

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง กระบวนการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนที่ประกอบด้วย องค์การตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และทนายความ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมอีกหลายองค์กร เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ง. เป็นต้น เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชนแต่ถึงแม้แต่ละองค์กรจะมีภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป แต่ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (check and balance) ซึ่งกันและกัน มีจุดประสงค์ในการร่วมกันค้นหาความจริง และนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ

โดยจะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นด้านแรกหรือประตูก้าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เป็นขั้นตอนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ พนักงานสอบสวนจึงเปรียบเสมือนพ่อครัวทำหน้าที่ปรุงอาหารต้องแสวงหาเครื่องปรุงมาคลุกผสมกันเป็นอาหาร แล้วส่งให้พนักงานอัยการชิมว่ารสชาติหรือไม่ หรือยังต้องเพิ่มเติมเครื่องปรุงอีกก็สั่งให้พ่อครัวดำเนินการ เมื่ออัยการเห็นว่าอาหารดีแล้วก็จะส่งให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน¹

ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้นมุ่งให้ความสนใจและให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่ความในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นหลักใหญ่ แต่ในส่วนของกระบวนการสอบสวนคดีกลับมองข้ามไปแล้วปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควรโดยลำพัง ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกันเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการ

¹ รุจิรี ภูสาระ รศ.ดร. " ปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับงานสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกองบัญชาการตำรวจนครบาล , " สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการศึกษาศึกษา พ.ศ. 2539

ดำเนินคดีอาญา² โดยเฉพาะตามบทบัญญัติมาตรา 2 (10) และ 2 (11) ได้ให้ความหมาย การสอบสวนไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน.....และเพื่อเอาตัว ผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ เช่นนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการ เดียวกันไม่อาจแยกจากกันได้ แต่ในทางปฏิบัติระบบการดำเนินคดีของประเทศไทยได้แยกการ สอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดทั้งนี้ก็ด้วยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 2 (5) ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลไม่ให้มี หน้าที่สอบสวนคดีอาญาด้วย และมาตรา 2 (6) ให้พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่สอบสวนซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานสองฝ่าย คือ เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งในอดีตได้มีการโอนอำนาจหน้าที่สอบสวน คดีอาญาไปมาระหว่างฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครอง หลายครั้งด้วยกัน แต่ปัจจุบันการสอบสวน เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว³

การแบ่งแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องดังกล่าวของประเทศไทยซึ่งให้พนักงานสอบสวนแต่ เพียงองค์กรเดียวมีอำนาจสอบสวนนั้นต่างจากระบบอัยการของประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น ที่ถือว่าการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็น กระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกจากกันไม่ได้และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการ อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา กำกับ ควบคุม สั่งการตำรวจและมีอำนาจรับเรื่องราว ร้องทุกข์จนถึงสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน⁴ และการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องดังกล่าว ยังทำให้ไม่บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นแต่เพียง ผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนซึ่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเสนอมาเท่านั้น แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143

² คณิต ณ นคร , บันทึกความเห็นของกรมอัยการประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา , แผ่นปลิว (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์) , หน้า 1

³ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 อ่างใน กุมพล พลวัน, " ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาใน ประเทศไทย , " รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ . ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ , หน้า 206

⁴ โกลเมิน ภัทรภิมย์ , " งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม . " อัยการนิเทศ เล่มที่ 31 ฉบับที่ 4 2512 หน้า 468

ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมายและก็ยังไม่เป็นหลักประกันอย่างเพียงพอในการเอื้ออำนวยความยุติธรรม เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนยื่นฟ้องแบ่งแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจกกันอย่างเด็ดขาด

ในปัจจุบันการกระทำความผิดได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นกรรมวิธีในการกระทำความผิดหรือการนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือประกอบการกระทำความผิด ลักษณะการกระทำความผิดยังมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และขบวนการรวมทั้งการกระทำความผิดที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีเครือข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดต่างๆนี้มีความซับซ้อน แยกย่อย และละเอียดอ่อน นอกจากนี้ผู้กระทำความผิดในปัจจุบันยังเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆเป็นอย่างดี ทำให้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศนับหมื่นล้านบาทต่อปี นอกจากนี้การกระทำความผิดดังกล่าวยังส่งผลต่อเนื่องถึงความเชื่อมั่นในการลงทุนของชาวต่างประเทศทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคมและความมั่นคงของประเทศชาติอย่างมากมาย นอกจากนี้แล้วสิ่งที่ไม่สามารถประเมินความเสียหายได้คือ ความสูญเสียของชีวิตร่างกาย และที่สำคัญที่สุด คือ ความสงบสุขของคนในสังคม จึงถือได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้มีลักษณะที่เป็นพิเศษแตกต่างจากอาชญากรรมโดยทั่วไป หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นคดีอาญาซึ่งมีลักษณะการกระทำความผิดเป็นคดีพิเศษ เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมข้ามชาติ องค์กรอาชญากรรม เป็นต้น ฯลฯ ซึ่งลักษณะของอาชญากรรมลักษณะพิเศษนี้ไม่ใช่คดีที่มีความชัดเจนเหมือนคดีอาชญากรรมทั่วไปลำพังเพียงแต่พนักงานสอบสวนฝ่ายเดียวที่จะทำการสอบสวนความผิดประเภทนี้ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากการสอบสวนความผิดประเภทนี้ต้องเกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมากและคดีบางประเภทมีความซับซ้อนต้องใช้บุคคลกรที่มีความรู้ทางด้านอื่นเข้ามาประกอบในการสืบสวน สอบสวนและการสอบสวนต้องกระทำอย่างต่อเนื่องซึ่งต้องใช้ระยะเวลาานาน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักรีบทำสำนวนให้เสร็จโดยเร็วเพราะว่ายังมีคดีอาญาอื่นๆอีกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การสอบสวนไม่สมบูรณ์เมื่อพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนพร้อมกับความเห็นควรสั่งฟ้องมายังพนักงานอัยการ แม้อัยการจะมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้แต่ก็เข้ามามีบทบาทภายหลังพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วซึ่งเป็นการล่าช้าเกินไปสำหรับความผิดประเภทนี้ทำให้อัยการไม่อาจวางรูปคดีและแสวงหาพยานหลักฐานได้ เมื่อพยานหลักฐานที่อัยการรวบรวม

มาไม่พอพึ่งว่าจำเลยกระทำความผิดเมื่อนำพยานหลักฐานนั้นทำการเสนอต่อศาลศาลก็จะยก ประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย เช่น⁵ ในคดีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบริษัท ราชการเงินทุน จำกัด และบริษัทในเครืออีก 3 แห่ง คือ บริษัท อีคอนไทย จำกัด บริษัท ไทยีน จำกัด และ บริษัท ราชามาร์เก็ตติ้ง จำกัด ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาข้อหาฉ้อโกงประชาชน ย้ายโอนทรัพย์สินนิติบุคคล ให้แก่บุคคลอื่น และแสดงข้อความอันเป็นเท็จในบัญชีโดยมีสาระสำคัญในคำฟ้องว่า นายเสรี ทรัพย์เจริญได้ร่วมกับพวกหลอกหลวงประชาชนด้วยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์และวิทยุ ว่าบริษัท ราชการเงินทุน จำกัด มีความเจริญเติบโตก้าวหน้ามั่นคง มีทรัพย์สินกว่า 2,000 ล้านบาทมีผลประกอบกิจการมาก เพื่อให้ประชาชนหลงเชื่อนำเงินเข้าฝากและจะได้ ดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี มีผู้นำเงินมาฝากถึง 2,098 รายคิดเป็นจำนวนเงิน 1,138 ล้านบาท และยังหลอกหลวงให้ประชาชนหลงเชื่อโดยให้เข้าร่วมในกองทุนรวมลูกค้า เพื่อเอาเงินไปซื้อหุ้นและ จะแบ่งกำไรให้อีก 50% ซึ่งหุ้นของบริษัทนั้นเป็นหุ้นที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากมีการสั่งซื้อและขาย หุ้นกลับไปกลับมาระหว่างบริษัทในเครือกับลูกค้าคราวละมากๆหลายวันติดต่อกัน เมื่อหุ้นมีราคา สูงก็ขายให้แก่ประชาชน เมื่อหุ้นราคาตกก็สั่งให้บริษัทในเครือซื้อหุ้นเพื่อพยุงราคาไว้ไม่ให้ตก ประชาชนหลงเชื่อซื้อหุ้นเพื่อเก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ราคาหุ้น 100 บาทเพิ่มขึ้นถึง 2,470 บาท ภายในระยะเวลาไม่กี่เดือน ซึ่งความจริงแล้วฐานะทางการเงินของบริษัท ราชการเงินทุน จำกัด ไม่ได้มีเงินสดและนายเสรีเองเอาเงินของประชาชนไปให้บริษัทในเครือกู้ยืม เพื่อกลับมาซื้อหุ้น ของตน ซึ่งนายเสรีให้การปฏิเสธในชั้นศาลขอต่อสู้คดีจนในที่สุดศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของรัฐไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดมา ฟ้องลงโทษได้ ทั้งๆที่ปรากฏหลักฐานอย่างแน่ชัดว่าเรื่องนี้มิใช่การกล่าวหาอย่างลอยๆ แต่เป็น เรื่องที่ผู้กระทำความผิดมีความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษในการวางแผนเตรียมการเพื่อ กระทำความผิด เมื่อการฟ้องคดีต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมเมื่อพยานหลักฐานที่ พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนมาไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิด ตามหลัก กฎหมายอาญาต้องพิจารณาคดีโดยเคร่งครัด ศาลจึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย

⁵ คดีหมายเลขดำที่ 148/2527 ระหว่างพนักงานอัยการ กรมอัยการ กับ นายเสรี ทรัพย์เจริญ เรื่อง ฉ้อโกง ความผิดต่อพระราชกำหนด ความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ รายงานจาก วารสารไกล่หมอบความ (สิงหาคม 2532) : 42-48

ทำให้เกิดความขัดแย้งกับความรูสึกของประชาชนซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของเราล้มเหลว

ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมตามพระราชปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษโดยใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนที่มีการพัฒนาระบบ รูปแบบและมาตรการพิเศษในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อน แยกย่อยและมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยเป็นองค์กร ซึ่งในเรื่องสอบสวนนั้นนอกจากจะให้อำนาจพนักงานสอบสวนในหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการสืบสวนหรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ยังได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวน ให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อช่วยดำเนินการสืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะพิเศษให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรมีการศึกษา วิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความมุ่งหมายตาม มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อตรวจสอบและแนะนำพยานหลักฐานร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษว่ามีหลักเกณฑ์ประการใด มีอุปสรรคปัญหาในการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนประการใด อัยการมีบทบาทอย่างไรเพียงพอหรือไม่และอัยการควรปฏิบัติหน้าที่หรือมีอำนาจควบคุมพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเช่นไรบ้าง ฯลฯ เพื่อนำผลการศึกษานี้ไปใช้ในทางปฏิบัติให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษว่ามีประการใดและส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเพียงใด
2. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในต่างประเทศและเมื่อทำการเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วมีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันเช่นไรบ้าง

3. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของอัยการไทยในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นรวมถึงพระราชบัญญัติพนักงานอัยการว่ามีประการใด
4. ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ อำนาจหน้าที่ อุปสรรคในการที่พนักงานอัยการจะเข้าทำการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

คดีพิเศษเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญนอกจากนี้ยังมีการใช้เทคโนโลยีทันสมัยเป็นเครื่องมือในการประกอบความผิด ดังนั้นการที่มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมทำการสอบสวน ให้ความเห็นและพิจารณาพยานหลักฐานในคดีพิเศษจะทำให้การสืบสวน สอบสวนคดีพิเศษมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามระบบอัยการสากลมากขึ้น ดังนั้นประสิทธิภาพของพนักงานอัยการในการดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาในเรื่องแนวคิดในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการของแต่ละประเทศว่ามีอำนาจประการใดบ้าง แนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดีพิเศษ บทบาทของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษว่ามีหลักเกณฑ์ อำนาจหน้าที่ อุปสรรคประการใดบ้าง มีบทบาทอย่างเพียงพอหรือไม่โดยศึกษาวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย โดยวิจัยจากเอกสาร (Document Research) โดยอาศัยอ้างอิงจากตำรากฎหมาย รายงานการประชุมทางวิชาการและการสัมมนาทางวิชาการ วารสารกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารภาษาต่างประเทศตลอดจนใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการศึกษาหาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงอำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการในแต่ละประเทศว่ามีบทบาทประการใดบ้างและเมื่อทำการเปรียบเทียบไทยมีข้อแตกต่างประการใดบ้าง

2. ทำให้ทราบวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบัน

3. ทำให้ทราบถึงอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยและต่างประเทศว่ามีลักษณะเช่นไร

4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ปัญหาและอุปสรรคในการที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

5. ทำให้เห็นแนวทางการพัฒนาองค์กรอัยการไทย ในการเข้าร่วมสอบสวนคดีด้วยตนเองเป็นครั้งแรกในประเทศไทยว่าจะมีประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเพียงใด