

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามที่ได้ศึกษาบทบาทของอัยการฝรั่งเศสซึ่งสามารถสั่งคดีและมีอำนาจอย่างกว้าง และสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาความจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดทั้งคุณและโทษ ตามหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับบุคคล (Individualization) และทำหน้าที่กลั่นกรองคดีเพื่อมิให้ขึ้นสู่ศาล จนเกิดการค้างค้ำและล่าช้า รวมทั้งการที่มีอำนาจสอบสวนอยู่ด้วย ดังนั้นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ทำให้ต้องค้นหาความจริง มีความเป็นภาวะวิสัย ก่อนสั่งคดี ซึ่งด้วยความร่วมมือกันในระดับสอบสวนของฝรั่งเศส กล่าวคือ ตำรวจฝ่ายคดี (La Police judiciaire) อัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) และผู้พิพากษาได้สวน (Le juge d'instruction) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความร่วมมือกัน (Cooperation) ในการค้นหาความจริงที่มีคุณภาพ และการตรวจสอบจากฝ่ายอำนาจตุลาการ ทำให้ระบบการสอบสวน ข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีความเชื่อถือได้พอสมควร พนักงานอัยการสามารถสั่งคดีมีได้ทันทีในโอกาสแรกที่พบข้อเท็จจริงที่เพียงพอ และด้วยระบบความร่วมมือนี้กระบวนการมีความต่อเนื่องไปถึงขั้น มาตรการเบี่ยงเบนคดีจะเป็นขั้นที่ไม่ประสบปัญหาในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอีกต่อไป

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย รูปแบบแนวทางขององค์กรได้พยายามรักษาความเป็นกลางอย่างคณะกรรมการตัดสินกีฬา และเน้นการปกป้องตัวเองจากการสั่งคดี ทั้งที่สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ดี ยังอุปสรรคหลายประการทั้งที่ไม่ได้มีอำนาจสอบสวนด้วยตัวเอง และระยะเวลาส่งสำนวนกระชั้นชิดเกินไป ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงไม่พัฒนาได้ดีเท่าที่ควร การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย ต้องใส่ใจที่จะค้นหาความจริง ค้นหาสิ่งที่สามารถพิสูจน์ความผิดและบริสุทธิ์รวมถึงข้อเท็จจริงที่จำเลยได้ประโยชน์ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งคดี การสั่งคดีจึงเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิของประชาชน จึงไม่เป็นโยนภาระให้ศาลวินิจฉัยคดีนั่นเอง

จากหลักการดำเนินคดีอาญาและบทบาทการสอบสวนคดีอาญาเปรียบเทียบกับในประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

หน้าที่สั่งการและควบคุมตำรวจและเริ่มคดีเองได้ มีความร่วมมือกันโดย ตำรวจ อัยการ และศาลในการค้นหาความจริงและเพื่อประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม โดยหมดทั้งกลไกในระบบการพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้สะท้อนให้เห็นหลักการของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักการสอบสวนนั้น เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่พิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ประกอบมาตรา 98(1) จะเห็นว่า ในการค้นหาความจริงพนักงานสอบสวนมีอำนาจ เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่ยืนยันผู้ต้องหาอย่างเดียวกันได้หรือไม่ แต่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นผลพิสูจน์ความบริสุทธิ์แก่ผู้ต้องหาด้วย แม้กระทั่งตามมาตรา 138 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวน เพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา เป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา บทบัญญัติที่ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาล เพื่อให้จำเลยได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยการใช้อำนาจผ่านมาตรา 143 หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพิ่มเติม เพื่อส่งต่อไป และทำให้ความจริงแท้ปรากฏในชั้นสอบสวนจึงมีภาระความรับผิดชอบต่อความเชื่อถือได้และความจริงของคดีนั้นเหมือนกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มาตรา 98(1) มาตรา 131 มาตรา 134 ประกอบมาตรา 143 ช่วยยืนยันสถานะอำนาจการสอบสวนของพนักงานอัยการไทยซึ่ง อัยการมีอำนาจสอบสวนไม่ต่างไปจากอัยการในนานาประเทศ ซึ่งอัยการมีหน้าที่ค้นหาความจริงตามหลักการตรวจสอบโดยทำความจริงให้กระจ่าง และมีได้วางตัวเป็นกลางอย่างกรรมการผู้ตัดสินกีฬา แต่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยความเป็นภาวะวิสัย ทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง ที่เป็นคุณและโทษของผู้ต้องหา

