

วิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้น เป็นการดำเนินคดีโดยรัฐในระบบกล่าวหาซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปพร้อม ๆ กันอย่างสมดุล หากแต่เป็นที่ทราบกันว่าอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องคดีนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนของฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวพันอย่างมากกับอำนาจทางการเมืองหรือปัจจัยภายนอก รวมทั้งอิทธิพลต่าง ๆ โดยที่ฝ่ายการเมืองหรืออำนาจบริหารนั้นจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบในงานราชการประจำในส่วนที่เป็นนโยบาย จึงนับเป็นความยุ่งยากที่จะหาความเชื่อมต่อระหว่างอำนาจทางการเมืองหรือฝ่ายบริหารกับอำนาจของฝ่ายราชการประจำว่าจะรักษาความสมดุลได้อย่างไร ไม่ให้ฝ่ายการเมืองหรืออิทธิพลใด ๆ ก้าวล่วงมาในงานของราชการประจำ

หลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการสอบสวนฟ้องร้องจึงนับได้ว่าเป็นหลักประกันของการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ เพราะหากประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความเป็นธรรมของกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและผู้กระทำความผิดเกรงกลัวในประสิทธิภาพของกระบวนการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องของเจ้าพนักงานแล้ว ย่อมจะรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมอันเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐอันจะนำไปสู่ความมั่นคงภายในประเทศอันเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐ

ความอิสระและความเป็นกลางของการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทยนั้น เท่าที่ศึกษามานพบว่ามี ปัญหาอุปสรรคที่ขัดต่อหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของพนักงานสอบสวน สามารถจำแนกได้ดังนี้

4.1 ปัญหาแนวความคิดกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทย เป็นกระบวนการเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบไต่สวนโดยเลิกใช้การพิสูจน์ความผิดตามวิธีจารีตนครบาลมาตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับให้ใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 เมื่อครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในครั้งนั้นได้มีการก่อตั้งกรมอัยการขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2436¹ เพื่อให้เป็นหน่วยงานในนามของราชอิปไต โดยก่อนหน้านั้นได้มีการก่อตั้งกองตำรวจขึ้นมาแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ.2403² ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียกในสมัยก่อตั้งว่า “กอง โปลิศคอนสเทเบิล” สังกัดในกรมนครบาล ให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพระนคร จับผู้กระทำความผิดและส่งโจทก์จำเลยไปยังศาลโปริสภา³ สืบสวนหาคำพยาน สิ่งสำคัญอันเป็น หลักฐาน ใช้เป็นตัวพยาน หรือตัวคน⁴ เจ้าพนักงานอัยการในสมัยนั้น มีหน้าที่ที่จะต้องฟ้อง กล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาในความที่ไม่มีคนอื่นเป็นโจทก์⁵ การดำเนินคดีอาญาขึ้น ก่อนฟ้องในครั้งนั้นอำนาจหน้าที่จึงเป็นของเจ้าพนักงานอัยการและตำรวจหรือเจ้าพนักงานกอง ตระเวนเป็นผู้จับกุมสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล กฎหมายดังกล่าวใช้ บังคับมาจนถึงปี พ.ศ.2478 ประเทศไทยจึงประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับตั้งแต่นั้นมามีความมุ่งหมายประการหนึ่ง คือ ต้องการที่จะให้การสอบสวนคดีอาญาแทนที่การไต่สวนมูลฟ้อง ให้นำนักการสอบสวนเทียบเท่า กับการไต่สวนมูลฟ้อง⁶ นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขอีกว่าคดีอาญาที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อศาล ได้ จะต้องมีการสอบสวนคดีอาญานั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน แนวคิดดังกล่าวจึง ส่งผลให้มีการแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด การสอบสวนคดีอาญา นับตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ การสืบสวน การจับกุมหรือการพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำ ร้องขอให้ศาลออกหมายจับหรือออกหมายจับเองของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว การ

¹ ดำเกิง โล่ห์สุวรรณ , ยกกระบัตรเมืองไทย , อัยการนิเทศ (ฉบับที่ 3, 2511) , น.264

² สมศักดิ์ วิวัฒนอนันต์ และคณะ, บทบาทและหน้าที่ตำรวจไทย ,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ ,2527) , น.10

³ การจัดกิจการตำรวจกรมกองตระเวนในรัชกาลที่ 5 , พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน พระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.วิสุทธิ วิสูตรศักดิ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 15 พฤศจิกายน 2509 , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กัณฑ์ประดิษฐ์) , น.199

⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 มาตรา 8

⁵ เพ็งอ้วน , มาตรา 7

⁶ จิตติ ดิงศภิทัย ,ใครควรมีอำนาจสอบสวน” , วารสารนิติศาสตร์ , เล่มที่ 4 ตอน 3 (พ.ศ.2515) , น.99 , 100

