

รายงานการศึกษา
เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗
กรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการ

ผู้จัดทำ
นางสาวพัชรภรณ์ กองอุบล
เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ชำนาญการพิเศษ

ส่วนพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ
สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ

สารบัญ

บทที่

หน้า

๑ บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

๑

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

๑

๑.๔ วิธีดำเนินการศึกษา

๒

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๒

๒ สารสำคัญของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๓

๒.๑ หลักการและเหตุผล

๓

๒.๒ ความหมายและลักษณะของคดีพิเศษ

๔

๒.๓ การใช้อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

๖

๒.๔ การสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

๗

๓ แนวคิดการดำเนินคดีอาญาและบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

๙

๓.๑ แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญา

๙

๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาตามระบบสากล

๑๕

๓.๓ บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑๘

๔ ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

๒๔

๔.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

๒๔

๔.๒ แนวทางการแก้ปัญหามาร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

๒๗

๕ บทสรุป

๒๙

๕.๑ บทสรุป

๒๙

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๓๐

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

อาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือความมั่นคงของประเทศอย่างมากมาย และมีลักษณะการกระทำความผิดที่มีความซับซ้อนทำให้การค้นหาพยานหลักฐานในการกระทำความผิดกระทำได้โดยยาก ดังนั้นพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจึงกำหนดให้มีระบบการสอบสวนพิเศษเพิ่มขึ้นจากการสอบสวนทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ เช่น การกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดให้มีการสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในรูปแบบบูรณาการ เป็นระบบการสอบสวนที่มีแนวคิดที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน และเป็นระบบการสอบสวนที่มีการตรวจสอบจากหลายฝ่าย เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนพิเศษ เช่น การดักฟังโทรศัพท์ การค้นโดยไม่มีหมายศาล เป็นต้น แม้กระบวนการสอบสวนพิเศษดังกล่าวนับได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการสอบสวนคดีอาญา ที่ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและชั้นการฟ้องร้องมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และการสอบสวนที่มีบุคคลหลายฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญต่างกันเข้ามาร่วมทำการสอบสวนเป็นแนวทางหนึ่งที่แก้ไขข้อบกพร่องในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีที่มีความยุ่งยากให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงพบปัญหาบางประการในการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และความไม่ชัดเจนในกระบวนการชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(๑) เพื่อศึกษาสภาพการณ์การสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

(๒) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๔ วิธีดำเนินการศึกษา

(๑) เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาการสอบสวนคดีพิเศษ โดยวิธีศึกษาวิจัยเอกสาร โดยใช้เอกสารข้อมูลปฐมภูมิ จากแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ข้อมูลทุติยภูมิ จากพระราชบัญญัติ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา เช่น บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการค้นหา

- (๒) ออกแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน
- (๓) รวบรวมเรียบเรียงและยกกร่างรายงานการศึกษา
- (๔) ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสนอร่างรายงานการศึกษา
- (๕) จัดทำรายงานการศึกษาบับสมบูรณ์

๕. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (๑) เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์การสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๒) เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาการสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๓) เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลให้นำไปใช้ในการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

บทที่ ๒

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๑ หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศใช้โดยมีความมุ่งหมายที่ปรากฏในเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ”

เจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีงานคดีสอบสวนคดีพิเศษขึ้นก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมเป็นหัวใจสำคัญของการอำนวยความยุติธรรมของประชาชน แต่พบว่าการสอบสวนในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีบางประเภทได้ และระบบการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังไม่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ซับซ้อน โดยที่ปัญหาอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในแบบต่างๆ มากมาย หากไม่มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ การค้นหาความจริงต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษเข้าร่วมทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้แน่นหนา เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นตามหลักพยานหลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาล

จากหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการสอบสวนคดีพิเศษขึ้น โดยการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ และกำหนดให้มีวิธีการสืบสวนสอบสวนเป็นพิเศษนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบสวนคดีที่มีรูปแบบการกระทำความผิดที่มีความซับซ้อน หรือคดีที่มีความสำคัญให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น การกำหนดให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษบางประเภท ซึ่งถือได้

ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการสอบสวนจากเดิม นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษหรือมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา เช่น อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้น การดักฟัง การแฝงตัวในองค์กร อำนาจในการอยู่ไม่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนฯ เป็นต้น

๒.๒ ความหมายและลักษณะของคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ และในมาตรา ๒๑ ได้บัญญัติถึงลักษณะของ “คดีพิเศษ” ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไว้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แล้ว อาจแบ่งประเภทของคดีพิเศษได้ ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน ๒๒ คดีท้ายพระราชบัญญัติ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่งมี ๕ คดีในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นไปตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือตามกฎกระทรวง ก็จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ได้แก่

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดทางอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

อีกทั้งต้องเป็นไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่กคพ. กำหนดด้วย ดังนั้น คดีพิเศษประเภทที่ ๑ นี้ จึงต้องเป็นคดีที่มีความสำคัญมากและมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๒๑ (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) ดังกล่าวมี่ลักษณะเป็น นามธรรมจึงจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด เพื่อให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมขึ้น หรือ (จ) เป็นการเพิ่มขอบเขตของคดีพิเศษ ซึ่งไม่ใช่คดีทุกประเภทหากแต่เฉพาะ คดีความผิด ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎกระทรวงรวมจำนวน ๒๗ ฉบับ หรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นหลัก ปัจจุบันการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้โดยประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔ กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และคดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศนี้ และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ กำหนดให้คดีพิเศษที่ได้ดำเนินการตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามประกาศ กคพ. ข้อ ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) และอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ ยังคงเป็นคดีพิเศษและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต่อไปจนคดีถึงที่สุด

มาตรา ๑๐ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดไว้ด้วยว่ารายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) มติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) และข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่มีบทบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กคพ. จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคห้า กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้ชี้ขาดและประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดตามบัญชีท้ายประกาศเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ให้กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด

ประเภทที่ ๒ คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากตามมาตรา ๒๑ (๑) ซึ่ง กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กำหนดให้เป็นคดีพิเศษ คดีประเภทนี้ เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษที่จะกำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีการกระทำความผิดขึ้นแล้วหรือยังไม่มี การกระทำความผิดก็ตาม รวมทั้งไม่ได้อยู่ในบังคับของลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ด้วย

คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการพิจารณาของกคพ. ควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นและเหมาะสม คดีประเภทนี้ คือคดีความผิดทางอาญาที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งต้องมีการร้องขอและเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณามีมติให้เป็นคดีพิเศษ

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการพิจารณาว่าควรรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่ กคพ. จะยึดหลักลักษณะแห่งการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ (ก)-(ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือกรณีที่มีเหตุผลพิเศษอื่น เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานพอรับฟังได้ว่าหากยังคงสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเดิมจะไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้และไม่มีการอื่นที่ดีกว่าการขอเป็นคดีพิเศษ

ตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษคือ (๑) คณะกรรมการคดีพิเศษ (๒) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ (๓) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากนี้ มาตรา ๒๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถสืบสวน สอบสวนในคดีความผิดที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันได้ รวมทั้งบรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจะช่วยอุดช่องว่างและแก้ปัญหาการกล่าวอ้างว่าการสอบสวนไม่ชอบซึ่งอาจมีผลให้การฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการไม่ชอบไปด้วย

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๑ วรรค ๒ เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวกันแต่ผิดกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีตามมาตรา

๒๑ วรรค ๒ จะต้องมีคดีพิเศษที่เป็นคดีประธาน ตามประเภทที่ ๑ หรือ ๒ แล้วอยู่ในเงื่อนไขดังนี้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวน และให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ

(๑) คดีที่เป็นการกระทำความผิดกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ

(๒) คดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดเรื่องอื่นด้วย

๒.๓ การใช้อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

อำนาจพิเศษหรือมาตรการพิเศษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย เนื่องจากแม้รัฐจะมีกฎหมายสารบบัญญัติที่ดี ทันสมัย และมีการกำหนดโทษในการกระทำความผิดที่รุนแรงก็ตาม แต่หากไม่มีมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็ย่อมขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อำนาจสอบสวนพิเศษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ อำนาจค้นโดยไม่หมายค้น การดักฟัง การแฝงตัวในองค์กร เป็นต้น

๒.๔ การปฏิบัติหน้าที่ในการสอบข้อเท็จจริง

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ เพราะเป็นการบัญญัติถึงการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเพิ่มขึ้นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ โดยนอกจากจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังมีอำนาจพิเศษในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา ๒๓ วรรคสอง ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยนั้น เจ้าหน้าที่คดีพิเศษจะมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนหรือไม่นั้น ได้มีการชี้แจงในคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรว่า เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีอำนาจเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายเท่านั้น แต่ผู้รับผิดชอบหลักก็คือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษไปถ่ายรูปลงสถานที่เกิดเหตุ โดยเจ้าหน้าที่คดีพิเศษก็จะมีอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เจตนารมณ์สำคัญของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ก็เพื่อให้งานการสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษไปปฏิบัติเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๕ การสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเจตนารมณ์ให้มีการ บูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกกระทรวงยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ ที่กำหนดให้กคพ. มีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ และกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออก

กฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษ การกำหนดรายละเอียดลักษณะของการกระทำความผิด การมีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษ การออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติกำหนด การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ การให้ความเห็นชอบหลักสูตรการสอบสวนคดีพิเศษ ฯ ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ร่วมกันพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจึงเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๒ กำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนก็ได้ เว้นแต่ การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี นับเป็นการ บูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร เนื่องจากคดีพิเศษเป็นคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนยากต่อการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำไปดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซึ่งส่วนใหญ่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือการกระทำความผิดข้ามชาติ พนักงานอัยการอาจมีมุมมองที่ต่างไปจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในฐานะที่เป็นโจทก์ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีผลทำให้บันทึกคำให้การและการรวบรวมพยานหลักฐานมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นมิให้เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยในระหว่างการสืบพยานในชั้นศาล

๒.๖ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้านเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ และ มาตรา ๓๓ ให้อำนาจนายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย

๒.๗ การแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มบุคคลเพื่อการสืบสวนสอบสวน

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ ”

๒.๘. การดักฟังข้อมูลข่าวสารเพื่อการสืบสวนสอบสวน

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจาก

อธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้”

วรรคสอง”การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

(๒) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(๓) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิผลมากกว่าได้

วรรคสาม“การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

วรรคสี่“เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

วรรคห้า“บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวน หรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่กคพ.กำหนด (ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการเก็บรักษา การใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาและการทำลายข้อมูลข่าวสารอื่น พ.ศ. ๒๕๔๗)

๒.๙ การตรวจค้น

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่า มีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือจะใช้หรือใช้กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเน้นย้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

ในการค้น นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองแก่เคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งมอบสำเนาหนังสือนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลากลางคืนภายหลังพระอาทิตย์ตก พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ขึ้นไป

ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนาบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อตามวรรคสาม และสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบันทึกทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อศาลจังหวัดที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้น หรือศาลอาญาในเขตกรุงเทพมหานครภายในสี่สิบแปดชั่วโมงหลังสิ้นสุดการตรวจค้น เพื่อเป็นหลักฐาน (มาตรา ๒๔)

การปฏิบัติหน้าที่โดยการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น สำหรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจค้นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ข้อบังคับกคพ.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว การตรวจค้นนั้นจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจค้น และพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนการค้นด้วย

เนื่องจากการเข้าไปค้นในเคหสถานเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในเคหสถาน ซึ่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดย ปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจค้น ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้วย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

๒.๑๐ การจับตัวผู้ต้องหา

ในคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับได้โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การร้องขอให้ออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๖๖ ดังนี้

(๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่า จะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี อย่างไรก็ตาม พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘ ดังนี้

(๑) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า

(๒) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้าย ให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมืออาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(๓) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา ๖๖ (๒) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้

(๔) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา

บทที่ ๓

แนวคิดการดำเนินคดีอาญาและบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

การศึกษาถึงแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา และบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรของรัฐผู้มีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนหน้านั้น ได้ตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดีอย่างเพียงพอที่จะวินิจฉัยความผิด และได้ดำเนินการใดๆ ด้วยความร่วมมือกันเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนอย่างไร

๓.๑ แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญา มีวิวัฒนาการจากระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ไปสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดของพวกเสรีนิยม¹ ระบบการดำเนินคดีอาญาอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปคือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาระบบเก่า และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

๓.๑.๑ การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา สืบเนื่องมาจากการที่บุคคลคนหนึ่งนำเรื่องราวมาฟ้องร้องว่ากล่าวอีกบุคคลหนึ่งต่อผู้มีอำนาจเพื่อให้ผู้มีอำนาจนั้นชำระให้แก่ตน โดยถือหลักว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจกล่าวโทษได้ รัฐเป็นผู้วินิจฉัยคดีชี้ขาดให้ วิธีดำเนินคดีอาญาแบบนี้เป็นการที่เอกชนมาฟ้องร้องรัฐกันเอง รัฐในฐานะที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องตั้งตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง คอยทำหน้าที่ดูแลให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการพิสูจน์พยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นโดยเคร่งครัด²

ระบบกล่าวหา คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันและเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็นกรรมในคดี (Prozess-objekt) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Prozess-subjekt) ศาลเป็นกลางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด โดยมีคู่ความทั้งสองฝ่าย คือผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา นำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาล ผู้กล่าวหาทำหน้าที่นำพยานมาสืบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอย่างไร ส่วนผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหา³

¹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 55.

² สุรวุฒิ กุมภีพงษ์, “หลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้อง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 21.

³ เฟิงอ้าง, น. 21.

ระบบกล่าวหา เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ แท้จริงแล้วไม่ใช่ระบบการดำเนินคดีอาญาใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีที่มีการแก้ข้อบกพร่องของการดำเนินคดีระบบไต่สวน กล่าวคือ การที่นานาประเทศ เลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน เพราะเห็นกันว่า ในการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนผู้พิพากษามีอำนาจ มากเกินไป มักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกตนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ฉะนั้น เพื่อลดอำนาจของ ผู้พิพากษาและเพื่อจัดข้อผิดพลาดดังกล่าว จึงได้มีการตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวน ฟ้องร้องออกไปให้อีกองค์กรหนึ่งคือ

“อัยการ” หรือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลก็คงเหลือแต่ อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี⁴ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้โอกาส

แก้ตัวและต่อสู้คดีได้ เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี” ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “คน” และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาคriminal เปิดโอกาสให้ผู้ถูก กล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ และศาลจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมา และศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ นอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงาน อัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา จึงแยกการดำเนินคดีออกเป็นสองชั้น คือ การดำเนินคดีอาญาชั้น เจ้าพนักงานชั้นหนึ่ง กับการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการดำเนินคดีอาญาทั้งสองชั้น นั้นแยกออก ต่างหากจากกัน กล่าวคือเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาล ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีหรือในการสั่งคดี พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับคำพิพากษา ของศาล กล่าวคือ แม้ศาลจะได้เคยพิพากษาว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือ เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วย พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะสั่งและ ดำเนินการในทางตรงกันข้ามได้⁵ การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการ พิจารณาด้วยกัน ๓ ฝ่ายคือ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในประเทศระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ต่างดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา เว้นแต่การค้นหาความจริงที่ระบบกฎหมายของ ประเทศคอมมอนลอว์ดำเนินคดีอาญาตามหลักการต่อสู้ (Fight Theory) ส่วนระบบกฎหมายของประเทศซีวิลลอว์ ดำเนินคดีอาญาตามหลักค้นหาความจริงในคดี (Truth Theory)

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัย อยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธี พิจารณาคriminalคดีอาญามีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๓๙) อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบ ไต่สวน ร.ศ.๑๑๕ นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเห็นได้ชัด เพราะ นอกจากจะประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคriminalคดีอาญามีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ แล้ว ยังได้มี พระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาคriminalคดีอาญารับด้วยจึงอาจกล่าวได้ว่านับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำ ระบบกล่าวหามาใช้เช่นเดียวกับนานาประเทศ

⁴ คณิต ฅ นคร,อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 57.

⁵ เพิ่งอ้าง, น. 57-58

๓.๑.๒ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage หรือ public prosecution)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา สามารถแบ่งแยกการดำเนินคดีได้เป็น 2 แนวคือแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (popular prosecution) และแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐ (public prosecution)

“หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Offizialklage หรือ public prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ เดิมทีเดียวการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาเดิมจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่งจนแยกแทบไม่ออก ก่อนที่ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” จะเกิดขึ้น นอกจากจะมี “หลักการดำเนินคดีโดยเอกชน” (Privatklage หรือ private prosecution) แล้ว ยังมีหลักการดำเนินคดีอาญาอีกหลักหนึ่งเรียกว่า “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (Popularklage หรือ popular prosecution) ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษการดำเนินคดีอาญาตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” นั้นถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นของประชาชนทุกคนจึงฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงว่าผู้ฟ้องจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ หลักการนี้ถือว่า ประชาชนทุกคนต่างมีความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ เมื่อประชาชนคนหนึ่งฟ้องคดีอาญากับประชาชนอีกคนหนึ่ง ผู้ฟ้องกับผู้ถูกฟ้องจึงมีความเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน จึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่ไม่ต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง

แต่ในทางปฏิบัติของอังกฤษส่วนมากตำรวจดำเนินคดีขึ้นมาก่อน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of Public Prosecution” (D.P.P) และในบางกรณี D.P.P ก็เข้าดำเนินคดีเองหรือเข้าควบคุมคดีอย่างใกล้ชิด ซึ่ง D.P.P เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน และเป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำการฟ้องคดีโดยรัฐมาใช้ อังกฤษเพิ่งเปลี่ยนมาใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” เมื่อปี ค.ศ.๑๙๘๖ และได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น องค์กรอัยการนี้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P) ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมแต่เปลี่ยนบทบาทใหม่ และมี Attorney General เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในคณะรัฐมนตรี

CPS มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็กน้อยๆ เช่นคดีจราจร อย่างไรก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” ก็ยังคงอยู่ต่อไป แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS จะเข้าไปดำเนินเสียเอง หรืออาจจะใช้ดุลพินิจให้ระบบการฟ้องคดีนั้นๆได้ตามที่เห็นสมควร

ตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา หมายความว่า พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ “การสอบสวนฟ้องร้อง” อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์กล่าวคือ ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ^๖

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็น “หลักนำ” ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็น “หลักรอง” ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางมาก ซึ่งก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจอัยการ ทั้งนี้เพราะการดำเนินคดีอาญาของอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ⁷

๓.๑.๓ หลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา

การค้นหาความจริงเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมาย อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงจำเป็นต้องมีการค้นหาให้ได้ความจริง และการค้นหาความจริงนั้นต้องมีประสิทธิภาพเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความยุติธรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการป้องกันความผิดพลาดอันส่งผลให้มีการปรับหรือดำเนินคดีแก่ผู้บริสุทธิ์ ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญาย่อมแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย

ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System) หรือ (Non Adversarial System) ระบบนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วิธีการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non Adversarial System) หรือการค้นหาความจริงในเนื้อหา (Das Inquisitionsprinzip) เป็นระบบการสืบค้นหาความจริงที่ใช้ในกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งตามระบบนี้รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการค้นหาความจริงเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยมีอัยการเป็นผู้ดำเนินการค้นหาความจริงตั้งแต่ชั้นสอบสวนฟ้องร้อง โดยที่ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงค้นหาความจริงด้วยตัวศาลเอง ทั้งนี้ศาลในระบบนี้จะมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการคือ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง และศาลเป็นผู้สืบพยาน ไม่ใช่ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย โดยฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้มีการสืบพยานเท่านั้น และศาลต้องไม่วางเฉยในการสืบพยานต้องกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง ระบบนี้ ศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะมีบทบาทที่เด่นชัดเพราะในระบบ Civil Law ถือว่าคดีอาญารัฐเป็นผู้เสียหายเพราะรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และไม่มีลักษณะต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย และเมื่อผู้ถูกกล่าวหาจะถูกส่งไปสอบสวนค้นหาความจริงโดยองค์กรยุติธรรม ไม่ว่าตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลต้องไม่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ถูกกล่าวหา ทำให้องค์กรที่มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมต่างๆ ของรัฐไม่อาจเป็นคู่ความกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นประชาชนของรัฐได้

⁶ เฟื่องอ้าง, น. 59-61.

