

บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาในความผิดซึ่งมีโทษตาม กฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

ธรินทร์ จันทรอนุ*

รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์**

บทคัดย่อ

ปัจจุบันกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศที่เจริญแล้ว มักจะกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีภายหลังการสอบสวนด้วย ดังนั้น นอกจากบทบาทหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ กำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ยิ่งแสดงให้เห็นว่าอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีนอกราชอาณาจักรตามหลักสากลและกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนคดีความผิดอาญานอกราชอาณาจักรโดยตรงมากขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาอำนาจสอบสวนและสิ่งคดีของอัยการสูงสุดอันเกี่ยวกับความผิดนอกราชอาณาจักร โดยศึกษาวิเคราะห์ในปัญหาสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ การที่อดีตอัยการสูงสุด ส้มไม่ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในคดีก่อการร้ายระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อปี พ.ศ. 2553 นั้น มีปัญหาว่าการสั่งสำนวนคดีนี้จะแยกสั่งเป็นสองสำนวนได้หรือไม่ หรือต้องสั่งเป็นสำนวนเดียวกัน เนื่องจากมีผู้ต้องหาหลายจำพวกซึ่งผู้ต้องหาบางคนอยู่ในประเทศไทย และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ต่างประเทศ ทั้งนี้ การพิจารณาสิ่งคดีของอัยการสูงสุดจะชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 และถูกต้องชอบด้วยหลักการในทางบริหารงานคดีหรือไม่ นอกจากนี้ยังทำการศึกษาต่อไปอีกว่าการแยกสั่งคดีดังกล่าวเป็นเอกภาพและถูกต้องตามหลักฟังความทุกฝ่ายและหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ซึ่งสอดคล้องกับหลักอัยการสากลหรือไม่ อย่างไร

ประการต่อมา ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาอำนาจสอบสวนระหว่างองค์กรซึ่งมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีนางจุฑามาศ ศิริวรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

เรียกรับเงินจากสองสามีภรรยา นักธุรกิจชาวอเมริกัน เพื่อช่วยเหลือให้ได้สิทธิจัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ และสัญญาว่าจ้างอื่น ๆ รวมมูลค่ากว่าสิบล้าน USD กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์กรใดที่จะมีอำนาจสอบสวนในความผิดตามที่กล่าวมานี้

จากการศึกษาพบว่า การสอบสวนคดีนอกราชอาณาจักรของประเทศไทยนั้น การสอบสวนฟ้องร้องต้องกระทำโดยบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันเพื่อให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ดังเช่นหลักอัยการสากล ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 20 และสอดคล้องกับประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมัน ตามระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จึงถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการเท่านั้น กรณีดังกล่าวนี้ย่อมหมายความว่าความรวมถึงการที่เจ้าพนักงานกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรด้วย เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติแบ่งแยกการกระทำความผิดระหว่างเจ้าพนักงานกับบุคคลธรรมดาที่จะอยู่ในอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้สอบสวนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มุ่งประสงค์ให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันดังเช่นหลักสากล

1. บทนำ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่ กรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่กระทำลนอกราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ทำการสอบสวนแทนจึงส่งผลทำให้พนักงานอัยการได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปสอบสวนคดีตั้งแต่ต้น การมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สอดคล้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศว่า อำนาจสอบสวนฟ้องร้องนั้นเป็นอำนาจเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้

การแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องอย่างประเทศไทยผิดหลักสากลอย่างยิ่งเพราะพนักงานสอบสวนย่อมมิใช่ผู้นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลเป็นแต่ผู้รวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเท่ากับว่าพนักงานอัยการเป็นแต่เพียงผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเสนอมาเท่านั้น พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอแก่การพิจารณาสั่งคดีมิได้ เนื่องจากตนไม่มีอำนาจสอบสวนต้องกระทำผ่านทางพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำให้หรือไม่เพียงใดหรือเสนอพยานหลักฐานใดไปในทางที่ต้องการได้ ทำให้ทางปฏิบัติพนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่รับผิดชอบเพราะอัยการทำงานตามสำนวนที่ตำรวจส่งมาเท่านั้นทั้งที่ตามทฤษฎีระบบอัยการสากลแล้วพนักงานอัยการไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การที่อดีตอัยการสูงสุด สั่งไม่ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในคดีก่อการร้ายระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม นปช. นั้น มีปัญหาว่าการสั่งสำนวนคดีนี้จะแยกสั่งเป็นสองสำนวนได้หรือไม่ หรือต้องสั่งเป็นสำนวนเดียวกัน เนื่องจากมีผู้ต้องหาหลายจำพวก ซึ่งผู้ต้องหาบางคนอยู่ในประเทศไทย และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ต่างประเทศ ทั้งนี้การพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุดจะชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 และถูกต้องชอบด้วยหลักการในทางบริหารงานคดีหรือไม่ นอกจากนี้ยังทำการศึกษาต่อไปอีกว่าการแยกสั่งคดีดังกล่าวเป็นเอกภาพและถูกต้องตามหลักฟังความทุกฝ่ายและหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักอัยการสากลหรือไม่ อย่างไร

ประการต่อมา ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาอำนาจสอบสวนระหว่างองค์กรซึ่งมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีนางจุฑามาศ ศิริวรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เรียกเก็บเงินจากสองสามภัทรยานักธุรกิจชาวอเมริกัน เพื่อช่วยเหลือให้ได้สิทธิจัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ และสัญญาว่าจ้างอื่น ๆ รวมมูลค่ากว่าสิบล้าน USD กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์กรใดที่จะมีอำนาจสอบสวนในความผิดตามที่กล่าวมานี้

2. บทบาทพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาระบบอัยการของไทยนั้น โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีอาญา ดังนั้น ก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานอัยการจึงเกือบไม่มีบทบาทที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลได้แต่อย่างใด พนักงานอัยการทำงานตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น และแม้จะมีมาตรการบางอย่างที่กฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถทำได้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่น่าจะถูกต้องกับความเป็นจริง เช่น มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง แต่ก็ยังไม่อาจเป็นหลักประกันเพียงพอ ในการที่พนักงานอัยการจะสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจของพนักงานอัยการ ดังนั้น ในทางความเป็นจริงพนักงานอัยการจึงอาจนำบุคคลสู่การพิจารณาของศาลโดยปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินคดีได้ เพราะพนักงานอัยการทำงานตามตัวอักษรหรือตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น แต่ในทางทฤษฎีแล้วพนักงานอัยการจะปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินการของตนไม่ได้โดยเด็ดขาด เพราะพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ คือ

- (ก) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- (ข) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- (ค) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- (ง) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

เหตุผลในการแก้ไขมาตรา 20 เพื่อให้การสอบสวนความผิดดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ หลักการใหม่คือการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ในประการสำคัญ ดังนี้

1) แต่เดิมการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรไทยอัยการสูงสุดจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเสมอ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรไทยจึงถูกส่งไปยังพนักงานอัยการประจำท้องที่ แต่ในปัจจุบันส่วนดังกล่าวต้องส่งมายังอัยการสูงสุดทุกส่วน

2) แต่เดิมเห็นว่าคดีความผิดนอกราชอาณาจักรไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้การกำกับดูแลของอัยการสูงสุด และเป็นคดีที่เริ่มต้นที่พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดมีอำนาจใช้มาตรการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้ด้วย แต่ในปัจจุบันกฎหมายได้สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยตรง

3) การมอบหมายให้พนักงานสอบสวนทำแทนนั้น เดิมเห็นว่าพนักงานสอบสวนที่ทำแทนหมายถึงพนักงานสอบสวนในฐานะองค์กรมิใช่พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง แม้ตามกฎหมายใหม่นี้ก็คงมีความเห็นเหมือนเดิม

4) โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 20 ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้เห็นว่ากฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

5) เพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการดำเนินคดี ทั้งกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่บัญญัติตรงกันให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับได้ในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลต่างประเทศที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา มีหน้าที่ต้องรายงานคดีให้อัยการสูงสุดทราบ และต้องดำเนินการสอบสวนไปในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด กล่าวคือ จะต้องดำเนินการที่จำเป็นทุกอย่างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่คดีนั้น

การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้เห็นได้ว่าอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีนอกราชอาณาจักรตามหลักสากล

3. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ

องค์กรอัยการนั้นถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน ไตร่ตรองคดี ฟ้องร้อง รวมทั้งดำเนินคดีในศาล และอัยการ

สูงสุด คือผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ ซึ่งบทบาทของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. ประเทศฝรั่งเศส

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีคือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนโดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วอัยการจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) อำนาจควบคุมการสอบสวน

การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วย พนักงานอัยการและผู้พิพากษาไต่สวนโดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญา ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

(ข) อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ

อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความสะดวกทางอาญา ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของ “คดีล้นศาล คนล้นคุก” เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า สี่ล้านเรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติคำร้องทุกข์ได้สูงขึ้นถึงห้าล้านเรื่อง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณห้าล้านเรื่องต่อปี ดังนั้นหากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เยอรมนีเป็นประเทศที่ปกครองแบบสหพันธ์ จึงมีองค์กรการปกครองทั้งสหพันธรัฐ (Bund) และมลรัฐ (Land) กฎหมายที่ใช้บังคับ คือ กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญารวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1877 โดยได้รับ

อิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวกับการให้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ กฎหมายดังกล่าวเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้ในปัจจุบัน

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ส่วนเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นอัยการเยอรมันมีอำนาจในการเริ่มคดีได้เองหรือให้ตำรวจดำเนินการให้ได้ ซึ่งแม้กฎหมายจะให้ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามความผิดอาญาที่เกิดขึ้น และต้องกระทำทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีตนมนไปก็ตาม แต่ตำรวจก็มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหรือผู้ช่วยเหลือ ซึ่งต้องฟังคำสั่งของอัยการเท่านั้น โดยในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันถือเป็นกระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นนี้คืออัยการ

การดำเนินคดีอาญาของเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งถือว่าเมื่อการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องแต่ก็มีข้อยกเว้นที่อัยการจะไม่ดำเนินคดีซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 7 กรณี

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

นอกจากนี้อัยการอาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยเหตุอื่นก็ได้ เช่น เมื่อคำนึงถึงอายุ บุคลิก สภาพแวดล้อม เป็นต้น โดยการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันจะต้องพิจารณาถึงอำนาจของอัยการด้วย เนื่องจากเขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาล กล่าวคืออัยการประจำศาลใดก็ดำเนินคดีได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้น

3. ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่น อำนาจหน้าที่ของอัยการมีทั้งอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องคดีระบบอัยการญี่ปุ่นได้ยึดถือแนวความคิดมาจากกฎหมายแองโกล-อเมริกัน (Anglo-American) ซึ่งเดิมในประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายภาคพื้นยุโรป แต่เมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นจึงได้เอาระบบกฎหมาย แองโกล-อเมริกัน มาใช้ระบบกฎหมายดังกล่าวใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial) คือโจทก์และจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางเท่านั้น จึงทำให้อัยการเป็นหน่วยงานหนึ่งที่แยกออกจากศาลยุติธรรม ดังนั้นอำนาจการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นพิจารณาได้ดังนี้

(1) พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งฟ้องและไม่ฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้เพราะกฎหมาย ฎีปุ่่น ไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้เอง พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่าง กว้างขวาง เพราะสามารถสั่งชะลอการฟ้อง แม้คดีจะมีพยานหลักฐานลงโทษได้ก็ตาม

(2) การสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเริ่มและควบคุมการสอบสวนได้ หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวนเบื้องต้นก็ตามแต่ก็จะต้อง เสนอคดีไปยังพนักงานอัยการ ในระหว่างดำเนินการอัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวน เพิ่มเติมได้ โดยจะสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้ ก็ได้ หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำแทนก็ได้ หรือพนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนคดี เองจนกว่าจะได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้ นอกจากนี้อัยการฎีปุ่่น ยังมีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีเองได้หากมีเหตุควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการทราบเหตุมาโดยทางใด เช่น จากการอ่านข่าวหนังสือพิมพ์ หรือพบเหตุที่น่าสงสัย และอัยการฎีปุ่่นยังมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดเองได้อีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติอัยการจะให้ตำรวจ ดำเนินการเนื่องจากมีความคล่องตัวมากกว่า เว้นแต่คดีที่ประชาชนสนใจ หรือที่เป็นข่าวคึกโครม อัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนเอง เพราะอัยการสูงสุด (The Prosecutor eneral) จะต้อง รายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สามารถตอบกระทู้ถามใน รัฐสภาได้

4. วิเคราะห์ปัญหาอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดในความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

1. ปัญหาอำนาจสอบสวนและสั่งคดีของอัยการสูงสุดคดีที่อดีตอัยการสูงสุด สั่งไม่ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในคดีก่อการร้ายระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อปี พ.ศ. 2553 นั้น มีปัญหาว่าการสั่งสำนวนคดีนี้จะแยกสั่งเป็นสองสำนวนได้หรือไม่ การแยกสั่งคดี ดังกล่าวเป็นเอกภาพและถูกต้องตามหลักฟังความทุกฝ่ายและหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจ เดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักอัยการสากลหรือไม่

โดยหลักแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้การสอบสวนเป็น เงื่อนไขสำคัญของอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ทำให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ซึ่งศาลฎีกา วางแนวคำพิพากษามาตลอดว่า เมื่อการสอบสวนไม่ชอบ ถือว่าไม่มีการสอบสวนและพนักงานอัยการ ไม่มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 120 การที่อัยการสูงสุดแยกสั่งคดีเฉพาะ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็น การขัดต่อหลัก “Due process of law” อีกด้วย กล่าวคือการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญามาตรา 20 ให้อัยการสูงสุดทำการสอบสวนและสั่งคดีนอกราชอาณาจักรนั้น ถือเป็น กระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นต้องมีการตรวจสอบว่าได้กระทำตามกระบวนการที่ กฎหมายบัญญัติให้กระทำหรือไม่ ซึ่งหลักดังกล่าวมีไว้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองจากการใช้อำนาจของรัฐ หากปรากฏว่าอัยการสูงสุดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คดีของรัฐได้

นอกจากนี้ การแยกสิ่งคดีก่อการร้ายของอัยการสูงสุดยังไม่เป็นเอกภาพและขัดต่อหลักสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ และหลักฟังความทุกฝ่าย เนื่องจากระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ ฉะนั้นการแยกสิ่งคดีก่อการร้ายของอัยการสูงสุดจึงฝ่าฝืนต่อหลักดังกล่าว และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อจำเลยคนอื่น ๆ ที่อัยการสูงสุดไม่ได้พิจารณาสิ่งคดี เพราะเหตุว่าจำเลยนั้นไม่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ส่งผลให้การพิจารณาคดีไม่เป็นไปในทางเดียวกันและเกิดการลักลั่นขึ้นได้ ไม่ถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้การสั่งคดีดังกล่าวของอัยการสูงสุดไม่ชอบด้วยหลักฟังความทุกฝ่ายอีกด้วย เพราะหากแยกสิ่งสำนวนแล้วผู้ต้องหาคนอื่น ๆ ที่มีใช้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็จะไม่ถูกทำการสอบสวนและสิ่งคดีโดยอัยการสูงสุด กล่าวโดยสรุปคือ ไม่มีการการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาตนเอง

2. ปัญหาเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องให้อัยการสูงสุดสอบสวนคดีที่เจ้าพนักงานได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรโดยแยกพิจารณาเป็นประเด็นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

ระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลืออัยการเท่านั้น ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพราะในที่สุดพนักงานอัยการต้องเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล พนักงานอัยการจึงชอบที่จะเข้าดำเนินคดีได้แต่ต้น โดยต้องมีอำนาจที่จะเข้าควบคุมคดีหรือเข้าดำเนินคดีเองได้ด้วย รัฐจึงได้มอบหมายเรื่องสำคัญเช่นนี้ให้อัยการสูงสุดเช่นเดียวกับประเทศที่มีระบบกฎหมายสากลทั่วไปที่ให้อัยการสูงสุดรับผิดชอบคดีสำคัญ

อัยการสูงสุดนั้นมีเครื่องมือทางกฎหมายอันสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือนำตัวผู้ต้องหาที่อาจจะอยู่ต่างประเทศ เพื่อมาดำเนินคดีในประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 โดยขอความร่วมมือระหว่างประเทศ อันเป็นวิถีทางที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมาย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมในเรื่องดังกล่าวตามลำดับ ดังนี้

1. กรณีปัญหาจากการที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในคดีก่อการร้ายระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อปี 2553 นั้น

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้อัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีความผิดฐานก่อการร้ายทั้งหมดหรือทุกคดีที่กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล เพราะถือว่าอยู่ในอำนาจอัยการสูงสุดตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 และการให้อัยการสูงสุดแยกสั่งคดีเฉพาะ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นการขัดต่อหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 และหลัก “Due process of law” อีกด้วย

เพื่อให้ความเชื่อและความศรัทธาของประชาชนต่อองค์กรอัยการให้กลับมาปรากฏอีกครั้งเพราะการถอนฟ้องทุกคดีนี้เป็นกรณียุติโดยไม่คำนึงถึงความเป็นผิดเป็นฝ่าย ทั้งการถอนฟ้องครั้งนี้จะทำให้องค์กรอัยการได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนอย่างมากอีกด้วย

2. กรณีปัญหาจากการที่เจ้าพนักงานของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตและเป็นกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น กรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดงานท่องเที่ยวประเทศไทยของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยเสนอแนวทางแก้ปัญหาตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 ให้อัยการสูงสุดสอบสวนคดีที่เจ้าพนักงานได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร แต่เพียงผู้เดียวเพื่อให้สอดคล้องตามหลักสากล ที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน

ระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลืออัยการเท่านั้น ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการ ทั้งนี้เพราะในที่สุดพนักงานอัยการต้องเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล พนักงานอัยการจึงชอบที่จะเข้าดำเนินคดีได้แต่ต้น โดยต้องมีอำนาจที่จะเข้าควบคุมคดีหรือเข้าดำเนินคดีเองได้ด้วย รัฐจึงได้มอบหมายเรื่องสำคัญเช่นนี้ให้อัยการสูงสุดเช่นเดียวกับประเทศที่มีระบบกฎหมายสากลทั่วไปที่ให้อัยการสูงสุดรับผิดชอบคดีสำคัญ และคดีที่เกี่ยวกับรัฐ เพื่อมิให้ต้องเสียความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยตามความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ที่ว่า “การสอบสวนความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ควรเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น”

2.2 นำพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ.2551 มาใช้แก้ปัญหา กรณีพยานหลักฐานอยู่ในต่างประเทศและนำตัวผู้ต้องหาที่อยู่ต่างประเทศ เพื่อมาดำเนินคดีในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะประการสุดท้ายนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 อัยการสูงสุดจะมีบทบาทสำคัญในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและสามารถนำตัวผู้กระทำผิดซึ่งอยู่ต่างประเทศมารับโทษในประเทศไทยได้ นอกจากนี้พยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำผิดนอกราชอาณาจักรทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร อาจอยู่ในต่างประเทศ ดังนั้นวิธีการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 โดยขอความร่วมมือระหว่างประเทศ อันเป็นวิถีทางที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมาย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กยลสิทธิ์ พิศวงปรากฏ. (2554). พนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
คณิต ฅ นคร. (2555). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
อุทัย อาทิวา. (2555). คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง.

บทความ

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. สิทธิของผู้ต้องหาจำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา (รายงานผลการวิจัย) กองทุนพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
พงศกร จันทร์ศัพท์, นารี ตันตเสถียร. (2531). ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี. อัยการนิเทศ.

วิทยานิพนธ์

ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์. (2534). การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
สมชาย เก้านพรัตน์. (2538). โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอื่น ๆ

คณิต ฅ นคร. อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. ในระบบอัยการต่างประเทศ พิมพ์แจกในงานกุฐินพระราชทาน ณ วัดบูรณสิริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ. กรมอัยการ

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2551

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

Julia Flonda. (1995). Public prosecutors and Discretion : A Comparative. Clarendon Press.
Oxford.

LAWS

The Code of Criminal Procedure.

The Public Prosecutors Office Law.