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจถึงตุลาการของพนักงานอัยการ นั้นทำให้พนักงานอัยการจะต้องปลอดจากการแทรกแซงหรือการกดดันใดๆ เพื่อมิให้กระทบต่อการทำหน้าที่และการสั่งคดี จึงทำให้พนักงานอัยการมีความอิสระต่อการพิจารณาการสั่งคดีก็จริง แต่ด้วยการสั่งคดีนั้น ต้องมีเหตุผลตามควรแก่ความยุติธรรม โดยต้องมีการค้นหาความจริงจนกระจ่างและต้องมีความเป็นภาวะวิสัยและเป็นกลางโดยต้องอธิบายเหตุผลได้ว่าเป็นมาอย่างไรในการสั่งคดีต่างๆ เพื่อทำให้ปราศจากความสงสัยกลางแคลงใจ โดยค้นหาความจริงอย่างเพียงพอ มิฉะนั้นจะขาดความน่าเชื่อถือ และทำให้บุคคลต้องตกมาอยู่ในกระบวนการยุติธรรมและภายใต้มาตรการบังคับโดยไม่จำเป็นในที่สุด พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้แม้จะเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่ลักษณะของการทำงานของอัยการนั้นจะเป็นการสั่งคดีโดยการกระทำ

ของบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งคำสั่งฟ้องอาจกระทบต่อสถานะของบุคคลได้ จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่ของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ การค้นหาความจริงกับสิ่งคืออย่างเป็นภาวะวิสัย และอธิบายได้ ต้องมีมโนธรรม เพราะเนื่องจากอัยการมิใช่คู่ความในเนื้อหา แต่พนักงานอัยการเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของรัฐและต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ประเทศไทย พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจสอบสวนที่กว้างขวาง แต่ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบหลายอย่างที่ไม่ได้แตกต่างจากประเทศภาคพื้นยุโรป มีพนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ มีบทบาทในการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตามหลักสากล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 143 มิใช่เพื่อให้ใช้ความเป็นภาวะวิสัยค้นหาความจริงอย่างเต็มที่ก่อนมีการสั่งคดี แม้หากสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามอาจเลยกำหนดระยะเวลาฝากขังจนต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องไม่เกรงกลัวการถูกเพ่งเล็งจากการดำเนินคดีล่าช้า และการสั่งคดีของพนักงานอัยการต้องอยู่บนหลักภูมิธรรมและความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ต้องมีความกระฉับพอสสมควรแก่การสั่งคดีเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ ซึ่งปัญหาที่ทำให้พนักงานอัยการต้องสั่งคดีล่าช้านั้น ส่วนใหญ่มีปัญหามาจากการสอบสวนที่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เมื่อพนักงานอัยการยังไม่เชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงจึงสมควรปล่อยตัวไป และหากคดีมีความชัดเจนในพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหามีความผิด จึงดำเนินการภายหลังเพื่อให้ได้ตัวมา การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ได้ ดังนั้นพนักงานอัยการย่อมต้องไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลและแรงดันใดๆ และเงื่อนไขของระยะเวลาไม่อาจกระทบต่อความเป็นภาวะวิสัย เพราะพนักงานอัยการต้องใช้ความเป็นภาวะวิสัย เพื่อสนับสนุนบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการด้วย และความมีภาวะวิสัยรวมไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาลของอัยการไทยทัดเทียมไม่แพ้อัยการตามกฎหมายของฝรั่งเศส

ผู้เขียนเห็นว่า พนักงานอัยการต้องเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมและโดยที่แม้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการริเริ่มคดีอาญา ก็ไม่ทำให้หลักการของอัยการต้องลดน้อยลง กฎหมายได้สนับสนุนให้ใช้ความเป็นภาวะวิสัย เป็นกลางปราศจากอคติ ทัดเทียมนานาประเทศในภาคพื้นยุโรป เพียงแต่การตีความตามกฎหมายและบทบาทแบบวางเฉย (Passive) ทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ใช้บทบาทเชิงรุก และความเป็นภาวะวิสัยอย่างจริงจัง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยยังขาดความเป็นเอกภาพ (Unity) ทำให้ขาดความรอบคอบรัดกุม นำไปสู่ปัญหาหลายอย่างและกระทบต่อความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการได้ จึงเห็นว่าควรปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยดังนี้

1) อัยการทั้งประเทศไทยและฝรั่งเศสต่างมีหน้าที่เหมือนกันคือ หน้าที่ค้นหาความจริงเพื่อสนับสนุนการสั่งคดีให้มีภาวะวิสัย และทำให้ความจริงแท้ปรากฏในชั้นสอบสวนจึงมีภาระความรับผิดชอบต่อความเชื่อถือได้และความจริงของคดีนั้นเหมือนกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มาตรา 98(1) มาตรา 131 และมาตรา 134 ผ่านมาตรา 143 ช่วยยืนยันสถานะอำนาจการสอบสวนของพนักงานอัยการไทยซึ่งได้บัญญัติให้ใช้ความเป็นภาวะวิสัย อัยการมีอำนาจสอบสวนไม่ต่างไปจากอัยการในนานาประเทศ ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญมาจากบุคคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมไม่เข้าใจบทบาทของตนเองที่จะต้องทำหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การสั่งฟ้องคดีเพื่อให้คดีเสร็จไปเฉพาะหน้าและยึดหลักการได้ทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและตามระเบียบถือว่าชอบแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 วางระเบียบไว้ข้อ 69 ไว้ว่า

“ก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้ส่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามตามรูปคดี

ในคดีที่แม้จะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรพิจารณาพยานหลักฐานให้แน่ชัดเสียก่อนตามนัยแห่งวรรคหนึ่ง”

ดังนั้น พนักงานอัยการต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวน 4 ประการ

- 1) รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) รับผิดชอบในความชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- 3) รับผิดชอบในความระมัดระวังรอบคอบของการสอบสวน
- 4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ต้องค้นหาความจริงให้กระจ่างก่อนมีการสั่งคดีได้ จะทำให้เกิดความเป็นภาวะวิสัย แม้ว่าอาจเลยกำหนดระยะเวลาฝากขัง และพนักงานอัยการจะต้องไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพล อีกทั้งพนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีเพื่อผลประโยชน์ของ

จำเลยได้อีกด้วย จึงควรจะได้รับ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจระดับสูงในองค์กรอัยการ ฝ่ายบริหาร การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างสมรรถนะในการสนับสนุนให้มีบทบาทเชิงรุกและ ความเป็นภาวะวิสัยของอัยการมากขึ้น และเห็นว่าควรมีการจัดอบรมให้พนักงานอัยการต้องมี บทบาทในเชิงรุก ดังกล่าว เพื่อมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและป้องกันไม่ให้ผู้บริสุทธิ์ ต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการยุติธรรมโดยปราศจากความจำเป็น

2) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทอัยการในระบบสากล แม้ว่าในสำนวนการสอบสวน ปรากฏพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหาเพียงพอต่อการสั่งคดีแล้วก็ตามแต่หากว่าในสำนวนการ สอบสวนยังขาดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการควรที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม เช่น ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาไทย มาตรา 98(1) มาตรา 131 และมาตรา 134 โดยผ่านมาตรา 143 ไม่ควรที่จะสั่ง ฟ้องคดีโดยมีเพียงพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหาเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทาง ปฏิบัติ ควรแก้ไขเพิ่มเติมลงในมาตรา 143 เพื่อให้อำนาจพนักงานอัยการมีบทบาทที่ชัดเจนขึ้นใน การสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้อเท็จจริงที่ เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ทั้งที่เป็นคุณประโยชน์แก่จำเลย ไม่ว่าจะเป็นลักษณะบรรเทาโทษหรือ เหตุที่ใช้ประกอบดุลยพินิจในการลงโทษ การบัญญัติให้ชัดเจนก็เพื่อให้อัยการมีหน้าที่สอดคล้องการ สอบสวนของตำรวจมากขึ้น

3) ในทางปฏิบัติของการสอบสวน ระยะเวลาฝากขังถูกใช้ไปในการสอบสวนของ พนักงานสอบสวน บางครั้งส่งสำนวนเอาวันสุดท้าย ทำให้พนักงานอัยการไม่ทันที่จะสั่งสอบสวน เพิ่มเติม แต่ใช้วิธีการสั่งฟ้องไปแทนเพราะหากสั่งไม่ฟ้องและไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะอธิบายก็จะ ถูกเพ่งเล็งจากฝ่ายผู้เสียหาย ทำให้การสั่งคดีโดยไม่ได้ใช้ความเป็นภาวะวิสัยอย่างเพียงพอ จึงเห็นว่า จริงอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดระยะเวลาฝากขังผู้ต้องหาเพื่อใช้ ประโยชน์ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่ ปัญหาที่แท้จริงเกิดมาจากการขาดความร่วมมือกันในหลายองค์กรในชั้นสอบสวน พนักงานอัยการ ไม่สามารถควบคุมทิศทาง ควบคุมการออกหมาย หรือกำหนดความจำเป็นของพยานหลักฐานที่ ต้องการในการสั่งคดีของตนได้ ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ใช้ระยะเวลาผ่านไป นั้นอาจไม่มีความชัดเจนตามที่พนักงานอัยการต้องการ

แต่ปัจจุบันได้มีแนวคิดที่น่าสนใจคือ การแบ่งระยะเวลาฝากขังผู้ต้องหาให้แก่พนักงาน อัยการ กล่าวคือเป็นการแบ่งระยะเวลาการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามระยะเวลาการฝาก ขัง ตามการแบ่งเป็นผลัด เพื่อแบ่งให้พนักงานอัยการหนึ่งผลัดเป็นต้น เพื่อใช้พิจารณาสั่งคดีและใช้ ในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งเวลาโดยเฉลี่ยอาจมีหนึ่งถึงสองอาทิตย์ โดยจัดทำในรูปแบบของการ

แก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบการดำเนินคดีของตำรวจและอัยการ ซึ่งทำให้พนักงานอัยการมีระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดี ทำให้สั่งคดีได้อย่างมีภาวะวิสัยมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับวิธีดังกล่าว อย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวเป็นการแก้ไขในลักษณะที่เป็นปลายเหตุและแนวคิดดังกล่าวอาจแก้ปัญหาได้เพียงระยะสั้น

จึงเห็นว่าปรับปรุงดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในชั้นสอบสวนควรปรับปรุงบทบาทของพนักงานอัยการให้มีลักษณะเป็น “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” มีบทบาทในการตรวจสอบข้อกล่าวหาก่อนการสอบสวนบุคคลใดโดยตรง และกลั่นกรองการออกหมายหรือมาตรการบังคับ มีบทบาทในการพิจารณาความจำเป็นในการนำตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐด้วย และพนักงานอัยการสามารถสั่งคดีได้โดยไม่ต้องรอการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเมื่อเห็นว่าเสร็จสิ้นก่อน

ประการที่สอง เนื่องจากพนักงานอัยการใช้อำนาจที่เป็นกึ่งตุลาการ ดังนั้นการสั่งคดีจึงต้องมีภาวะวิสัย และค้นหาความจริงอย่างเพียงพอ การใช้อำนาจกึ่งตุลาการจึงต้องอาศัยความเป็นอิสระ ปราศจากการถูกกดดันหรือแทรกแซงเพื่อให้กระทบต่อความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดี ดังนั้น พนักงานอัยการเมื่อได้ทำในคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนหรือการเมืองแล้ว พนักงานอัยการต้องไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ และอ่อนไหวต่อการถูกแทรกแซงเพื่อให้ผิดไปจากความจริงแท้ของคดีเพื่อให้การสั่งคดีมีความเป็นภาวะวิสัย เชื่อถือได้และเป็นที่พึงได้ของประชาชน