ควบคุมการสอบสวน การขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นอำนาจหน้าที่ของ พนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยนับแต่ปี พ.ศ.2478 เป็นต้นมาอำนาจหน้าที่ของอัยการ ในการสอบสวนที่เคยมีมาแต่ก่อน ได้ถูกจำกัดลงเหลือเพียงการสอบสวนความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยและได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร อำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้อง จึงถูกแยกออกจากกันไม่เป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกันอย่างที่ควรจะเป็นตาม หลักสากล

ผลเสียจากแนวคิดแยกการสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกัน

จากแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาที่แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจาก กัน ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องหลายประการดังนี้

1.การรับคำร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญาหรือการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญาขึ้นอยู่กับ พนักงานสอบสวนเพียงองค์กรเดียว ขาดการตรวจสอบและการควบคุมจากองค์กรภายนอก ทำให้มีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนเลือกปฏิบัติที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ส่งผล โดยตรงต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในภาพรวม

2.พนักงานอัยการไม่สามารถเห็นข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนแต่แรก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินคดีได้อย่างทันทั่วทั้งที่ โดยอัยการซึ่งมี หน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลจึงไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง คงนำสืบพยานไปเท่าที่ ปรากฏในสำนวนการสอบสวนและปรากฏอยู่เสมอว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมในชั้นสอบสวน แตกต่างกับที่ได้จากการพิจารณาในศาลและเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก⁷

3.องค์กรพนักงานสอบสวน มีความเสี่ยงมากที่สุดที่จะถูกแทรกแซงจากองค์กร ภายนอก เนื่องจากยังไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระและความกลางในการดำเนินคดีอาญา ดังเช่นองค์กรอัยการหรือผู้พิพากษาตุลาการ จึงมีโอกาสที่จะถูกจูงใจให้กระทำการหรือไม่กระทำ การใด ๆ เพื่อต้องการให้ผลการสอบสวนเป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ พนักงานสอบสวน เป็นข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งตำรวจนั้น ในทางวิชาการเห็นกันว่า

⁷ ประเทือง กิริติบุตร , กรมอัยการกับปัญหาการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม , วารสารวพี 24 , น.11

เป็นองค์กรที่อาจถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ง่ายที่สุด จนนักวิชาการกล่าวว่า ตำรวจเป็น “Political Officer”⁸

4.2 ปัญหาที่เกิดจากภารกิจขององค์กร วัฒนธรรมองค์กรและบุคลากรของรัฐ

ปัญหาทั่วไปที่เกิดจากภารกิจขององค์กรตำรวจทั่วไปและวัฒนธรรมองค์กรตลอดทั้ง ค่านิยมและทัศนคติของบุคลากร พอที่จะจำแนกอธิบายได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาที่เกิดจากพนักงานสอบสวน

ก. ปัญหาจากลักษณะงานและทัศนคติของพนักงานสอบสวนที่มีต่อการดำเนินคดีอาญา

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น งานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นเพียงส่วนหนึ่งในจำนวนภารกิจต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก กล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกประเทศต่างมีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแต่ในประเทศไทยนั้น เมื่อเกิดความผิดทางอาญาขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดเพื่อคลี่คลายปัญหาอาชญากรรมที่สะท้อนขวัญและความสงบสุขของสังคม จึงเป็นที่เฝ้ามองของสังคมว่าพนักงานสอบสวน จะสามารถติดตามหาตัวผู้กระทำความผิดมาโดยถูกต้องและรวดเร็วหรือไม่ ภารกิจดังกล่าวจึงทำให้เกิดความกดดันต่อพนักงานสอบสวนที่จะต้องสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาให้ได้ในระยะเวลาอันจำกัด เพราะหากไม่สามารถสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดได้อย่างทันท่วงที นอกจากจะทำให้ขาดความเชื่อถือของประชาชนในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่จะต้องหวาดระแวงว่าผู้กระทำความผิดอาจมาก่อนเหตุกับตนหรือไม่ ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานของพนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาด้วย เนื่องจากต้องทำหน้าที่ในระยะเวลาที่เร่งรัด จึงเกิดสภาวะที่

⁸ คณิต ณ นคร , รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม , พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2549) , น.13

พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชา ทำหน้าที่เพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้มากกว่าที่จะระลึกและตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่จะต้องรักษาความเที่ยงธรรมในการสืบสวนสอบสวนด้วย

ข. ปัญหาที่เกิดจากคุณภาพและขีดความสามารถในการสืบสวนสอบสวน

เนื่องจากตามปกติแล้วพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ที่เริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด นับแต่เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีผู้มาร้องทุกข์หรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวน จะต้องทำการสืบสวนโดยซักถามข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบในเบื้องต้นว่ามีความผิดทางอาญาเกิดขึ้นหรือไม่ หากมีความผิดเกิดขึ้น อ้างว่าเกิด หรือเชื่อว่าเกิดขึ้นภายในเขตอำนาจพนักงานสอบสวน จะต้องรับคำร้องทุกข์⁹ และทำการสอบสวนดำเนินคดีตามระเบียบ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาจึงเริ่มต้นตั้งแต่การสอบสวนปากคำโดยสอบสวนคำให้การ ออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ถ่ายภาพสถานที่เกิดเหตุ ตรวจสอบพยานหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ สอบสวนพยานบุคคลอื่น ๆ¹⁰ ที่จะเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นภาระที่ค่อนข้างหนักและยากที่จะบรรลุผลได้ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากพนักงานสอบสวนไม่มีบุคลากรในการทำหน้าที่ด้านเอกสารแทนได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่พิมพ์เอกสารของศาลยุติธรรมหรือผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนดังเช่นเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ¹¹ ในหลายกรณีกฎหมายบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยตนเอง ไม่สามารถให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแทนได้ พนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องทุ่มเทในการทำจัดเอกสารในสำนวนการสอบสวน การซักถาม การพิมพ์คำให้การบุคคล การตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ การเดินทางไปยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาตลอดถึงขั้นให้ความเห็นทางคดีที่มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือ ทำให้การทุ่มเทที่จะติดตามสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดลดลงไปอย่างมากเพราะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการสอบสวนซึ่งเป็นงานเอกสาร ทำให้คุณภาพและขีดความสามารถในการสืบสวนสอบสวนในภาพรวมจึงลดลงไปด้วยเหตุผลดังกล่าว

⁹ โปรดดูระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 13 บทที่ 3 ข้อ 1 - 6

¹⁰ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132

¹¹ โปรดดูพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 23 วรรคสอง

4.2.2 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน

ก.ปัญหาจากขอบเขตภารกิจขององค์กรที่มีอำนาจเหนือของพนักงานสอบสวน

เนื่องจากพนักงานสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการตำรวจที่อยู่ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ได้แก่

- 1.รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- 2.ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 3.ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
- 4.รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
- 5.ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 6.ช่วยเหลือพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- 7.ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) , (2) , (3) , (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹²

ดังนั้น จะเห็นว่างานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในเจ็ดของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งผลถึงการให้ความสำคัญต่องานสืบสวนสอบสวนของผู้บังคับบัญชาด้อยลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากมีงานอื่นที่จะต้องรับผิดชอบและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ซ้ำร้ายไปกว่านั้นในทัศนคติของผู้บังคับบัญชาระดับสูงบางท่านกลับมองว่าการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นผลงานที่ส่วนที่เป็นนามธรรม ไม่เป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งส่งผลให้ผู้จับกุมมีชื่อเสียงได้รับการพิจารณาความดีความชอบ งานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบอยู่จึงมีสภาพปัญหาที่ขาดการเอาใจใส่

¹²

พัฒนางานอย่างจริงจัง ส่งผลกระทบต่อการที่จะพัฒนาไปถึงการสร้างหลักประกันในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องได้

นอกจากนี้แล้ว จะเห็นว่าเมื่อขอบเขตอันกว้างขวางของภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องซึ่งรับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย การถูกแทรกแซงอย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาซึ่งถือเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ยังไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางเช่นเดียวกับอัยการและผู้พิพากษาจึงมีโอกาที่จะถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลใด ๆ เนื่องจากพนักงานสอบสวนอยู่ในสังกัดของข้าราชการฝ่ายบริหารและยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง เลื่อนลด ปลด ย้ายที่ชัดเจนแน่นอน เมื่อผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจของราชการบริหารอื่น ๆ จึงส่งผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของพนักงานสอบสวน ในการที่จะทำการสอบสวนได้อย่างมีภาวะวิสัย

ข. ปัญหาจากระบบการบังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน

ตามแบบธรรมเนียมของตำรวจซึ่งถือปฏิบัติมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันนี้ ตำรวจมีการจัดรูปแบบองค์กรในการบริหารคล้ายกองทัพ มีช่วงชั้นการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น พนักงานสอบสวน จึงต้องรับฟังคำสั่งและนโยบายของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับเหนือตนหนึ่งลำดับไปจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล¹³ บางครั้งคำสั่งและนโยบายต่าง ๆ ขัดต่อหน้าที่พนักงานสอบสวน ที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม ปราศจากอคติ ฟังความทุกฝ่าย แต่หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย อาจจะเป็นความผิดทางวินัยหรือแม้แต่นโยบายที่ขัดต่อความเป็นธรรม แต่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ หากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อความเจริญก้าวหน้าของพนักงานสอบสวนได้ บทบาทของพนักงานสอบสวนจึงถูกมองไปในทางที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ปราบปรามมากกว่าที่จะอำนวยความยุติธรรมหรือคุ้มครองสิทธิประชาชน ตัวอย่างนโยบายที่ขัดต่อความเป็นธรรม เช่น การสั่งการให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาในอัตราสูงโดยผู้เกี่ยวข้องมีส่วน

