

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาดังบบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสูงสุดในประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายแตกต่างกัน คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และรัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีนในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบสังคมนิยม (Socialist Law) จะมีลักษณะดังนี้

1. อังกฤษ ถือเป็นแม่แบบกฎหมายจารีตประเพณีของโลก แต่เดิมไม่มีอัยการทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้อง แต่ภายหลังเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการจัดตั้งสถาบันอัยการแห่งชาติ (Crown Prosecution Service หรือ CPS) ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานตามขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนของตำรวจ โดยมี Director of Public Prosecutions หรือ DPP (อาจเทียบได้กับอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาของไทย) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นหัวหน้า และมีอัยการสูงสุด (Attorney General) ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลและควบคุมดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาต่าง ๆ แทนรัฐบาล ทั้งนี้หน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ

2. สหรัฐอเมริกา มีรากฐานจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ อัยการสูงสุด (Attorney General) มีตำแหน่งทางการเมืองโดยมีฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในคณะรัฐบาล ประกอบด้วยหน่วยงานหลายแห่งอยู่ในบังคับบัญชา เช่น สำนักงานอัยการ สำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (FBI) สำนักงานปราบปรามยาเสพติด กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ สำหรับการดูแลการดำเนินคดีอาญานั้น กล่าวได้ว่า ตั้งแต่เริ่มต้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องคดีความผิดทุกประเภทจนถึงขั้นบังคับคดีหากตัดสินตอนพิจารณาพิพากษาศาลออกไปแล้ว การดำเนินการจะอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดทั้งสิ้น ทั้งนี้อัยการสูงสุดอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่อัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้

3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีรูปแบบการปกครองคล้ายสหรัฐอเมริกา อัยการเยอรมันมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับอัยการสหรัฐอเมริกาโดยสามารถเริ่มคดีได้เอง การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวที่ผู้รับผิดชอบคือ อัยการ องค์การอัยการเยอรมันจัดแบ่งตามลักษณะการปกครองของรัฐและเกี่ยวข้องกับศาลคือ อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัดและอัยการประจำศาลแขวง โดยอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงสุด

ของสหพันธรัฐเท่านั้น ทั้งนี้อัยการเยอรมันได้แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา ออกเป็นระดับชั้นต่าง ๆ อย่างชัดเจนไม่เกี่ยวข้องกัน แต่สำหรับคดีความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งนับเป็นคดีสำคัญ เช่น กบฏ ฯลฯ ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด ดังนี้ น่าจะอนุมานได้ว่า อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐเช่นเดียวกับทุกประเทศที่ศึกษามา

4. ญี่ปุ่น เป็นประเทศในเอเชียที่มีปัญหาอาชญากรรมน้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ อัยการญี่ปุ่นมีบทบาทมากมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาในทุกชั้นตอนอัยการสูงสุดของญี่ปุ่นมีตำแหน่งข้าราชการประจำคล้ายของไทย อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคดีอาญาทุกประเภทตั้งแต่ชั้นสอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดี ในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการสูงสุดญี่ปุ่นมีอำนาจมอบหมายการดำเนินการให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาได้

5. รัสเซีย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบเศรษฐกิจเสรีแต่กระบวนการยุติธรรมรัสเซียมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากครั้งปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ อัยการรัสเซียมีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลทั้งมีหน้าที่สอดส่องดูแลหน่วยงานรัฐบาลและประชาชนว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ อัยการสูงสุดรัสเซียเป็นผู้บังคับบัญชาอัยการรัสเซียทั้งหมด ถือเป็นตัวแทนสูงสุดของรัสเซียในการบังคับการใด ๆ ให้เป็นตามกฎหมาย คู่แฉกการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

6. สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้นำระบบกฎหมายของรัสเซียมาเป็นแบบอย่างอัยการประชาชน (People's Procuratorates) ของจีน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกฎหมายของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรา สอดส่องควบคุมการปฏิบัติงานการสืบสวนสอบสวนคดีทุกประเภทของหน่วยรักษาความสงบสาธารณะ (อาจเทียบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทย) อธิบดีอัยการประชาชนสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาอัยการประชาชนจีน รับราชการอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ในการดำเนินการทั้งหลายของอัยการประชาชนจะอยู่ภายใต้การควบคุมและประสานงานของอธิบดีอัยการประชาชนสูงสุด

ประเทศต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำมาศึกษาพิจารณาเหล่านี้ เป็นตัวอย่างเพียงบางส่วนของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งแม้แต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันทั้งสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนระบบกฎหมาย แต่รูปแบบในการดำเนินคดีอาญาทุกประเภทจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ อำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้อัยการสูงสุด (หรืออธิบดีอัยการประชาชนสูงสุดของจีน) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร และเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินอาญาในนามของรัฐ

สำหรับประเทศไทย อัยการสูงสุดของไทย (เดิมเรียกอธิบดีกรมอัยการ) เป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่มากมาย แต่อำนาจหน้าที่ด้านคดีอาญามีเฉพาะการตรวจสำนวนการสอบสวน การตั้งคดีและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ให้อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบการสอบสวนได้เฉพาะคดีความผิดประเภทต่าง ๆ ที่คนไทยหรือคนต่างด้าวก่อความผิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย อันเป็นหลักการที่กฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในกฎหมายไทยได้รับการถ่ายทอดมาจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง เช่น ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจพิจารณาเฉพาะบุคคล ทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษโดยไม่จำกัดขอบเขตหรือหลักลงโทษสากล หรือที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายขึ้นภายหลังเพื่อเป็นการอนุวัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง

เหตุที่กฎหมายไทยบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจรับผิดชอบการสอบสวนคดีประเภทนี้เข้าใจว่าเนื่องจากถือเป็นคดีสำคัญผลคดีอาจเกี่ยวพันหรือกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระดับประเทศ ดังนั้นควรให้บุคคลผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐซึ่งก็คือ อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องทั้งหมดน่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามระบบอัยการสากล

แต่ทางปฏิบัติของมาตรา 20 กลับปรากฏว่า อัยการสูงสุดได้มอบหมายอำนาจรับผิดชอบการสอบสวนคดีกลับคืนสู่วิธีการสอบสวนดำเนินการของตำรวจเหมือนเช่นคดีความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย นับเป็นการใช้กฎหมายผิดพลาดจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์อย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า เหตุที่อัยการสูงสุดจำต้องมอบหมายอำนาจสอบสวนให้ตำรวจสอบสวนทำแทนมิใช่เป็นเพราะช่องทางที่กฎหมายเปิดไว้ให้ หากแต่กฎหมายมิได้ระบุนิติวิธีที่จะให้อัยการสูงสุดเข้าดำเนินการสอบสวนว่า ต้องกระทำประการใด อย่างไรบ้าง และอุปสรรคที่สำคัญยิ่งคือ ระบบกฎหมายของไทยมิได้ให้อัยการเข้าสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนได้เหมือนเช่นอัยการระบบสากลที่ได้ศึกษามาแล้ว

ปัจจุบันผลแห่งความเจริญก้าวหน้าของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ปรากฏอาชญากรรมข้ามชาติ(Transnation Crimes) ซึ่งเป็นอาชญากรรมกระทำผิดข้ามพรมแดน ประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crimes) การค้ายาเสพติด ฯลฯ ความผิดต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรที่นับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ* การปรับปรุงแก้ไข

* สถิติความผิดนอกราชอาณาจักรของประเทศไทยที่อัยการสูงสุดอนุมัติให้สอบสวน (มอบหมายให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน) มีดังนี้ พ.ศ.2535 จำนวน 6 เรื่อง พ.ศ.2536 จำนวน 8 เรื่อง

กฎหมายส่วนสารบัญญัติของไทยให้ทันการณ์ต่อความผิดเหล่านี้ทางเดียวคงจะไม่เป็นการเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมนอกราชอาณาจักรเหล่านี้ได้ การปรับเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องของไทยให้เป็นตามระบบสากลโดยให้อัยการซึ่งมีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายเฉพาะทางเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนร่วมกับตำรวจซึ่งเป็นตามเนื้อหาของร่าง “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ....” ที่คณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ยกร่างไว้ว่าจะจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องและเป็นผลให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการดำเนินคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรทั้งนี้นอกจากจะทำให้อัยการสูงสุดเข้ามาควบคุมดูแลการสอบสวนคดีสำคัญเช่นนี้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วในภาพรวมยังจะสามารถแก้ไขระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องของไทยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตามความคืบหน้าก็เป็นเรื่องยุ่งยากในทางปฏิบัติเนื่องจากความเชื่อที่ว่าเฉพาะตำรวจเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ด้านสอบสวน การปรับเปลี่ยนความหมายและระบบที่แท้จริงในการดำเนินคดีอาญาของไทยที่ฝังรากลึกมานานจึงจำเป็นต้องใช้เวลา

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้ให้อัยการสูงสุดรับผิดชอบการสอบสวนซึ่งเป็นตามระบบสากลอยู่แล้ว ทางแก้ไขก็เพียงแต่ระบุอำนาจวิธีการสอบสวนและการควบคุมสอบสวนในมาตรา 20 ให้ชัดเจนโดยอาจปรับแก้ไขให้สอดคล้องกับอำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะผู้ประสานงานกลางตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องทางอาญาหลายประการ เช่น การสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องคดี ฯลฯ สำหรับในกรณีหากอัยการสูงสุดจะมอบหมายการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนให้คำนึงถึงความสำคัญของคดีตลอดจนสมรรถภาพของพนักงานสอบสวนที่รับมอบหมายให้มีหน้าที่ด้วย ทั้งนี้ คดีที่เห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดต้องดำเนินการสอบสวนเอง นอกจากนี้ควรยกเลิกกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 และให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อยทางปฏิบัติในการสอบสวนคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

พ.ศ.2537 จำนวน 21 เรื่อง พ.ศ.2538 จำนวน 28 เรื่อง พ.ศ.2539 จำนวน 39 เรื่อง พ.ศ.2540 (มกราคม-กุมภาพันธ์) จำนวน 17 เรื่อง (ที่มา:สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด)