

บทที่ 4

วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

4.1 วิวัฒนาการของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนคดี

วิวัฒนาการอำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนนั้น ในอดีตก่อน ร.ศ. 115 ระบบอัยการมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบอัยการสากลดังเช่นในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งพนักงานอัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่การสอบสวน ฟ้องร้องคดี การดำเนินคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีการวมถึงชั้นบังคับคดี ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ให้บังคับชั่วคราว จนกว่าจะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สมบูรณ์ขึ้นใช้แทน เนื่องจากการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวใช้ระยะเวลาอันไม่ทันต่อความเจริญของประเทศซึ่งในขณะนั้นต้องการให้มีวิธีพิจารณาคดีแบบประเทศตะวันตกโดยเร็ว จึงเป็นสาเหตุให้ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งร่างขึ้นโดยอาศัยหลักกฎหมายอังกฤษเป็นพื้นฐาน โดยระหว่างระหว่างร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นคณะกรรมการร่างกฎหมายฯ เห็นว่าควรใช้ระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรปมากกว่าและเป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศมาเป็นเวลาช้านาน รวมถึงได้เสนอให้อัยการมีอำนาจในการเข้าร่วมสอบสวนคดี แต่ได้ถูกหักท้วงจากกงสุลใหญ่ของอังกฤษที่ว่าควรให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนนั้นแตกต่างจากระบบอังกฤษและระบบที่ใช้อยู่ในขณะนั้นโดยสิ้นเชิง เมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นคณะกรรมการร่างฯ จึงได้แก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้นใหม่ โดยพยายามประนีประนอมกับข้อคัดค้านของสถานทูตอังกฤษ โดยนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแอฟริกาใต้ (South Africa) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างระบบของอังกฤษและระบบของประเทศในภาคพื้นยุโรปจนกระทั่งเมื่อมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาออกใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยได้ลดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น

เมื่อประชาชนได้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ประกอบกับประชาชนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนอยู่บ่อยครั้งจึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปรับปรุงและแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519ว่าจะให้พนักงานอัยการได้ควบคุมการสอบสวน และนายกรัฐมนตรียังได้กล่าวเปิดประชุม และให้โอวาทในการเปิดประชุมอัยการจังหวัด และอัยการพิเศษประจำเขตทั่วราชอาณาจักร ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2520 ยืนยันนโยบายของรัฐบาลมีความตอนหนึ่งว่า

“ รัฐบาลนี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของงานในหน้าที่อัยการ ซึ่งเป็นองค์การในการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นควบคู่กับการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาที่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องกับหน้าที่ตัดสินคดีออกจากกันนี้ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหานี้ย่อมจะต้องถือว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่จะแบ่งแยกความรับผิดชอบไม่ได้ ฉะนั้น ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องจึงชอบที่จะอยู่องค์การเดียว คือ อัยการ มิใช่แบ่งแยกความรับผิดชอบกันเด็ดขาด ดังที่เป็นอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราในปัจจุบัน เหตุนี้รัฐบาลจึงได้แถลงไว้ในนโยบายเมื่อเข้ารับบริหารประเทศว่า รัฐบาลนี้จะให้อัยการได้เข้าควบคุมการสอบสวนคดีเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาในประเทศเราชอบด้วยระบบสากล และรัฐบาลได้เร่งรัดให้นโยบายอันนี้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยเร็วที่สุด ฯลฯ ”

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2526 คณะกรรมการได้พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้น และให้มีอำนาจออกหมายเรียกเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน กับให้มีอำนาจเข้าร่วมชั้นสูตรพินิจศพ นอกจากนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีซึ่งเป็น

โกเมน ภัทรภิรมย์, “ บทบาทขององค์กรอัยการในทศวรรษหน้า , ” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม เมื่อวันที่ 26-27 กันยายน 2534 ณ โรงแรมเอเชีย ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด , บริษัท ฉลองรัตน์ จำกัด , หน้า 47

ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้นๆ ส่วนอำนาจในการบังคับบัญชาในสายงานบริหารของพนักงานสอบสวน ยังคงอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของกรมตำรวจตามปกติ

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2535 ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 9 ธันวาคม 2535 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ อำนาจหน้าที่ของอัยการและได้เสนอแนะว่า

.....คณะกรรมาธิการจึงเห็นควรให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อัยการเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการสอบสวนตั้งแต่ต้น โดยอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้น

จากหลักการดังกล่าว ตามปกติแล้วพนักงานอัยการจะไม่เข้าไปร่วมสอบสวนในทุกคดี ในทางปฏิบัติอัยการจะเข้าไปร่วมในการสอบสวน เฉพาะในคดีอุกฉกรรจ์ที่มีอัตราโทษจำคุกสูงหรือคดียุ่งยากซับซ้อน²

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 2 ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 26 พฤษภาคม 2537 ที่ประชุมได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวข้างต้นแล้วลงมติให้ส่งรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 รับทราบรายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ และมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาว่าสมควรดำเนินการในเรื่องใดได้หรือไม่ แล้วแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นข้อเสนอแนะที่

² รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ หน้า 20 แนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว(ล) 9194 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2537 ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด

เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่....) พ.ศ.....ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว³

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวต่อมาคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ทำการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีผลออกมาเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับวิธีสอบปากคำเด็กในชั้นสอบสวนและสืบพยานเด็กในชั้นพิจารณาของศาล ซึ่งมุ่งที่จะนำพันธุกรรมตามอนุสัญญาสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกรวมทั้งมาตรฐานในการสืบพยานเด็กในคดีอาญาตามระบบสากลเข้ามาเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติในระบบงานยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยการแก้ไขดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการสอบสวนเด็กนั้นได้จัดให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตามมาตรา 133 ทวิ, 133 ตริและมาตรา 134/2 ซึ่งแก้ไขใหม่ตามพ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2547 ทั้งนี้การให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมสอบสวนรวมทั้งพนักงานอัยการด้วยนั้นเพื่อลดความกดดันในวิธีพิจารณาที่มีลักษณะตึงเครียดซึ่งอาจทำให้เด็กเกิดการคุมสติไว้ไม่ได้ หมดความพร้อมทางจิตใจที่จะเบิกความให้ตรงกับความจริงได้ และเพื่อช่วยลดบาดแผลทางจิตใจที่ไม่ต้องมาเบิกความซ้ำแล้วซ้ำอีก และในปัจจุบันก็ได้มีวิวัฒนาการอำนาจของอัยการในการสอบสวนโดยให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ต่อไป การให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนดังกล่าวเหมือนเช่นระบบอัยการสากลที่คดีที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนหรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วอัยการจะเข้ามาดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของอัยการในการสอบสวนคดีนั้นในปัจจุบันได้ก้าวเข้ามาสู่หรือใกล้เคียงกับบทบาทของอัยการในอารยประเทศในระดับหนึ่งแต่ก็เป็นเพียงก้าวแรก

³ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0003.1/2658 เรื่อง รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัยการ ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538

ของอำนาจอัยการในการเข้าร่วมคดีซึ่งต้องมีการพัฒนาบทบาทของอัยการในการสอบสวนให้พัฒนาต่อไปเพื่อให้เทียบเท่ากับอัยการในระบบสากล

4.2 เจตนารมณ์ที่ให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษ

ในการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพนั้น คือ การดำเนินการสอบสวนที่ดีเนื่องจากการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม หากการสอบสวนเกิดความบิดพลิ้วย่อมส่งผลต่อไปเป็นลูกโซ่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเรามักจะได้ยินเสมอเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการสอบสวน เช่น มีการข่มขู่ บังคับ ชูเชื้อต่างๆ ดังเช่นคดีฆาตกรรมนางสาวเซอร์แอน ดันแคน และคดีปล้นร้านทองที่นวนคร จังหวัดปทุมธานี อันเป็นการจับผิดตัว ฟ้องผิดตัวอันแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวนของไทย และเป็นที่น่าทราบดีว่าตามระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นได้แยกการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากกันเด็ดขาดทำให้อัยการไม่มีอำนาจสอบสวน ควบคุมการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนซึ่งต่างจากระบบอัยการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน เบลเยียม อิตาลี ฯลฯ ซึ่งอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเองและเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด ซึ่งทำให้อัยการในต่างประเทศมีอำนาจในการเข้าไปค้นหาความจริงได้ตั้งแต่ต้น ทำให้คดีในต่างประเทศเมื่ออัยการทำการฟ้องแล้วศาลจะทำการยกฟ้องมีจำนวนน้อยมาก เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ใน ปี ค.ศ. 1872 นั้นพนักงานอัยการยังไม่มีอำนาจสอบสวนและศาลยังไม่ยอมรับบันทึกคำให้การพยานซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้จัดทำรับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา ต่อมาปี ค.ศ. 1986 มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่าอัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และ การยกฟ้องในชั้นพิจารณา คือ 80 % , 40 % และ 7% ตามลำดับ ต่อมาประชาชนได้เรียกร้องให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจเนื่องจากไม่ต้องการให้ฟ้องผู้ต้องหาโดยปราศจากพยานหลักฐานที่เพียงพอ จึงได้เริ่มให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับเจ้าพนักงานตำรวจ หลังจากที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนแล้วพบว่าอัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและการยกฟ้องในชั้นพิจารณา คือ

31 % , 5 % และ 1.6% ตามลำดับ อันถือได้ว่าอัตราส่วนการยกฟ้องลดลงตามลำดับ⁴ ซึ่งแตกต่างจากในประเทศไทยที่อัยการทำการฟ้องแล้ว ศาลยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมากถ้าปรากฏว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏไม่ตรงกับสำนวนการสอบสวน

ดังนั้นการแยกอำนาจสอบสวนและให้อัยการวางตนเป็นกลางและทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนโดยเฉพาะนั้นไม่น่าจะถูกตั้งตามหลักการเพราะพนักงานอัยการเป็น “ เป็นผู้ตัดสินใจ ” ในการสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง จึงควรให้อัยการเข้ามาแสวงหาข้อมูลพยานหลักฐานด้วยตนเองมิใช่ตัดสินใจตามคำบอกเล่าของพนักงานสอบสวนซึ่งไม่ทราบว่าถูกต้องน่าเชื่อถือได้เพียงใด และการสอบสวนทำเพื่อพนักงานอัยการเพราะอัยการเป็นคนนำพยานหลักฐานเข้าสู่ศาลจึงมีแนวคิดให้อัยการเข้าร่วมตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เพิ่มอำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นเป็นไปได้ยากเพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาญาทั้งหมด จนกระทั่งกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าเป็นคดีบางประเภท เช่น คดีเศรษฐกิจ หรือองค์การอาชญากรรม หรืออาชญากรรมข้ามชาติหรือความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ ควรจะมีหน่วยงานสอบสวนโดยตรงจึงได้มีการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น ซึ่งการทำงานของหน่วยงานนี้มีลักษณะการทำงานร่วมกัน มีทีมงานที่มาจากสหวิชาชีพเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆและให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนหรือเป็นที่ปรึกษาคดีเพราะอัยการเป็นผู้นำเสนอพยานหลักฐานและมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีในศาล ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษรู้ว่าพยานแวดล้อมเหล่านั้นเพียงพอให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดหรือไม่

ส่วนเจตนารมณ์ที่ให้อัยการทหาร (Military Prosector) เข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษนั้นเนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 ในหมวดของศาลตั้งแต่มาตรา 233 เป็นต้นไปแบ่งประเภทของศาลออกเป็น 4 ประเภทคือ

1. ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครอง

⁴ Terutochi Yamachita , The Criminal Justice System in Japan : Prosecution , UNAFEI 103rd International Training Course , April 17 , 1996 , p.4

3. ศาลยุติธรรม

4. ศาลทหาร

ซึ่งแต่ละศาลก็จะมีวิธีพิจารณาความของศาลเป็นของตนเอง โดยศาลทหารก็มีวิธีพิจารณาเป็นของตนเองเช่นกัน ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร⁵ ในขณะที่กระทำผิดบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร⁶ เช่น พลทหาร ก. ในระหว่างรับราชการทหารกองประจำการได้ไปกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษพลทหาร ก. ได้ และในกรณีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำความผิดในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น ทหารร่วมกันกระทำความผิดละเมิดลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เมื่อทหารอันเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาล

⁵ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 16 บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ

- (1) นายทหารชั้นสัญญาบัตร
- (2) นายทหารชั้นสัญญาบัตรนอกประจำการ เฉพาะเมื่อกระทำความผิดต่อคำสั่งหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร

- (3) นายทหารประทวนและพลทหารกองประจำการ หรือประจำการ หรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยรับราชการทหาร

- (4) นักเรียนทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

- (5) ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้รับตัวไว้เพื่อให้เข้ารับราชการประจำอยู่ในหน่วยทหาร

- (6) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เมื่อกระทำความผิดในหน้าที่ราชการทหารหรือกระทำความผิดอย่างอื่นเฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักผ่อน พักรแรม หรืออากาศยาน หรือยานพาหนะใดๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

- (7) บุคคลซึ่งต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยชอบด้วยกฎหมาย

- (8) เซลยศึก หรือชนชาติศัตรูซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

ทหารกระทำผิดซึ่งต้องพิจารณาพิพากษาคดีในศาลทหาร ในการสอบสวนนั้นจึงต้องให้อัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนด้วยเพื่อให้สำนวนกระชับขึ้น พยานหลักฐานมั่นคงไม่โดนยกฟ้องและอัยการทหารเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในวิธีพิจารณาของศาลทหารเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นเจตนารมณ์ในการให้อัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ

4.3 บทบาทของอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนซึ่งกำหนดว่า

“ ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณีมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณีก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้การสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด “

โดยจากมาตราดังกล่าวสามารถทำการวิเคราะห์เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ประเภทคดีพิเศษที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวน

คดีพิเศษที่จะให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นต้องมีความสลับซับซ้อนในการกระทำความผิด นำเทคโนโลยีขั้นสูงเข้ามาช่วยในการประกอบอาชญากรรม นอกจากนี้ลักษณะการกระทำความผิดต้องกระทำการอย่างมีระบบ มีลักษณะเกี่ยวเนื่องมีเครือข่ายโยงใยทั่วประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติความหมายของ “ คดีพิเศษ ” ไว้ในมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า

“ มาตรา 21 คดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในท้ายบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ถือว่าการสอบสวนนั้น เป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย “

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกประเภทความผิดที่เป็น “ คดีพิเศษ ” ออกได้เป็น 4 ประเภทคือ

- (1) คดีความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ 22 ประเภทความผิด
- (2) ความผิดอาญาที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ.
- (3) ความผิดอื่น ที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของ

คณะกรรมการทั้งหมด

อนึ่ง ความผิดที่ระบุในข้อ (1) (2) และ (3) ดังกล่าวทั้งสามกรณีจะต้องเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(4) คดีที่ไม่ใช่คดีพิเศษแต่ให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ มีดังต่อไปนี้

(ก) คดีที่มีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และมีบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

(ข) คดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

(ค) บรรดาคดีที่ได้สอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ดังนั้นคดีพิเศษตามที่กล่าวข้างต้นที่ให้อัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ชั้นเริ่มสอบสวนนั้นสามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็น 2 ประเภทคือ

4.3.1.1 ประเภทคดีพิเศษที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนตามมติคณะกรรมการคดีพิเศษ

จากบทบัญญัติมาตรา 32 ที่กำหนดว่า “ ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการ หรืออัยการทหารแล้วแต่กรณีมา

สอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐาน ตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณีก็ได้ “

ประกอบกับข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 4 วรรค 2 (2) ซึ่งกำหนดว่า

คดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน ได้แก่

(1)

(2) คดีพิเศษอื่นใดที่ กคพ. มีมติให้ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน

๙ ล๙

ดังนั้นประเภทคดีพิเศษที่จะให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มสอบสวนในกรณีนั้นนั้น ต้องมีมติจากคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้ให้ความเห็นชอบโดยมีมติจาก กคพ. เพียงกึ่งหนึ่ง ไม่ใช่สองในสามเหมือนการลงมติให้เป็นคดีพิเศษ เหตุผลที่ต้องให้ กคพ. ลงมติเพราะ กคพ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรด้านนโยบายและตัดสินใจส่วนกรมสอบสวนคดีพิเศษทำหน้าที่เป็นองค์กรปฏิบัติการ ดังนั้นการที่จะให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนในกรณีนี้จึงต้องมีการตั้งเรื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษขอให้ กคพ. เห็นชอบให้อัยการเข้าร่วมสอบสวน อัยการจะไปเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัตโนมัติไม่ได้แต่หากอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจาก กคพ. แล้วแม้ปัญหานี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติแต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่ออัยการไม่มีหน้าที่เข้าร่วมสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงมีอำนาจสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยอัยการเปรียบเสมือนผู้อื่นในกระบวนการสอบสวน หากอัยการเข้าร่วมสอบสวนโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ได้กระทำผิดกฎหมายหรือหน้าที่แต่อย่างใด และทั้งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามบุคคลอื่นเข้าฟังการสอบสวนดังนั้นหากอัยการเข้าร่วมสอบสวนโดยไม่มีมติ กคพ. ผู้เขียนเห็นว่าการสอบสวนไม่น่าจะเสียไปโดยเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9378/2539⁷ , คำพิพากษา

ศาลฎีกาที่ 51/2498⁸ ฯลฯ แต่ปัญหานี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติต้องรอฟังคำพิพากษาศาลฎีกาว่าจะวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเช่นไรต่อไป

4.3.1.2 ประเภทคดีพิเศษที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนเชิงกฎหมายบังคับ

นอกจากอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษตามความเห็นชอบของคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว อัยการยังมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชิงกฎหมายบังคับ ถ้าคดีนั้นเป็นมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ถ้าอัยการไม่เข้าร่วมสอบสวนในคดีที่กฎหมายบังคับว่าต้องเข้าร่วมสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวนโดยลำพังจะทำให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการไม่มีการสอบสวนโดยชอบ ถ้าส่งสำนวนการสอบสวนไปฟ้องต่อศาล ศาลก็จะทำการยกฟ้องเพราะมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษตอนท้ายบัญญัติว่าถ้าคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

แต่ในทางปฏิบัติแล้วแม้จะเป็นคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ซึ่งบังคับว่าต้องมีอัยการเข้าร่วมสอบสวน แต่พนักงานอัยการก็ไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนโดยอัตโนมัติ โดยจะต้องได้รับการลงมติจากคณะกรรมการคดีพิเศษให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนเสียก่อนแล้วจึงแจ้งให้อัยการทราบ เหตุผลที่ให้ กคพ. ลงมติเนื่องจากแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับอัยการว่าคดีประเภทนี้เข้าลักษณะตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9378/2539 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควรภายในขอบเขตบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการสอบสวนคดีนี้ไม่ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนได้กระทำความผิดกฎหมายหรือผิดหน้าที่อย่างใด ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็มิได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลอื่นหรือพยานปากอื่นเข้าฟังการสอบสวน ดังนั้น การที่พนักงานสอบสวนปากคำพยานโจทก์ทั้งห้าปากพร้อมกัน และพันตำรวจโท อ. พยานโจทก์ปากหนึ่งตรวจดูบันทึกคำให้การพยานโจทก์ชั้นสอบสวนทุกปาก พร้อมนั่งฟังการสอบสวนด้วยจึงทำให้การสอบสวนเสียไปไม่

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2498 มีผู้ยื่นนั่งฟังการสอบสวนด้วย เมื่อเจ้าพนักงานไม่ได้ทำหน้าที่ ก็ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป

(ค) หรือ (ง) ที่บังคับให้อัยการต้องเข้าร่วมสอบสวนหรือไม่ เช่น คนต่างด้าวที่เป็นคนจีนกระทำความผิดกับคนไทยเป็นอาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ ผู้ทรงอิทธิพลเป็นผู้กระทำความผิดได้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง ดังนั้นจึงต้องมีการตีความชี้ขาดเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าอัยการจะสอบสวนได้หรือไม่ ซึ่งผู้ที่จะทำการชี้ขาดเพื่อให้ข้อขัดแย้งยุติลงก็คือ กคพ. นั่นเอง

ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่จะให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการคดีพิเศษเสียก่อนอัยการไม่สามารถเข้าไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัตโนมัติ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าเนื่องจากการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง พิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และการสอบสวนตามความเป็นจริงแล้วทำเพื่อประโยชน์แก่การที่พนักงานอัยการจะได้พิจารณาฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าถ้าการกระทำความผิดนั้นเข้าลักษณะความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แล้วควรให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องรอมติความเห็นชอบจากคณะกรรมการคดีพิเศษเสียก่อนเหมือนเช่นอัยการในระบบสากล เช่น อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจเริ่มคดีเองได้หากอัยการทราบว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้น⁹ หรืออัยการสหรัฐอเมริกาที่สามารถเริ่มการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ฯลฯ เนื่องจากถ้าอัยการยอมให้เข้าร่วมสอบสวนจาก กคพ. เสียก่อนอาจไม่ทันการเพราะองค์คณะของ กคพ. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน¹⁰ เช่น นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ฯลฯ ซึ่ง กคพ. จะมีการประชุมเดือนละครั้งอาจจะมีการประชุมมากกว่านั้นในบางเดือน แต่การประชุมอาชญากรรมมีตลอดเวลาและเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นต้องมีการสอบสวนโดยทันทีเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้ารอมติจากคณะกรรมการคดีพิเศษก่อนย่อมไม่ทันการโดยเฉพาะคดีพิเศษ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crimes) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crimes) อาชญากรรมที่ผู้กระทำผิดเป็นองค์กร (Organized Crimes) อาชญากรรมทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ (IT

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193

¹⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 5

Crimes) อาชญากรรมที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Crimes) และ อาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ (Serious Crimes) ฯลฯ การประกอบอาชญากรรมเหล่านี้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการทำความผิดโดยใช้เทคโนโลยีระดับสูงเข้ามาเป็นเครื่องมือในการประกอบความผิด โดยการประกอบอาชญากรรมในแต่ละครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้า ระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล ดังนั้นถ้าการลงมติจาก กคพ. เสียก่อนกว่าที่อัยการจะเข้ามาตรวจสอบร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมันจึงเป็นภายหลังการสอบสวนแล้ว ไม่ได้เข้ามาตรวจสอบตั้งแต่เริ่มสอบสวนจริงๆซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนี้ ดังนั้นจากเหตุผลข้างต้นผู้เขียนจึงเห็นว่าถ้าเป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แล้วควรให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัตโนมัติโดยการแก้ไขมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในลักษณะดังนี้

“ ถ้าการทำความผิดใดเข้าลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แล้ว ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แต่ในกรณีการทำความผิดนอกจากมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ถ้า กคพ. เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการ หรืออัยการทหารแล้วแต่กรณีมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐาน ตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณีก็ได้ ”

4.3.2 การรับและจ่ายสำนวนของพนักงานอัยการในคดีพิเศษ

เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนประเภทต่างๆ (ส 1, ส 2 , ส 3) มาให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 เบื้องต้นนิติกรจะเป็นผู้ตรวจสำนวนเพื่อเสนอให้อัยการพิเศษฝ่ายคดี ซึ่งในทางปฏิบัติคดีพิเศษที่ส่งมายัง สฝพศ. 1 อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษจะเป็นผู้พิจารณาจ่ายสำนวนให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวน โดยในคดีเรื่อง

หนึ่งจะใช้พนักงานอัยการ 2-3 คน¹¹ ในการเข้าร่วมสอบสวนแล้วแต่เนื้อหาของคดีว่ามีปริมาณมากน้อยเพียงใด

4.3.3 อัยการกับการสอบสวนคดีพิเศษ

ตามบทบัญญัติมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษพ.ศ. 2547 ที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ชั้นเริ่มสอบสวนสามารถแบ่งแยกอำนาจของอัยการได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. อำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวน 2. อำนาจของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

4.3.3.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวน

การสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งอาจเป็นพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานเอกสารและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ¹² จากความหมายของการสอบสวนตามที่กล่าวข้างต้นการสอบสวนต้องกระทำไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมแสวงหาพยานหลักฐานด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายต้องยึดหลักฟังความทุกฝ่าย โดยตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ต้นเพื่อมีการวางแผนร่วมกัน มีการดำเนินการร่วมกันเข้าไปร่วมเพื่อตรวจสอบถึงที่มาที่ไปของพยานหลักฐาน โดยความหมายของ " การสอบสวนร่วมกัน " ได้นิยามไว้ในข้อบังคับ กคพ.

¹¹ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส (สผนผ.) 0018/2 358 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2545 เรื่องแนวทางปฏิบัติในการให้ความร่วมมือกรณีการพิจารณาคดีต่อเนื่องของศาล

ข้อ 1. การจ่ายสำนวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจจ่ายสำนวนให้พนักงานอัยการมากกว่าหนึ่งคนตามความเหมาะสม เพื่อให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนสามารถไปดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนัดพร้อมได้ด้วยตนเอง

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษ ระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า

“ การสอบสวนร่วมกัน ” หมายความว่า

(1) การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ หรือ

(2) การสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับอัยการทหาร

ดังนั้นอำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนร่วมกันจึงแบ่งได้เป็นอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการและอำนาจสอบสวนของอัยการทหาร โดยสามารถแบ่งแยกได้ดังต่อไปนี้

4.3.3.1.1 อำนาจเข้าร่วมสอบสวนของพนักงานอัยการ

จากข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะเห็นได้ว่าอัยการมีอำนาจสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ การดำเนินการทั้งหลายอื่นซึ่งถือว่าเป็นการสอบสวน ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- อำนาจตรวจผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตรวจสอบสิ่งของ สถานที่ รวมทั้งทำภาพถ่ายแผนที่ ภาพวาด ภาพจำลอง หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือ ลายเท้า (ป.วิอาญา 132)

- อำนาจออกหมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ (ป.วิอาญา 132 (3)) กล่าวคือ ในบางกรณีสิ่งของบางอย่างซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้นั้น อยู่ในความครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งไม่ใช่ผู้ต้องหา เมื่อเห็นว่าสิ่งของนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลนั้นเอาสิ่งของเหล่านั้นมาให้แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเองเมื่อจัดส่งของมาให้ตามหมายแล้วให้ถือว่าปฏิบัติตามหมาย

- อำนาจในการยึดสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ (ป.วิอาญา 132 (4))

- อำนาจในการถามคำให้การพยาน ผู้ต้องหา (ป.วิอาญามาตรา 133 , 133 ทวิ , 133 ตริ , 134/1 , 134/2 , 134/3 , 134/4) ซึ่งแก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติแก้ไข

เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2547 ซึ่งในเรื่องการสอบปากคำร่วมกัน นั้นอัยการต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา¹³

- อำนาจในการควบคุมผู้ต้องหาหรือบุคคล ซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็น ผู้กระทำความผิด (ป.วิอาญา 106)

- อำนาจในการสั่งปล่อยผู้ต้องหาชั่วคราว ((ป.วิอาญา 113, 136)

- ขณะทำการสอบสวนอยู่ในบ้านเรือนหรือสถานที่อื่นมีอำนาจสั่งไม่ให้บุคคลใดออกไป จากที่นั้นซึ่งเวลาเท่าที่จำเป็น (ป.วิอาญา 137) เช่น เพื่อไม่ให้บุคคลนั้นออกไปบอกผู้กระทำ ผิดให้ชุกซอนหรือทำลายหลักฐาน หรือไม่ให้บุคคลนั้นไปชุกซอนหรือทำลายหลักฐานเองเพื่อ ช่วยผู้กระทำผิดหรือไปเลี้ยมสอน หรือบอกกล่าวกับผู้ที่จะถูกเรียกตัวมาสอบสวนในภายหลัง

- อำนาจสอบสวนความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติผู้ต้องหาโดยจะสอบสวน เองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญา ของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา (ป.วิอาญา 138)

- อำนาจในการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้น ตาม (พ.ร.บ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 24)

- อำนาจในการถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารหรือการดักฟัง ตาม (พ.ร.บ การสอบสวนคดีพิเศษพ.ศ. 2547 มาตรา 25)

- อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในกลุ่มคน ตาม (พ.ร.บการสอบสวนคดีพิเศษพ.ศ. 2547 มาตรา 27)

¹³ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6

(1)

(2) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหา และการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการ ร่วมกัน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย

4.3.3.1.2 อำนาจเข้าร่วมสอบสวนของอัยการทหาร

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทอัยการทหารในการสอบสวนคดีพิเศษนั้นจะกล่าวถึงหลักทั่วไปในการดำเนินคดีอาญาในศาลทหารเสียก่อน กล่าวคือ วิธีพิจารณาความอาญาทหารนั้น ให้นำกฎหมาย กฎและข้อบังคับซึ่งออกตามกฎหมายฝ่ายทหารมาใช้บังคับ ถ้าไม่มีกฎหมาย กฎและข้อบังคับฝ่ายทหารให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าวิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะทำได้¹⁴

เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ พนักงานสอบสวน ผู้ที่มีหน้าที่ทำการสอบสวนคดี ได้แก่

- ก. นายทหารพระธรรมนูญ
- ข. อัยการทหาร
- ค. นายทหารชั้นสัญญาบัตรซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ทำการสอบสวน
- ง. พนักงานสอบสวน (ตำรวจ)¹⁵

จะเห็นได้ว่าอัยการทหารมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเองโดยตรงซึ่งพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีอำนาจนี้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดเป็นผู้รับคำสั่งกล่าวหาหรือคำร้องเรียน ไม่ใช่อัยการทหารเป็นผู้รับคำสั่งกล่าวหาหรือคำร้องเรียนแล้วทำการสอบสวน ดังนั้นอัยการทหารจึงมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 ข้อ 5 (5)¹⁶ นอกจากนี้การสอบสวนคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ทหารทำการสอบสวน ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นมีลักษณะเป็นการสอบสวนความทางปกครองด้วย ซึ่งทหารจะต้องรับทัณฑ์ทางวินัยปนอยู่ด้วย กล่าวคือผู้ต้องหาในคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทำการสอบสวน แม้รูปคดีมีหลักฐานไม่พอส่งฟ้องใน

¹⁴ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 45

¹⁵ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 47

¹⁶ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 อัยการทหารมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ข้อ 5 (5) สอบสวนคดีอาญาทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

ความผิดอาญาที่ทำการสอบสวนนั้นก็ดี ถ้าการกระทำของทหารที่ตกเป็นผู้ต้องหา นั้นปรากฏในทางสอบสวนว่าเป็นการเสื่อมเสียทางวินัย แม้คดีอาญาจะสั่งไม่ฟ้องทหารผู้ต้องหา นั้นก็ต้องรับทัณฑ์ทางวินัยที่ปรากฏจากการสอบสวนด้วย ยิ่งกว่านั้นหากหลักฐานจากการสอบสวนปรากฏว่าทหารผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในสำนวนการสอบสวนนั้นประพฤติตนผิดวินัยทหารก็ดี แม้มิได้เป็นผู้ต้องหาที่สอบสวน ผู้บังคับบัญชาของทหารที่ประพฤติผิดวินัยนั้นก็สามารถจะอาศัยพยานหลักฐานในการสอบสวนนั้น มาพิจารณาในการสั่งลงทัณฑ์ทางวินัยแก่ทหารผู้นั้นได้ด้วย¹⁷

ดังนั้นการที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็จะต้องมีอัยการทหารเข้ามาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอำนาจสอบสวนของอัยการทหารก็เป็นไปตาม ข้อ 3 (2) ของข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 (2) ซึ่งโดยหลักการแล้วอัยการทหารก็มีอำนาจลักษณะการสอบสวนเช่นเดียวกับอัยการในศาลพลเรือน เช่น

- อำนาจในการควบคุมผู้ต้องหาหรือบุคคล ซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด (ป.วิอาญา 106)
- อำนาจในการสั่งปล่อยผู้ต้องหาชั่วคราว ((ป.วิอาญา 113, 136)
- อำนาจสอบสวนความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติผู้ต้องหาโดยจะสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา (ป.วิอาญา 138)
- อำนาจในการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้น ตาม (พ.ร.บ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 24)
- อำนาจในการถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารหรือการดักฟัง ตาม (พ.ร.บ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 25)
- อำนาจในการเข้าไปแฝงตัวในกลุ่มคน ตาม (พ.ร.บ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 27)

¹⁷ ประทีน พัฒนธรรม , การดำเนินคดีอาญาในศาลทหาร , (กรุงเทพมหานคร บริษัท บพิธ การพิมพ์ จำกัด , 2525) หน้า 44

เนื่องจากการจับกุม คุ่มขัง บังคับโทษ ฯลฯ ต่างๆเหล่านี้ไม่มีในวิธีพิจารณาความอาญาของศาลทหารซึ่งเมื่อไม่มีก็ต้องไปใช้วิธีพิจารณาความอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการหรืออัยการทหารที่จะสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแต่อัยการก็มีอำนาจเพียงเข้าร่วมสอบสวน ไม่มีอำนาจเป็นหัวหน้าเข้าไปกำกับ ควบคุมพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัยการมีฐานะเป็นเพียงอัยการที่เข้าไปทำหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการสอบสวนร่วมกันระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังไม่มีกติกาสอดคล้องชัดเจนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ โดยโครงสร้างของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ได้แบ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นแต่ละหน่วยงานตามความชำนาญของแต่ละหน่วยงาน เช่น สำนักคดีการเงินและธนาคาร สำนักคดีภาษีอากร สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา สำนักคดีอาญาพิเศษ ฯลฯ ดังนั้นเมื่อมีความผิดตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษเกิดขึ้นแต่ละหน่วยงานก็จะเข้ามาสอบสวนตามความชำนาญของตนและในกรณีนี้ กคพ. มีมติเห็นชอบให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนด้วยนั้นการสอบสวนร่วมกันของอัยการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแต่ละสำนักงานก็มีแนวปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน เช่น บางสำนักงานเมื่อมีมติจาก กคพ. ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนแล้วก็จะเชิญอัยการไปร่วมสอบสวนทันทีโดยไม่มีการวางแผน วางรูปคดีว่าควรดำเนินการสอบสวนเช่นไร แต่บางสำนักงานเมื่อมีมติจาก กคพ. ให้อัยการเข้าไปร่วมสอบสวนก็จะเชิญอัยการเข้าไปวางแผน วางรูปคดีว่าควรดำเนินการสอบสวนเช่นไรจะทำการสอบปากคำพยานคนใดเป็นลำดับแรก ฯลฯ ดังนั้นแต่ละสำนักงานในกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงมีการปฏิบัติงานในเรื่องการสอบสวนร่วมกันกับอัยการที่ไม่เหมือนกัน แม้ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 วรรคแรก (1)¹⁸ จะให้ " การสอบสวนร่วมกัน " ต้องมีการ

¹⁸ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6

ข้อ 6 ในการสอบปากคำร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารดำเนินการดังต่อไปนี้

วางแผนทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับ กคพ. ในทุกสำนักงานจึงทำให้การสอบสวนร่วมกันเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากในระบบสากลเมื่อมีการสอบสวนร่วมกันระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวนแล้วในทางปฏิบัติอัยการจะคอยให้คำปรึกษาถึงรูปคดี และแนวทางในการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มแรก เช่น เยอรมันอัยการอาจมีคำสั่งทั่วไปหรือเจาะจงถึงวิธีการหรือขอบเขตของการสอบสวนใดโดยให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ¹⁹ หรือญี่ปุ่น พนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำทั่วไปอันจำเป็นแก่ตำรวจในการสอบสวนได้ คำแนะนำดังกล่าวให้กระทำโดยวางระเบียบทั่วไปเพื่อให้มีการสอบสวนที่เหมาะสมในประเด็นอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการฟ้อง²⁰ นอกจากนี้การสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและอัยการในเรื่องมาตรการบังคับยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 นั้นมาตรการบังคับ เช่น หมายจับ หมายค้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับอัยการต้องดำเนินการเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการออกมาตรการบังคับ²¹ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมาตรการบังคับเหล่านี้ เช่น หมายจับ หมายค้น ก็ไม่ได้ขอความเห็นชอบร่วมกันก่อนจากอัยการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอ้างว่าพยานหลักฐานในคดีพิเศษนั้นพยานหลักฐานมาเร็ว ไปเร็วถ้าปล่อยให้เน้นซ้ำพยานหลักฐานเหล่านี้อาจสูญหายได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบสากล เช่น ญี่ปุ่นการใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การออกหมายจับ ค้น หรือควบคุมผู้ถูกจับแม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่

(1) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเพื่อหารือร่วมกันตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี ในการวางแผนทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

¹⁹ ไปรอดดู คณิต ณ นคร . ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและตำรวจในเยอรมัน , หน้า 49

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคหนึ่ง

²¹ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 (3)

“ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะใช้มาตรการบังคับกับบุคคลโดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย “

ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล โดยอัยการเป็นผู้ไต่สวนตรวจสอบหมายจากที่ตำรวจร้องขอมาเพื่อที่จะนำเสนอต่อศาลต่อไป ไม่ใช่ตำรวจจะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบด้วยก็ยื่นคำร้องขอต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้วศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่จะใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ²² หรือสหรัฐอเมริกาตำรวจต้องขอความเห็นชอบเบื้องต้นจากอัยการเสียก่อนในการจับ ยึด ค้น ซึ่งอัยการมีบทบาทอย่างสำคัญในการใช้ดุลยพินิจขั้นต้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง (Probable Clause)²³ ดังนั้นจากที่กล่าวมาถึงปัญหาในเรื่องการสอบสวนร่วมกันข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการยังไม่มีกติกากำหนดที่ชัดเจน

ในเรื่องการสอบสวนร่วมกันที่ไม่มีกติกากำหนดที่ชัดเจนนี้มีคดีที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น คดีความเนียง²⁴ โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดที่จังหวัดสงขลาปรากฏว่าแม่ของผู้ตายแห่งโรงพยาบาลที่ รมต. พงศ์เทพ เทพกาญจนา โดยแม่เชื่อว่าลูกของตนถูกฆ่าตายและพนักงานสอบสวนที่ควรเนียงทำสำนวนการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม รมต. จึงเอาเรื่องนี้เข้ากรมสอบสวนคดีพิเศษให้ดำเนินการสอบสวน ระหว่างสอบสวนอัยการเห็นว่าแม่ยืนยันว่าลูกโดนยิงและคนที่ถูกยิงร้องตะโกนบอกว่า สตอ. เป็นคนยิงและแม่หันไปก็เห็นลูกโดยยิงซ้ำอีกพยานในลักษณะนี้ อัยการเห็นว่ามีเพียงพอแล้วไม่จำเป็นต้องทำการสอบสวนอีก ขอบหมายจับ สตอ. ได้แล้วแต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษออกมายังไม่เพียงพอจึงเอาพยานอื่นมาทำการสอบสวนอีก ซึ่งในการสอบพยานแต่ละปากให้ปากคำว่า สตอ. ไม่ได้ฆ่าแต่ใครฆ่าไม่รู้เรื่อง พนักงานสอบสวนจึงมีความเห็นสิ่งไม่พ้องโดยเชื่อว่า สตอ. ไม่ใช่คนยิงซึ่งมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ดังนั้นจากคดีความเนียงนี้จะเห็นได้ว่าการสอบสวนร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการนั้นไม่มีความชัดเจน ไม่มีกติกากำหนดที่แน่นอนแต่แต่ละฝ่ายก็มีทัศนคติ ความเห็นในทางสอบสวนที่แตกต่าง

²² Dando Shigemitsu , op. cit. , footnote 16 , p.271

²³ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ , หลักไม่ยอมรับฟังพยานวัตถุ พยานเอกสาร ซึ่งได้มาโดยการจับ การค้น การยึดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา หน้า 122-123

²⁴ ข้อมูลของคดีเพื่อใช้ในการศึกษาวิทยานิพนธ์มาจากคำให้สัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1

กันโดยอัยการเห็นว่าแม่ของผู้ตายซึ่งเห็น สตอ. ยิงลูกของตนอันเป็นประจักษ์พยาน²⁵ และคนที่ถูกยิงร้องตะโกนว่า สตอ. ยิงตนอันเป็นคำกล่าวของผู้ถูกทำร้ายก่อนตาย (Dying Declaration)²⁶ อันเป็นข้อยกเว้นของพยานบอกเล่าพยานหลักฐานแต่ก็ยังสามารถรับฟังลงโทษจำเลยได้ แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่าไม่เพียงพอจึงทำการสอบปากคำพยานบุคคลเพิ่มอีก 10 ปากจึงทำให้การสอบสวนมีการแตกแยก มีความเห็นในทางคดีแตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีการวางรูปคดี วางแผน รายละเอียดรูปคดีก่อนลงมือสอบสวน ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในเรื่องการสอบสวนร่วมกันที่ไม่ชัดเจน

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าในการสอบสวนร่วมกันระหว่างอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นต้องมีการวางรูปคดีตั้งแต่ต้นก่อนลงมือสอบสวน เช่น

- วางรูปแบบในทางคดีว่าจะดำเนินการสอบสวนในคดีนี้เช่นไร เช่น ต้องไปดูสถานที่เกิดเหตุก่อนลงมือทำการสอบสวน พยานบุคคลมี 7 คนจะสอบสวนพยานปากใดก่อน
- อัยการมีอำนาจตรวจสอบจำนวนการสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งจำนวนการสอบสวนมาให้พิจารณาหรือให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษรายงานข้อเท็จจริงในคดีเป็นระยะ

ฯลฯ

ผู้เขียนเห็นว่าในการ " สอบสวนร่วมกัน " ที่ยังไม่มียกติกายกข้อที่ชัดเจนนี้ถ้าในทางปฏิบัติแล้วได้มีการวางแผน วางรูปคดีตั้งแต่ต้นก็จะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพมีการสอบสวนไปในทิศทางเดียวกันไม่ก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกในการสอบสวน เช่น คดีควรเนียงดังที่ผู้เขียนได้ทำการกล่าวมาแล้ว และเมื่อการสอบสวนได้มีการวางรูปคดีที่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมสามารถค้นหาพยานหลักฐานชั้นดีที่อัยการสามารถนำไปใช้ในการสืบพยานพิจารณาของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เสี่ยงต่อการถูกยกฟ้องเนื่องจากการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมถ้าการสอบสวนคดีสามารถหาพยานหลักฐานที่สามารถลงโทษ

²⁵ ประจักษ์พยาน (Eyewitness) หมายถึง พยานบุคคลที่ได้สัมผัสข้อเท็จจริงที่จะกล่าวความด้วยตนเอง

²⁶ คือ คำบอกเล่าถึงสาเหตุและพฤติการณ์แห่งความตายซึ่งผู้ตายได้ระบุและบอกเล่าก่อนตาย โดยเป็นการระบุนามผู้ทำร้าย สาเหตุ และพฤติการณ์แห่งการทำร้าย คำบอกเล่าของผู้ตาย ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน วิษณุ เครืองาม , ทฤษฎีคำบอกเล่าของผู้ตายในกฎหมายลักษณะพยาน , วารสารกฎหมายปีที่ 2 ฉบับที่ 2 หน้า 27-38

จำเลยได้โดยไม่มีข้อสงสัยแล้วยอมทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นพิจารณาเกิดประสิทธิภาพตามไปด้วย และถ้าการสอบสวนร่วมกันได้มีการวางแผน ปรีกษาหรือคดีตั้งแต่เริ่มการสอบสวนก็จะทำให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ ข้อบังคับ กคพ. ๒๕๕ ข้อ 6 วรรคแรก (1) ที่ให้การสอบสวนร่วมกันต้องมีการแนวทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มคดีตามที่ผู้ร่างข้อบังคับ ๒๕๕ ต้องการให้เป็นเช่นนั้นไม่ใช่แนวทางปฏิบัติอย่างเช่นในปัจจุบันที่ไม่มี การวางรูปคดี วางแผนตั้งแต่ต้น และหากมีการวางแผน ปรีกษาพร้อมกันแล้วมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เช่นในคดีควรเนียงที่อัยการเห็นว่า พยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏในทางคดีแค่นี้เป็นการเพียงพอแล้ว แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ บอกว่ายังไม่เพียงพอต้องมีการสอบสวนต่อไป ผู้เขียนเห็นว่าถ้ามีความเห็นแตกต่างกันแล้วต้อง ให้ความเห็นของพนักงานอัยการเป็นใหญ่อย่างเช่นในระบบสากล เช่น ญี่ปุ่นอัยการสามารถให้ คำแนะนำในการสอบสวนได้ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำข้างต้น²⁷ หรือใน ประเทศเยอรมันขณะตำรวจปฏิบัติหน้าที่ตำรวจต้องฟังคำสั่งอัยการทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำ ไปนั้นจะเป็นการกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือกระทำตามคำสั่งของอัยการ²⁸ ๒๕๕ เพราะถ้า มีความเห็น แตกต่างกันแล้วอัยการไม่สามารถกระทำเช่นไรได้เพียงแต่มีข้อคิดเห็นติดสำนวนไว้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เช่นไรในการให้อัยการเข้าไปร่วมสอบสวนตามพระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ และการให้ฟังความเห็นของพนักงานอัยการในกรณีมีความเห็นแตกต่างกัน นั้น อำนาจในการสอบสวนก็ยังคงอยู่ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเช่นเดิมไม่ได้แย่งอำนาจ สอบสวนมาอยู่ที่อัยการแต่อย่างใด เพียงแต่การให้ฟังความเห็นของพนักงานอัยการเป็นใหญ่นั้น เป็นการเพิ่มบทบาทมากขึ้นแต่เดิมแม้อัยการไม่ได้เป็นผู้ควบคุมการสอบสวนเหมือนอัยการใน ระบบสากลก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษให้อำนาจอัยการเข้ามาร่วม สอบสวนแล้วอันถือว่าเป็นการพัฒนาบทบาทอัยการไทยในอีกระดับหนึ่งที่อัยการไม่ต้องพิจารณา แต่เพียงสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาเท่านั้น อัยการสามารถรู้ข้อเท็จจริงใน คดีได้แต่ต้นแล้วก็ควรให้อัยการมีบทบาทมากขึ้นกว่าอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ซึ่งน่าจะเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ร่างกฎหมายที่ให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วม

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสี่

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163 วรรคสอง

สอบสวนในคดีพิเศษ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าในการสอบสวนร่วมกันที่ยังไม่มีกติกาคำที่ชัดเจนนี้ นอกจากต้องมีการวางแผนรูปคดีตั้งแต่ต้นก่อนลงมือสอบสวนแล้ว ในกรณีที่ความเห็นแตกต่างกันระหว่างสอบสวนควรให้ความเห็นของพนักงานอัยการเป็นใหญ่จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น โดยการเพิ่มบทบาทในเรื่องนี้ในข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547

4.3.3.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน

ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นอกจากจะให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนแล้วยังให้อำนาจอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ได้นิยามความหมายของ “ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ” ไว้ในข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า

“ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ” หมายความว่า การที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษ โดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้

ดังนั้นจากที่ได้นิยามความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า “ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ” ไม่ใช่การสอบสวนร่วมกันโดยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันมีบทบาทอยู่ 2 ประการคือ

1. ให้คำแนะนำ
2. ตรวจสอบสวนพยานหลักฐาน

โดยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอัยการจะเป็นผู้ตรวจสอบสวนพยานหลักฐานทั้งหลายที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหาได้ว่ามีอะไรที่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนหรือฟ้องคดีได้บ้าง ยังขาดหลักฐานอะไรอีกบ้างเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้วก็แนะนำพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ทำอย่างไรโดยอัยการไม่มีหน้าที่ต้องไปช่วยแสวงหาพยานหลักฐานกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและภายหลังตรวจสอบและแนะนำเสร็จแล้วอัยการก็สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐาน

เสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนได้²⁹ เช่น ในคดีละเมิดลิขสิทธิ์อัยการก็ตรวจสอบพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนหามาได้ว่ามีเช่นไรบ้าง สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงใดเมื่อตรวจสอบเสร็จก็อาจแนะนำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษถ่ายวิดีโอการชี้ตัวผู้ต้องหาหรือถ่ายวิดีโอที่เจ้าของลิขสิทธิ์มายืนยันเพื่อเสนอเป็นพยานหลักฐานให้ศาลพิจารณา

โดยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันจะเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานเพียงสองประเภท คือ พยานวัตถุและพยานเอกสารไม่เกี่ยวกับพยานบุคคล แล้วอัยการจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ต้องเป็นเรื่องที่มีการตั้งเรื่องขอให้อัยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ถ้าไม่ขอมาอัยการก็ไม่สามารถแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานได้ ซึ่งแตกต่างจากการสอบสวนร่วมกันแม้ไม่มีการขออัยการก็สามารถแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว “ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันก็ยังไม่เคยมีในสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษยังไม่มีแบ่งแยกบทบาทในเรื่อง “ การสอบสวนร่วมกัน “ กับ “ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน “ อย่างเด็ดขาดเป็นคนละขั้นตอน เนื่องจากเมื่อให้อัยการเข้าร่วมในสำนวนการสอบสวนแล้วอัยการก็จะใช้บทบาทในการ “ การสอบสวนร่วมกัน “ แต่เพียงอย่างเดียว

ในอดีตอัยการก็เคยเข้าไปให้คำแนะนำในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติมักเป็นนายทุนซึ่งมีทั้งเงินและพรรคพวก

²⁹ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 5

ในกรณีที่ต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบพยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ ในกรณีนี้ พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้

มาก รวมทั้งบางครั้งมีข้าราชการร่วมมือด้วย จึงยังผลให้มีกรให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับโทษเบาหรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบและกระทำผิดอีกนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจับกุมปราบปรามโดยเฉพาะในการสอบสวนจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตามปรากฏว่าสำนวนคดีมักจะมีหลักฐานไม่พอฟ้องหรือขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งนี้อาจเป็นเพราะพยานหลักฐานหาได้ยาก หรือทำสำนวนคดีไม่รัดกุม (หนังสือ มท 1201/ว 686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2525 , หนังสือ มท 1204/ว 472 ลงวันที่ 16 เมษายน 2528 , หนังสือ มท 1203/ว 62 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2532)

4.3.4 อัยการกับการสรุปสำนวนทำความเห็นทางคดีพิเศษ

เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้วก็จะสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอไปยังอัยการ (มาตรา 140-144) ซึ่งสรุปความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท คือ

1. ความเห็นควรงดสอบสวน เพราะเมื่อสอบสวนแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด

2. ความเห็นควรสั่งฟ้อง และ

3. ความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ หน้าที่ในการสรุปสำนวนทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในสำนวนการสอบสวนตามป. วิอาญา มาตรา 140-145 นั้นก็เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยเป็นไปตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8 วรรคแรก³⁰ โดยบทบาทในการทำความเห็นในทางคดีตามพระราชบัญญัติ

³⁰ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8

" ให้นักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ทำความเห็นในรายงานความเห็นทางคดีและลงลายมือชื่อ "

การสอบสวนคดีพิเศษนี้แตกต่างระบบกระบวนการยุติธรรมของสากลโดยสิ้นเชิง เนื่องจากอำนาจในการทำความเข้าใจทางกฎหมายว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่หน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น ประเทศญี่ปุ่น พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีฐานใดเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเท่านั้น (collect evidence in crude)³¹ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานสอบสวนที่ร่วมสอบสวนกับอัยการนั้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ส่งอัยการเท่านั้น ไม่มีอำนาจทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด³² ดังนั้นระบบกระบวนการยุติธรรมของไทยในเรื่องการสรุปสำนวนทำความเข้าใจจึงแตกต่างจากต่างประเทศโดยเมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจสั่งฟ้องคดีทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่มีอัยการ ไม่ว่าจะอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยหรือไม่ จะมอบอำนาจในการวินิจฉัยว่าคดีใดควรฟ้องหรือไม่ให้แก่อัยการโดยอิสระและเด็ดขาด ดังนั้นความเห็นของพนักงานสอบสวนจึงไม่ผูกมัดอัยการ มาตรา 143 บัญญัติให้อำนาจอัยการไว้ชัดเจนว่ากรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่เมื่ออัยการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรฟ้องอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้อง แต่เมื่ออัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้อง อัยการมีอำนาจสั่งฟ้องคดีได้เสมอ³³ เมื่อกฎหมายให้อำนาจอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยอิสระโดยไม่ถูกผูกมัดตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ความเห็นของพนักงานสอบสวนในสำนวนการสอบสวนจึงไม่มีผลในทางกฎหมาย ไม่มีความจำเป็นที่ต้องกระทำและในทางปฏิบัติยังก่อให้เกิดปัญหาอีกด้วย เช่น บางกรณีเป็นปัญหาได้ถ้าทำความเข้าใจไม่ครบถ้วนกับการแจ้งข้อหาจึงทำให้เสียเวลาต้องทำความเข้าใจให้ครบถ้วน และบางกรณีผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเป็นผู้พิจารณาหลายขั้นตอนหลายระดับทำให้เกิดความล่าช้าอย่างมากในการเสนอสำนวนกว่าคดีจะมาถึงอัยการได้เสียเวลาหลายวันอันไม่มีความจำเป็นเพราะอัยการไม่ได้พิจารณาดูความเห็นของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน อัยการจะพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนมากกว่า หรือบางกรณี

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191 (1)

³² รุ่งแสง กฤตยาพงศ์ , ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา , หน้า 89

³³ สมจินต์ ทิมสุวรรณ , กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่อัยการ , หน้า 69



ในทางปฏิบัติถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องตามพยานหลักฐานที่มีอยู่แต่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนบางคนก็เพิ่งเล็งว่ามีผลประโยชน์ในคดีพยายามให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพนักงานสอบสวนไปชี้แจงอันไม่ควรกระทำจึงทำให้พนักงานสอบสวนบางคนเลือกที่จะมีความเห็นสิ่งฟ้องเอาไว้ก่อน ให้อัยการสั่งไม่ฟ้องในภายหลัง

ปัญหาการสรุปสำนวนทำความเห็นทางกฎหมายในคดีนั้นเกิดปัญหาขึ้นแล้วในทางปฏิบัติ เช่น คดี N-PARK สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้มาร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อ กคพ. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีพิเศษก็ให้อัยการเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยคดี N-PARK มีรายละเอียดข้อเท็จจริงดังนี้ นายทศพงศ์ จารุทวี กรรมการบริษัทแนเชอรัล พาร์ค จำกัด (มหาชน) อดีตกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของ N-PARK และผู้รับผิดชอบการปรับโครงสร้างหนี้ของ N-PARK เจริญประνομณีกับบริษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.) เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ N-PARK ได้รับลดหนี้ โดย N-PARK และบริษัทในเครืออีก 5 บริษัท ต้องโอนทรัพย์สินที่เป็นประกันการชำระหนี้ให้ บปส. สำหรับการโอนทรัพย์สินของ N-PARK เพื่อชำระหนี้ให้แก่ บปส. ตามเกณฑ์ของ บปส. จะให้สิทธิแก่ N-PARK ในฐานะลูกหนี้ที่จะซื้อทรัพย์สินคือเป็นเงิน 876 ล้านบาทบวกดอกเบี่ย ขณะเดียวกันทราบว่าทรัพย์สินมีราคาในท้องตลาด 1,400 ล้านบาทแต่แทนที่จะรักษาสินทรัพย์ไว้เป็นประโยชน์ นายทศพงศ์กับมออบสิทธิซื้อคืนให้แก่บริษัท ดี ซี เอช ซึ่งตั้งโดยนางสว่าง โดยการมออบสิทธิโดยนายทศพงศ์มิได้แจ้งต่อคณะกรรมการและผู้ถือหุ้นของ N-PARK แต่อย่างใด ก.ล.ต. พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่นายทศพงศ์ ปิดบังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ บปส. ให้สิทธิ N-PARK ซื้อคืนทรัพย์สินและยังได้โอนสิทธิซื้อคืนทรัพย์สินแก่ บริษัท ดี ซี เอช โดยมีได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการและผู้ถือหุ้นของ N-PARK ทำให้ N-PARK หรือผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหน้าที่ของ N-PARK ไม่ได้รับประโยชน์จากการมีสิทธิซื้อคืนทรัพย์สินเข้าลักษณะเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 311 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้การที่นางสว่างซึ่งเป็นผู้ร่วมรับรู้ผลของการประνομณีและยังได้จัดตั้งบริษัท ดี ซี เอช ขึ้นมาเพื่อประโยชน์จากสิทธิซื้อคืนทรัพย์สินถือว่าช่วยเหลือนายทศพงศ์ในการทำให้ N-PARK หรือผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหน้าที่ของ N-PARK เสียหายจึงเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 311 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535³⁴ โดยคดีนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษทำความเห็นสั่งฟ้องจำเลยที่ 1, 2, 3 แต่ไม่ฟ้อง

จำเลยที่ 4 และ 5 ส่วนอัยการมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องจำเลยทั้งหมดโดยคณะอัยการเห็นว่าเนื่องจากทรัพย์สินที่โอนขายไปนั้นไม่ใช่ของ N-PARK แล้วเป็นของ บบส. และในสัญญาในการซื้อคืนทรัพย์สินที่ตีโอนชำระหนี้คั้นนั้นมอบสิทธิในการซื้อทรัพย์สินคืนแทนทั้งหมดให้ บริษัท ดี ซี เอช แต่แรกซึ่ง บบส. รับทราบ และอนุมัติแต่ต้นเพราะถือเป็นสิทธิของ N-PARK เมื่อในสัญญากำหนดไว้เช่นนี้ อัยการจึงมองว่าการที่ขายทรัพย์สินที่เป็นประกันการชำระหนี้ให้แก่นางสาว โดยไม่ซื้อกลับคืนมาที่ N-PARK ก่อนมันจะผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้อย่างไร เพราะผู้ขายที่แท้จริงคือ บบส. ซึ่งเป็นบุคคลที่สามโดยปัจจุบันคดีนี้ได้ยื่นให้อธิบดีอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดอยู่

ดังนั้นจากคดีดังกล่าวจึงเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการมีความเห็นในทางคดีแตกต่างกัน แต่พนักงานอัยการก็ไม่สามารถแสดงบทบาทอะไรได้เนื่องจาก ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ไม่เปิดโอกาสให้อัยการมีอำนาจในการทำความเห็นในทางคดีเสมือนอัยการเข้าไปเป็นเพียงองค์ประกอบให้ครบองค์ประชุมในการสอบสวนเท่านั้นแต่ไม่มีบทบาทเช่นไรเลย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นน่าจะมีเจตนารมณ์ในการให้อัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรื่องการสอบสวนเด็กตามมาตรา 133 ทวิ , 133 ตริ และ 134/2 ซึ่งแก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2547 เพราะเรื่องการสอบสวนเด็กนั้นอัยการมีบทบาทเพียงเข้าไปนั่งฟังการสอบสวนและลงลายมือชื่อในบันทึกคำให้การ แต่บทบาทของอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น อัยการควรจะมีส่วนร่วมในด้านการสอบสวนที่โดดเด่นกว่าเดิม ไม่ใช่เข้าไปนั่งเป็นเพียงองค์ประกอบโดยไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือบทบาทในทางคดีได้เลยเพราะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรในการให้อัยการเข้าไปร่วมในการสอบสวน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าเนื่องจาก ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ.

³⁴ ข้อมูล กรุงเทพมหานคร ฉบับวันที่ 16 มิถุนายน 2548

2547 ในเรื่องการให้อัยการมีอำนาจทำความเห็นในทางคดียังไม่เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการสามารถกระทำเช่นนั้นได้ จึงควรเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการที่ให้อัยการสามารถทำความเห็นทางกฎหมายในทางคดีได้ในข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ดังกล่าวเพื่อให้อัยการมีบทบาทที่เป็นแกนกลางมีความสำคัญในทางคดีมากกว่านี้เหมือนอย่างอัยการในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าความเห็นในทางกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของอัยการ และควรตัดข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8 วรรคแรกที่ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจทำความเห็นในทางคดีออกไป เพราะตามความเป็นจริงแล้วความเห็นในทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในจำนวนการสอบสวนไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายเพราะอัยการก็ไม่ได้พิจารณาคดีตามความเห็นของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด แต่พิจารณาจากจำนวนการสอบสวนว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานที่จะสามารถฟ้องผู้ต้องหาได้หรือไม่ อัยการอาจมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานสอบสวนได้ซึ่งพนักงานสอบสวนควรเป็นเพียงผู้รวบรวมพยานหลักฐานในทางคดีเพื่อนำมาให้อัยการพิจารณามากกว่า ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้อัยการมีอำนาจทำความเห็นในทางคดีแทนพนักงานสอบสวนจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

4.3.5 อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีพิเศษ

ในคดีพิเศษนั้นภายหลังที่ทำการสอบสวนเสร็จพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบก็จะส่งจำนวนการสอบสวนเพื่อให้อัยการทำการใช้ดุลยพินิจว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ต่อไป³⁵ โดยการใช้อำนาจสั่งคดีของอัยการเป็นการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ต้องให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

³⁵ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8

“ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบ ส่งจำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการหรืออัยการทหารในท้องที่ที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป ”

มาตรา 32 ที่บัญญัติให้อัยการเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน มีข้อสังเกตว่าเมื่ออัยการเข้ามาสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเองแล้วส่งคดีเองอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาและผิดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงน่าจะมีการทบทวนอำนาจในการส่งคดีอาญาของอัยการด้วย³⁶ ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดข้อครหาดังกล่าวในการส่งคดีของอัยการนั้นในทางปฏิบัติสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 จึงวางระเบียบภายในให้อัยการที่เข้าร่วมสอบสวนเป็นคนหนึ่งและให้อัยการที่ไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนเป็นผู้ส่งคดีและให้อัยการที่เข้าร่วมสอบสวนเป็นที่ปรึกษาในคดี เพื่อให้เกิดความยอมรับจากสังคม โดยหลักปฏิบัติดังกล่าวต่างจากระบบอัยการสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่ถือว่าอำนาจฟ้องของอัยการรวมถึงอำนาจในการควบคุมคดีในชั้นสอบสวนด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สเปน ฯลฯ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้อำนาจอัยการที่เป็นผู้ทำการสอบสวนกับฟ้องร้องเป็นบุคคลเดียวกัน เนื่องจากเมื่อได้แยกอำนาจ " การสอบสวนฟ้องร้อง " ออกจากอำนาจ " การพิจารณาพิพากษา " โดยให้แต่ละองค์กรมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญารับผิดชอบต่างหากจากกัน ซึ่งการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง นั่นคือ " องค์กรอัยการ " และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่นี้ก็คือ พนักงานอัยการ และตามทฤษฎีแล้วอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจที่ไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ (Inseperable Authority) โดยจะให้องค์กรหนึ่งทำหน้าที่สอบสวนและให้อีกองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและการให้อัยการที่เข้าร่วมสอบสวนเป็นผู้ฟ้องคดีด้วยนั้นย่อมเป็นหลักการที่ถูกต้องเพราะอัยการมีหน้าที่ว่าความในศาลอยู่แล้ว การที่อัยการได้รู้ข้อเท็จจริงแต่ต้นย่อมมีประโยชน์ในการว่าความ และหากอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนและที่เป็นโจทก์ฟ้องดำเนินคดีเป็นบุคคลคนเดียวกันหากอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอัยการผู้นั้นต้องได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นอกจากนี้การใช้ดุลยพินิจของอัยการยังสามารถถูกตรวจสอบโดยทางตรงและทางอ้อม เช่น อัยการอาจถูกตรวจสอบการทำงานโดยผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายนำคดีไปฟ้องเองในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องและหากผู้เสียหายดำเนินคดีเองได้ผลแล้วกรณีย่อมกระทบต่อความ

³⁶ พรเพชร วิชิตชลชัย , " กรมสอบสวนคดีพิเศษ : ข้อคิดในการตั้งเอฟบีไอเมืองไทย , " ใน .
 แนวนหน้า 4 กรกฎาคม 2545

เชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่ออัยการได้ นอกจากนี้อัยการยังต้องอาจถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยศาล โดยการที่ศาลใช้มาตรการไต่สวนมูลฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งก็จะเป็นการกระทบถึงความเชื่อถือต่ออัยการเช่นเดียวกัน และที่สุดพนักงานอัยการยังอาจถูกตรวจสอบการทำงานโดยประชาชน (Public Control) อันเป็นพื้นฐานสำคัญในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย เหมือนการตรวจสอบดุลยพินิจอัยการในระบบสากล เช่น

ประเทศเยอรมัน

อัยการเยอรมันถูกตรวจสอบดุลยพินิจโดย

1. การฟ้องคดีโดยประชาชน (Private Prosecution) ประชาชนเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีได้ในความผิดที่มีโทษปานกลางซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว

2. การตรวจสอบโดยศาลซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจำกัดอำนาจศาลในการตรวจสอบเอาไว้

3. โดยอัยการสูงสุดประชาชนยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเป็นการตรวจสอบภายใน

ประเทศฝรั่งเศส

อัยการประเทศฝรั่งเศส ถูกตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาเป็นการตรวจสอบภายในและผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเข้าเป็นคู่ความทางแพ่งต่อผู้พิพากษาสอบสวนโดยการวางเงินค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่ศาลสั่งต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาอันเป็นเหตุบังคับให้อัยการต้องมีการดำเนินคดีอาญาไปด้วยในคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง³⁷

ประเทศญี่ปุ่น

1. มีการควบคุมภายใน

2. คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai)

3. ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ³⁸

ดังนั้นการให้อัยการเป็นผู้สอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นบุคคลเดียวกันย่อมไม่ทำให้กระบวนการยุติธรรมเสื่อมความยุติธรรมลงแต่อย่างใดและยังเป็นการประหยัดทรัพยากรบุคคลที่ไม่ต้องให้อัยการที่สอบสวนมาเป็นที่ปรึกษาให้อัยการที่จะทำการสั่งคดี เนื่องจากอัยการใน

³⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส, หน้า 94

³⁸ ศิระ บุญภินนท์, " การควบคุมดุลยพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลยพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย " , หน้า 10-11

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 มีเป็นจำนวนน้อยอยู่แล้วและเป็นการประหยัดเวลาทำให้การดำเนินคดีเกิดความรวดเร็วขึ้นเพราะอัยการที่ทำการสอบสวนได้รู้ข้อเท็จจริงในคดีเบื้องต้นแล้วว่าเป็นเช่นใดไม่ต้องมาอธิบายซ้ำให้อัยการที่จะสั่งคดีเกิดความเข้าใจอีกครั้งหนึ่งจึงทำให้การฟ้องร้องรวดเร็วและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าควรให้อัยการที่สอบสวนและฟ้องร้องเป็นบุคคลเดียวกันจากเหตุผลสนับสนุนดังกล่าวข้างต้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบาทของอัยการในการสอบสวนและฟ้องคดีให้เป็นบุคคลเดียวกันให้ชัดเจนไม่มีข้อสงสัยในทางปฏิบัติในข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ดังนี้

“ เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการหรืออัยการทหารที่เข้าร่วมสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป ”

4.3.6 คดีที่พนักงานอัยการผู้มีอำนาจสั่งคดีมีความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ในกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณีมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ส่งสำนวนการสอบสวนต่อไปยังอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁹ โดยตามบทบัญญัตินี้เป็นการควบคุมดุลยพินิจของอัยการภายนอก ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 ที่ให้ฝ่ายตำรวจ หรือฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมดุลยพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างแปลกเพราะตามหลักฐานเท่าที่ค้นพบไม่มีประเทศใดในโลกที่ใช้วิธีการควบคุมดุลยพินิจของอัยการองค์กร “ ตำรวจ ” เช่นนี้เลย แม้แต่สหรัฐอเมริกาซึ่งมีองค์กรอัยการในทุกๆรัฐ โดยจะมีอัยการใน 3 ระดับ คือ อัยการระดับสหรัฐ มลรัฐและระดับท้องถิ่นซึ่งมีวิธีการควบคุมดุลยพินิจของอัยการโดยใช้มาตรการทางกฎหมายหลายอย่างต่างกันไม่

³⁹ มาตรา 34 ในกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้การทำความเห็นแย้งตาม 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ว่าจะเป็นมาตรการที่เป็นการควบคุมโดยตรงหรือมาตรการทางอ้อมก็ไม่ปรากฏว่ามีวิธีหนึ่งวิธีใดที่มีความคล้ายคลึงกับวิธีการควบคุมดุลยพินิจของอัยการโดยองค์กรภายนอกเหมือนของไทยเลย⁴⁰ และการที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ พยานหลักฐานที่มีอยู่จะฟ้องร้องให้ศาลลงโทษได้หรือไม่นั้นต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมาย และอาศัยความสามารถในการฟ้องร้องคดีเป็นอย่างมาก อัยการซึ่งได้รับการฝึกอบรมในวิชากฎหมายโดยตรงและเป็นผู้ฟ้องร้องคดีนำสืบพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาลอยู่เป็นประจำย่อมมีความรู้ในทางกฎหมายมากกว่าและมีความชำนาญมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งแม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนก็ได้ศึกษาและมีความชำนาญในด้านนี้โดยตรง⁴¹

4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กับบทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในบทที่ 2 สามารถกล่าวได้อย่างกว้างๆ ได้ว่า งานอัยการมีบทบาทอยู่ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวน ตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษ ตอนที่สามเมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นบทบาทของอัยการในระบบสากล เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน อิตาลี ฯลฯ นอกจากนี้บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าอัยการเป็นองค์กรที่สำคัญโดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ฟ้องร้อง เนื่องจากขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ จึงทำให้อัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง เช่น รับคำร้องทุกข์

⁴⁰ ชนิญญา (รัชณี) ชัยสุวรรณ , " การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ , " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526) หน้า 104

⁴¹ โกเมน ภัทรภรณ์ , อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในคดีอาญา , อัยการนิเทศ , เล่มที่ 32 , ฉบับที่ 8 , พ.ศ. 2513 , หน้า 296

หรือคำกล่าวโทษได้ด้วยตนเอง ตลอดจนควบคุมการสอบสวนโดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือ
 อัยการ แต่ทางปฏิบัติแล้วอัยการมิได้ทำการสอบสวนคดีอาญาเองทุกเรื่องอัยการจะเข้า
 ดำเนินการสอบสวนคดีก็ต่อเมื่อคดีที่เกิดขึ้นนั้นมีความสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อน เช่น
 ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือความผิดเกี่ยวกับการเมืองเพราะอัยการมี
 ความเป็นอิสระมากกว่าตำรวจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของพนักงานอัยการในการ
 สอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยแล้วแต่เดิมที่ได้แยกการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากกันทำให้มี
 ความแตกต่างจากอัยการในระบบสากลเป็นอย่างมาก ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้
 เท่าที่ควรแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ที่ให้อำนาจ
 อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนแล้วจึงทำให้บทบาทของอัยการในการสอบสวนได้มีการพัฒนาก้าว
 เข้าสู่ระบบอัยการสากลในอีกระดับหนึ่งซึ่งสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

4.4.1 ประเทศฝรั่งเศส

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.3.1 ถึงบทบาทของอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนใน
 ประเทศฝรั่งเศสโดยอัยการในฝรั่งเศสมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน
 ตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และ คำกล่าวโทษได้ด้วยตนเอง
 อัยการประจำศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีอัตราโทษสูงและโทษปานกลาง
 (จำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกิน 2,000 ฟรังก์) ด้วยตนเองได้ อัยการรับและ
 พิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาได้ ทำการไต่สวนเบื้องต้นในกรณี
 ความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้าและสั่งให้ตำรวจสืบสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการ
 พิจารณาสั่งคดีได้ และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอคำสั่งจากตำรวจหรือทหารเพื่อการปฏิบัติ
 หน้าที่ได้ ในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุน่าสงสัย เมื่อมีอุบัติเหตุ
 ที่มีคนตายหรือบาดเจ็บ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้จะต้องแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการ
 เห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองก็ได้ยกเว้นความผิดลหุโทษ อัยการไม่มี
 อำนาจสอบสวนด้วยตนเอง นอกจากนี้อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ยังเป็นผู้อำนวยความสะดวกตำรวจ
 ฝ่ายคดีทั้งหมดภายในเขตอีกด้วย แต่อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของอัยการดังกล่าวนี้มิได้
 กระทำไปได้โดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากจะต้องกระทำกร่วมกับเจ้าพนักงาน
 ฝ่ายอื่นอีก คือ ตำรวจฝ่ายคดี และ ผู้พิพากษาสอบสวน ซึ่งแต่ละฝ่ายมีอำนาจสอบสวน
 คดีอาญาทั้งสิ้น โดยเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการไทยตามพระราชบัญญัติการสอบสวน

คดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนคดีกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามที่ได้กล่าวในข้อ 4.3 แล้วสามารถทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

1. การเริ่มต้นคดีอาญา อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และพิจารณาควรจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าควรก็จะทำการสอบสวนดำเนินคดีต่อไปแล้ว ควรจะเป็นคดีประเภทใด ถ้าเห็นว่าควรจะเป็นคดีความผิดซึ่งหน้าก็จะดำเนินการสอบสวนแบบความผิดซึ่งหน้า ถ้าเห็นว่าเป็นคดียุ่งยากซับซ้อน ควรให้ผู้พิพากษาสอบสวนต่อไปก็มีอำนาจขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนดำเนินการต่อไปได้ เหล่านี้เป็นอำนาจอิสระของอัยการฝรั่งเศสโดยแท้ และถ้าได้สอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่าควรยุติคดีโดยไม่ฟ้องหรือไม่ควรดำเนินการสอบสวนต่อไปก็มีอำนาจยุติการสอบสวนได้ ซึ่งแตกต่างจากอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่ได้บัญญัติให้อัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษจากผู้ใดได้ คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษอันเป็นการเริ่มต้นสอบสวนคดีนั้นอยู่ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพราะตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴² ซึ่งตาม ป.วิอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษแต่เพียงผู้เดียวโดยอัยการมีอำนาจเพียงฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเท่านั้น ดังนั้นแม้จะมีผู้เสียหายมาแจ้งกับพนักงานอัยการว่า มีผู้กระทำความผิดอาญากับตนอย่างไร อัยการก็ไม่มีหน้าที่ดำเนินการให้แต่อย่างใด

2. อำนาจทำการสอบสวน อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง อย่างกว้างขวางมากนับตั้งแต่เมื่อมีคดีเกิดขึ้นไม่ว่าคดีที่ต้องสอบสวนเบื้องต้นหรือคดีที่ต้องสอบสวนซึ่งหน้า ต้องแจ้งให้อัยการทราบ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรหรืออาจสั่งให้ตำรวจทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการได้ทั้งสิ้น อัยการมีอำนาจสอบปากคำพยานเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีชั้นศาลต่อไป มีอำนาจอนุญาตให้ตำรวจควบคุมผู้ต้องหาต่ออีก 24 ชั่วโมงหลังจากที่ตำรวจฝ่ายคดีควบคุมผู้ต้องหามาแล้ว 24 ชั่วโมงและในคดีบางประเภท กฎหมายกำหนดอำนาจควบคุมมากขึ้น แต่ตำรวจต้องขออนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา การสอบสวนความผิดซึ่งหน้าอัยการเป็นผู้อำนวยความสะดวก ในการค้นสถานที่บางแห่งตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลให้มาพบอัยการ ฯลฯ ซึ่งแตกต่างจากอัยการตามพระราชบัญญัติการ

⁴² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23

สอบสวนคดีพิเศษเพราะอัยการเป็นผู้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรวบรวม
 ค้นหายานหลักฐานแต่ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมสั่งการ ไม่ได้เป็นหัวหน้าของพนักงานสอบสวน
 คดีพิเศษเหมือนอัยการในประเทศฝรั่งเศส

3. การยุติคดี อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจยุติคดีโดยเด็ดขาด เมื่อเห็นว่าการร้องทุกข์
 ไม่มีมูลเพียงพอที่จะให้อัยการดำเนินการสอบสวนต่อไป นอกจากนี้เมื่อมีการสอบสวนแล้วไม่ว่า
 จะเป็นการสอบสวนเบื้องต้น หรือการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า อัยการมีอำนาจพิจารณา
 ผลสรุปของการสอบสวนอีกครั้งหนึ่งถ้าเห็นว่าควรยุติคดีได้อัยการก็จะไม่ทำการฟ้องหรือไม่ใช่คดี
 ที่บังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน คดีนั้นก็ยุติลงโดยเด็ดขาดผู้พิพากษา
 สอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวนคดีต่อไป เว้นแต่ผู้เสียหายในคดีจะยื่นคำร้องขอเข้าเป็นคู่ความทาง
 แ่งต่อผู้พิพากษาสอบสวนโดยการวางเงินค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่ศาลสั่งถูกต้อง ซึ่งอาจทำ
 ให้อัยการต้องขอให้เปิดการสอบสวนโดย ผู้พิพากษาสอบสวน แต่สำหรับอัยการตาม
 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวน
 การสอบสวนมาให้อัยการพิจารณาแล้ว ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีความเห็นควรสั่ง
 ฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องก็ตาม เมื่ออัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องแล้วคำสั่งนั้นยังไม่สามารถยุติได้ทันที
 จะต้องเสนอสำนวนนั้นไปยังอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง⁴³

4.4.2 ประเทศเยอรมัน

จากที่ได้กล่าวถึงบทบาทของอัยการในประเทศเยอรมันในข้อ 2.3.2 เมื่อวิเคราะห์
 เปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
 สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. การเริ่มต้นคดี จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าในเยอรมันนั้นการ
 ดำเนินคดีชั้นสอบสวน ฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันซึ่งผู้รับผิดชอบ คือ อัยการโดย
 อัยการมีอำนาจเริ่มคดีได้เองหรืออาจให้ตำรวจดำเนินการให้ โดยตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลืออัยการ
 และขณะที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการเกี่ยวกับคดีอัยการอาจออกคำสั่งทั่วไปหรือ
 เฉพาะเจาะจงถึงวิธีการและขอบเขตการสอบสวนอย่างใดก็ได้และตำรวจต้องดำเนินการตามคำสั่ง

⁴³ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 34

ของอัยการ แม้ตำรวจจะไม่ใช่หน่วยงานที่ขึ้นกับอัยการก็ตามซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติงานเช่นเดียวกับฝรั่งเศสที่ตำรวจจะมีผู้บังคับบัญชาสองฝ่าย คือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจโดยตรงกับอัยการอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจะเห็นได้ว่า แม้มาตรา 32 จะบัญญัติให้อัยการมีอำนาจเข้าร่วมสอบสวนคดีซึ่งมีลักษณะเหมือนกับอัยการในประเทศเยอรมัน แต่อัยการก็มีอำนาจเพียงเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการหรือเป็นหัวหน้าคอยควบคุมพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแต่ละฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน นอกจากนี้อัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอัยการไม่สามารถเริ่มคดีได้เองเหมือนอย่างอัยการในประเทศเยอรมันที่สามารถเริ่มคดีได้เอง แม้จะเป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (ค) หรือ (ง) ที่บังคับให้ความผิดประเภทดังกล่าวต้องมีอัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีด้วยทุกคดี แต่อัยการก็ไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนโดยอัตโนมัติต้องได้รับการลงมติจากคณะกรรมการคดีพิเศษก่อนแล้วแจ้งให้อัยการทราบ อัยการจึงจะสามารถเข้าร่วมสอบสวนคดีได้

2. เขตอำนาจสอบสวน ในประเทศเยอรมันเขตอำนาจในการดำเนินคดีของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาล กล่าวคือ อัยการสามารถดำเนินคดีได้เฉพาะในศาลนั้นอย่างไรก็ตามสำหรับการสอบสวนอัยการไม่ถูกผูกมัดกับเขตอำนาจศาล การกระทำใดๆอันจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนอัยการย่อมกระทำได้ทั่วประเทศซึ่งมีลักษณะเหมือนกับอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่อัยการสามารถดำเนินการสอบสวนได้ทั่วราชอาณาจักรไม่ได้ถูกจำกัดขอบเขตให้มีอำนาจสอบสวนเหมือนกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอำนาจสอบสวนเพียงภายในเขตที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับ⁴⁴

3. มาตรการบังคับในการดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศเยอรมันมาตรการบังคับในส่วนที่เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินคดี คือ หมายค้นหมายจับ โดยหลักผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวคือ ศาล แต่อัยการก็สามารถใช้มาตรการบังคับเหล่านี้ได้ในกรณีฉุกเฉินซึ่งหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะเกิดความเสียหาย ซึ่งเหมือนกับหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยที่มาตรการดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18, 19

ได้บัญญัติให้มาตรการบังคับดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากศาลเสียก่อน⁴⁵ แต่อัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษก็สามารถใช้มาตรการบังคับดังกล่าวได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากศาลเช่นเดียวกับอัยการในประเทศเยอรมัน เช่น การค้น ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเนื่องจากถ้าปล่อยให้นิ่งช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไปแต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและอัยการต้องเห็นชอบร่วมกันก่อนจึงจะดำเนินการตามหมายค้นได้⁴⁶

4.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

จากที่ได้กล่าวถึงบทบาทของอัยการในประเทศญี่ปุ่นในข้อ 2.3.3 เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. การฟ้องคดี พนักงานอัยการของญี่ปุ่นเป็นผู้ฟ้องและดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว เอกชนไม่มีสิทธิดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองซึ่งแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ที่กฎหมายให้สิทธิเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญามีสิทธิฟ้องและดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง หรืออาจดำเนินคดีอาญาคู่กับพนักงานอัยการก็ได้ในกรณีที่เป็นโจทก์ร่วมกัน

2. การเริ่มคดี อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจเริ่มคดีได้เอง เช่น ในสำนวนคดีที่ผู้ต้องหาเข้ามามอบตัวต่ออัยการหรือในสำนวนคดีที่พนักงานอัยการลงมือสอบสวนเองตั้งแต่ต้นและกฎหมายยังให้อำนาจผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้เมื่ออัยการได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วจะดำเนินการเองหรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนภายใต้คำสั่งของอัยการก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากอัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษโดยเป็นอำนาจของพนักงาน

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237, 238

⁴⁶ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 (3)
“ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะใช้มาตรการบังคับกับบุคคลโดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย “

สอบสวนคดีพิเศษแม้ผู้ต้องหาจะมอบตัวต่ออัยการ พนักงานอัยการก็ไม่สามารถทำอะไรได้เลย จะต้องให้ผู้ต้องหาไปมอบตัวกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ นอกจากนี้อัยการไม่มีอำนาจบังคับบัญชาให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการได้เนื่องจากอัยการไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นหัวหน้าของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยอัยการเป็นเพียงผู้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้นเพื่อให้การสอบสวนมีความสมบูรณ์ขึ้น และอัยการไม่สามารถเริ่มคดีได้ด้วยตนเองแม้จะเป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (ค) หรือ (ง) ที่บัญญัติบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมในการสอบสวนก็ตามแต่อัยการก็ไม่สามารถเข้าร่วมได้โดยอัตโนมัติต้องรอความเห็นชอบให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนจากคณะกรรมการคดีพิเศษเสียก่อน

3. การใช้มาตรการบังคับ เช่น การออกหมายจับ หมายค้นแม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย โดยอัยการเป็นผู้ไต่ตรองตรวจสอบหมายจากที่ตำรวจร้องขอมาเพื่อที่จะนำเสนอต่อศาลต่อไปไม่ใช่ตำรวจจะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบด้วยก็ยื่นคำร้องขอต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้วศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่จะใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ เหมือนกับการใช้มาตรการบังคับของไทยที่การออกหมายค้น หมายจับเป็นหน้าที่ของศาลแต่อัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษก็มีบทบาทในการไต่ตรองว่าสมควรจะออกมาตรการบังคับดังกล่าวหรือไม่เหมือนอย่างอัยการในประเทศญี่ปุ่น แต่มีข้อแตกต่างในรายละเอียด กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นเป็นอำนาจของอัยการแต่เพียงผู้เดียวในการไต่ตรองของอนุมัติหมายค้น หมายจับแต่บทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษความเห็นชอบในการขอมาตรการบังคับดังกล่าวต้องกระทำร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

4. พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจเด็ดขาดที่จะสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดีโดยไม่ต้องเสนอความเห็นของตนให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดอีก นอกจากนั้นยังมีอำนาจพิเศษในการที่จะพิจารณาว่า คดีมีมูลพอฟ้องแต่ไม่ฟ้องโดยสั่งให้ระงับคดีนั้นเสียก็ได้ โดยเหตุที่พนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดอาญาจริงแต่เมื่อคำนึงถึงเพศ อายุ พฤติการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วยังไม่สมควรฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งในกรณีสั่งระงับคดีนี้แม้ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการชี้ขาดคำสั่งระงับคดีของพนักงานอัยการได้ก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการชี้ขาดคำสั่งระงับคดีของพนักงานอัยการเห็นควรฟ้องคดีแล้วส่งคำสั่ง

นั้นมาให้อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการอาจสั่งระงับคดีนั้นก็ได้ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยซึ่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษไม่มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่คำสั่งนั้นขัดกับความเห็นควรสั่งฟ้องของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้นจึงจะเป็นที่สุดและพนักงานอัยการมีอำนาจเฉพาะพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งมาแล้วจะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องเท่านั้น จะพิจารณาสั่งระงับคดีตั้งพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้

4.4.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา

จากที่ได้กล่าวถึงบทบาทของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาในข้อ 2.3.4 เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. การฟ้องคดี ระบบการดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกานั้นอัยการเป็นผู้ฟ้องและดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว และคดีอาญานั้นถ้าศาลยกฟ้องไม่ว่าในกรณีใดอัยการไม่มีสิทธิอุทธรณ์แต่ถ้าศาลพิพากษาลงโทษจำเลยสามารถอุทธรณ์ ฎีกาได้เสมอซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยกฎหมายให้สิทธิเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญามีสิทธิฟ้องและดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง หรืออาจดำเนินคดีอาญาควบคู่กับพนักงานอัยการก็ได้ในกรณีที่เป็นโจทก์ร่วมกัน และถ้าศาลพิพากษายกฟ้องอัยการสามารถอุทธรณ์ ฎีกาได้เว้นแต่จะถูกจำกัดโดยข้อห้ามอุทธรณ์ ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น

2. อำนาจสอบสวน อัยการสหรัฐไม่ว่าจะเป็นอัยการของรัฐบาลกลางหรืออัยการของมลรัฐต่างก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง โดยจะเริ่มสอบสวนด้วยตนเองหรือร่วมกับตำรวจทำการสอบสวน หรือสั่งให้ตำรวจทำการสอบสวนให้ก็ได้ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการสอบสวนคดีอาญามักจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ อัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ตำรวจปฏิบัติ อัยการจะทำการเข้าร่วมสอบสวนก็ต่อเมื่อเป็นคดีอุกฉกรรจ์ที่สำคัญและการสอบสวนคดีของอัยการส่วนมากมักจะเป็นการแบ่งเบาภาระการดำเนินงานของตำรวจ เช่น การจับกุมผู้ต้องหา การติดตามตรวจค้น ตลอดจนหาร่องรอยหลักฐานจากลายมือลายเท้าเป็นเรื่องของตำรวจ ส่วนการรวบรวมสำนวน คำให้การพยาน และหาหลักฐานข้อกฎหมายเป็นเรื่องของอัยการซึ่งแตกต่างจากอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ที่ให้อำนาจ

อัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับ บัญชา หรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการและอัยการไม่สามารถเริ่มคดีได้ด้วยตนเอง แม้จะเป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (ค) หรือ (ง) ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการคดีพิเศษเสียก่อน อัยการจึงจะสามารถเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีได้

3. ในกรณีที่ตำรวจทำการสอบสวนคดีหรือมีส่วนสอบสวนคดีร่วมกับพนักงานอัยการนั้น ตำรวจมีหน้าที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ส่งพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่มีอำนาจให้ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งข้อนี้แตกต่างจากอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่เมื่อทำการสอบสวนเสร็จสามารถที่จะให้ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังอัยการพร้อมกับสำนวนการสอบสวน⁴⁷ ความจริงปัญหาเมื่อพิจารณาหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและอัยการที่แท้จริงแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานในคดีมาเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น แต่หน้าที่พิจารณาว่าหลักฐานที่พนักงานสอบสวนแสวงหาและรวบรวมมานั้นเพียงพอพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลหรือไม่ และหน้าที่จะเลือกนำพยานหลักฐานไปพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยเฉพาะเท่านั้น หาใช่หน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่ ดังนั้น การที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีที่ตนเป็นผู้สอบสวนมานั้นจึงไม่ถูกต้องกับหน้าที่ของตน นอกจากนี้การให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้มีความเห็นสั่งคดีเสียเองย่อมจะทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีแนวโน้มที่จะรวบรวมพยานหลักฐานแต่เฉพาะที่สอดคล้องกับความเห็นของตนเท่านั้น แต่ผู้เขียนเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ได้บัญญัติให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นอัยการจึงไม่ต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนตามความเห็นของพนักงานสอบสวนแต่เพียงด้านเดียว อัยการสามารถเข้าไป

⁴⁷ ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง

สัมผัสได้ทำการเห็นพยาน ผู้ต้องหาด้วยตนเองจึงสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากกว่า
อัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4. มาตรการบังคับ ประเทศสหรัฐอเมริกาแม้การขอออกหมายจับ หมายค้นเป็น
หน้าที่ของผู้พิพากษา (MAGISTRAT) แต่กฎหมายในบางมลรัฐบัญญัติให้การขอออกหมาย
ต้องได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอัยการเสียก่อนซึ่งอัยการมีบทบาทอย่างสำคัญในการใช้
ดุลยพินิจเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งการขอออกมาตรการบังคับดังกล่าวก็เหมือนกับตาม
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่บัญญัติให้การขอออกมาตรการบังคับดังกล่าวต้องได้รับ
ความเห็นชอบจากอัยการเสียก่อนเพียงแต่ว่าอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนั้น
อัยการไม่มีอำนาจโดยลำพังต้องกระทำร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแม้อัยการจะไม่มี
อำนาจโดยลำพังเหมือนอย่างอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ก็หลักประกันที่ดีกว่าให้พนักงาน
สอบสวนคดีพิเศษเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ขอออกมาตรการบังคับโดยลำพัง เพราะพนักงาน
สอบสวนคดีพิเศษอาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้

5. อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ที่อัยการแต่เพียงผู้เดียว
และเป็นอำนาจอิสระไม่ถูกผูกพันจากองค์กรอื่น เช่น ศาลไม่อาจก้าวกายหรือขัดขวางได้หาก
อัยการไม่ประสงค์ที่จะฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการตาม
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งถ้าอัยการมีความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนคดี
พิเศษต้องส่งสำนวนการสอบสวนต่อไปยังอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือบุคคลอื่นตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.
2547 คำสั่งของอัยการจึงจะถึงที่สุด

ดังนั้นจากที่ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการ
สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กับบทบาทของอัยการในต่างประเทศนั้น แม้บทบาทของ
อัยการไทยจะไม่มีบทบาทเทียบเท่ากับอัยการในระบบสากลก็ตาม เช่น อัยการไม่มีอำนาจ
รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษดังนั้นกระบวนการรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษซึ่งเป็นการเริ่มต้น
คดีจึงไม่มีการถ่วงดุลย์จากองค์กรใด ซึ่งแตกต่างจากอัยการในระบบสากล เช่น ประเทศ
เยอรมันผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่ออัยการ ตำรวจหรือศาลแขวงก็ได้ หรือประเทศฝรั่งเศส
ผู้เสียหายจะทำการร้องทุกข์ต่อตำรวจ อัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวนก็ได้ และกรณีตำรวจ
รับคำร้องทุกข์ไว้แล้วต้องแจ้งให้อัยการทราบโดยเร็ว จึงเห็นได้ว่าเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจหน้าที่

ตำรวจ หรือบทบาทในการการบังคับคดีตามคำพิพากษานั้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุก ก่อนกำหนดโดยมีการคุมความประพฤติ ในประเทศญี่ปุ่น การบังคับคดีตามคำพิพากษาของ ศาลก็อยู่ภายใต้อำนาจของอัยการตั้งแต่โทษประหารชีวิตลงมาถึงโทษปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งแตกต่างจากบทบาทของอัยการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่อัยการไม่มีบทบาท โดดเด่นในการบังคับคดีตามคำพิพากษา โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปอยู่กับหน่วยงาน ราชทัณฑ์แต่อัยการไทยก็ได้มีการพัฒนาบทบาทก้าวเข้าสู่ระบบอัยการสากลมากขึ้นกว่าแต่เดิมที่ ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีด้วย แม้จะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่พนักงาน สอบสวนคดีพิเศษไม่มีอำนาจบังคับ บัญชาสั่งการหรือเป็นหัวหน้าคอยควบคุมพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษเหมือนอัยการในต่างประเทศก็ตาม แต่ก็ช่วยพัฒนาระบบการสอบสวนอัน เป็นหัวใจหลักในการดำเนินคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นที่อัยการสามารถรับรู้ข้อเท็จจริงได้ ด้วยตนเองไม่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาเท่านั้นเหมือน ดังแต่ก่อน และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ชั้นจับกุม สอบสวนซึ่งการพัฒนาบทบาทของอัยการดังกล่าวจึงสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากกว่า แต่เดิมแต่นี้เป็นเพียงก้าวแรกเท่านั้นต้องมีการพัฒนาบทบาทของอัยการในการสอบสวนต่อไป เพื่อให้มีความเทียบเท่ากับอัยการในระบบสากล

4.5 ปัญหาความคาบเกี่ยวในการดำเนินคดีกับสำนักงานคดีอื่น

เมื่อมีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นโดยหลักแล้วก็จะดำเนินการสอบสวนโดยกอง บังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ⁴⁸ (กองบัญชาการตำรวจสอบสวน หรือ บก.สศก.) โดยเป็นหน่วยงานเสริมของกรมตำรวจเพราะกรมตำรวจเห็นว่าบางคดีที่มีความซับซ้อน มีความ ยุ่งยากในทางคดีจึงได้มอบหมายให้หน่วยงานนี้ดำเนินการสอบสวนแทน ซึ่งในปัจจุบันได้ เปลี่ยนเป็น กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (บก.ปศท.)

⁴⁸ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2535 ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยกำหนดหน้าที่การงานในราชการกรมตำรวจ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 และคำสั่งกรมตำรวจที่ 924/2535

หรือกองปราบ 2 ซึ่งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ดวงตราแสตมป์ ตั๋วเงิน นอกจากนี้ บก.ปศท. ยังได้สืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ฯลฯ และเมื่อทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเสร็จก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการลี้คดีต่อไปตามแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานคดีอาญา สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ โดยการสอบสวนความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จโดยเร็ว พนักงานสอบสวนมักจะดูพยานเอกสารและสำนวนการสอบสวนตามที่ตั้งเรื่องมาโดยไม่มีการค้นหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมแม้กระทั่งการที่จะเรียกพยานบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการในระดับกรม ณ ขณะที่พบการกระทำผิดมาทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ต้องใช้เวลาในการสืบหาพยานบุคคลเนื่องจากในแต่ละปีงบประมาณจะมีการโยกย้ายข้าราชการจึงทำให้ดำเนินการสอบสวนเป็นไปด้วยความเนิ่นช้าและยากลำบากทำให้สำนวนบกพร่องไม่เรียบร้อยโดยมิได้พยานเอกสารใดเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ในชั้นสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนพร้อมกับความเห็นว่าควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้แต่พนักงานอัยการก็เข้ามามีบทบาทหลังจากที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว ซึ่งเป็นการล่าช้าเกินไป อัยการไม่อาจเข้ามาวางรูปคดีและแสวงหาพยานหลักฐานได้เมื่อพยานหลักฐานที่อัยการเสนอต่อศาลไม่พอพียงว่าจำเลยกระทำความผิด ตามหลักกฎหมายอาญาที่ต้องพิจารณาคดีโดยเคร่งครัดศาลจึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยและพิพากษายกฟ้อง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกขัดแย้งว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยขาดประสิทธิภาพเพราะไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้จริง

ในทางปฏิบัติ การสอบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ เช่น สำนักงานสอบสวนความผิดประเภทนี้จะประกอบด้วยทีมงานพนักงานสอบสวน และผู้ฟ้องคดีที่ได้ผ่านการอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ พนักงานบัญชี

(กรณีที่มีความจำเป็น) และพนักงานจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานธนาคารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง เป็นต้น การสอบสวนจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้เสียหายเป็นผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจรู้เอง โดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่าอะไรกำลังจะเกิดขึ้น และค้นหาบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดและแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีทันที ซึ่งการจัดทีมงานดังกล่าวนี้ขึ้นมีผลทำให้การสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานที่สำคัญต่อการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก⁴⁹

ในปัจจุบันได้การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ภายใต้กระทรวงยุติธรรมขึ้น⁵⁰ เพื่อเข้ามาสอบสวนคดีลักษณะพิเศษ ที่ใช้กรรมวิธีการกระทำความผิดโดยใช้เทคโนโลยีระดับสูงและเทคนิคที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือในการประกอบความผิด ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้า ระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือหรือส่งเสริมการสอบสวนของตำรวจในคดีที่มีความยุ่งยาก ซ้ำซ้อนนอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ยังบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษดังกล่าวด้วย เพื่อช่วยให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ สำนักงานกระชดัรัตกุมขึ้นจึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 (Department of Special Litigation) หรือ สฝพศ. 1 ตามคำสั่ง

1 สำนักงานอัยการสูงสุดที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) กำหนดให้ สฝพศ. 1 มีอำนาจหน้าที่หลายประการโดยตามข้อ 2 (ช) “ รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ “

2. คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 เรื่อง โอนส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ โดยในข้อ 2

⁴⁹ Daniel J. Marash , Economic Crime : Its Impact on society effective ,UNAFET No. 31,pp.121-122

⁵⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545

(ก) กำหนดว่า “ รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ”

ซึ่งกล่าวโดยสรุปสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 มีอำนาจหน้าที่

- รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นคดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ดังนั้นจาก สำนักงานอัยการสูงสุดที่ 71/2546 , คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 166/2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 กำหนดให้ สผพศ. 1 มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นซึ่งอาจจะคาบเกี่ยวกับของสำนักงานคดีอื่น เช่น สำนักงานคดีอาญา สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ฯลฯ ได้แค่ไหนเพียงไร ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร

เนื่องด้วยสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ตระหนักถึงความสำคัญในคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจและทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อการลงทุน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คดีเหล่านี้ ได้แก่ คดีกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน คดีคุ้มครองผู้บริโภค คดีการเงินธนาคาร คดีธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ คดีธรรมาภิบาล ฯลฯ คดีดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ทั้งในด้านวิธีการกระทำ ความผิด ตัวบุคคลผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐานในความผิด ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดจึงเห็นสมควรจัดให้มีหน่วยงานและพนักงานอัยการรับผิดชอบการดำเนินคดีอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรโดยเฉพาะทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันและปราบปรามความผิดดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นโดยอาศัยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498⁵¹ จึงได้มีคำสั่งให้จัดตั้งกองคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรขึ้นโดยมีฐานะเป็นกองย่อยในกองคดีอาญา เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2531

คดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ได้แก่⁵²

1) ความผิดเกี่ยวกับการเงินและการธนาคาร ได้แก่

1.1 ความผิดเกี่ยวกับการเงินและการธนาคาร ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา

1.2 ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายปรัวรรตเงินตรา

1.3 การกักขังเงินที่เป็นการขโมยประชาชน

1.4 การขโมยโดยเอกสารที่ผ่านทางธนาคารในการส่งสินค้าไปยังต่างประเทศ

1.5 การขโมยโดยการใช้ออกสารเลสเตอร์ออฟเครดิต หรือเอกสารการโอนเงิน หรือตัวแลกเงินระหว่างประเทศปลอม

1.6 การขโมยโดยการใช้อัตราบัตร สิทธิบัตร หรือใบหุ้นปลอม หรือใช้โดยมิชอบ

1.7 การขโมยในการซื้อขายในตลาดค้าผลิตภัณฑ์ล่วงหน้า

1.8 การขโมยในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

1.9 การขโมยโดยการให้บัตรเครดิต ตัวแลกเงินเดินทางระหว่างประเทศปลอม

1.10 การขโมยหรือลักทรัพย์จากเครื่องจ่ายเงินอัตโนมัติ

1.11 ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงเงินตรา

2) ความผิดเกี่ยวกับการค้าและการพาณิชย์ ได้แก่

2.1 การขโมยและฉ้อฉลในการซื้อขายสินค้าจำนวนมาก

⁵¹ ในการใช้อำนาจหรือกระทำการหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

⁵² แนบท้ายคำสั่งกรมอัยการที่ 19/2534

- 2.2 การล้มละลายโดยฉ้อฉล
- 2.3 การให้ หรือโอนยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลในทางการค้าโดยมิชอบ
- 2.4 การปลอมแปลงใบสั่งสินค้า หรือสัญญาทางการค้า
- 2.5 การจัดตั้งนิติบุคคลโดยมิชอบ
- 2.6 การฉ้อโกงโดยใช้เทคโนโลยีแผนใหม่ เช่น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือ เทเลกราฟปลอม
- 2.7 การปลอมแปลงดวงตราไปรษณียากรและอากรแสตมป์
- 2.8 การฉ้อโกงทางการค้าโดยใช้อุบาย
- 2.9 การฉ้อโกงบริษัทประกันภัย
- 2.10 การฉ้อโกงและปลอมแปลงบัตรโดยสารยานพาหนะในการเดินทางหรือเอกสารเดินทาง
- 2.11
- 2.12

3) ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมโรคภัยและคุ้มครองผู้บริโภค

ความผิดเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและมาตรฐานสินค้าขาออก และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับอาหารและยา วัตถุมีพิษ และกรณีอื่นๆ ในลักษณะดังกล่าว

- 4) ความผิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด
- 5) ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ศุลกากร สรรพากร และสรรพสามิต
- 6) ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ แร่ น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม และอื่น ๆ ลักษณะเดียวกัน

หมายเหตุ ข้อ 2.11, 2.12 ปัจจุบันเป็นความผิดในความรับผิดชอบของสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดความผิดบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งหมด 22 พระราชบัญญัติ⁵³ ให้อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนบท้ายคำสั่งกรมอัยการที่ 19/2534 กับบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

⁵³ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

- (1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- (3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- (6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- (8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- (9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- (10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- (11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- (12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
- (13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
- (14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย
- (15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
- (16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- (17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- (18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์
- (19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร
- (22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นั้นลักษณะความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรดูเหมือนว่าจะมีลักษณะการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหลายพระราชบัญญัติ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร ความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ แต่ความจริงแล้วลักษณะการทำงานของทั้งสองหน่วยงานไม่มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันเพราะคณะกรรมการบริหารสำนักงานอัยการสูงสุด (กบอ.ส.) มีมติในเรื่องนี้แล้วว่าโดยหลักแล้วคดีพิเศษที่สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนถ้าอัยการสำนักงานคดีพิเศษไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 32 ก็ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปตามสำนักงานอัยการที่รับผิดชอบในคดีเรื่องนั้นตามปกติ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน หลักทรัพย์ การฉ้อโกงประชาชน ถ้าคดีนั้นเกิดในกรุงเทพมหานครให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร คดีละเมิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น การทำซ้ำ ดัดแปลง เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ไม่ใช่ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการสำนักงานคดีพิเศษตามที่เข้าใจกันว่าเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนเสร็จต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 ทั้งหมดแม้ชื่อของกรมสอบสวนคดีพิเศษกับอัยการสำนักงานคดีพิเศษ 1 จะชื่อฟ้องหรือคล้ายกันก็ตาม แต่ถ้า กคพ. มีมติให้อัยการเข้าไปร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ ตามมาตรา 32 เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 เพื่ออัยการสำนักงานคดีพิเศษจะได้ขออนุญาตอัยการสูงสุดให้สำนักงานคดีพิเศษมีอำนาจส่งคดีต่อไป ไม่ใช่อัยการสำนักงานคดีพิเศษจะมีอำนาจส่งคดีได้โดยอัตโนมัติแม้จะเข้าไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ตาม เพราะอำนาจในการส่งคดีเกี่ยวกับคดีเศรษฐกิจ เช่น การเงิน การธนาคาร หลักทรัพย์ ฯลฯ เหล่านี้ตามแนบท้ายคำสั่งกรมอัยการที่ 19/2534 เป็นอำนาจของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรเช่นเดิม

ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าอำนาจในการส่งคดีของอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 กับสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรไม่มีความซ้ำซ้อนกันอำนาจในการส่งคดีก็ยังคงเป็นของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรเช่นเดิม เว้นแต่คดีบางเรื่องที่อัยการสำนักงานคดีพิเศษเมื่อเข้าไปทำการสอบสวนแล้วก็จะขออนุญาตอัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องร้อง ว่าความเอง เช่น คดีกรีนแพลนเนทฯ รายละเอียดคดีตามข้อ 3.3 คดี N-PARK รายละเอียดคดีตามข้อ 4.3.4 หรือคดี PICNI ซึ่งมีรายละเอียดคดีดังนี้ผู้บริหารของ PICNI ได้กระทำความผิด

ฝ่าฝืน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กรณีทำสัญญาและรับรู้รายได้จากการให้เช่าถังแก๊ส ทำให้รายได้และกำไรสูงกว่าความเป็นจริงโดย นายธีรราชานนท์ ลากวิสุทธิสิน อดีตกรรมการผู้จัดการและนางสาวสุภาพร ลากวิสุทธิสิน รองกรรมการผู้จัดการ ได้ร่วมกันลงนามในการให้เช่าถังแก๊สแก่โรงบรรจุแก๊ส 10 แห่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหารของบริษัท PICNI และอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินของนายธีรราชานนท์ การทำสัญญาให้เช่าดังกล่าวผิดไปจากการดำเนินงานกับลูกค้ารายอื่นที่อยู่ในรูปเงินค่ามัดจำค่าถังแก๊ส และเป็นเหตุอ้างให้ PICNI รับรู้รายได้และกำไรในงบการเงินประจำปี 2547 เพิ่มขึ้น 178.4 ล้านบาทคิดเป็น 2.43 % ของกำไรสุทธิ การกระทำของบุคคลดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติการฝ่าฝืนมาตรา 32 แห่งพ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ทั้งนี้ นายธีรราชานนท์ และนางสาวสุภาพร ได้ร่วมกันลงนามในสัญญาให้กู้ยืมเงิน จำนวน 85 ล้านบาทแก่นิติบุคคล 2 รายแต่กลับปรากฏว่าเงินที่ให้กู้ยืมเงินนั้นถูกนำไปเข้าบัญชีส่วนตัวของ นายธีรราชานนท์ ดังนั้นนายธีรราชานนท์ จึงเข้าข่ายทำผิดหน้าที่โดยเบียดบังทรัพย์สินของบริษัท PICNI เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายแก่ตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 307 308 และ 311 แห่งพ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ⁵⁴ ซึ่งจากคดีดังกล่าวโดยหลักการแล้วเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวนเสร็จก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการในสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรแต่เมื่อคดีข้างต้น กคพ. มีมติให้อัยการในสำนักงานคดีพิเศษเข้าร่วมสอบสวนแล้วอัยการในสำนักงานนี้จึงขออนุญาตอัยการสูงสุดลี้คดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการขอทำการลี้คดีของอัยการในสำนักงานคดีพิเศษนี้เป็นการเฉพาะเรื่องไปไม่ใช่อัยการในสำนักงานคดีพิเศษจะมีอำนาจในการ ลี้คดีทุกเรื่องที่ยัยการได้เข้าร่วมสอบสวน

ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นอำนาจในการดำเนินคดีของอัยการในสำนักงานคดีพิเศษกับอัยการในสำนักงานคดีอื่น เช่น สำนักงานคดีอาญา สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวกันแต่อย่างใดเพราะโดยหลักการแล้วเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวนความผิดบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนเสร็จก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการในแต่ละสำนักงานที่รับผิดชอบทางด้านนั้น เช่น คดีเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร หลักทรัพย์ ข้อโกงประชาชน ฯลฯ เมื่อทำการสอบสวนเสร็จก็