¹³ โปรดดูพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 , มาตรา 44 และ มาตรา 47

ได้รับประโยชน์จากเงินรางวัลหรือค่าปรับ จนเป็นชาวอื้อฉาวที่สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัด นครศรีธรรมราช¹⁴

ค.ปัญหาจากการพิจารณาความดีความชอบของพนักงานสอบสวน

เนื่องจากปัจจุบันพนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการตำรวจที่อยู่ในสังกัดสถานีตำรวจ นครบาลหรือสถานีตำรวจภูธรต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ด้วย กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปรามและข้าราชการตำรวจฝ่ายคดีอยู่ในสังกัด เดียวกัน มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานสอบสวนซึ่งถือเป็นตำรวจฝ่ายคดี จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหลายระดับชั้น โดยการพิจารณา ความดีความชอบถูกรวมเข้ากับข้าราชการตำรวจฝ่ายปราบปรามอื่นที่มีลักษณะหน้าที่ของงานที่ แตกต่างกันไป เช่น ความยากลำบากในการทำงาน การอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญา การ เลื่อนขั้นเงินเดือนอันเป็นวิธีการสำคัญในการพิจารณาความดีความชอบของพนักงานสอบสวนที่มี จำนวนบุคลากรมากกว่า จึงถูกแบ่งสรรไปให้ข้าราชการตำรวจฝ่ายปราบปราม อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ใช่พนักงานสอบสวนไม่ได้กระทำไปโดย คณะกรรมการพนักงานสอบสวน เป็นเหตุให้การพิจารณาให้ความเจริญก้าวหน้าข้าราชการตำรวจ มีความแน่วแน่เพียงไปแก่ข้าราชการตำรวจฝ่ายปราบปราม จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ของการสืบสวนสอบสวนอีกทางหนึ่ง

4.3 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

4.3.1 ปัญหาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

พนักงานสอบสวนถือเป็นข้าราชการตำรวจฝ่ายคดีซึ่งเป็นกลไกของราชการฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้ารัฐบาล จะต้องรับผิดชอบในเชิงนโยบายต่อการปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการทั่วไปในฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามวิถีทางการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา กล่าวคือ ในเชิงนโยบายของรัฐบาลนั้น

¹⁴ เคยมีเหตุการณ์ที่ประชาชนล้อมสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองจังหวัดนครศรีธรรมราช เนื่องจากไม่พอใจในการกวาดล้างจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจราจรทางบก

นายกรัฐมนตรีจะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม จึงต้องมีอำนาจในการสั่งการ ควบคุม กำกับบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามนโยบายรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเท่าที่ปรากฏผ่านมาในอดีตการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจและการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน มักถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อความเป็นหนึ่งเดียวของการสอบสวนฟ้องร้อง การสอบสวนคดีอาญาไม่เป็นไปอย่างมีภาวะวิสัย ไม่มีหลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการดำเนินคดีอาญา จากสภาพปัญหาข้างต้น จำแนกได้ดังนี้

ก.ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจระดับสูง
กิจการของตำรวจไทยนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและมี
วิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2403 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดตั้งกองตำรวจขึ้น¹⁵ เรียกว่า “กองโปลิศคอนสเตเบิล” เป็นหน่วยรักษา
ความสงบเรียบร้อยในพระนคร โดยสังกัดกรมพระนครบาล กองโปลิศนี้กล่าวกันว่าได้รับการ
สถาปนาขึ้นก็เพื่อรับหน้าที่แทนข้าหลวงกองจับและกองตระเวนซ้าย-ขวา ต่อมาใน ร.ศ.115 ได้
มีพระราชบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาความอาญาสำหรับให้ใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 อำนาจหน้าที่
ของตำรวจจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น เช่น เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดขึ้น ผู้จับกุม
จะต้องนำตัวผู้ถูกจับไปยังศาลเพื่อไต่สวนภายใน 48 ชั่วโมง และนอกจากนี้ยังให้อำนาจเจ้า
พนักงานกองตระเวนและกองไต่สวนในการเสาะหาพยานหลักฐานที่จะเป็นประโยชน์ในการ
ดำเนินคดีส่งไปให้กรมอัยการด้วย ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการและผู้รักษา
กฎหมายที่จะต้องฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาถ้าไม่มีคนใดคนหนึ่งเป็นโจทก์ฟ้อง
กล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาหรือโจทก์ไม่พอใจเอาความนั้น¹⁶ ต่อมาในปี พ.ศ.2477 ได้
มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม
พ.ศ.2478 กำหนดให้ข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา
ได้ในเขตอำนาจ ส่วนการฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย นั้นกำหนดให้
อธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นหัวหน้าพนักงาน
สอบสวนทั่วราชอาณาจักร มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา สั่งการ กำกับดูแลงานด้านการสืบสวน

¹⁵ สมศักดิ์ วิวัฒนอนันต์ และคณะ , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 , น.10

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับให้ใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 มาตรา 8

สอบสวนคดีอาญาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 นั้นที่มาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น มาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี¹⁷ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปปฏิบัติราชการยังสำนักนายกรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา 11(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และเท่าที่ผ่านมามีอธิบดีกรมตำรวจและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถูกออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี อยู่หลายท่าน¹⁸ โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงเห็นว่าเมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและนายตำรวจระดับสูงที่ถือเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนไม่มีหลักประกันในตำแหน่งหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การอัยการและตุลาการแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อพนักงานสอบสวนในระดับต่าง ๆ ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทำให้ขาดหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการสืบสวนสอบสวน และกระทบกระเทือนต่อความเป็นธรรมในการพิจารณาฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการ ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งมักใช้อำนาจตามกฎหมายข้างต้นอย่างเคลือบแฝง โดยไม่ว่าสาเหตุที่แท้จริงจะมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ผลประโยชน์อันมิชอบอื่น ๆ หรือความไม่มีประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวนก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข.ปัญหาการแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญานั้นเป็นมาตรการของเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องที่มีความประสงค์ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐที่จะต้องกระทำไปโดยมีประสิทธิภาพ ตรงไปตรงมา เป็นที่น่าเชื่อถือแก่สุจริตชนและเป็นทีเกรงกลัวต่อผู้กระทำความผิดว่าจะไม่รอดพ้นจากการถูกลงโทษเมื่อก่ออาชญากรรมสร้างความเสียหายขึ้นต่อสังคม การสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องคดี จึงถือเป็นหลักประกันของความ

¹⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ม.18(3)

¹⁸ มีอธิบดีกรมตำรวจและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถูกออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการยังสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว อย่างน้อย 5 ท่าน คือ พล.ต.อ.แสวง ธีระสวัสดิ์, พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์, พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา, พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ และ พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ

มั่นคงภายในประเทศเนื่องจากเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน

อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดความผิดอาญาขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเขตท้องที่นั้นที่จะต้องทำการสืบสวนสอบสวนความผิดโดยกระทำเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ¹⁹ ในส่วนของผู้กระทำความผิดนั้นเป็นยอมเป็นที่ทราบกันว่าบุคคลทั่วไปที่กระทำความผิดอาญาย่อมต้องการที่จะให้ตนเองหลุดพ้นจากความผิด ไม่ถูกลงโทษตามกฎหมายและการที่จะหลุดพ้นจากการไม่ถูกลงโทษนั้น มีเหตุผลอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. ความไม่มีประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงาน
2. การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง
3. มีการกระทำความผิดจริง แต่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะรู้ตัวหรือลงโทษได้

การแทรกแซงการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการสอบสวน ฟ้องร้องคดีเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้สาเหตุมาจากองค์กรพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการฝ่ายบริหารที่สามารถให้คุณให้โทษเจ้าพนักงานได้ องค์กรพนักงานสอบสวนยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการดำเนินคดีอาญาตามที่ควรจะเป็นเช่นข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการ ดังนั้น เมื่อผู้กระทำความผิดหรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนไปปฏิบัติราชการยังหน่วยงานอื่นหรือแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งยังกระทรวง ทบวง กรมอื่นได้ อาจก้าวล่วงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและจะกระทำการทุกวิถีทางที่จะทำให้ตนเองหรือผู้เกี่ยวข้องหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดี การแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน จึงส่งให้ขาดหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการสอบสวนฟ้องร้องคดี

4.3.2 ปัญหาจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547

ก.พนักงานสอบสวนไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา

¹⁹ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11)

การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น โดยทั่วไปนั้นจะต้องกระทำไปโดยมีภาวะวิสัยเพื่อหาความจริงแห่งความผิด การดำเนินคดีอาญา จึงมีเป้าหมายเพื่อชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา²⁰ หากแต่องค์กรพนักงานสอบสวน ยังไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ดังเช่นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ซึ่งมีหลักประกันคุ้มครองให้การทำหน้าที่เป็นไปอย่างเที่ยงธรรม เป็นกลางและมีประสิทธิภาพ องค์กรต่าง ๆ มีดังนี้

1. กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ในการสอบสวนคดีอาญาแต่เดิมนั้นองค์กรที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา มีเพียง 2 หน่วยงาน ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ แต่ต่อมามีแนวคิดที่ว่าคดีอาญาบางประเภทเป็นคดีที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษเฉพาะด้าน จึงได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเพื่อทำการสอบสวนคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้และยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นทำการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การสอบสวนความผิดเรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ด้วยมีความประสงค์จะให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์กรของรัฐที่ถูกก่อตั้งขึ้นทั้งสององค์กรนี้ เป็นองค์กรที่จัดตั้งใหม่หลังการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.2540 อย่างไรก็ตามทั้งสององค์กรนี้ต่างมีหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาโดยไม่ถูกอำนาจใด ๆ แทรกแซง โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีกฎหมายคุ้มครองความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่ง (1) ย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยหรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว (2) ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และ (3) ลงโทษทางวินัยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ผู้บังคับบัญชาส่งความเห็นชอบของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่²¹

²⁰ คณิต ณ นคร , กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา , พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2546) , น.37

²¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 37

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น กฎหมายยังกำหนดให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานได้ตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำ ความผิดคดีพิเศษ²²

จึงเห็นได้ว่าในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีหลักประกันคุ้มครองความเป็นอิสระและความเป็นกลางของพนักงานสอบสวน อีกทั้งทำให้การสอบสวนฟ้องร้องคดีมีความเป็นกระบวนการเดียวกันยิ่งขึ้นไปกว่าการสอบสวนคดีทั่วไปในอันที่จะทำให้การสอบสวนฟ้องร้องดำเนินไปอย่างเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพ มีภาวะวิสัย

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเพื่อทำการไต่สวนความผิดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและความผิดต่อหน้าที่ของข้าราชการ โดยมีความประสงค์เพื่อที่จะให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำ เนื่องจากวิธีพิจารณาความอาญาที่จะดำเนินต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น ยังดำเนินการบังคับใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ²³ ดังนั้นการเข้าสู่ตำแหน่ง การจัดองค์กรของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไต่สวนและกรรมวิธีการพิสูจน์ความผิด จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ดังนี้

ก. การเข้าสู่ตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เพื่อให้การสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้มีอำนาจสอบสวนในคดีปกติ คือ พนักงานสอบสวน จึง

²² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ม.32

²³ กชวรรณ จันทร์ณร , ารดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง , (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2544) , น. 21-

ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนคดีประเภทนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 297 และ มาตรา 298 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว จึงน่าเชื่อได้ว่าจะเป็นองค์กรที่มีหลักประกันในความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่อย่างเที่ยงตรง ค้นหาความจริงอย่างมีภาวะวิสัย ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลและปัจจัยภายนอกใด ๆ

ข.วิธีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดี แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินี้ ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”²⁴

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้²⁵

(1) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ตามมาตรา 59

(2) การดำเนินคดีอาญากรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นรวมทั้งกรณีกล่าวหาบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย ตามมาตรา 66

²⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล , คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง , พิมพ์ครั้งที่ 1 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2545) , น. 54

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 43

(3) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 294 วรรคสอง

(4) การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวย ผิดปกติ ตามมาตรา 88 และ

(5) กรณีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามมาตรา 84

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนทั่วไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้มงวดในการเข้าสู่ตำแหน่งและมีระเบียบวิธีการดำเนินคดีที่แตกต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป

3.สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดมีประวัติการจัดตั้งและการทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1.ในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดรูปแบบการปกครอง ออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา และต่อมาได้มีการตั้งตำแหน่งยกกระบัตรให้เป็นอัยการแผ่นดินไว้สอดแนมความเคลื่อนไหวของเจ้าเมือง ออกยกกระบัตรจึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางพระราชกำหนดกฎหมายหรือพระราชประเพณี พระเจ้าอยู่หัวที่เคยทำหน้าที่เป็นยกกระบัตรก่อนที่จะเสวยราชสมบัติ คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกหรือหลวงยกกระบัตรเมืองราชบุรี²⁶

2.ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2436 หรือ ร.ศ.110 ได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้น อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 มีความว่า “อธิบดีและเจ้าพนักงานในกรมอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการอธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญแม่นยำมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตยเป็นทนายความในนามราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปล

²⁶ อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.6 - 8

กฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษฟ้องกระทำผิดผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญา ฯลฯ”²⁷

ตามหลักฐานดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ากรมอัยการน่าจะตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2436 โดยอำนาจหน้าที่และต้นสังกัดของอัยการมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ดังนี้

1.เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2436 กรมอัยการเมื่อครั้งเริ่มก่อตั้งนั้น อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

2.เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2465 ได้มีพระบรมราชโองการให้โอนกรมอัยการไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลบางประการดังนี้

“ประกาศรวมการปกครองท้องที่ และแบ่งหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม”

“มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า.....ฯลฯ...”

“อนึ่ง กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวพันอยู่กับกระทรวงยุติธรรมและเป็นปกติในการที่แล้วมาได้อาศัยฝากให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ควบคุมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น บัดนี้สมควรจะยกกลับคืนไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามหน้าที่ได้กรม 1 กับกรมอัยการซึ่งแต่เดิมมากรุงเทพฯขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและภายหลังได้ยกไปรวมกันไว้เป็นกรมเดียวขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมราชทัณฑ์จากกระทรวงนครบาลมาขึ้นกระทรวงยุติธรรม และโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นี้เป็นต้นไป” “ประกาศมา ณ วันที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2465 เปนปีที่ 13 ในรัชกาลปัจจุบัน”²⁸

3.เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรมใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ”

²⁷ เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ย.1 เบ็ดเสร็จกระทรวงยุติธรรม อ้างใน อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.21

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 ตอนพิเศษ วันที่ 2 สิงหาคม 2465 , น.80

เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” ตามลำดับ²⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบบริหารงาน ยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระ³⁰ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น โดยก่อนหน้านั้น เมื่อปี พ.ศ.2498 ได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ขึ้นวางหลักเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของ อัยการ โดยมีกฎหมายที่สำคัญคือ

มาตรา 17 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการ ทำหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นได้ คำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียนนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้”

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 นี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาจาก พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 ที่ใช้บังคับมาแล้ว 20 ปี ตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2478 ที่ในครั้งนั้นกำหนดให้ การฟ้องคดีอาญาตกเป็นของพนักงานอัยการกรมอัยการแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีอัยการประจำกรมสุรา กรมสรรพากร และกรมที่ดินเช่นแต่ก่อน เลิกศาลโปริสภา ตำรวจนครบาลไม่มีอำนาจฟ้องคดีอีกต่อไป

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยนั้น มีประวัติและวิวัฒนาการดังนี้

1.เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2436 ที่ก่อตั้งกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้น กรมอัยการมีหน้าที่เป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ปรากฏในหนังสือธรรมสาตราวินิจฉัย เล่ม 2 ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ.112 มีความดังนี้

“ในปี ร.ศ.112 โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นอีกกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรมให้ หลวงรัตนัญัติเป็นอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่ว่าราชการเป็น ทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ สนามสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ จึง จำเป็นต้องมีทนายหลวงหลาย ๆ คน ไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม จึงตั้งให้นายมี 1

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 37 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ต่อมายุกเลิกโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2534

³⁰ อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.34

นายจัน 1 นายโหมด 1 นายสอน 1 นายแสง 1 นายเขียน เป็นเนติบัณฑิต (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นทนายหลวงรับราชการอยู่ในกรมอัยการ แต่นายมีเนติบัณฑิตนั้นโปรดให้ว่าที่ “ราชมนตรี” หรือหมอกฎหมายชั้นสูงด้วย³¹

แต่อย่างไรก็ตามมีหลักฐานปรากฏขึ้นแรกในหนังสือธรรมสาตรวินิจฉัย เล่ม 1 ในบท ขาวชำระความศาลสถิตยุติธรรม เรื่อง พระยาสิทธิราชเดโชชัย ต้องหาว่าเขียนนายโตตายว่าคดีนี้ ได้มีการพิจารณาโดยอัยการเป็นโจทก์ มีข้อความดังต่อไปนี้

“ด้วยเจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำการในหน้าที่ของกรมอัยการได้ไต่สวนอำแดงเป้า ได้ความว่าอำแดงเป้าเป็นภรรยาของนายโต ผู้ตายแน่นอนแล้ว จึงพาอำแดงเป้า ไปศาลบาดตัวแล้วยื่นฟ้องต่อกรมรับฟ้องกล่าวโทษพระยาสิทธิราชเดโชชัย หาว่าเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ร.ศ.111 พระยาสิทธิราชเดโชชัย กับพรรคพวกบ่าวทาสกลุ่มรวมจับเอานายโตสามี อำแดงเป้าโจทก์ผูกมัดทุบตี จนเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ร.ศ.111 นายโตทนบาดเจ็บไม่ได้ ได้ขาดใจตาย บัดนี้กองไต่สวนโทษหลวงกระทรวงนครบาลกำลังไต่สวนสืบพยานอยู่ ถ้ากองไต่สวนโทษหลวงส่งพยานมายังกระทรวงยุติธรรมเมื่อใด เจ้าพนักงานซึ่งทำหน้าที่ของกรมอัยการ จะได้เตรียมการจนว่าความเรื่องนี้ ซึ่งเป็นความแผ่นดินให้อำแดงเป้าโจทก์ต่อไปตามกฎหมาย

คดีเรื่องนี้ พิจารณาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ.111 โดยหลวงรัตนานุปัติอัยการเป็นผู้ว่าคดี”³²

ต่อมาได้มีข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 ตามสารตราที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116 กำหนดอำนาจหน้าที่อัยการดังนี้

ข้อ 84 ยกระบัตร แลบรรดาพนักงานรักษาพระอัยการตามหัวเมือง ต้องปฏิบัติตามอนุมัติของผู้ว่าราชการเมืองแลข้าหลวงเทศาภิบาล

ข้อ 85 พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจและหน้าที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้าย แลสมัครพรรคพวก ซึ่งล่วงพระราชอาญาถนอถูกรรจ์แลไต่สวนเอาพยานหลักฐานให้เห็น