⁷ คณิต ฅ นคร,วิ. อาญา วิชา,กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 56.

ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง เน้นหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการรับฟังพยานหลักฐาน เพื่อการค้นหาความจริงโดยไม่จำเป็นต้องขึ้นกับความเชี่ยวชาญของคู่ความในการนำเสนอพยานให้ประจักษ์แก่ศาล และไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดในการรับฟังพยานหลักฐาน แต่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจและรับฟังพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีได้⁸

๓.๑.๔ หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๒ หลัก กล่าวคือ หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) การนำหลักการใดหลักการหนึ่งมาใช้ขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญาของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดไปในทางใด

ในการดำเนินคดีอาญาตาม “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพิกัดบังคับถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป

“หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” เป็นหลักที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดี เป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ตามหลักการนี้เจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และยังเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น เพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้ว การไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งจึงเท่ากับเจ้าพนักงานทำการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย⁹

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดไว้ว่าคดีใดบ้างที่พนักงานสอบสวนอาจไม่ทำการสอบสวนก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๒¹⁰ ในทางตีความกลับกันมีความหมายว่า คดีอื่นนอกจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน นอกจากนี้

⁸ สัณฐักษ์ ปัญวัฒนลิขิต, “ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา : ศึกษาระบบการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน และชั้นศาล”, (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 18-19.

⁹ คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 401.

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับร้องทุกข์ตามระเบียบ

(2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน

(3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาชื่อใคร หรือไม่

ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ” หน้าที่ของตำรวจโดยทั่วไปก็คือ ดูแลรักษาความสงบภายในบ้านเมืองและเป็นผู้รักษากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ได้ ดังนั้น ถ้าตำรวจใช้ดุลพินิจในการสอบสวนคดีอาญาคดีใด คดีหนึ่งนอกจากจะเป็นการกระทำที่ผิดหน้าที่โดยทั่วไปแล้วยังถือว่าเป็นการกระทำผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘๙ ด้วย จึงเห็นได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย¹¹

๓.๑.๕ หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

“หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” คือ หลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงข้ามกับ “หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้หรืออาจยุติการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอพ้อง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป

“หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” เป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญา และเนื่องจากในปัจจุบันทฤษฎีการลงโทษได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้เลิกใช้ “ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน” (Vergeltungstheorie) และเห็นว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprvention) กล่าวคือการลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นด้วยว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกันกับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprvention) กล่าวคือการลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมอีกได้ โดยที่จุดมุ่งหมายของการลงโทษเปลี่ยนจากการแก้แค้นทดแทนมาสู่การป้องกันทั่วไปและการป้องกันพิเศษดังกล่าวมาแล้ว หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ในปัจจุบันจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แม้กระทั่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีกมาก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่างๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้อง ทำให้ความเคร่งครัดของหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นได้หมดสิ้นไป¹²

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีอาญาทั้งๆ ที่เห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอาญาตามที่กล่าวหาและคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอได้หรือไม่ ในทางปฏิบัติได้มีการชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุดมาแล้วหลายเรื่องว่ากระทำได้ และเมื่อพิจารณาจากคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุดที่สั่งไม่ฟ้องทั้งๆ ที่ผู้ต้องหากระทำความผิดคดีล่าสุดนอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง และยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งแสดงว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” ¹³

¹¹ งามอาจ มีคุณสมบัติ, “การตรวจสอบความจริงในคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 56.

¹² คณิต ฅน นคร, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 402-403.

¹³ เพิ่งอ้าง, น. 409-410.

๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาตามระบบสากล

การสอบสวนอยู่ในกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานก่อนขึ้น พิจารณาของฝ่ายตุลาการ หากขั้นตอนนี้เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม ความชอบธรรมก็จะเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทางของ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันมีผลต่อเนื่องไปถึงขั้นตอนในชั้นถัดๆไป โดยเฉพาะการฟ้องคดีอาญาต่อศาล ในกรณีที่เป็น การฟ้องคดีอาญาโดยรัฐหรืออัยการ ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา การที่เจ้าพนักงาน ได้เสนอต่อฝ่ายตุลาการ โดยกล่าวหาบุคคลที่ถูกฟ้องกระทำผิดอาญา และขอให้ฝ่ายตุลาการพิจารณาพิพากษา ลงโทษบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลนั้นอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและ กลั่นกรองคดีให้แน่ชัด เพื่อประกันความถูกต้องและชอบธรรม

ตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (Guidelines on the Role of Prosecutors ๑๙๙๐) ข้อ ๑๔ กำหนดว่า “อัยการจะต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ดำเนินการฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีต่อไป ใน กรณีที่จากการสอบสวนโดยชอบพบว่าข้อกล่าวหาในข้อกล่าวหาที่ยื่นฟ้องไม่มีมูลเพียงพอ” นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมด้วย ว่า อัยการนอกจากไม่ควรที่จะสั่งฟ้องและบรรยายฟ้องเกินไปกว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่แล้ว อัยการยังควร มีหน้าที่ที่จะบรรยายฟ้องให้แก่ทุกฝ่ายโดยบรรยายข้อเท็จจริงทั้งส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่จำเลยไปตาม พยานหลักฐานที่ปรากฏด้วย

ประมวลแนวทางปฏิบัติของอัยการอังกฤษ (Code for Crown Prosecutors ๑๙๙๔) ย่อหน้าที่ ๕ กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญานั้น อัยการจะต้องคำนึงถึงว่าเหตุผลและค่าให้การแก้ข้อ กล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างไร และมีส่วนลดทอนน้ำหนักแห่งข้อกล่าวหาในข้อกล่าวหาหรือไม่ อีกทั้งจะต้องพิจารณาด้วย ว่าพยานหลักฐานที่มีสามารถใช้อ้างอิงและเชื่อถือได้หรือไม่”

นอกจากนี้ กรมอัยการอังกฤษก็ยังได้วางแนวทางเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ ที่อาจมีผลต่อการ พิจารณาของศาลว่า อัยการพึงนำเสนอให้ศาลได้ทราบถึงปัจจัยใดๆ ที่จะมีผลต่อการเพิ่มโทษ หรือ ลดหย่อนโทษในคดีนั้น ค่าให้การของผู้เสียหาย และพยานหลักฐานตามที่เห็นสมควรซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบ ของการกระทำความผิดนั้นที่มีต่อสังคม ตลอดจนข้อกำหนด หรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษที่ศาลอาจ นำไปประกอบการพิจารณาได้ ตามหลักกฎหมายอเมริกันการฟ้องคดีอาญาในความผิดร้ายแรงตามที่กฎหมาย กำหนดจะต้องสืบพยานให้คณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ได้พิจารณาก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่ หากคณะลูกขุน ใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่าคดียังไม่มีมูลก็จะเป็นการประทับรับฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น ก่อนที่อัยการจะยื่นฟ้องคดี นั้นย่อมจะต้องตรวจสอบ และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างดีแล้วว่าคดีมีมูล และเมื่อมีการฟ้องคดีอาญาแล้ว อัยการอาจแสดงความประสงค์ในลักษณะคล้ายเป็นข้อเสนอแนะต่อศาลด้วยว่าในคดีนั้นศาลควรลงโทษจำเลย เท่าใด โดยไม่เกินกว่าอัตราโทษขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด

ตามหลักกฎหมายเยอรมัน กำหนดว่าอัยการจะยื่นฟ้องต่อศาลได้ต้องเป็นกรณีที่ จากการสอบสวน ปรากฏเหตุผลแห่งพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ที่จะดำเนินคดีโดยรัฐได้ และเมื่ออัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก่อนที่ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีต่อไปได้ ศาลจะต้องตรวจสอบว่าได้ปรากฏมีมูล เพียงพอหรือไม่ในการยื่นฟ้องว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องนั้น¹⁴

จากบทบาทชั้นเจ้าพนักงานตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) และคอมมอนลอว์ (Common Law) การสอบสวนฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ โดยอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน ขั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน คดีอาญาของตำรวจเองได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนโดยทั่วไปต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลในองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐโดยการคานและดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม

หากพิจารณาบทบาทของระบบอัยการสากลจะพบว่ามีลักษณะดังนี้คือ ๑. เมื่ออัยการเป็นผู้รับผิดชอบ การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาแล้ว อัยการจึงมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาได้ แต่อัยการไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการสอบสวนทุกคดี อัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องเฉพาะในกรณีคดีอุกฉกรรจ์

หรือมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นที่สนใจของประชาชน เช่น คดีที่อัตราโทษสูง คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในการสอบสวนคดีอาญาที่ต้องกระทำร่วมกับอัยการ ตำรวจต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของอัยการซึ่งจะมีกฎหมายเข้ามาควบคุม ในคดีที่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อัยการจะเป็นผู้เริ่มคดีเอง เนื่องจากอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีและมีความเป็นกลางมากกว่าตำรวจ ทำให้อัยการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่ผดุงรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผู้ต้องหา อัยการจึงมีอำนาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น เพิ่มตัวผู้ต้องหา นอกจากนี้อัยการยังสามารถเริ่มคดีอาญาได้เอง โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากตำรวจหรือผู้เสียหายก่อน

๒. การสอบสวนเป็นการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องโดยอัยการ เมื่ออัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อัยการจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตั้งแต่ เบื้องต้น เพราะเมื่ออัยการได้พิจารณาพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ อัยการมีอำนาจสั่งให้ปล่อยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นภาวะวิสัยของอัยการ (Objectivity) ในการดำเนินคดีและการรวบรวมพยานหลักฐาน

๓. ในการดำเนินคดีอาญาองค์กรของรัฐ จำเป็นต้องล่งละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับผู้ถูกกล่าวหาได้ก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้จำกัดการใช้อำนาจของรัฐในการใช้มาตรการบังคับ เช่น การให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบถึงเหตุผลสมควรที่จะออกหมายจับ โดยในทางปฏิบัติตำรวจจะต้องยื่นขอออกหมายผ่านทางอัยการ โดยอัยการจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเหตุผลอันสมควรขั้นต้นในการออกหมาย และเป็นผู้ยื่นขอให้ศาลพิจารณาลงนามอนุญาตให้ออกหมายจับ อัยการมีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลพินิจขั้นต้นตรวจสอบถึงความถูกต้องสมควรของการใช้

¹⁴ ลัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, น. 27-28.

มาตรการบังคับ แสดงให้เห็นถึงหลักประกันสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการปกป้อง เพื่อป้องกันมิให้ตำรวจมีอำนาจอย่างอิสระ

๔. เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง หากอัยการเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเสมอไป เช่น ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทางด้านหลักอาชญาวิทยา หรือเกี่ยวกับพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้ดุลพินิจของอัยการอย่างกว้างขวาง ในการที่จะตัดสินใจว่าควรฟ้องหรือไม่ อันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินคดีโดยอัยการ เนื่องจากอัยการเป็นผู้คุ้มครองส่วนได้เสียของสังคม และเป็นจักรกลสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะผดุงความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การที่อัยการเข้ามาควบคุมการสอบสวนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากอำนาจในการสั่งฟ้องคดีเป็นอำนาจของอัยการโดยเฉพาะ¹⁵

หากพิจารณาถึงประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐถือว่า อำนาจการฟ้องคดีของอัยการครอบคลุมถึงอำนาจในการควบคุมการสอบสวนด้วย โดยอำนาจในการดำเนินคดีของอัยการปกติเริ่มตั้งแต่การจับ การพิจารณาออกหมายจับ ฝากขัง และฟ้องร้องคดี แต่ส่วนใหญ่อัยการไม่ดำเนินการสอบสวนคดีเอง เว้นแต่มีความจำเป็น หรือคดีที่มีความสำคัญ อัยการจึงจะเข้าดำเนินการหรือร่วมสอบสวน

การให้อัยการเข้ามาควบคุมคดี หรือเข้าดำเนินคดีเองตั้งแต่ต้น นอกจากจะทำให้อัยการในฐานะผู้รับผิดชอบความถูกต้องตามกฎหมาย ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความเชื่อถือได้ของการสำนวน ได้ปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่แล้วยังทำให้อำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเกิดการคานและดุลกัน (check and balance) อย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามหลักการและแนวทางของระบบอัยการสากล

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 29-30.

๓.๓ บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗

ในการพิจารณาอัยการ พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ... โดยกำหนดให้อัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวนหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น มีประเด็นการพิจารณาที่สำคัญ คือ การที่มีพนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นการถ่วงดุลในการทำงานในกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการสิทธิการชี้แจงว่า

“ในเรื่องของกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงปฏิบัติและในเชิงวิชาการ ในช่วงหลังที่มีบทความทางวิชาการและจากการสัมมนาหลายชิ้นโดยเฉพาะของวุฒิสภา ค่อนข้างตลกสักในความคิดว่า พนักงานอัยการควรจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานสอบสวนด้วย แต่มีใช้ว่าจะไปกระทบในเรื่องของดุลพินิจหรือสิ่งคดีว่าฟ้องหรือไม่ฟ้อง เพราะในที่สุดออกมาเป็นผลในทางปฏิบัติ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นเวลาสามปีที่ผ่านมา คือ ในการสอบสวนคดีเด็กและเยาวชนที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนด้วยซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ก็มิได้มุ่งหวังให้อัยการที่มาร่วมสอบสวนท่านนั้นมาสั่งคดีด้วย”¹⁶

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับคดีที่มีความซับซ้อนมากในทุกคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายบางฉบับ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้การปราบปรามการกระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนและในการทางกลับกันก็จะเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องหาที่จะได้รับการตรวจสอบว่ากระทำผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้จะทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้น และเมื่อเป็นระบบหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปมิใช่ให้มีการปฏิบัติได้เฉพาะของหน่วยงานที่สามารถทำได้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งการดำเนินการตามหลักการนี้จะทำให้การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นไปอย่างถูกต้องและรัดกุมสำหรับการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นการสอบสวนนั้นเนื่องจากที่ผ่านมาในบางกรณีกว่าที่พนักงานอัยการจะเข้ามาตรวจสอบพยานหลักฐานก็ต้องรอจนถึงขั้นการตรวจสอบสำนวนเพื่อสั่งฟ้องซึ่งระยะเวลาที่ผ่านมาพยานหลักฐานบางอย่างอาจเสียหายหรือถูกทำลายไปก่อนแล้ว อันอาจส่งผลกระทบต่อรูปคดี ทั้งนี้พนักงานสอบสวนจะยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานอยู่เช่นเดิมตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนจะมีฐานะเป็นเสมือนผู้ช่วยเหลือการสอบสวนโดยยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน จึงยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง และตามหลักการใหม่นี้และหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้รับรองหลักการเรื่องความโปร่งใสในขั้นตอนของการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการในขั้นตรวจสอบสำนวนก่อนสั่งฟ้องหรือในขั้นการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน¹⁷

¹⁶ ธาริต เพ็งดิษฐ์ (2546). บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.... ครั้งที่ 11. น. 11

¹⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ...

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนนั้นเป็นความพยายามของคณะผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ต้องการจะให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นดั่งเช่นระบบอัยการสากล กล่าวคือ ให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนและตรวจสอบพยานหลักฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความสำคัญเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลเพราะอัยการเป็นผู้มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลย่อมทราบดีว่าในการสอบสวนพยานหลักฐานชั้นใดมีความสำคัญ ควรวางรูปคดีอย่างไร ซึ่งหลักการและเหตุผลดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็นระบบหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจะมีฐานะเป็นเสมือนผู้ช่วยเหลือการสอบสวนจะทำให้การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นไปอย่างถูกต้องและรัดกุม ทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้นจะเป็นหลักประกันแก่ผู้ต้องหาด้วย

ส่วนการให้อัยการทหารเข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษก็เนื่องจากศาลทหารจะมีวิธีพิจารณาคดีความเป็นของตนเอง ดังนั้นหากผู้กระทำความผิดในคดีพิเศษเป็นบุคคลในอำนาจศาลทหารการพิจารณาพิพากษาคดีก็ต้องทำในศาลทหาร การให้อัยการทหารร่วมทำการสอบสวนด้วย จะทำให้อัยการทหารเข้าใจถึงรูปแบบลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งเป็นคดีความผิดทางอาญาที่ค่อนข้างซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น สามารถให้คำแนะนำในการวางรูปคดี ตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาความอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในอำนาจศาลทหารนั่นเอง¹⁸ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๒ กำหนดให้อำนาจของอัยการ ๒ ประการ คือ การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กพค. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ กำหนดว่า

ในข้อบังคับนี้ “การสอบสวนร่วมกัน” หมายความว่า

(๑) การสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ หรือ

(๒) การสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญศาลทหารและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับอัยการทหาร

¹⁸ จิราธร เจริญวุฒิ, “วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 118-119.

อัยการจึงมีอำนาจสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ทำหน้าที่เป็นหนึ่งในคณะพนักงานสอบสวน โดยอำนาจในการสอบสวนที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ กรณีตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่าง คณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๖ กำหนดว่า

ในการสอบปากคำร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร เพื่อหารือร่วมกันตั้งแต่ ชั้นเริ่มคดี ในการวางแผนทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

(๒) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหา และการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการร่วมกัน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือ บันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอีกด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการโดยกระทำเป็นหนังสือ หรือทางวาจาก็ได้ และให้บันทึกไว้ในสอบสวนด้วย

(๓) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยจะขอหมายค้น หรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อน ดำเนินการตามกฎหมาย

นอกจากนั้น ในการสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการใช้ มาตรการพิเศษ ในการแสวงหาพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อทราบ ข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย

แต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) หรือ (ง) กล่าวคือ เป็นคดีที่เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือกระทำโดยองค์การอาชญากรรมหรือเป็นคดีที่มีผู้ทรง อิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการ ทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

จะเห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนทาง หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐานโดยที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวม พยานหลักฐานอีกด้วย นอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยการขอหมายค้นหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการ ตามกฎหมายด้วย¹⁹

การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติ หน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ กำหนดว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน หมายความว่า การมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำ และตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษโดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ”

การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน จึงมีลักษณะ ๒ ประการ คือ การให้คำแนะนำ และการตรวจสอบพยานหลักฐาน

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕ กำหนดว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำ และตรวจสอบพยานหลักฐานวันแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดความเสียหายแก่การสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการไปก่อน แล้วแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบโดยเร็ว ในกรณีที่ต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ ในการนี้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้”

ในทางปฏิบัติ ในปัจจุบันมีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนชั้นรับผิดชอบและกรณีที่ต้องมีพนักงานอัยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนจะต้องศึกษาโครงสร้างของสำนวน การสอบสวน ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ปรากฏเพื่อประชุมวางแผนในการอ่านรายการคดี ซึ่งคู่มือปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้วางหลักเกณฑ์ว่า พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนควรจัดทำบรรยายสรุปโดยเชิญพนักงานอัยการมาร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มคดี ซึ่งหัวข้อในการบรรยายสรุปอย่างน้อยควรต้องประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้ (๑) ชื่อเรื่องและที่มาของเรื่อง

- (๒) วัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุ
- (๓) ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่เกี่ยวข้อง
- (๔) ของกลางและการเก็บรักษาของกลาง

¹⁹ เฟิ่งอ๋าง, น. 120-121.

- (๕) ความเสียหายที่เกิดขึ้น
- (๖) การควบคุมผู้ต้องหา
- (๗) รายละเอียดแห่งการกระทำความผิด
- (๘) การวางแผนและแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐาน ฯลฯ

การให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติไม่มีการแยกบทบาทในการสอบสวนร่วมกันกับการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันออกจากกันเป็นคนละขั้นตอน ดังนั้น โดยหลักการแล้ว พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มคดีโดยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคล²⁰

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗ ส่วนที่ ๑ ได้วางระเบียบปฏิบัติ ในเรื่องภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการไว้ว่า

ข้อ ๕ (ภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาสถาบันของรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท้าเทียมกันและเป็นธรรมกับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อ ๖ (หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ)

พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด การมอบหมายให้ดำเนินคดี การควบคุมและการตรวจสอบ รวมทั้งการเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินคดีเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ และหรือมอบหมายงานให้พนักงานอัยการในบังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงาน หรือช่วยกลั่นกรองงานเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะเรื่องก็ได้ ผู้บังคับบัญชาอาจเรียกสำนวนคดีใดคดีหนึ่งในเขตอำนาจมาตรวจสอบพิจารณาและหรือดำเนินคดีเสียเอง หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดดำเนินคดีแทนก็ได้ และในกรณีที่เห็นควรกลับความเห็นหรือกลับคำสั่งเดิมให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง เว้นแต่ความเห็น

²⁰ เฟื่องอ้าง, น. 122-123.

หรือคำสั่งเดิมนั้นเป็นของอธิบดี ให้เสนออัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่ง ส่วนที่ ๕ ได้วางระเบียบปฏิบัติ ในเรื่องอัยการกับการสอบสวนคดีอาญาไว้ว่า

ข้อ ๒๕ (พนักงานอัยการกับการสอบสวน)

การให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน การเข้าร่วมในการสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ข้อ ๒๖ (การให้คำแนะนำปรึกษาและเข้าร่วมสอบสวน)

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมในการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการพึงให้คำแนะนำปรึกษาหรือเข้าร่วมในการสอบสวน แล้วทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อทราบ

ข้อ ๒๗ (กรณีพนักงานสอบสวนบกพร่องหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง)

ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน

บทที่ ๔

๔.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ

ข้อมูลที่ได้จากการแบบสอบถามปัญหาการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ ตามที่คณะทำงานตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จของการจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗” ร่วมกันพิจารณาและกำหนดหัวข้อ ปัญหาการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ ได้รับความอนุเคราะห์จากข้าราชการในสังกัดหน่วยงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษตอบแบบสอบถามความคิดเห็นต่อปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งกลับคืนมายังสำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ จำนวน ๙๗ แบบสอบถาม แบ่งเป็น ๘ สำนัก ๑ กลุ่มงาน พบปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ ดังนี้คือ

สภาพปัญหาการสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการทางด้านกฎหมาย มีดังนี้

๑. ความเห็นของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนไม่สอดคล้องกับความเห็นของพนักงานอัยการผู้สั่งฟ้องคดี
๒. อัยการผู้ร่วมสอบกับผู้สั่งคดีเป็นคนละคนกัน อาจมีการให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่แตกต่างไป จึงทำให้การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
๓. พนักงานอัยการไม่สามารถปฏิบัติร่วมได้และได้มีการมอบหมายพนักงานสอบสวนดำเนินการล่าพัง
๔. พนักงานอัยการมีความเห็นว่าพยานหลักฐานพอเพียงเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน แต่เมื่อส่งสำนวนไป อัยการผู้สั่งคดีกลับไม่ฟ้อง
๕. การที่ไม่มีอัยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมบ่อยครั้ง เป็นจุดบกพร่องของสำนวนแม้จะบันทึกแล้วว่ามีกรมมอบหมาย
๖. แม้จะมีอัยการมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วม ก็มีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเสมอ
๗. ข้อบังคับ กคพ. เกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ มิได้กำหนดให้จัดทำแผนการทำงานให้ชัดเจน

สภาพปัญหาการสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการทางด้านการบริหารจัดการ มีดังนี้

๑. พนักงานอัยการไม่ค่อยให้ความร่วมมือเท่าที่ควรเกี่ยวกับการร่วมสอบปากคำพยาน
๒. พนักงานอัยการมีภาระงานประจำมาก มักไม่ค่อยมีเวลาปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการสอบสวนร่วม
๓. พนักงานอัยการมีจำนวนน้อยและต้องรับผิดชอบหลายคดี ซึ่งไม่สามารถไปสอบสวนร่วมได้
๔. พนักงานอัยการไม่สามารถร่วมเดินทางไปสอบสวนกับชุดปฏิบัติการได้
๕. วันและเวลาว่างของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนไม่ตรงกันทำให้ต้องเลื่อนการดำเนินการอยู่บ่อยๆ
๖. การสอบสวนร่วมควรมีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานและให้พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนดำเนินการให้ชัดเจน
๗. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมเพื่อไม่ให้เกิดความเห็นคลาดเคลื่อนควรลงนามรับเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมไว้ในหนังสือแจ้งของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมไว้อย่างชัดเจน
๘. พนักงานอัยการไม่มีเวลาเข้าสอบสวนร่วมได้ทุกครั้ง

๙. การส่งไม่ฟ้องของอัยการแม้จะมีการสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมทำให้สูญเสียงบประมาณ และทรัพยากรที่ลงทุนแต่ละคดีจำนวนมาก

๑๐. การสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมของพนักงานอัยการกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไม่มีค่าใช้จ่ายให้ ทำให้พนักงานอัยการต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่ารถ

๑๑. ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนทุกปาก ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการกำหนดขอบเขต ประเด็นการสอบสวน และความเห็นในแง่ของความเพียงพอของพยานหลักฐานหรือ อาจกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้พนักงานสอบสวนมากกว่า

๑๒. ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่มีเวลาร่วมมาสอบสวนร่วมด้วยต้องมอบหมายพนักงานสอบสวน เป็นส่วนใหญ่

๑๓. พนักงานอัยการต้องนัดสืบพยานที่ศาล และการติดต่อยาก ทำให้คดีแต่ละคดีหยุดชะงัก ไม่ต่อเนื่อง เท่าที่ควร

๑๔. พนักงานอัยการ ไม่พึงพอใจเกี่ยวกับการแสดงท่าทีและการแสดงออกของพนักงานสอบสวนคดี พิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการปฏิบัติงานร่วมกัน

๑๕. กรณีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันยังไม่มี ความชัดเจน ว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

๑๖. การสอบสวนร่วมกันในพื้นที่ต่างจังหวัด พนักงานอัยการจะเป็นภาระมาก เรื่องการประสานงาน การ นัดหมาย การกำหนดวัน เวลาการเดินทาง กำหนดการสอบสวน บางครั้งไม่สามารถระบุได้ เรื่องที่พัก และค่า พานะ

๑๗. พนักงานอัยการไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการร่วมสอบปากคำพยาน

๑๘. พนักงานอัยการมีเวลาให้จำกัด จึงมีปัญหาเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน

๑๙. การปฏิบัติหน้าที่ร่วม พนักงานอัยการมักจะไม่ให้ความสำคัญเท่ากับการสอบสวนร่วม

๒๐. พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการต่างจังหวัดไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนเกี่ยวกับการ สอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วม

๒๑. เวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ต้องหา และพยานกับพนักงานอัยการไม่ ตรงกันทำให้การสอบสวนล่าช้า

๒๒. พนักงานอัยการไม่สามารถมาสอบสวนร่วมได้อย่างต่อเนื่อง หรือไม่ค่อยมาสอบสวนร่วม

๒๓. พนักงานอัยการมักจะไม่ยอมลงนามเป็นคณะพนักงานสอบสวน

๒๔. พนักงานอัยการไม่เข้ามาสอบสวนร่วมโดยอ้างว่ามีบุคลากรจำนวนน้อยไม่เพียงพอ

๒๕. พนักงานอัยการมักให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามลำพังและลงนามให้ในภายหลังทำให้ การสอบสวนร่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมเป็นไปโดยลำพังขาดการตรวจสอบสำนวน

๒๖. ส่วนใหญ่พนักงานอัยการไม่ได้มาร่วมสอบสวนจริง เพียงแต่มอบหมายให้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการเอง

๒๗. พนักงานอัยการมีปริมาณคนน้อยจึงไม่เพียงพอในการมาร่วมปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

บทที่ ๕

๕.๑ บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องแนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญา และบทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาตามระบบสากล ถือว่ากระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกกันได้ เป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือเป็นการวางรูปคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่า จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ ภารกิจของพนักงานอัยการตามระบบสากล อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง เพราะอัยการจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล พนักงานอัยการจึงชอบที่จะเข้าดำเนินคดีได้ตั้งแต่ต้น แต่ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนคดีเองทุกเรื่อง แต่หมายความว่าพนักงานอัยการต้องมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าดำเนินคดีเองได้ด้วยหรือเข้าควบคุมคดีได้ และฐานะของพนักงานอัยการคือเป็นโจทก์ ในทางแบบพิธีเท่านั้น พนักงานอัยการจะเป็นโจทก์ในเนื้อหา คือเป็นคู่แพ่งชนะกับจำเลยไม่ได้ เพราะมีฉะนั้นแล้ว พนักงานอัยการก็จะมีสภาพไม่ต่างกับผู้เสียหาย พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของจำเลยได้ องค์การอัยการตามระบบสากล มีความเป็นอิสระในตัวเองในฐานะองค์กร พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในองค์กรอัยการจะมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาได้ แต่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องนี้พนักงานอัยการไม่อาจใช้ได้โดยอิสระในแต่ละคน แต่หากต้องปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ พนักงานอัยการที่ทำการสอบสวนฟ้องร้องจึงกระทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของหัวหน้าพนักงานอัยการสูงสุด

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง เจ้าพนักงานทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงในคดี การกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษ ก็เพื่อให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงในคดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปในทิศทางของการเป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง พนักงานอัยการที่เข้าไปร่วมสอบสวนจึงต้องร่วมมือกันค้นหาความจริงในคดี แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติแม้จะมีพนักงานอัยการเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในการดำเนินคดีชั้นสอบสวนก็ตาม ก็ยังพบว่าพนักงานอัยการที่รับผิดชอบในการสั่งคดียังสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมอีก หรือหลายคดีที่อัยการที่ผู้รับผิดชอบในการสั่งคดีมีความเห็นแตกต่างจากอัยการที่เข้ามาร่วมสอบสวน ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการดังกล่าวข้างต้น อัยการที่เข้ามาร่วมสอบสวนทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรอัยการ การดำเนินการใดๆ ย่อมผูกพันองค์กรอัยการ จึงไม่ใช่เป็นการกระทำของอัยการคนใดคนหนึ่ง การสอบสวนใดๆ ที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนจึงควรเป็นการสอบสวนที่มีความถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยระเบียบ มีความละเอียดรอบคอบ และมีความเชื่อถือได้ของสำนวนการสอบสวนด้วย

จากการสอบถามผู้ปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการ สามารถสรุปได้ว่ามีปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งผลเสียที่ตามมาหลายประการ ผลเสียที่เห็นได้ทันทีคือการสั่งไม่ฟ้องของพนักงาน

อัยการ และต้นทุนในการดำเนินคดีอาญา เป็นต้น ประการที่ ๒ ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ แม้จะมีพนักงานอัยการเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินคดีในชั้นการสอบสวน แต่ก็ยังคงพบว่าอัยการผู้สั่งคดียังสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือมีความเห็นแตกต่างจากอัยการที่เข้ามาสอบสวนร่วม

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากแนวทางปฏิบัติงานที่ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และมีความไม่ชัดเจนของกระบวนการในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในกรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการ ดังนี้

๑. การปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายโดยการกำหนดให้การดำเนินการใดๆ ของอัยการที่เข้ามาร่วมสอบสวนเป็นการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรของรัฐ จึงยอมผูกพันองค์กรอัยการ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

๒. การสร้างระบบ ขั้นตอน กระบวนการการสอบสวนร่วมที่ทำให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยชัดเจน โดยการประชุมพิจารณาร่วมกันขององค์กรอัยการกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ ๗ , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

วิญญูชน , ๒๕๔๙

คณิต ณ นคร. วิ.อาญาวิพากษ์. พิมพ์ : กรกฎาคม , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๕๒

คณิต ณ นคร. นิติกรรมอำพรางในนิติศาสตร์ไทย. พิมพ์ : กันยายน , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

วิญญูชน , ๒๕๕๒

คณิต ณ นคร. ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. พิมพ์ : พฤศจิกายน , กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๕๑

ธาริต เพ็งดิษฐ์. มารู้จักกฎหมาย FBI เมืองไทย หน่วยงานใหม่ที่ทุกธุรกิจไม่ควรมองข้าม!

พิมพ์ครั้งที่ ๓ , กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมนิติ เพรส จำกัด , ๒๕๔๘

วิทยานิพนธ์

จิราธร เจริญวุฒิ. วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ วิทยานิพนธ์ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , ๒๕๕๐

ประวีร์ยุทธ ภูแสงศักดิ์กุล. การขัดกันของหน้าที่กับกระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงาน วิทยานิพนธ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , ๒๕๕๒

วุฒิพงศ์ อาริราษฎร์. บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน : ศึกษาพระราชบัญญัติการ
สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๙

ศิริชัย พลการ. บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม วิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , ๒๕๕๐

สุรวุฒิ กุมภีพงษ์. หลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้อง วิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๐

สัณณักษ์ ปญฺวตฺตลลิต. ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา : ศึกษากระบวนการดำเนินคดีชั้นเจ้า พนักงาน และ
ชั้นศาล. นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๒

องอาจ มีคุณสมบัติ. การตรวจสอบความจริงในคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง

พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,

๒๕๔๙

บทความ

อมร จันทรสมบูรณ์. อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย.

บทบัณฑิตย : เล่มที่ ๓๐ ตอนที่ ๔ , หน้าที่ ๖๑๘-๖๓๗. พ.ศ. ๒๕๑๖

เอกสารอื่นๆ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ...

เอกสารประกอบการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การสอบสวนคดีพิเศษ, วันศุกร์ที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ พร้อมทั้งประวัติความเป็นมา กระบวนการ และ
ขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัตินี้ของร่างของรัฐบาล สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา ก.ป. ๕/๒๕๔๗

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑)

ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ที่เป็น
คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรค (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