⁵⁴ ข้อมูลจาก ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2548

ต้องส่งสำนวนไปยังอัยการในสำนักงานเศรษฐกิจและทรัพยากร ส่วนคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น คดีละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ฯลฯ ก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการในสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

เว้นแต่คดีที่ กคพ. มีมติให้อัยการในสำนักงานคดีพิเศษเข้าร่วมสอบสวนด้วยแล้วถ้าอัยการในสำนักงานนี้จะทำการล้งคดีซึ่งอำนาจในการล้งคดีอาจคาบเกี่ยวกับสำนักงานคดีอื่นอัยการในสำนักงานคดีพิเศษต้องขออนุญาตอัยการสูงสุดทำการล้งคดีจึงจะสามารถกระทำได้ไม่ใช่เมื่อตนเข้าไปร่วมสอบสวนแล้วจะมีอำนาจล้งคดีโดยอัตโนมัติ แต่ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กำกับควบคุม การประกอบธุรกิจและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้ลงทุนจากการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบและคุ้มครองสภาพตลาดให้ดำเนินการไปตามกลไกปกติ ให้การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์มีสภาพคล่อง มีความยุติธรรมและมีการขึ้นลงของราคาอย่างเป็นระเบียบ ฯลฯ ซึ่งการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเหล่านี้เป็นการกระทำของผู้มีความรู้ มีความชำนาญมีเทคนิคในการปกปิดวิธีการกระทำความผิดอย่างแนบเนียนแทบไม่หลงเหลือพยานหลักฐานไว้ เช่น คดี N-PARK , PICNI ฯลฯ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีลักษณะดังกล่าวจะต้องมีความรู้ ความชำนาญเฉพาะเรื่อง ดังนั้นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ควรแยกไปยังหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับธุรกิจการเงิน การธนาคาร หลักทรัพย์ คุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่าควรให้อัยการในสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาก็ควรให้อัยการในสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา ๔ เข้ามาร่วมสอบสวนแทนอัยการในสำนักงานคดีพิเศษ เช่น คดี N-PARK , PICNI คดีกรีนแพลนเนท คดีเหล่านี้ควรจะเป็นอัยการในสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรเป็นผู้เข้าร่วมสอบสวนแทนอัยการในสำนักงานคดีพิเศษ เพราะสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติได้มีการจัดตั้งตั้งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 จึงเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญล้นทัดในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจโดยอัยการในสำนักงานนี้รู้ดีว่าคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ผู้กระทำความผิดจะมาในรูปแบบไหน จะปิดบังการกระทำผิดของตนอย่างไร พยานหลักฐานใดบ้างจะนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาของศาล ควรจะมีการวาง

รูปคดีในการสอบสวนอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความเชี่ยวชาญในคดีประเภทนี้มากกว่าอัยการในสำนักงานคดีพิเศษซึ่งมีการจัดตั้งมาเพียง 1-2 ปี จึงสมควรให้อัยการที่มีความสันทัด จัดเจนในคดีประเภทนี้เข้ามาร่วมการสอบสวนเพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมและประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในบทบัญญัติมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นยังเปิดช่องให้พนักงานอัยการในสำนักงานอื่นเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้เพราะตามมาตรานี้มีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องเป็นอัยการในสำนักงานคดีพิเศษเท่านั้นที่จะเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ดังนั้นถ้า กคพ. เห็นว่าความผิดบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษควรมีอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนด้วยแล้ว กคพ. ควรมีมติให้อัยการในสำนักงานอัยการคดีเศรษฐกิจและทรัพยากรหรืออัยการในสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศแล้วแต่ทักษะ ความชำนาญของอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนแทนอัยการในสำนักงานคดีพิเศษ และเมื่อให้อัยการในแต่ละสำนักงานตามความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมสอบสวนแทนแล้วผู้เขียนเห็นว่าควรให้อัยการที่เข้าร่วมสอบสวนนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องร้องว่าความดำเนินคดีในศาลด้วยเนื่องจากการสอบสวนนั้นไม่ใช่กระบวนการที่สิ้นสุดในตัวเอง แต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์ของพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การสอบสวนกับการฟ้องร้องจึงไม่อาจแยกจากกันได้หากจะให้แยกกระบวนการสอบสวนกับกระบวนการฟ้องร้องออกจากกันตามระบบเดิม โดยอ้างว่าเพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลย์นั้นก็ทำให้เกิดปัญหากับพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่างองค์กรในระบบการบริหารสมัยใหม่ ถูกแทนที่โดยระบบการตรวจสอบ การรายงาน และการประเมินผล นอกจากนี้เมื่อให้อัยการที่เชี่ยวชาญในแต่ละสำนักงานเข้ามาร่วมสอบสวนทำการฟ้องร้องคดีว่าความเป็นบุคคลเดียวกันย่อมส่งผลดีต่อการพิจารณาคดีของศาลเพราะเนื่องจากอัยการได้รู้ข้อเท็จจริง ได้ฟังพยานหลักฐานมาตั้งแต่เบื้องต้น รู้ว่ารูปคดีควรจะนำเสนอพยานหลักฐานเช่นไรจึงจะสามารถลงโทษจำเลยได้ ส่วนอัยการในสำนักงานคดีพิเศษนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรให้อัยการในสำนักงานนี้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความผิดตามมาตรา

21 พรรคสอง (2)⁵⁵ ที่ไม่ใช่ความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีเศรษฐกิจอื่นใดที่มีหน่วยงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญรับผิดชอบอยู่แล้ว เช่น คดี กบฏแบ่งแยกดินแดน ปัญหาความไม่สงบภาคใต้ คดีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด เช่น คดีชื้อดไข่ ฯลฯ

4.6 ปัญหาถ่วงดุลย์และคานอำนาจสอบสวน

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษพ.ศ. 2547 มาตรา 32 ที่ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นอาจเกิดปัญหาว่าการที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนแล้วจะทำให้ไม่มีการถ่วงดุลย์และคานอำนาจจากพนักงานอัยการ ซึ่งผู้เสียหายและผู้ต้องหาอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรมจากอัยการในการตรวจสอบกลับกรองสำนวนการสอบสวนอีกชั้นหนึ่งตามขั้นตอนตามกฎหมายนั้น

เนื่องจากการสอบสวนเป็นกระบวนการเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะต้องให้กลไกของรัฐเกิดการคานกัน (check and balance)⁵⁶

การคานกันของระบบสอบสวน - ฟ้องร้อง ของประเทศของเจ้าพนักงาน นอกเหนือจากการฟ้องร้องโดยประชาชน) ของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอน เกิดจากตำรวจซึ่งเป็นตำรวจท้องถิ่น (ซึ่งมีการควบคุมกันโดยระบบเทศบาลซึ่งมีการเลือกตั้งจากท้องถิ่น) และการตรวจสอบโดยราชการส่วนกลาง โดยที่ทางราชการส่วนกลางไม่สามารถไปสร้างอิทธิพลในทางที่ไม่ถูกต้องกับตำรวจท้องถิ่นได้ เพราะตำรวจท้องถิ่นขึ้นตรงต่อหน่วยควบคุมของตำรวจท้องถิ่นเอง

⁵⁵ มาตรา 21 คดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(2) คดีความผิดทางอาญานอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

⁵⁶ อมร จันทรสุมบรุณ, " อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย " บทบัญญัติฯ เล่มที่ 30 ตอนที่ 4 (2516) : หน้า 621

การคานกันของระบบสอบสวน - ฟ้องร้อง ของประเทศฝ่ายประมวลกฎหมายเกิดจากการวางองค์กรของรัฐให้มีฐานะต่างกัน มีอำนาจคานซึ่งกันและกัน และมีระบบการตรวจสอบภายในโดยตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมในด้านการทำงานโดยอัยการและอยู่ภายใต้การตรวจสอบความประพฤติโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษา ตำรวจ

สำหรับระบบการสอบสวน-ฟ้องร้องของเราเป็นวิธีวางลำดับชั้นจากล่างไปสูงโดยไม่มีการคานกัน เริ่มต้นด้วย

ขั้นที่หนึ่ง ตำรวจ ตำรวจสอบสวน (ซึ่งในบางสมัยก็ให้อำนาจสอบสวนนี้แก่พนักงานฝ่ายปกครองด้วย แต่ปัญหาก็ยังคงอยู่ลักษณะเดียวกัน) ซึ่งเป็นผู้เริ่มทำ " สำนวนคดี " ตำรวจสอบสวนของเราอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาตามสายตรงแต่เพียงสายเดียว คือ อธิบดีกรมตำรวจ (และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ตำรวจของเรานั้นเป็นตำรวจของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการควบคุมโดยระบบสภาท้องถิ่นในทำนองเดียวกับประเทศฝ่ายแองโกล-แซกซอนซึ่งเป็นระบบตำรวจท้องถิ่น

ขั้นที่สอง พนักงานอัยการ ตามกฎหมายของเราศาลยุติธรรมมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้อง แต่อำนาจนี้ศาลเราใช้อำนาจจำกัดมาก และตัวบทกฎหมายก็ไม่ชัดเจนอำนาจนี้ควรเป็นอำนาจที่กว้าง คือคล้ายอำนาจของผู้พิพากษาสอบสวนของฝรั่งเศส กล่าวคือศาลยุติธรรมในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการหาความจริงเพื่อนำผู้กระทำผิดทางอาญมาลงโทษด้วย วิธีการไต่สวนมูลฟ้องก็ดี วิธีการพิจารณาคดีอาญาก็ดี ควรบัญญัติวิธีการและควรแสดงให้เห็นชัดในความมุ่งหมายนี้เอกชนที่ฟ้องคดีอาญานั้นได้กระทำหน้าที่ส่วนหนึ่งให้แก่รัฐ ไม่เหมือนกับเอกชนที่ฟ้องคดีแพ่ง

ระบบการสอบสวนที่วางลำดับชั้นไว้ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ปัญหาขั้นต้นซึ่งเสมือนปัญหา " คอขวด " ของขบวนการยุติธรรมของเราก็คือ ตำรวจ (หรือพนักงานฝ่ายปกครอง) ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนนั่นเอง เพราะถ้าแก้ปัญหารื่องการสอบสวนไม่ได้ องค์กรที่อยู่เบื้องหลังคือพนักงานอัยการหรือศาลยุติธรรม ก็คงทำอะไรไม่ได้มากนัก

ดังนั้นในปัญหานี้ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นการถ่วงดุลย์และคานอำนาจยังคงมีอยู่เช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนนั้นมิได้เข้าไปร่วมดำเนินการสรุปสำนวนทำความเห็นกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษว่าจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามมาตรา 140-144 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนอยู่เช่นเดิมตามที่ได้

กล่าวมาแล้ว และไม่ผูกพันกับการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยอาจมีความเห็นที่แตกต่างจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ได้ นอกจากนี้อัยการยังมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งขึ้นมาถ้าเห็นว่าสำนวนนั้นไม่ชอบหรือยังขาดตกบกพร่องไม่ถูกต้องตามกระบวนการยุติธรรมก็สามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาซักถามได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เช่นเดิมนอกจากนี้ อาจารย์หยุด แสงอุทัยมีความเห็นว่า ไม่มีตำรารัฐธรรมนูญใดที่แบ่งแยกอำนาจในวงการบริหารด้วยกันให้เป็นอิสระจากกัน⁵⁷

ดังนั้นหลักการที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับคดีที่มีความสลับซับซ้อน เพื่อให้การปราบปรามการกระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานและในทางกลับกันก็จะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้จะทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ⁵⁸ และการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกจากกันได้หากให้การสอบสวนฟ้องร้องแยกต่างหากจากกันตามระบบเดิมโดยอ้างว่าเพื่อการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์นั้นก็ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวก

4.7 ปัญหาและอุปสรรคในการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษ

นับตั้งแต่ที่มีการตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 (Department of Special Litigation) หรือ สฝพค. 1 ตามคำสั่ง

1 สำนักงานอัยการสูงสุดที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) กำหนดให้ สฝพค. 1 มีอำนาจหน้าที่หลายประการโดยตามข้อ 2 (ช) " รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ "

⁵⁷ หยุด แสงอุทัย, " ใครควรมีอำนาจสอบสวน, " วารสารนิติศาสตร์ 1 (2512): 38

⁵⁸ มาตรา 241 ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม

2. คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 เรื่อง โอนส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ โดยในข้อ 2 (ก) กำหนดว่า " รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร "

ซึ่งกล่าวโดยสรุปสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 มีอำนาจหน้าที่

- รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ยกเว้นคดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ดังนั้นเมื่อมีการตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 ขึ้นมาย่อมมีปัญหาและอุปสรรคที่ควรพิจารณาคือ

4.7.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของหน่วยงาน

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 ถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการปราบปรามอาชญากรรมที่มีความรุนแรงและสลับซับซ้อน แต่เนื่องจากความรับผิดชอบในหน่วยงานเกี่ยวกับคดีพิเศษมีมากเกินไป กล่าวคือ คดีพิเศษนั้นเนื้อหาของคดีมีเป็นจำนวนมากมีผู้กระทำผิดเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันหลายฝ่าย ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนพนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานนี้มีเพียง 8 ท่านรวมกับอัยการอาวุโสประจำสำนักงานอธิบดีซึ่งอธิบดีอัยการสั่งให้มาช่วยร่วมสอบสวนอีก 4 ท่าน ดังนั้นจำนวนพนักงานอัยการเมื่อเทียบกับเนื้อหาของคดีพิเศษแล้วซึ่งในปัจจุบันมีประมาณ 60 เรื่องที่อยู่ในระหว่างสอบสวนไม่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งอัยการในสฟศ. 1 ต้องรับบทบาทหลายฐานะไม่ว่าบทบาทในทางด้านการสอบสวน ฟ้องร้องว่าความ และยังต้องมาเป็นที่ปรึกษาในคดีที่ตนร่วมสอบสวนด้วย นอกจากนี้บุคลากรที่จะช่วยงานอัยการในสำนักงานนี้ยังมีเพียง เจ้าพนักงานธุรการ 5 , นิติกร 5 , เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 5 ฝ่ายละ 1 คน⁵⁹ ต่อพนักงานอัยการทั้งหมด 12 ท่านจึงไม่มีผู้ช่วยเหลืออัยการในการทำงานด้านรายละเอียดในคดีได้อย่างแท้จริง ดังนั้นปัญหาโครงสร้างของหน่วยงานในด้านบุคลากรจึงเป็นอุปสรรคในการเข้าร่วมสอบสวนค้นหาความจริงในคดีพิเศษ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรเพิ่ม

⁵⁹ ข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2547

จำนวนบุคลากรในหน่วยงานให้มีมากขึ้นแต่ไม่ใช่เพิ่มจำนวนอัยการเพราะการเพิ่มอัตรากำลังทำได้ยากเพราะกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้สูง คือ ต้องจบปริญญาตรีทางด้านกฎหมาย เป็นเนติบัณฑิตไทยต้องผ่านการสอบคัดเลือกและอบรมและอัยการที่จะเข้ามาทำงานก็ต้องมีความเชี่ยวชาญในด้านการฟ้องร้องดำเนินคดี คัดกรองพยานหลักฐานและมีความรู้ทางด้านเศรษฐกิจและความรู้ในด้านการประกอบอาชญากรรมจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่จะเพิ่มจำนวนพนักงานอัยการ แต่ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าให้เพิ่มบุคลากรทางด้านนิติกรหรือผู้ที่จะสามารถจะมาเป็นที่มงานของอัยการได้เพราะการเพิ่มบุคลากรในด้านนี้ทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มอัตรากำลังของอัยการ เช่น อัยการ 1 ท่านอาจมีที่มงานเป็นนิติกรซัก 3 คนเพื่อมาช่วยอัยการในการหาข้อมูลบันทึกถ่ายข้อมูลทางเอกสารต่างๆโดยอัยการจะได้ไม่ต้องลงมือปฏิบัติเอง

4.7.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วว่าอาชญากรรมในคดีพิเศษนั้นมักเป็นความผิดที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน ในบางครั้งผู้กระทำความผิดใช้อุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีระดับสูงเป็นเครื่องมือในการประกอบความผิด แต่ สฝพศ. 1 เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ยังไม่ได้มีการตั้งงบประมาณไว้ซึ่งในปัจจุบัน สฝพศ. 1 ได้งบประมาณค่าใช้จ่ายมาจากกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานอัยการสูงสุดสำหรับค่าใช้จ่ายในการสอบสวนว่าความทั่วประเทศ แต่ก็ไม่มีความสะดวกในการใช้งบประมาณข้ามหน่วย และงบประมาณดังกล่าวก็ยังไม่มีความเพียงพอเพราะการสอบสวนคดีพิเศษนั้นมีค่าใช้จ่ายสูงเพราะต้องสืบหาพยานหลักฐานหลายประเภทและแต่ละประเภทมีเป็นจำนวนมากและยังขาดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อมาสนับสนุนการทำงานของอัยการในการสอบสวน

4.7.3 ปัญหาด้านบริหารงานบุคคล

เนื่องจากการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษนั้นต้องการบุคลากรที่มีความรู้ และความชำนาญในตำแหน่งหน้าที่โดยเฉพาะ ดังนั้นถ้ามีการโยกย้ายโดยไม่คำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะบุคคลจะทำให้การสอบสวนไม่ประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่ ดังเช่นเกิดปัญหาในองค์กรตำรวจซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นระดับรองผู้กำกับขึ้นไปก็จะทำหน้าที่ด้านการบริหารไม่ทำหน้าที่ด้านการสอบสวนต่อไป ทำให้ขาดความเชื่อมต่อในด้านการสอบสวนคดี แม้ปัจจุบันปัญหานี้ยังไม่เกิดในหน่วยงาน สฝพศ. 1 แต่ถ้าปัญหานี้เกิดขึ้นกับอัยการในสำนักงาน สฝพศ. 1 ย่อมเป็นปัญหาแน่นอนเนื่องจาก สฝพศ. 1 ต้องการ

อัยการที่มีทักษะความชำนาญในด้านการสอบสวน ฟ้องร้องและมีความรู้ในด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

4.7.4 ปัญหาในการฝึกอบรม ความชำนาญในด้านการสอบสวน

การที่ได้แยกการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดและอัยการมีบทบาทเพียงทางด้านการฟ้องร้องและดำเนินคดี เสนอพยานหลักฐานเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาเท่านั้นจึงทำให้อัยการมีความชำนาญในด้านการคัดกรองพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนค้นคว้าหามาเท่านั้น เมื่อมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงทำให้อัยการต้องถอยบทบาทของตนไปในขั้นสอบสวนด้วยแต่เนื่องจากอัยการไม่มีความชำนาญในด้านการสอบสวน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการฝึกอบรมและเสริมสร้างความรู้เพื่อเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้อัยการมีความชำนาญในด้านการสอบสวน แต่บุคคลที่จะเข้ามาทำการฝึกอบรมให้พนักงานอัยการนั้นยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ว่าจะเอาบุคคลหรือองค์กรใดเข้ามาทำการฝึกอบรม ซึ่งจะให้ตำรวจซึ่งมีความชำนาญในด้านการสอบสวนแต่เพียงด้านเดียวก็ไม่สามารถมาทำการฝึกอบรมให้อัยการได้เพราะลักษณะงานของอัยการกับพนักงานสอบสวนมีลักษณะงานคนละเนื้อหากัน โดยตำรวจมีความชำนาญเพียงการหาพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุดแต่ทางด้านการคัดกรองพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานที่หามาสามารถใช้ได้หรือไม่ตำรวจไม่มีความชำนาญเช่นอัยการ ซึ่งบทบาทของอัยการที่ให้เข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษนั้นต้องมีความชำนาญทั้งเรื่องการสอบสวนและการคัดกรองพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อศาล ส่วนการที่จะให้อัยการในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฯลฯ ที่มีอำนาจทั้งด้านการสอบสวนและฟ้องร้องมาฝึกอบรม ทักษะความชำนาญให้แก่อัยการใน สผพศ. 1 นั้นก็ไม่เหมาะสมเพราะแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างทางด้านสังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และกฎหมายที่แตกต่างกันจะนำวิธีปฏิบัติในประเทศเขามาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยก็ไม่เหมาะสม ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรให้อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน สผพศ. 1 ไปดูงานในต่างประเทศแล้วนำมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานเองเมื่อเกิดความชำนาญทั้งด้านการสอบสวนและฟ้องร้องแล้วจึงให้อัยการในองค์กรนั้นฝึกอบรมอัยการที่จะเข้ามาปฏิบัติงานกันเองต่อไป

4.7.4 ปัญหาด้านการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

คดีพิเศษนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานหาข้อเท็จจริงในคดีเพื่อพิสูจน์ความผิดต้องใช้ข้อมูลมาก เนื่องจากการกระทำความผิดมีลักษณะซับซ้อน ยุ่งยากหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานดังกล่าวต้องคัดพยานหลักฐานเป็นจำนวนมาก เช่น การขอข้อมูลด้านการเงิน การบัญชีจากสถาบันการเงินนั้นถ้าขอความร่วมมือ สถาบันการเงินจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือเท่าที่ควรเพราะเวลาที่ สฝพศ. 1 ขอพยานหลักฐานเพื่อประกอบคดีพิเศษนั้นจะขอค่อนข้างมากเพราะเนื้อหาคดีมีจำนวนมาก สถาบันการเงินจึงต้องจัดเตรียมเอกสาร บัญชีเป็นจำนวนมากซึ่งต้องเสียเวลาในการจัดเตรียม ดังนั้นปัญหาขาดความร่วมมือจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาอื่นๆในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เพราะงานการอำนวยความยุติธรรมต้องเป็นระบบและมีลักษณะงานเป็นกระบวนการเดียวกัน

4.8 ผลกระทบในการที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวน

ในการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นไม่มีการคานและดุลยอำนาจในระหว่างองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา การที่พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มคดีได้เอง และได้ดำเนินคดีต่อไปตามลำพังจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวนนั้นอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากพนักงานสอบสวนอาจบันดาลผลดีหรือผลร้ายแก่คดีอย่างไรก็ได้ ตามอำเภอใจและย่อมสามารถที่จะเสนอพยานหลักฐานให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีไปในทางใดตามที่ต้องการได้คล้ายกับพนักงานอัยการเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของพนักงานสอบสวน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ควรเป็นเช่นนั้น แม้จะได้มีการบัญญัติเรื่องการสอบสวน ฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกันเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องแต่จากการตีความขององค์กรที่เกี่ยวข้องและจากการปฏิบัติในอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันที่พิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากจุดยืนในเรื่อง " อำนาจ " ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของเจ้าพนักงานเกิดการแบ่งแยกไม่เป็นไปตามระบบสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวน ฟ้องร้องโดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลืออัยการดังกล่าวมาแล้ว อัยการของไทยจึงมีอำนาจฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมาเท่านั้น แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.

2547 มาตรา 32 ที่ให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

4.8.1 ผลกระทบด้านพนักงานสอบสวน

การที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วยย่อมส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยตรง กล่าวคือ การให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นจะเปลี่ยนบทบาทของพนักงานสอบสวนในเรื่องสอบสวนให้มีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น พนักงานสอบสวนจะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของตนในการสอบสวนให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นที่แต่เดิมนั้น การสอบสวนมักจะรวบรวมพยานหลักฐานที่จะมุ่งให้เห็นเพียงว่าผู้ต้องหาคือผู้กระทำความผิดเนื่องจากมีระเบียบของกรมตำรวจข้อ 254 ว่า " ตามปกติผู้สอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหา เพราะตามธรรมดาพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดีว่าพามีมูลดำเนินการฟ้องหรือไม่เป็นหลัก หาใช่เป็นผู้วินิจฉัยคดีของคู่ความไม่....." ซึ่งพนักงานสอบสวนได้นำเอาระเบียบนี้มายึดถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดมากกว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียอีก เมื่อพนักงานสอบสวนไม่เข้าใจบทบาทของตนที่แท้จริงเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำให้การดำเนินคดีฝ่ายรัฐไม่ใช่การตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่เป็นฝ่ายตรงข้าม ดังตัวอย่างข้อเท็จจริงตามหนังสือที่ ม.ท. 0211/9617 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 ว่าอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา ซึ่งต้องหาว่ามีอาชญากรรมและจำนายอาชญากรรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน จากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การใดๆในชั้นสอบสวนโดยอ้างว่าจะให้การในชั้นพิจารณา ซึ่งเท่ากับว่าไม่ได้แสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีเมื่อผู้ต้องหามาขอความเป็นธรรมจากอัยการ อัยการจึงให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2 (ก)

กรมตำรวจมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2 (ก) นี้ น่าจะเป็นเพียงคำสั่งที่อัยการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้เดิมแต่ยังไม่เป็นที่กระจ่างให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยอ้างข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเล่ม 1 ลักษณะที่ 8 ข้อ 254 ซึ่งความเห็นของกรมตำรวจไม่สอดคล้องกับอัยการ โดยกรมอัยการมีความเห็นว่า การสอบสวนเพิ่มเติมที่เป็นอำนาจของอัยการตาม ป. วิอาญา มาตรา 143

วรรค 2 (ก) ที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมนี้ ไม่มีกฎหมายจำกัดว่าให้อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เฉพาะพยานที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเอาไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้นอัยการจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมพยานของผู้ต้องหาได้ ระเบียบปฏิบัติของกรมตำรวจดังกล่าวเป็นเพียงหลักปฏิบัติทั่วไปในการสอบสวนเท่านั้น ไม่ใช่ข้อห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของผู้ต้องหาแต่อย่างใด และไม่ใช่วิธีปฏิบัติที่อัยการต้องถือปฏิบัติตามด้วย ดังนั้นการใช้อำนาจของพนักงานอัยการที่สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมพยานของผู้ต้องหาจึงไม่เป็นการขัดกับข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและการที่อัยการสั่งให้กระทำเช่นนั้นก็ได้หมายความว่าอัยการต้องถือตามพยานของผู้ต้องหาเป็นหลัก เพราะอัยการอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์หรือตัดพยานฝ่ายผู้ต้องหาอีกครั้งหนึ่ง หรือไม่เชื่อคำพยานฝ่ายผู้ต้องหาแล้วอาจใช้คำพยานฝ่ายผู้ต้องหาเป็นเครื่องมือในการชักค้ำพยานจำเลยในชั้นพิจารณาได้ ซึ่งความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้นการที่อัยการเข้าร่วมสอบสวนย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้มีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น ให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่เทียบเท่าอัยการซึ่งย่อมส่งผลให้ “ องค์การตำรวจ ” มีการพัฒนาในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการสอบสวนให้มีศักยภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยพนักงานสอบสวนต้องปรับบทบาทเกี่ยวกับการสอบสวนโดยต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลร้าย พยานเกี่ยวกับการบรรเทาโทษ ฯลฯ ดังเช่นการดำเนินคดีของกรมอัยการที่มีได้แบ่งแยกว่าพยานหลักฐานเป็นของ “ ฝ่ายรัฐ ” หรือพยานฝ่าย “ ผู้ต้องหา ” มิฉะนั้นจะเกิดการเปรียบเทียบในการปฏิบัติงานได้ นอกจากนี้การให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนด้วยก็จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลย์มิให้พนักงานสอบสวนหลงอำนาจในการสอบสวน เช่น บังคับให้ผู้ต้องหารับสารภาพ บังคับ ชูเชิญ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อพนักงานสอบสวนไปในตัวที่จะไม่โดนตั้งข้อหาเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้โดยง่าย เนื่องจากระบบตรวจสอบภายในของตำรวจด้วยกันเองไม่ดีพอ โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาของตำรวจเอง⁶⁰ อาจควบคุมได้ไม่เต็มที่ เพราะ (1) เกรงจะต้องพลอยรับผิดชอบร่วมกับพนักงานสอบสวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อกรม

⁶⁰ หยุด แสงอุทัย , “ ใครควรมีอำนาจสอบสวน , ” บทบัญญัติ เล่ม 1 ตอน 1 กรกฎาคม 2512 หน้า 20-41

ตำรวจ จึงอาจปกปิดความผิดของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไว้ (2) ผู้บังคับบัญชาอาจร่วมมือกับพนักงานสอบสวนทำผิดเสียเอง เช่นสั่งให้ทำการรับสินบนหรือเพราะเป็นญาติกับผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย

4.8.2 ผลกระทบต่อพนักงานอัยการ

จากบทบาทของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสำนวนการสอบสวนและฟ้องคดีทำให้อัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ เริ่มคดีได้ด้วยตนเองหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนรายงานผลการสอบสวนคดีสำคัญๆ หรือคดียุ่งยากทางกฎหมาย ฯลฯ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีมาตรการให้อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและเรียกพยานมาเพื่อซักถามได้ก็เป็นเพียงมาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังจึงทำให้คดีที่สลับซับซ้อนบางคดี พนักงานสอบสวนอาจวางรูปคดีผิดและพยานหลักฐานบางชิ้นสูญหาย ดังนั้นตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ที่ให้อัยการเข้าร่วมยอมส่งผลดีต่ออัยการ กล่าวคือ เนื่องจากการที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนก็เพื่อประโยชน์ของอัยการที่จะได้ฟ้องร้อง ดำเนินคดีต่อไป ดังนั้นการให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนจะทำให้พนักงานอัยการได้รู้ข้อเท็จจริงในคดีดีขึ้นรู้ว่าพยานหลักฐานใดสมควรใช้ในชั้นพิจารณาคดีของศาล เพราะอัยการย่อมมีประสบการณ์ในการว่าความและมีความถนัดในการคัดกรองพยานหลักฐานมากกว่าพนักงานสอบสวนซึ่งถนัดในการหาพยานหลักฐานแต่ไม่มีความชำนาญว่าพยานหลักฐานนั้นสามารถใช้ได้หรือไม่ และการที่อัยการเข้าร่วมสอบสวนตั้งแต่ต้นยอมเป็นประโยชน์ในการว่าความเนื่องจากอัยการได้รู้ข้อเท็จจริง ได้ฟัง ได้เห็นพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหาและพยานฝ่ายผู้เสียหายในคดีด้วยตนเอง ย่อมทำให้อัยการได้รู้ลึกต้นหนาบางในคดีสามารถวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างถูกต้องกว่าที่อ่านสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแต่เพียงด้านเดียว

4.8.3 ผลกระทบต่อผู้ต้องหา

ในด้านผู้ต้องหานี้เมื่ออัยการเข้ามาร่วมสอบสวนแล้วก็จะช่วยรักษาความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหาในการสอบสวนคดี เช่น ผู้ต้องหาเห็นว่าพนักงานสอบสวนสอบสวนไม่เป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นการข่มผู้ต้องหาให้รับสารภาพ บังคับ ชูเชิญหรือนำเอาพยานหลักฐานเท็จมาสอบสวนเพื่อรีดไถผู้ต้องหาหรือเพื่อปกปิดผู้กระทำผิดที่แท้จริง ในกรณีนี้ญาติมิตรของผู้ต้องหาอาจแจ้งให้อัยการทราบถ้าเห็นเป็นเรื่องจริงก็อาจติดต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือถ้าเห็นว่าอาจเกิดความไม่ยุติธรรมก็อาจทำการสอบสวนเสียเอง นอกจากนี้การให้

อัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นยังเป็นการช่วยลดการฟ้องผู้ต้องหาผิดตัวซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต เช่น คดีนางสาวเซอร์ แอนด์ ดัลแคน เพราะอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนได้เห็นหน้าหรือพูดคุย ไม่ต้องอ่านเพียงคำให้การของผู้ต้องหาที่พนักงานสอบสวนทำขึ้นทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาที่ไม่ต้องเสียเวลา เสียเสรีภาพ เสียโอกาสต่างๆทางสังคมและเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี

4.8.4 ผลกระทบต่อผู้เสียหาย

การให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนด้วยนั้นจะช่วยให้การบิดเบือนในรูปคดีโดยการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเกิดขึ้นได้ยาก กล่าวคือ ถ้าคดีที่ผู้เสียหายได้ทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้นพอมีหลักฐานที่พอพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำผิด ถ้ามีการสอบสวนโดยบิดเบือน ไม่เป็นธรรมไปในทางที่จะไม่ให้มีมูลฟ้องร้องก็อาจไปร้องต่ออัยการให้พิจารณาสั่งการตามที่จำเป็นได้ เพราะอัยการเป็นตัวแทนของรัฐมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ทั้งฝ่ายผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพื่อให้แก้ไขได้ทันเหตุการณ์ซึ่งถ้าเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ต้องรอจนกว่าจะทำการสอบสวนเสร็จแล้วส่งสำนวนให้อัยการซึ่งพยานหลักฐานอาจสูญหาย เช่น พนักงานสอบสวนอาจให้พยานปากสำคัญอพยพไปหากินที่อื่นก่อนหน้าทำการสอบสวนเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา เมื่ออัยการสั่งให้สอบสวนพยานผู้นั้นก็ตามตัวพยานไม่พบ แต่ถ้าให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนมาตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นสอบสวน ผลร้ายดังกล่าวคงไม่เกิดขึ้นเพราะพยานยังมีตัวอยู่

ผลกระทบจากการที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนคดียอมเป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในคดีธรรมดาด้วย เพื่อให้มีความเสมอภาคกันระหว่างคดีพิเศษและคดีธรรมดา เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้รับการปฏิบัติและความคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรมที่เสมอภาคกันอันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30⁶¹ แต่อย่างไรก็ตามการที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนในทุกคดียอมไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากคดีมีเป็นจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนพนักงานอัยการที่จะเข้าไปร่วมสอบสวนในคดีซึ่งในปัจจุบันมีเพียง

⁶¹ มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

2,355 คน⁶² และการเพิ่มอัตรากำลังทำได้ยากเพราะอัยการต้องจบปริญญาตรีทางกฎหมาย เป็นเนติบัณฑิต ต้องผ่านการสอบคัดเลือกและต้องมีการอบรม แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าสมควรให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีธรรมดาด้วยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นกฎหมายได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการ จึงสามารถทำหน้าที่เป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวน⁶³ และการที่ให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนนั้นจะเป็นการคานอำนาจ และตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนมิให้ละเมิดต่อสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน แต่ไม่ควรจัดให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนในทุกฐานความผิดจนกว่าจะมีความพร้อมด้านบุคลากรมากกว่านี้ โดยในระยะเริ่มต้นอาจให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างต่ำ ไม่ต่ำกว่า 5 ปี ส่วนคดีที่มีอัตราโทษจำคุกต่ำกว่า 5 ปีให้เป็นดุลยพินิจของอัยการว่าจะเข้าร่วมสอบสวนคดีด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าตำรวจได้ดำเนินการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีข้อระแวงสงสัยในการลำเอียง ก็ควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องต่อเมื่อจำเป็นและสมควรจริงๆ

ส่วนรูปแบบวิธีการร่างกฎหมายหรือตัวบทกฎหมายควรจะเขียนอย่างไรนั้น ผู้เขียนไม่ขอกล่าวถึง เนื่องจากรูปแบบการเขียนร่างกฎหมายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกฤษฎีกาอยู่แล้ว เพียงแต่ผู้เขียนต้องการสนับสนุนหลักดังกล่าว คือให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนเป็นปัจจัยหลักเพื่อคุ้มครองบุคคลในกระบวนการยุติธรรมให้ได้รับความยุติธรรม เพราะอย่างที่กล่าวอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจสำคัญ สามารถบันดาลความยุติธรรมหรือความอยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ จึงสมควรแล้วที่จะให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนโดยควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจเข้าร่วมได้ และกำหนดหน้าที่ด้วยว่าให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการด้วยหากไม่ปฏิบัติตามพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการดำเนินการอย่างไรได้บ้าง อย่างนี้จะเป็นการคุ้มครองโดยมีกฎหมายรองรับสนับสนุนระบบ check and balance ได้ดี

⁶² สถิติข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด ปี พ.ศ.

2547

อ้างจาก

<http://www.ago.go.th/html/office.html>

⁶³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17