

ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ศึกษากรณีความผิดนอกราชอาณาจักร¹

ญาณิตา ไพรเวท²

เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศใช้เวลาในชั่วพริบตาเดียวก็สามารถส่งข้อมูลถึงกันได้ ดังนั้น ในปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมจึงมิได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แต่ได้พัฒนาเป็นการก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศ ทั้งการกระทำผิดก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ลักษณะและขอบเขตของการก่ออาชญากรรมมีความหลากหลายเกี่ยวเนื่องและครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ ที่เรียกว่าเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational organized crime) จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันเกิดการกระทำความผิดในลักษณะของแก๊งค์คอลเซนเตอร์ นอ์โกงประชาชนโดยการโฆษณามากขึ้น ซึ่งจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นกระบวนการระหว่างประเทศ ในการสอบสวนคดีประเภทนี้จึงต้องอาศัยการสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานที่อยู่ในต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ และโดยเหตุที่คดีเหล่านี้มีความสำคัญและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินคดีมากกว่าการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นภายในราชอาณาจักรทั่วไป และเป็นกรณีที่อาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 จึงบัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิด ซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “คดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร”

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ยังมีประเด็นที่ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกหลายประการ โดยพบว่ามีปัญหาที่ควรทำการศึกษา ดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดในการดำเนินการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคแรก

กรณีของการกระทำความผิดที่ถือว่ากระทำในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 นั้น ถือเป็นความผิดที่มีส่วนเกี่ยวพันกันระหว่างราชอาณาจักรไทยและดินแดนของรัฐอื่น ซึ่งถือเป็นความผิดที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศซึ่งในกรณีนี้ อัยการสูงสุดจะถือเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ศึกษากรณีความผิดนอกราชอาณาจักร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรัสเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสอบสวนในความผิดดังกล่าวเหล่านี้ด้วยหรือไม่ นั้น ตามที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ถึงอำนาจในการสอบสวนของอัยการสูงสุดแล้วนั้น เห็นว่าสามารถพิจารณาถึงอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดตามหลักการและทฤษฎีกฎหมายแล้ว พบว่า เมื่อตีความตามหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายอาญา ในกรณีตามมาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ตามหลักภาษาและตามหลักความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบของกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตามบทสันนิษฐานเด็ดขาดหรือหลักกฎหมายปิดปากแล้ว ต้องถือว่าทั้งกรณีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 นั้น เป็นความผิดในราชอาณาจักรหรือได้กระทำในราชอาณาจักร อันจะส่งผลให้ไม่ใช่ความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร โดยแท้ ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ซึ่งอัยการสูงสุดย่อมไม่มีอำนาจในการสอบสวนในกรณีของความผิดเหล่านี้

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าในเรื่องเกี่ยวกับความผิดที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับในราชอาณาจักร หรือมีความเกี่ยวพันกันระหว่างในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักร หรือการกระทำส่วนหนึ่งส่วนใดได้กระทำในราชอาณาจักรซึ่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร แต่กลับปรากฏว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุด ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเป็นกรณีของความผิดนอกราชอาณาจักรไทยเท่านั้น และแม้การที่จะให้คดีที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างประเทศเหล่านี้อยู่ในอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติในเรื่องของเขตอำนาจการสอบสวนที่ดูมีความคลุมเครือว่าจะเป็นการไปทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายสารบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 หรือไม่

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20

กรณีมิได้มีกำหนดระยะเวลาการสอบสวนคดีอาญา กรณีความผิดนอกราชอาณาจักรไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ไว้เป็นการเฉพาะ โดยแยกออกจากความผิดอาญาทั่วไป ถึงแม้ว่าการสอบสวนความผิดประเภทคดีอาญาจะมีกำหนดอายุความทั่วไปตามกฎหมายแล้วนั้น แต่กรณีมีปัญหาตรงการที่ต้องฝากขังผู้ต้องหาที่จะมีกำหนดระยะเวลาซึ่งต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาตามระชาเวลานั้น แยกเป็นกรณีดังนี้

(1) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกิน 7 วัน

(2) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 6 เดือน แต่ไม่ถึง 10 ปี หรือปรับเกินกว่า 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 48 วัน

(3) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 84 วัน

เมื่อใกล้ครบกำหนดระยะเวลาคุมขังทำให้พนักงานอัยการต้องรีบทำความเห็นสรุปสำนวนคดีส่งฟ้องให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งบางสำนวนคดีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบนำเสนอสำนวนการสอบสวนมาส่งให้พนักงานอัยการเมื่อใกล้สิ้นกำหนดระยะเวลาการควบคุมตัวที่กล่าวข้างต้น ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนน้อยลง หากจะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมภายในกำหนดนั้นก็จะทำให้ไม่ทันการณ เป็นเหตุให้พนักงานอัยการต้องทำความเห็นสั่งฟ้องคดีด้วยพยานหลักฐานที่มีในสำนวนเท่านั้น รวมทั้งต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่งการและพิจารณาต่ออีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาของกระบวนการล่าช้า

ด้วยเหตุนี้จึงควรพิจารณาว่าควรกำหนดเรื่องระยะเวลาการสอบสวนคดีอาญา กรณีความผิดนอกราชอาณาจักรไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคท้าย

กรณีที่ให้อำนาจในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาในความผิดนอกราชอาณาจักรแก่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวนั้น จากการที่ผู้ศึกษาของต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น อัยการสูงสุดมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหมายถึงหน้าที่ในการฟ้องคดีและหน้าที่ในการบริหารงานอัยการเท่านั้น ส่วนในการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการจะต้องถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการผู้มีอาวุโสสูงกว่า โดยผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนสิบถึงสิบห้าคน ซึ่งการควบคุมนั้น จะเป็นไปในลักษณะที่ว่าการปรึกษาหารือกันอยู่เสมอ ต่อมาสาธารณรัฐฝรั่งเศส อำนาจในการพิจารณาคดียังคงเป็นของอัยการแห่งสาธารณรัฐหรือในประเทศไทยจะถือเป็นอัยการเจ้าของสำนวน โดยอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการสั่งการหรือพิจารณาคดีอย่างเช่นในประเทศไทย เพียงแต่พิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งอัยการสูงสุดของสหพันธ์รัฐเยอรมนีไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการเยอรมนี เนื่องจากระบบอัยการเยอรมนีได้แบ่งแยกหน่วยงานอัยการออกเป็นระดับต่างๆ ตามความเกี่ยวพันของศาล ซึ่งอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเท่านั้น ดังนั้น หากมีคดีอาญาเกิดขึ้นประจำเขตศาลนั้นๆ

อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมนีก็ไม่มีหน้าที่ในดำเนินคดีความผิดอาญาทั้งปวง รวมถึงความผิดอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากต่างประเทศแล้วอัยการสูงสุดมิได้มีหน้าที่สั่งการและพิจารณาสำนวนการสอบสวนในการกระทำความผิดอาญา กรณีความผิดนอกราชอาณาจักรเหมือนอย่างประเทศไทย ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมิใช่ผู้มีอำนาจสูงสุดเกี่ยวกับความผิดนอกราชอาณาจักร ครั้นจะให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการที่เป็นที่สุดก็ไม่ได้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นให้กระจายอำนาจสู่อธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค โดยกำหนดเรื่องโทษอัตราโทษจำคุกไว้ หากเป็นอัตราโทษจำคุกกว่าสิบปีให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคดี และอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบปีให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อความรวดเร็ว และเกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ศึกษากรณีความผิดนอกราชอาณาจักร ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ ปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 บัญญัติว่า

ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

1. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดในการดำเนินการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคแรก

1.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไข บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคแรก เป็นว่า ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทยหรือความผิดที่ถือว่ากระทำในราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20

2.1. ผู้ศึกษาขอเสนอเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 โดยอาจเพิ่มเป็นวรรคใหม่ ในเรื่องระยะเวลาของการส่งสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับคดีนอกราชอาณาจักรไปยังพนักงานอัยการในกำหนดเวลาดังนี้ ในกรณีความผิดอาญาซึ่งมีโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี ให้ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลสั่งขังผู้ต้องหาครั้งแรก หรือในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ให้ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลสั่งขังผู้ต้องหาครั้งแรก

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคท้าย

3.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไข บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคท้าย เป็นว่า เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดกรณีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงกว่าสิบปีขึ้นไป หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย กรณีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี เพื่อพิจารณาตั้งคดี