

ความเป็นภาวะวิสัยในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษา
บทบาทพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รังสรรค์ สอนสิงห์*

รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์**

บทคัดย่อ

พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทและภารกิจที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และ รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity)

บทบาทของพนักงานอัยการในการกลั่นกรองการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นสิ่งที่ขาดหายไปจากกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกกระบวนการชั้นพนักงานสอบสวนระหว่างอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งที่ การสอบสวนคดีอาญาก็เป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ส่งผลทำให้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมตรวจสอบ หรือกลั่นกรองการทำงานของพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะในคดีซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาทั่วไป การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวโดยพนักงานสอบสวนมักถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา และอำนาจทางการเมือง ส่งผลทำให้การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของการร่วมมือกันของทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมเพื่อตรวจสอบและค้นหาความจริงให้ปรากฏ และยังถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตซึ่งการกลั่นกรองของพนักงานอัยการ หากใช่เป็นเพียงการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นภาวะวิสัยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการป้องกันความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม และ

* นักศึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาและความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมต่อไป

1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย องค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงมีหน้าที่ร่วมกันตรวจสอบความจริงแท้ (Trust Theory) โดยพนักงานอัยการมีภารกิจหลักที่สำคัญอยู่สามประการคือ ประการที่หนึ่งภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประการที่สองภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประการสุดท้ายคือภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน บทบาทของอัยการในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตต้องไม่เปลี่ยนแปลงในการทำหน้าที่ของอัยการ ซึ่งต้องมีหน้าที่ค้นหาความจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้เพียงพอในการวินิจฉัยสั่งคดี ไม่ด่วนรับสั่งคดีโดยโยนภาระให้แก่ศาลอันจะทำให้บุคคลที่ไม่ควรต้องเป็นจำเลยกลับต้องตกเป็นจำเลยในคดี แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัยก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ความเป็นภาวะวิสัยของอัยการนี้ย่อมมีตลอดไปจนถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล เหตุนี้พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์จำเลยได้อีกด้วย (คณิต ฌ นคร, 2540: 64)

ภาวะวิสัย (Objectivity) หมายถึง ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ไม่ขึ้นกับผู้ใด ความละเอียดถี่ถ้วน ความสมบูรณ์ การสิ้นกระแสความ ไม่มีฉันทาคติ การปฏิบัติตามเนื้อหา ฉะนั้นจึงให้หมายความได้ว่าการดำเนินคดีอาญาที่พึงกระทำ พึงปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงาน (วัชรินทร์ ภาณุรัตน์, 2544: 4) ความเป็นกลางของอัยการเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในหน้าที่ของอัยการ ซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการโดยต้องมีความเป็นกลางพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียง หรืออคติใดๆ ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะส่วนผู้อื่นและต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันจากสาธารณชน หรือสื่อมวลชนและจักต้องให้ความเคารพต่อสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็นภาวะวิสัย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดสถานะให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน่วยธุรการซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารหลายประการ ในขณะเดียวกันได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการ

ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 เพื่อให้ความเป็นอิสระนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

สืบเนื่องจากปัญหาการก่ออาชญากรรมในปัจจุบันเกิดขึ้นได้จากการกระทำความผิดของ บุคคลหลายกลุ่ม หลายประเภท อาทิเช่น บุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้มีอิทธิพล หรือแม้กระทั่งองค์กรอาชญากรรม ซึ่งลักษณะของการกระทำความผิดจะทวีความร้ายแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งยากต่อการจับกุมมาดำเนินคดีตามกฎหมาย รัฐจึงต้องหามาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบค้นหาความจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ ในกรณีการกระทำความผิดอาญาทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีสิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาเป็นต้นสายของการดำเนินคดีอาญา เป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฟ้องคดีในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มดำเนินคดี ทั้งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและมีอำนาจใช้มาตรการบังคับ อันได้แก่การจับ การค้น การควบคุม เป็นต้น ฉะนั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐจึงต้องวางตัวเป็นกลาง ดำเนินคดีด้วยความชอบธรรม ความเป็นภาวะวิสัย

ตัวอย่างคดีที่สำคัญคือคดีที่ศาลฎีกาพิพากษายืนจำคุก นายสมชาย คุณปลื้ม หรือ กำนันเป๊าะ อดีตนายกเทศมนตรี ตำบลแสนสุข และนายภัสกร หอมทวล ในความผิดฐานจ้างวานฆ่ากำนันประยูร ตำบลเสม็ด คนละ 25 ปี โดยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2555 มีการจับกุมตัวนายสมชาย คุณปลื้ม หรือกำนันเป๊าะได้หลังจากใช้เวลาหลบหนีกว่า 8 ปี

อีกคดีคือคดีที่ตำรวจ ออกหมายจับ นายไพบูรณ์ พันธุ์สนิท นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อทอง ในคดีจ้างวานฆ่านายวรชิต โรจน์สวัสดิ์สุข ลูกชายคบหบดีชื่อดังของ อ.บ่อทอง จ.ชลบุรี ถึงแก่ความตาย ภายในศาลาเว็ดบ่อทองราษฎร์บำรุง หมู่ 1 ต.บ่อทอง เหตุเกิดเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2555

อีกคดีคือคดีฆาตกรรมโดยการกระเบิดรถสังหาร นางปัทมา เฟื่องประยูร ภรรยาของนายสนิท เฟื่องประยูร อดีต ส.จ.จันทบุรี มารดาของ ส.ส.คมคาย พลบุตร อดีต ส.ส.จันทบุรี พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งศาลฎีกาพิพากษายืนลงโทษประหารชีวิต “จำมี” นายสิทธิพร ขำอาจ อดีต ส.ส.กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ และ นายเอกสิทธิ์ อยู่สุข อดีต ส.จ.เลย ในข้อหาจ้างวานฆ่า

ในการดำเนินคดีอาญานั้นเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการจับกุมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัย และการจับจะต้องถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งการจับกุมโดยมีหมายหรือการจับโดยไม่มีหมายจับก็ตาม การจับโดยมีหมาย การออกหมายจับต้องมีการกลั่นกรองเหตุที่จะออกหมายจับ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจในการออกหมายจับโดยเด็ดขาดและพลการ อัน

จะทำให้ลัทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดจนเกินความจำเป็นหรือไม่มีเหตุอันควร นอกจากนี้พนักงานสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการทำสำนวนเพื่อเสนอพนักงานอัยการในการฟ้องคดีต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานที่รวบรวมมาทั้งหมดว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะขออนุมัติจับกุมผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักกฎหมาย ความถูกต้อง ชอบธรรม จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ เพราะหากขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่เฉพาะผู้ถูกกล่าวหาเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติพี่น้องของบุคคลเหล่านั้นอีกด้วย (คณิต ฌ นคร, 2533: 104) การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนการพิจารณาคดีเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดีทั้งหลาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” และมาตรา 131 ได้บัญญัติ “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกลกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” โดยกฎหมายได้ให้อำนาจกับตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานไว้ค่อนข้างกว้าง แต่ในทางปฏิบัติของไทยพนักงานสอบสวนมักจะรวบรวมพยานหลักฐานในทางที่เป็นโทษมากกว่าในทางที่เป็นคุณ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา ตำรวจโดยส่วนมากมักมีสมมติฐานว่าอาชญากรรมจะลดลงก็ต่อเมื่ออาชญากรถูกจับกุม ลงโทษ และกักขังมากขึ้น จึงเป็นทัศนคติในทางลบที่มีต่ออาชญากรเช่นนี้เป็นลักษณะสากลของตำรวจทั่วไป ทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการประพุดติมิชอบและทุจริตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หรือการเรียกรับสินบนจากผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือการเกรงกลัวอำนาจอิทธิพล ที่นำไปสู่การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อเอาผิดกับผู้บริสุทธิ์ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2525: 30) การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ไม่สามารถตีความกฎหมายได้อย่างชัดเจน ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งแรงกดดันจากผู้บังคับบัญชาที่ต้องการผลงานในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือแรงกดดันจากสื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวในคดีดั่งนั้นล้วนนำมาซึ่งปัจจัยอันส่งผลต่อความผิดพลาดในการทำงานของพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity)

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งอยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มักเต็มไปด้วยอิทธิพล การดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจอาจกระทำไปโดยถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาาระดับสูง การที่มีผู้บังคับบัญชาเข้ามากำกับดูแล ทำให้ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนหมดไป ทำให้การ

สอบสวนในเรื่องนั้นขาดความเป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องหาพยายามหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีอิทธิพลต่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ (วิศิษฐ เดชกุญชร, 2550: 29) เหมือนเช่นพนักงานอัยการ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาที่ไม่อาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมายเพราะได้รับการร้องขอจากผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่า และหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีผลกระทบทางลบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความดีความชอบ เพราะการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งแทบทุกชั้นเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ การวิ่งเต้นเป็นเรื่องธรรมดาและได้ผล ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีฝีมือ การปฏิบัติหน้าที่จึงขาดหลักวิชาและไม่มีประสิทธิภาพ

การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมนั้น หากการสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีความเป็นภาวะวิสัย จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่มีผลต่อการบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการโดยได้รับการกลั่นกรองมาอย่างเป็นธรรมในชั้นสอบสวน แต่ในประเทศไทยกฎหมายได้บัญญัติให้มีการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดทำให้การดำเนินคดีอาญาในส่วนของพนักงานสอบสวนเกิดความผิดพลาดในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดี เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต ส่งผลทำให้การดำเนินคดีขาดความเป็นภาวะวิสัย ดังนั้น พนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้มีความเป็นภาวะวิสัยในการดำเนินคดีอาญา ควรเป็นผู้มีบทบาทในการกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น เพื่อให้การฟ้องคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลถึงความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมต่อไป

2. บทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศสถือว่าอัยการอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษา อัยการอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาได้และผู้พิพากษาอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นอัยการได้ อัยการทำการสอบสวนคดีได้ การพิจารณาคดีอาญาของศาลจะต้องมีอัยการร่วมเป็นองค์คณะเสมอ ศาลจะพิจารณาคดีไม่ได้ ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นการพิพากษาจะเป็นโมฆะ แม้ผู้พิพากษาสอบสวนคดีได้ แต่ต้องเป็นการร้องขอของอัยการให้ผู้พิพากษาสอบสวน โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่า การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ หลักการสอบสวนของประเทศ

ฝรั่งเศส พบว่าได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่มีทั้งตำรวจฝ่ายคดี (La Police judiciaire) พนักงานอัยการ (Les procureurs) และ ผู้พิพากษาไต่สวน (Le juge d'instruction) ค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นการตรวจสอบความจริง ค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเองจนมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าบุคคลใดกระทำความผิดหรือไม่ จึงมีลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาไต่สวน โดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบกระบวนการในชั้นเจ้าพนักงานโดยเริ่มตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ ดำเนินการสืบสวน สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้น และดำเนินการฟ้องคดีตามลำดับ นอกจากนี้อัยการยังมีอำนาจควบคุม อำนาจค้น ยึดสิ่งของที่ได้จากการค้นอีกด้วย การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสจึงถือเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม อำนาจของอัยการเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันไม่มีการแบ่งแยก เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลักในกระทรวงยุติธรรม มีลักษณะเป็นองค์กรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ การสืบสวน สอบสวน อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางอาญา หรือแม้แต่การสอบสวนเพิ่มเติมก็มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมและสอดคล้องกับระบบอัยการสากล นอกจากนี้เมื่อใดก็ตามที่เกรงว่าพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง พนักงานอัยการมีสถานะอิสระ โดยได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงาน เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไปแล้วโอกาสที่จะถูกแทรกแซงมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้คดีสำคัญ ๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า และนาโกย่า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษ รับผิดชอบทำการสอบสวนโดยตรง โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในประเทศเยอรมัน ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ ดังนั้นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ โดยมีข้อยกเว้นให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด ประเทศเยอรมันกำหนดให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกได้และอยู่ภายใต้ความ

รับผิดชอบของอัยการเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางโดยสามารถรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษได้เอง แล้วดำเนินการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก่ตำรวจตามที่เห็นสมควรได้ ตำรวจของเยอรมันขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทยของแต่ละมลรัฐ แต่กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการอิงแบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศส เจ้าพนักงานตำรวจในเยอรมันจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจและฝ่ายอัยการ และในการดำเนินคดีอาญาเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก ส่วนการใช้มาตรการบังคับเช่น การจับ การค้น ศาลเท่านั้นเป็นผู้ใช้มาตรการดังกล่าว พนักงานอัยการจะใช้มาตรการนี้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่หากเน้นเข้าไปจะเกิดความเสียหายเท่านั้น กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในประเทศอังกฤษ นั้นการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ คือ องค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ส่วนตำรวจเหลือเพียงรับผิดชอบในส่วนของการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหาเท่านั้น เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นคดีโดยจะต้องสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาต่อสู้คดีกับคู่ความฝ่ายตรงข้าม ซึ่งศาลจะต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความสองฝ่ายในการพิจารณาพิพากษาคดี พนักงานอัยการจะพิจารณาตรวจสอบสำนวนเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหา ส่วนการสอบสวนนั้นพนักงานมีอำนาจเพียงแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนเท่านั้น พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการสอบสวนคดีอาญา การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศอังกฤษจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน สำหรับ Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) โดยเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานอัยการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญๆว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ และนอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชนได้อีกด้วย ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Director of Public Prosecution (DPP) ขึ้นโดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาในคดีที่ยุ่ยากเป็นพิเศษหรือคดีสำคัญ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาและทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี โดยมีการแยกหน้าที่จากศาลโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนโดยตรงโดยเฉพาะคดีความผิดที่มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นอำนาจเดียวกัน

3. บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายถือว่าเป็นรอง การฟ้องคดีของอัยการเป็นการฟ้องคดีตามดุลพินิจ โดยตามโครงสร้างกฎหมายของไทยการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องได้บัญญัติแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ในส่วนของการสอบสวนคดีอาญา โดยเริ่มตั้งแต่ การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวนคดีอาญา การใช้มาตรการบังคับ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำสำนวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการ กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน โดยกฎหมายกำหนดเพียงให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของอัยการเท่านั้น บทบาทของอัยการในประเทศไทยจึงต่างไปจากบทบาทของอัยการของประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมัน อย่างไรก็ตาม การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยมีแนวโน้มที่เป็นสากลมากขึ้น เห็นได้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การสอบสวนคดีที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือกระทำโดยองค์การอาชญากรรมหรือเป็นคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี จะเห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนทาง หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนคดีความผิดประเภทดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ การแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นทำได้ยากมากขึ้น ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนดำเนินไปด้วยความโปร่งใส

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

ภารกิจที่สำคัญที่สุดของพนักงานอัยการ คือ การอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นเมื่อพบว่าปัญหาของพนักงานอัยการในการฟ้องดำเนินคดีกับผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือพนักงานอัยการยังขาดการใช้มาตรการกั้นกรองการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนซึ่งขาดความเป็นภาวะวิสัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีโอกาสถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก รวมทั้งการเมืองได้โดยง่าย

ฉะนั้นจึงควรเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการให้เกิดการตรวจสอบ
กลั่นกรองคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้พนักงานอัยการได้ใช้ความเป็นภาวะวิสัยของตนในการกลั่นกรองการ
สอบสวนคดีอาญาสำหรับคดีอาญาทั่วไปซึ่งผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาอยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองนั้น เห็นควรให้ยึดกรอบแนวทางการสอบสวนคดีอาญาตาม พระราชบัญญัติการ
สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ ให้พนักงานอัยการมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวน
ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีดังกล่าว โดยพนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่วินิจฉัย
ชั้นเริ่มคดี โดยให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแนวทาง หรือแผนงานเกี่ยวกับการ
สอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน หากเป็นคดีที่มีความสำคัญมีความยุ่งยากซับซ้อน
อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษจะขออนุญาตอัยการสูงสุดสั่งคดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้น
กระบวนการยุติธรรมนั้นเห็นว่า ในคดีใดที่พนักงานอัยการมีความเห็นขัดแย้งกับพนักงาน
สอบสวนคดีพิเศษ ควรให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนด
หลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในลักษณะที่เป็นองค์คณะพนักงานอัยการ
เพราะนอกจากจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้นแล้ว
ยังทำให้การแทรกแซงโดยบุคคลภายนอกเป็นไปได้ยากมากขึ้นเพราะลำพังพนักงานอัยการเพียง
คนเดียว บางครั้งก็ไม่อาจทัดทานการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลอื่น
ได้ จึงไม่อาจทำให้ขั้นตอนในการสอบสวนฟ้องร้องมีความโปร่งใสได้มากเท่าที่ควร ซึ่งหลักการ
ดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายในการบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดและคำสั่งอัยการ
สูงสุดที่ อส. (สฝคค.)/ว 123 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2548 เรื่องการนำระบบองค์คณะมาใช้ในการ
พิจารณาสั่งคดีอาญา

2. ควรแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงาน
สอบสวนในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี เพื่อให้พนักงานอัยการได้ใช้บทบาทของตนในการตรวจสอบ
ค้นหาความจริงตั้งแต่ในขั้นตอนแรกภายหลังจากการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อเป็นการ
กลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย เพื่อลด
ความกดดันของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินคดีอยู่ภายใต้การแทรกแซงของผู้บังคับบัญชาของ
ตน และผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลอื่น ๆ เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นอิสระอย่าง
แท้จริง

3. ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดสภาพบังคับให้พนักงานอัยการต้องใช้กลไกการ
สอบสวนเพิ่มเติมในคดีอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสพิสูจน์ข้อเท็จจริงตลอดจน
รวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญในคดีอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง เพื่อเป็นการค้นหาความจริง
ในคดีให้สิ้นกระแสะความ ก่อนส่งต่อกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริงไปสู่การพิจารณาในชั้นศาล
ต่อไป เพื่อเป็นการปฏิบัติภารกิจของอัยการอย่างสมบูรณ์

4. ตามที่องค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ รวมทั้งบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งสมาคมอัยการโลกได้กำหนดไว้นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการไทยควรมีการปรับปรุงบทบาทในการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับอัยการในระบบสากล โดยสำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำระเบียบการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้ในสากล ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกมาตรฐานหลักการอันเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศด้วยกัน ตามที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญานั้นเกิดประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อพัฒนาความเป็นมาตรฐานของอัยการไทยให้ดียิ่งขึ้นไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณิต ฒ นคร. (2540). *แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิศิษฐ เดชกุญชร. (2550). “เครื่องมือรักษาความมั่นคง (ของรัฐบาล).” *ปฏิรูปตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สิ่งพิมพ์เผยแพร่เฉพาะวงงานรัฐสภา.

บทความ

- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2525). “ความขัดแย้งด้านปรัชญาอาญาวิทยาซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาวิทยา.” *วารสารอาชญาและงานยุติธรรม*, 1(3). น. 30.

วิทยานิพนธ์

- วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). *บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- เดลินิวส์. (2557). หมายจับ นายก อบต.บ่อทอง จ้างวานฆ่าคู่แข่งการเมือง. สืบค้นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, <http://www.dailynews.co.th/Content/crime/42375>.
- คำฟ้าขวางตะวัน. (2556). ยิ่งก้านเป่าะนัดเดียว จะเอานกทั้งฝูง ดันคุณปลื้มให้พ้นทาง ยึดภาคตะวันออก. สืบค้นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=847776>.

เอกสารอื่นๆ

- คณิต ฒ นคร. (2533). “กรมสอบสวน: ทางแก้ความเดือดร้อนของประชาชนจริงหรือ.” การปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (รายงานการสัมมนา).