญญัติกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจได้ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่หากพิจารณาความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายของพนักงานอัยการในประเทศไทยพนักงานอัยการเป็นตำแหน่งที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างดี ซึ่งหากพนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาด้วย ย่อมทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างรัดกุมยิ่งขึ้นและส่งผลให้การพิจารณาสั่งฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการไม่เพียงพอต่อการทำงานด้านสอบสวนด้วย เมื่อเทียบกับปริมาณคดีอาญาของไทยที่มีจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่พร้อมต่อการจะรับบทบาทงานสอบสวนมาเต็มกำลัง ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน แต่เหมาะสมที่จะควบคุมกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาและเข้าร่วมการสอบสวนเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ หรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความพร้อมต่อการสอบสวนในหลายด้านของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงเหมาะสมกับการสอบสวนคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจสำคัญและมีผลโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่มอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรับผิดชอบอำนาจเสรีเด็ดขาด โดยไม่มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจย่อมจะนำมาซึ่งโอกาสที่เจ้า

พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนจะใช้อำนาจในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

5.2 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาของไทย

ในปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาของไทยขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอก แม้ในอดีตจะพบว่า ประเทศไทยเคยมีการเสนอแนวคิดในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจสอบสวนหลายแนวทาง เช่น แนวคิดให้ฝ่ายปกครองสอบสวนตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวน แนวคิดให้จัดตั้งกรมการสอบสวน แนวคิดให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญาตามระบบสอบสวนสากล แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่ได้มีการประกาศใช้แต่อย่างใด

หากพิจารณาเปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอำนาจสอบสวนของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของต่างประเทศได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการในเข้ามา มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจอย่างใกล้ชิด โดยกำหนดกฎหมายให้พนักงานสามารถเข้ามาสอบสวนคดีอาญาได้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี เช่น ในประเทศฝรั่งเศสการตรวจคน การควบคุม การจับ และการขัง จะต้องถูกตรวจสอบกลับกรองจากพนักงานอัยการก่อนการออกคำสั่งของศาล ในประเทศเยอรมนีตำรวจต้องมีการรายงานให้พนักงานอัยการทราบว่ามีกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เป็นต้นหรือ หรือมีกลไกทางกฎหมายให้พนักงานอัยการเข้ามา มีอำนาจเข้ามาควบคุมการสอบสวน เช่น สหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะ การตรวจสอบการขอหมายอาญา โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้เป็นการตรวจสอบและใช้ดุลพินิจถึงเหตุอันสมควรในการออกหมายจับ อันเป็นการกลับกรองเหตุในการออกหมายทางอาญาก่อนที่จะขอหมายจากศาล เพื่อให้ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะใช้อำนาจในชั้นสอบสวนเพียงองค์กรเดียว เป็นต้น

ดังนั้น การใช้อำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลรับผิดชอบของพนักงานอัยการตามระบบสอบสวนสากล เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี สหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวน และสามารถเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาได้ โดยเฉพาะคดีที่มีความสำคัญและยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดบทบาทพนักงานอัยการในการร่วมค้นหาความจริงอันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเพียงองค์กรเดียว และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้การสอบสวนคดีอาญารวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

5.3 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานสอบสวนคดีอาญาของไทย พบว่า ในคดีอาญาทั่วไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติมาตรการที่จะให้อัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับตำรวจไว้อย่างชัดเจน จะมีเพียงปรากฏหลักการดังกล่าวในมีเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดนอกราชอาณาจักร และการเข้าร่วมทำสำนวนการสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานเท่านั้น

สำหรับบทบาทพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการกำหนดบทบาทพนักงานอัยการกับการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปมากยิ่งขึ้น ปรากฏตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ที่กำหนดบทบาทให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวก

ยุติธรรมในชั้นสอบสวน ในกรณีการให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนสอบสวน การเข้าร่วม การสอบสวนและร่วมทำสำนวนสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁴¹ กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมการสอบสวนนั้น⁴² ในกรณีถ้าอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือแจ้งข้อบกพร่องหรือวิธีแก้ไขและป้องกันโดยทำความเข้าใจกับผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ หรืออัยการสูงสุด เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน⁴³ เมื่อพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดได้เล็งเห็นความสำคัญการค้นหาความจริงในกระบวนการชั้นสอบสวนอันเป็นบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการตาม ระเบียบดังกล่าวยังมีข้อจำกัด เนื่องจากพนักงานอัยการจะเข้าไปร่วมสอบสวนได้ส่วนใหญ่จะต้องเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอความร่วมมือมายังพนักงานอัยการ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ... ได้มีหลักการให้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือมีอำนาจขอให้พนักงานสอบสวนแจ้งความ คืบหน้าในการสอบสวนให้ทราบเป็นระยะ หรือขอให้ตรวจสอบพยานหลักฐานในประเด็นเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะได้⁴⁴ การบัญญัติหลักการดังกล่าวในกฎหมายที่มุ่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเพิ่มบทบาทพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนอย่างใกล้ชิดอันเป็นแนวโน้มที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่มุ่งการพัฒนาปรับปรุงระบบการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาหรือควบคุมการสอบสวนคดีอาญาหากอยู่ในพระราชบัญญัติสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ... ซึ่งมีสภาพบังคับกับการสืบสวนสอบสวนของข้าราชการตำรวจเท่านั้น ยังไม่สามารถนำมาซึ่ง ความเอกภาพ การสอบสวนอย่างแท้จริง

⁴¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 16 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการกับการสอบสวน การให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน การเข้าร่วมในการสอบสวน และร่วมทำสำนวนสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ”

⁴² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 17 บัญญัติว่า “การให้คำแนะนำปรึกษาและเข้าร่วมสอบสวน ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมในการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการพึงให้คำแนะนำปรึกษา หรือเข้าร่วมในการสอบสวน แล้วทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อทราบ”

⁴³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 18 บัญญัติว่า “กรณีพนักงานสอบสวนบกพร่องหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในการดำเนินคดี ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวน อันอาจทำให้คดีเสียหายได้พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือแจ้งข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยัง ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน”

⁴⁴ ร่างพระราชบัญญัติสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. อยู่ระหว่างรับฟังความคิดเห็น.

เพราะอำนาจการสอบสวนคดีอาญาทั้งหมดต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นแม่บทกฎหมายและกฎหมายกลางของการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงจะเหมาะสมยิ่งกว่า

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการค้นหาความจริงอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด และการนำตัวผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญามาดำเนินการพิจารณาและลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย⁴⁵ ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการแก้ไขอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ในหลักการที่กำหนดให้พนักงานสอบสวน มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ภายใต้มาตรการกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานอัยการ ในกรณีคดีความสำคัญ คดีซับซ้อน ควรแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจที่ทำการเข้าร่วมการสอบสวนได้เองอันเป็นค้นหาความจริงในการสอบสวนได้ตั้งแต่เริ่มคดีในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดบทบาทพนักงานอัยการในการร่วมค้นหาความจริง พนักงานสอบสวนทั้งสองฝ่ายจึงต้องร่วมมือกันและดำเนินการตามหลักการสอบสวนควรเป็นอำนาจเดียว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการค้นหาความจริงในคดีอาญา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การสอบสวนจึงเป็นกระบวนการที่ จำเป็นต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนจึงเป็นบุคคลแรกตามกฎหมายเข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องเมื่อเกิดการกระทำความผิดจึงต้องปฏิบัติภายใต้กรอบบทบัญญัติกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงจะต้องมีความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือ และอำนาจการดำเนินการตามกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้ได้มา ซึ่งพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อพิสูจน์ความผิดความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการสอบสวนคดีอาญาของไทย พบว่า ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพของระบบ การสอบสวนคดีอาญาของไทยมาเริ่มมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจสอบสวนคดีอาญาระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจมีตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในอดีตกรมอัยการ กรมตำรวจ มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงแยกกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นสำนักงานอัยการสูงสุด และแยกกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อพิจารณาในบริบทของโครงสร้างอำนาจในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันองค์กรอัยการและองค์กรตำรวจไม่ได้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเหมือนในอดีต

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้แบ่งพนักงานสอบสวนเป็นสองฝ่าย ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง โดยในกรณีต่างจังหวัด กฎหมายกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองให้มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาได้ปัจจุบัน 16 ประเภทคดี แต่ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภทคดี บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องหลักการการสอบสวน

⁴⁵ ณรงค์ ใจหาญ, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 13, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 15.

เป็นอำนาจเดียว และการแยกกันทำการสอบสวนย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันอันจะกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพการสอบสวนจนนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

ด้วยปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรสอบสวนที่เกี่ยวข้องและการใช้อำนาจการสอบสวนที่ซ้ำซ้อนอันกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนสิ้นเปลืองงบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่และจากผลการวิเคราะห์ เห็นว่า ประเทศไทยควรมีปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าพนักงานที่มีภารกิจโดยตรงด้านงานสอบสวนและมีความพร้อมในหลายด้านที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการสอบสวน จึงเหมาะสมกับการสอบสวนคดีอาญา ส่วนพนักงานฝ่ายปกครองมีบทบาทภารกิจหลักในการบริหารงานด้านปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยและยังขาดความพร้อมที่จำเป็นต่อการสอบสวนหลายประการ จึงยังไม่เหมาะกับการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญา แต่พนักงานฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดประชาชนและเข้าถึงพื้นที่ในความรับผิดชอบได้เป็นอย่างดี จึงเหมาะสมกับงานสืบสวน จับกุม และนำส่งข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ดังนั้น พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงเหมาะสมกับการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจสอบสวนมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงควรมีกฎการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสอบสวนคดีอาญาอย่างเหมาะสม โดยจากการศึกษาแนวทางการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของอารยประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ระบบการสอบสวนคดีอาญาสากลส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ หรือให้พนักงานอัยการเข้ามากำกับดูแลหรือควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจได้ตามแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการบัญญัติบทบาทพนักงานอัยการสามารถเข้ามากำกับดูแลหรือควบคุมการสอบสวน และสามารถเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาได้ในคดีที่มีความสำคัญและยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดบทบาทพนักงานอัยการในการร่วมค้นหาความจริง อันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเพียงองค์กรเดียว และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้การสอบสวนคดีอาญารวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และอำนาจสอบสวนคดีอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 18 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ในแนวทางที่ว่า “ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานสอบสวน มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ ภายใต้มาตรการกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานอัยการ ในคดีสำคัญหรือคดีที่มีความซับซ้อน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมการสอบสวนและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ภายใต้หลักนิติรัฐ ตามแนวทางสอบสวนสากล และสอดคล้องกับแนวการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (2) ที่กำหนดให้มุ่งปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญา และให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, *การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม : ใครควรมีอำนาจสอบสวน*, (กองทุนศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ 2560).

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาตี ชัยเดชสุริยะ, และ ญัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*, (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2551).

กุลพล พลวัน, *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2544).

โกเมน ภัทรภิรมย์, ‘อัยการฝรั่งเศส’ ใน *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*, (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ 2526).

คณิต ฌ นคร, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน’ ใน *รวมบทความวิชาการของศาสตราจารย์คณิต ฌ นคร*, (ห้างหุ้นจำกัดพิมพ์อักษร 2540).

– *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).

– *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*, (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2551).

จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, *หลักและทฤษฎีการสอบสวน*, (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

ณรงค์ ใจหาญ, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*, (พิมพ์ครั้งที่ 13, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ*, (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).

น้ำแท้ มีบุญสร้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ*, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์สุทรไพศาล 2554).

อุทัย อาทิวา, ‘ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส’ ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, (ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง 2554).

– ‘ผู้พิพากษาได้สวน’ ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, (ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง 2554).

บทความวารสาร

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ‘การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา’ (2551) 64 *วารสารบทบัณฑิตย* 59.

วิทยานิพนธ์

มานะ เผาะช่วย, ‘ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ดุขภูมิจิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

เอกสารอื่นๆ

น้ำแท้ มีบุญสร้าง, ‘การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางสากล’ (มติชน, 23 ตุลาคม 2560)

<https://www.matichon.co.th/article/news_702989> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2564.

อรรถพล ใหญ่สว่าง, ‘พนักงานอัยการกับการสอบสวนและการสั่งคดี’ (มติชน, 13 สิงหาคม 2563)

<https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_2305220> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2564.