

การแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ¹

ยูภาภรณ์ แคล้วแก้ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและและการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษา ได้รับความรู้ความเข้าใจว่ารากฐานแห่งความคิดของมนุษยชาติ โดยการอ้างอิงจากแนวความคิดกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ไม่ครอบคลุมชัดเจนในหลายประการ ดังต่อไปนี้

“การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เช่น การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราว เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

การสอบสวนในคดีอาญาแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การสอบสวนในคดีความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ หรือฉ้อโกงประชาชน พนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนได้ ตั้งแต่เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้น โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ แต่หากเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดฐานชกต่อยหรือทำให้เสียทรัพย์แล้ว พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายตามกฎหมายเสียก่อน โดยที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันใช้ระบบกล่าวหา อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาไว้ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิด

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์รัล เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จัหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความผิด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำการพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย กระทำความผิดอาญาจริงตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เนื่องจากผลของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น ถูกลงโทษจำคุกหรือประหารชีวิต ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรง การสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนในเบื้องต้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงและกลั่นกรองข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ เพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่เพียงใด ก่อนเสนอพนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาขึ้นต่อศาลเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

การสอบสวนมีบทนิยามในมาตรา 2 (11) "การสอบสวน" หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งการสอบสวนแตกต่างจากการสืบสวนที่เป็นอำนาจโดยทั่วไปของตำรวจ แต่การสอบสวนเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเท่านั้น จากบทนิยามของการสอบสวน การสอบสวนมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- การสอบสวนนั้นเป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน การดำเนินการทั้งหลายเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

- ทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวน

ในการสอบสวนพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้น การสอบสวนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การฟ้องคดีและการพิจารณาคดีในชั้นศาลเสียไปได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดห้ามไม่ให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลเท่ากับว่าไม่เคยมีการสอบสวน ทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจยื่นฟ้องคดี และหากคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลแล้ว ศาลต้องมีคำพิพากษายกฟ้อง ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน กล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่หลักของพนักงานสอบสวน ซึ่งต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ และดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สามารถนำสืบในชั้นพิจารณา ซึ่งดำเนินการโดยพนักงานอัยการได้อย่างมีคุณภาพและเพียงพอต่อการวินิจฉัยคดี ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายของการสอบสวนจึงไม่ใช่การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ความว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่อาจพิสูจน์ว่า ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดด้วย เพื่อให้พนักงานอัยการ หรือศาลได้วินิจฉัยจากพยานทั้งสองด้านแล้วจึงมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ หรือมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ได้ กระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหานี้มีบทบัญญัติในมาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับ ใน

มาตรา 133 วรรคสาม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดักเตือน พูดยึดข้อหา หรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอาจจะให้ด้วยความเต็มใจ ทั้งนี้เพื่อให้พยานให้การด้วยความสมัครใจ อันจะนำมาซึ่งความจริงตามที่พยานรู้เห็นในทางปฏิบัติของการสอบปากคำผู้ต้องหา หรือพยานในคดีอาญา บางครั้งเกิดปัญหาว่าผู้เสียหายได้รับการสอบปากคำอย่างไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากคำถามของพนักงานสอบสวนบางท่านที่ไม่เข้าใจความรู้สึกหรือผลกระทบต่อจิตใจผู้เสียหายที่ถูกประทุษร้ายด้านร่างกายหรือจิตใจ หรือในความคิดเกี่ยวกับเพศ จึงทำให้มีคำถามบางคำถามที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อจิตใจผู้เสียหาย หรือเป็นคำถามที่ถามเพราะมองว่าผู้เสียหายมีส่วนยินยอมหรือนำความเท็จมาแจ้ง เป็นต้น ซึ่งวิธีการถามดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อจิตใจของผู้เสียหายโดยเฉพาะในคดีทำร้ายร่างกายหรือความผิดเกี่ยวกับเพศ ผลของการมาร้องทุกข์ หรือให้การจึงทำให้ผู้เสียหายถูกประทุษร้ายซ้ำจากคำถามในระหว่างการสอบสวน โดยผู้สอบสวนเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เป็นเช่นนั้น แต่เกิดเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือความไม่รู้ถึงผลกระทบต่อจิตใจของผู้เสียหายในบางคดีในทางตรงกันข้าม การสอบปากคำผู้ต้องหาซึ่งกฎหมายให้สิทธิที่จะไม่ให้การ แม้ว่าผู้ต้องหาจะให้การปฏิเสธในการสอบปากคำ แต่มีหลายๆ กรณีที่พนักงานสอบสวนรู้สึกว่าการเรียกมาสอบปากคำอีก ผู้ต้องหาอาจเปลี่ยนใจ หรือมีเทคนิคในการทำให้ผู้ต้องหาให้การ ซึ่งหมิ่นเหม่ต่อการที่จะเป็นการบังคับ ขู่เข็ญหรือทรมานให้รับสารภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกมาสอบในเวลากลางคืน หรือเรียกมาสอบทุกๆ สองชั่วโมง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการรับสารภาพของผู้ต้องหาเป็นเพียงพยานหลักฐานหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนไม่ได้ดำเนินคดีผิดตัว ไม่ใช่เพราะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเมื่อได้รับสารภาพแล้วก็จะพาผู้ต้องหาไปขยายผลหรือนำไปหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม อันทำให้ลดเวลาในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีนั้น แต่หมิ่นเหม่ต่อการที่จำเลยจะต่อสู้ในศาลว่าเป็นคำให้การที่ขัดต่อมาตรา 135 เพราะถูกบังคับให้รับสารภาพ หรือ ถูกทรมาน และหากไม่มีพยานหลักฐานอื่นมาประกอบเพื่อยืนยันว่าจำเลยกระทำความผิด ศาลจะยกฟ้องจำเลย

“เขตอำนาจพนักงานสอบสวน” หมายถึงอาณาบริเวณเขตพื้นที่ที่ความผิดอาญาเกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนคนใดในราชอาณาจักร ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เช่น สก.เมืองอุบลราชธานี มีเขตรับผิดชอบตลอดอำเภอเมืองอุบลราชธานี หากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือกรณีมีผู้กล่าวหาว่าความผิดเข้าพนักงานตำรวจโดยอ้างว่าได้มอบเช็คพิพาทให้ ณ. ที่ทำการบริษัทซึ่งอยู่ในเขตอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน สก.อ.เมือง นับเป็นเหตุอันสมควรให้พนักงานสอบสวนจะเชื่อว่าความผิดได้เกิดขึ้น พนักงานสอบสวนของ สก.เมืองอุบลราชธานีก็เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดอาญานั้น ๆ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ถูกาต่อไปนี้

ฎีกาที่ 1314/2513 การที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และได้ให้การว่า จำเลยได้มอบเช็คพิพาทให้ ณ. ที่ทำการบริษัทซึ่งอยู่ในเขตอำนาจสอบสวนของ พนักงานสอบสวน สภ.เมือง นับเป็นเหตุอันสมควรให้พนักงานสอบสวนจะเชื่อว่าความผิดได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตน การสอบสวนที่กระทำจึงชอบด้วยกฎหมายพนักงานอัยการจึงฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลได้ตามนัย ป.วิ.พ.มาตรา 18 ประกอบมาตรา 19 (3) และ

120

1.2 การฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ

ปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law นั้น ยึดถือ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการสำคัญ โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐคืออัยการทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ดังเช่นประเทศ อังกฤษที่ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลัก ก็มีแนวคิดที่จะให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลการดำเนินคดีอาญามากขึ้นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐมิได้ผูกขาด การดำเนินคดีอาญาไว้ผู้เดียวโดยเด็ดขาด เพราะแม้ในประเทศที่ยึดถือการดำเนินคดีอาญาโดย รัฐอย่างเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกันแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้สำหรับประเทศไทยนอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาแล้ว ยังได้บัญญัติให้เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เช่นกัน ทั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 2 (4) แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ถือว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลัก ในประเทศที่ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักนั้นล้วนแต่กำหนดให้รัฐ เท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะถือว่าเป็นความผิดอาญาร้ายแรงอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน และเจตนารมณ์ของการบัญญัติความผิดลักษณะนี้เพื่อประสงค์จะคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐและตำแหน่งหน้าที่ อันถือว่ารัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี แต่ในทางปฏิบัติศาลไทยยังคงเห็นว่าในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้ นอกจากรัฐจะมีอำนาจฟ้องร้อง ดำเนินคดีอาญาโดยหลักแล้ว เอกชนก็สามารถมีอำนาจฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายตามมาตรา 2(4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การดำเนินคดีอาญาของเอกชนผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้น หากพิจารณาทั้งในแง่หลักการและเหตุผลของการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว รัฐจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ดีเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าเจ้าพนักงานของรัฐที่มี

หน้าที่ในการดำเนินคดีอาญานั้นจะปฏิบัติหน้าที่โดยความบริสุทธิ์และยุติธรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหา
 มาตรการเข้ามาตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวให้รัดกุมมากกว่าที่เป็นอยู่ใน
 ระบบกฎหมายปัจจุบันวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ชัดเจนว่า
 รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยตัดสิทธิการฟ้องคดีอาญาของ
 เอกชนผู้เสียหายออกไป และควรนำมาตรการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของระบบกฎหมาย
 ต่างประเทศที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยมาเสริมให้มาตรการที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมาย
 ไทยในปัจจุบันสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในขั้นตอนของการเริ่มต้นคดีนั้นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้อง
 ทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการก็ได้ และเมื่อตำรวจได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษแล้วต้อง
 แจ้งต่อพนักงานอัยการทันที ส่วนขั้นตอนของการฟ้องคดีอาญานั้นประการแรกเห็นควรกำหนดให้เอกชน
 สามารถเข้ามาตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีของพนักงานอัยการทางอ้อมโดยให้ศาลเป็นผู้
 พิจารณาทบทวน เช่นเดียวกับประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นเนื่องจากในประเทศไทย ถือว่าศาลเป็นองค์กรที่
 มีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยปราศจากการแทรกแซงจาก อิทธิพลใด ๆ และเป็นที่ยอมรับกัน
 ในปัจจุบันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายที่ให้ความยุติธรรม แก่ประชาชนมากกว่าองค์กรอื่นใด ประการที่สอง เห็นควร
 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ทางการเมือง ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส
 เยอรมัน และ ญี่ปุ่น โดยการแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นมามีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด
 แทนนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากนายกรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจควบคุมหรือสั่งการใดๆ
 ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรง อีกทั้งไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อัยการสูงสุด
 ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งผิดหลักการของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ต้องมีการคานอำนาจ
 ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ คดีที่
 เป็นความผิดต่อส่วนตัว และคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว เช่น ความผิดฐานฉ้อโกง ชักยอก
 หรือหมิ่นประมาท รัฐไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง การเริ่มดำเนินคดีจะต้องมีการร้องทุกข์จากผู้เสียหายก่อน จากนั้น
 พนักงานสอบสวนจึงจะมีอำนาจสอบสวน และอัยการจึงจะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้าเป็นความผิดอาญา
 แผ่นดิน รัฐสามารถดำเนินคดีได้เองโดยลำพัง ไม่ว่าจะเป็นคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ จากบุคคลใดหรือไม่ก็ตาม โดย
 พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มทำการสอบสวนได้เอง ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติ มาตรา 121 วรรค
 แรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ในการดำเนินคดีอาญาในขั้นนี้ก็จะมิมีบทบัญญัติของ
 กฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิของผู้ต้องหา และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการ

ดำเนินการตามหมายเรียกและหมายอาญา การจับกุม การขัง และการค้น รวมถึงบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงาน

ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นก็จะสรุปสำนวนทำความเข้าใจเสนอพนักงานอัยการต่อไป ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนมาก็จะทำความเข้าใจว่าสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ถ้าสั่งฟ้อง ก็จะมีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป แต่ถ้าสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดก็จะมีขั้นตอนที่จะต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือรองฯ สำหรับกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าเป็นจังหวัดอื่นก็ต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้บัญชาการตำรวจหรือรองฯ หรือผู้ว่าฯ เห็นด้วย คำสั่งไม่ฟ้องคดีก็เป็นอันเด็ดขาด แต่ถ้าผู้บัญชาการตำรวจหรือรองฯ หรือผู้ว่าฯ ทำความเห็นแย้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็ต้องเสนอเรื่องไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาดต่อไป ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาแทนรัฐก็คือ “พนักงานอัยการ” พนักงานอัยการจำเป็นต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยควรจะต้องมีหน้าที่ทั้งในการสอบสวนและการฟ้องร้อง อันเป็นหลักการของ “ระบบอัยการที่ สมบูรณ์” ซึ่งหลักการนี้จะถือว่า “การสอบสวนฟ้องร้อง” เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาที่แบ่งแยกไม่ได้แต่การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนออกจากอำนาจการฟ้องร้องโดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนแล้วต่อด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งการแบ่งแยกความ รับผิดชอบนี้เป็นการแบ่งแยกที่ค่อนข้างเด็ดขาดอันจะเห็นได้จากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้วให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้” และกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ข้อ 10 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนโดยมิชักช้าและให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” โดยพนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วและส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไปแล้วเท่านั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยใช้หลักดำเนินคดีอาญาดุลพินิจ เช่นเดียวกับนานาประเทศแต่มีบทบาทน้อยในการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนน้อยกว่ามาก ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทยมิได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการเริ่มต้นคดีรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษและการดำเนินการสอบสวนจึงทำให้พนักงานอัยการเป็นได้แต่เพียงผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงานสอบสวนเท่านั้นจากการศึกษาพบว่า การแบ่งแยกอำนาจของพนักงานสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา

โดยรัฐตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีปัญหาบางประการผู้ศึกษาจึงนำมาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเริ่มต้นคดีอาญาและระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนและฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า ให้พนักงานสอบสวน รวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบ ข้อเท็จจริง และ พุทธิการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิด ที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัว ผู้กระทำความผิด และ พิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือ ความบริสุทธิ์ ของผู้ต้องหา เมื่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมไม่รับร้องทุกข์หรือตั้งข้อกล่าวหาไม่ถูกต้องแล้ว กระบวนการยุติธรรมก็ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กรณีไม่รับร้องทุกข์ผู้เสียหายไม่มีทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพในการร้องทุกข์กระบวนการยุติธรรมเดินหน้าต่อไปไม่ได้ พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในกรณีที่ไม่มีการสอบสวน กรณีตั้งข้อหาไม่ถูกต้องอาจส่งผลถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในการหาเงินจำนวนมากเพื่อมาประกันตัวหรือถูกควบคุมตัวนานกว่าความเป็นจริง อันเป็นผลเกิดจากการตั้งข้อกล่าวหาที่ หนักเกินความเป็นจริงเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญาโดยให้พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนการฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ แต่สุดท้ายแล้วพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจสั่งคดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่ได้ แต่จากการที่ "พนักงานอัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ และเริ่มคดีเองได้ทำให้เกิดปัญหาเชื่อมโยงหลายประการ ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

ในส่วนของการกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนข้อเท็จจริงของพนักงานสอบสวน ย่อมทำให้ปัญหาการฟ้องคดีไม่ทันภายในกำหนดอายุความตามที่กฎหมายกำหนดคลดน้อยลงและไม่ทำให้ผู้ถูกกระทำได้รับความเสียหายในการที่จะดำเนินการคดีกับผู้กระทำความผิด อีกทั้งยังไม่ทำให้พยานหลักฐานบางอย่าง บางชนิดถูกทำลาย เสื่อมสภาพ หรือถูกทำลายไป ซึ่งหากมีการกำหนดระยะเวลาในการทำการสอบสวนสั้นเกินไป อาจส่งผลให้สำนวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการอ่อน หากเป็นพยานสำคัญในคดี อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ และหนักแน่น มั่นคงของพยานหลักฐาน ที่จะมีส่วนต่อคำพิพากษาของศาลต่อไป

เห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 โดยบทบัญญัติการให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ควรให้มีหน่วยงานอื่น หรืออัยการ เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์หลักฐานตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินคดี เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา 131 ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานสอบสวนแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการให้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวนั้น อาจทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปโดยมิชอบในการตรวจพิสูจน์หลักฐาน ดังนั้นแนวทางแก้ไขจึงเห็นควรให้มีบทบัญญัติการให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจการสอบสวนของอัยการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้วเท่านั้น การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม นั้นเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน แม้จะมีการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว แต่ก็ยังทำให้พนักงานอัยการมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่เพียงพอทำให้อาจสงสัยคดีโดยการคลาดเคลื่อนได้โดยง่ายและเกิดผลกระทบโดยตรงแก่สิทธิและเสรีภาพของ ผู้ต้องหา รวมทั้งเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วทำให้จะต้องมีการสั่งให้ส่งสำนวนกลับเพื่อทำการสอบสวนเพิ่มเติมเนื่องจากเห็นว่าสำนวนสอบสวนหรือการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นเพราะขาดสาระสำคัญ โดยการสอบสวนเพิ่มเติม นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้โดยชัดแจ้งว่าให้พนักงานสอบสวนดำเนินการภายในกำหนดเวลาใด ซึ่งการไม่กำหนดระยะเวลานั้นทำให้เกิดปัญหาได้หลายประการ เช่น ทำให้พนักงานอัยการสรุปสำนวนเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลไม่ทันในอายุความคดีนั้นๆ การสอบสวนเพิ่มเติม นั้นพยานหลักฐานที่พบใหม่อาจไม่ใช่พยานหลักฐานสำคัญที่จะทำให้สำนวนของอัยการมีความน่าเชื่อถือมากกว่าพยานหลักฐานชุดเก่าและยังทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการล่าช้าเกินสมควร

จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143/1 บัญญัติว่า การดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวนตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ดำเนินการภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หากภายในระยะเวลาดังกำหนด พนักงานสอบสวนยังไม่พบหลักฐานอื่นเพิ่มเติมจากครั้งแรกให้พนักงานสอบสวนแถลงต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นว่าการสอบสวนเพิ่มเติม นั้นไม่อาจนำมาซึ่งพยานหลักฐานใหม่ ให้สรุปสำนวนฟ้องคดีต่อศาลหรือจะสั่งไม่ฟ้องคดีต่อไป

ระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติม นั้นขยายได้ แต่ไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกิน สามเดือน การขยายระยะเวลานั้นให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่ถูกต้อง

ในมาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานไว้ว่า มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ตามหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้เปิดช่องให้พนักงานอัยการเข้ามาเกี่ยวข้องในการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นแรกที่คดีความเข้ามาสู่การดำเนินการของพนักงานสอบสวน การสอบสวนดำเนินไปภายใต้การควบคุมของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ซึ่งหากมีความบกพร่องหรือความผิดพลาดละเลยของพนักงานสอบสวนที่ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ ประชาชนที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและต้องถูกดำเนินการตามขั้นตอนของพนักงานสอบสวน ก็จะตกเป็นเหยื่อของการดำเนินการที่บกพร่องนั้นในหลายครั้งจากการตรวจสอบ หลายกรณีพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในส่วนองกระบวนการยุติธรรมในชั้นต้น ยังบกพร่องหรือยังใช้ความพยายามไม่เพียงพอ ทั้ง ๆ ที่บางกรณีหากมิใช่ความละเอียครอบคอบหรือความพยายามในการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน ก็จะสามารถป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการทำให้ผู้ที่ไม่ได้ทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ถูกกล่าวหาทั้ง ๆ ที่ไม่ได้กระทำความผิดได้แต่พนักงานสอบสวนก็ไม่ได้ใช้ความละเอียครอบคอบหรือความพยายามดังกล่าว อันเป็นเหตุให้การรวบรวมพยานหลักฐานในหลาย ๆ คดีของประเทศไทย เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลมีคำสั่งยกฟ้องเพราะคดีไม่มีมูล

4. ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความหมายของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6)

สำหรับผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาบัญญัติให้ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา การสอบสวนจะกระทำได้แต่เฉพาะผู้ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่า “ ผู้นั้นต้องเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น” ซึ่งบุคคลอื่นที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าเป็นพนักงานสอบสวน จึงไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงอำนาจในการสอบสวนได้ ดังนั้นเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นไม่ได้มีการบัญญัติให้อัยการ หมายถึง พนักงานสอบสวน ที่มีอำนาจสอบสวนในคดีต่างๆ พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวน การสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาฟ้องคดีหรือเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การฟ้องคดีมีความน่าเชื่อว่าเป็นความจริงมากที่สุด ได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนเท่านั้น เมื่อสำนวนนำเสนอายังพนักงานอัยการ จะเห็นว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากการทำสวนฟ้องคดีของอัยการนั้นขึ้นอยู่กับพยานหลักฐาน การสอบสวน ซึ่งพนักงานอัยการไม่ได้ทราบหรือได้

ร่วมในการรวบรวมหาพยานหลักฐาน การสอบสวนในเบื้องต้น เมื่อพยานหลักฐานบางอย่างควรมีในคดีแต่กลับไม่ได้มีมาในสำนวน หรือ พยานหลักฐานนั้นอ่อนจนทำให้ฟ้องของพนักงานอัยการอ่อน มีเหตุให้ศาลยกฟ้องได้ การที่ศาลจะพิจารณาคดีแต่ละเรื่อง ศาลย่อมพิจารณาจากพยานหลักฐานเป็นสำคัญ เมื่อพนักงานอัยการไม่ได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนผู้การทำผิดเองมาแต่ต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่เป็นผลเสียต่อผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้ซึ่งไม่ได้กระทำความผิด แต่ไม่มีหลักฐานหรือไม่สามารถแก้ต่างในชั้นพนักงานอัยการได้ เพราะทั้งนี้กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่พนักงานสอบสวนตามที่กำหนดไม่มีอำนาจสอบสวน

เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมใน การสอบสวนด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนไม่ให้กระทำได้โดยองค์กรตำรวจเพียงองค์กรเดียว และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาให้ได้รับการชี้แจงชี้แจงจาก การกระทำความผิดที่เกิดขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ศรันทา สิวา. นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักวิชาการ.
สยามรัฐนิว. สอบสวนให้ได้รับความจริงอย่างเป็นธรรม.