³¹ หนังสือธรรมสาตรวินิจฉัย เล่ม 2 , วันอาทิตย์ที่ 30 เมษายน ร.ศ.112 , ฉบับที่ 31 น.38 - 39 อ้างใน อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.32

³² หนังสือธรรมสาตรวินิจฉัย เล่ม 1 น.63 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิชาการ บ้านหม้อ), อ้างใน อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.31

ข้อเท็จจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น แลฟ้องร้องต่อโรงศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่วงพระราชอาญาตามกฎหมาย ทั้งนี้คอยตรวจตราการลงพระราชอาชญาแก่ผู้ผิดให้ต้องตามคำพิพากษา และมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อเห็นว่าศาลตัดสินไม่ถูกต้อง

ข้อ 88 เมื่อพนักงานรักษาพระอัยการค้นคว้าสืบสาวเอาโจรผู้ร้ายเมื่อตรวจตราจะให้การเป็นไปตามคำพิพากษานั้น มีอำนาจที่จะขอกำลังพลตระเวรหรือพลทหารช่วยได้

ข้อ 90 ถ้าการล่วงพระราชอาญา คือ การเอาโจรผู้ร้ายเป็นต้น เกิดขึ้นในที่ใด ๆ ให้เจ้าพนักงานผู้รักษาการปกครองท้องที่ คือ กรมการอำเภอแลพลตระเวร แจ้งรายงานแลส่งหลักฐานถ้อยคำในคดีเรื่องนั้น ไปยังพนักงานรักษาพระอัยการให้ทราบโดยเร็ว

ข้อ 92 เมื่อพนักงานรักษาพระอัยการ ได้ทราบเหตุล่วงพระราชอาญาเกิดขึ้นในจังหวัดหัวเมืองนั้น ต้องรีบสืบสวนเอาตัวผู้กระทำความผิดโดยทันที

ในการที่จะสืบสวนนี้ ยกกระบัตรผู้เป็นหัวหน้าพนักงานจะออกสืบสวนเองถึงท้องที่หรือจะแต่งตั้งพนักงานรองออกสืบสวน หรือจะสั่งกรมการอำเภอแลพลตระเวรให้จัดการสืบสวน ก็ให้ทำตามสมควรแก่รูปความ ยกกระบัตรเป็นผู้รับผิดชอบที่จะต้องสืบสวนนั้น ให้เป็นไปตามสมควร

นอกจากนี้แล้วอัยการยังมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานก่อนส่งศาลด้วย ดังนี้

ข้อ 95 เป็นหน้าที่ของพนักงานรักษาพระอัยการที่จะไต่สวนผู้ต้องหาว่าล่วงพระราชอาญานั้น ก่อนที่จะฟ้องคดีเรื่องนั้นต่อศาล การไต่สวนชั้นนี้ คือ

(1) ให้ซักถามจำเลยตามข้อหา ไต่เสียดสอบสวนกับพยานองคพยานที่มีอยู่ในข้อหา
นั้น

(2) ให้เรียกพยานข้างฝ่ายโจทก์มาสืบ แลการที่จะสืบพยานชั้นนี้จะสืบลับหลังจำเลย
ก็ได้

(3) การไต่สวนนี้ ต้องจดถ้อยคำสำนวนไว้ให้เป็นหลักฐาน

อำนาจหน้าที่ของอัยการไทยนั้นได้วิวัฒนาการตลอดมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2469 ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะฎีกาอุทธรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราชการ 2469 กำหนดหน้าที่ของอัยการดังนี้

มาตรา 33 ให้มีอัยการไว้สำหรับเป็นทนายความแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กรมอัยการในกรุงเทพมหานคร ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อัยการหัวเมืองให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงเจ้าหน้า ที่ ซึ่งรักษาราชการเมืองของมณฑลนั้น

มาตรา 35 อัยการมีหน้าที่รับว่าคดีในประเภทดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งเกี่ยวกับรัฐบาล

ข้อ 2 ในคดีแพ่งแลอาญา ซึ่งข้าราชการต้องถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปในหน้าที่ซึ่งเห็นสมควรที่อัยการจะว่าต่างข้าราชการนั้น

ข้อ 3 เป็นโจทก์ในคดีอาญามีโทษหลวง

ข้อ 4 ในคดีอาญาที่มีโจทก์เมื่ออัยการเห็นสมควรจะรวมเป็นโจทก์ด้วยก็ได้ หรือเมื่อโจทก์ละทิ้งคดีเสีย อัยการมีหน้าที่เป็นโจทก์ได้เอง

ข้อ 5 ในคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องยังศาลสูงอัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้ศาลไต่สวนฟังพยานต่อไปอีกได้ หรืออัยการจะสั่งให้ศาลไต่สวนพิจารณาพิพากษาเสียเอง ตามอำนาจมากแลน้อยของศาลไต่สวนนั้นก็ได้

ข้อ 6 ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใด จะฟ้องคดีนั้นเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม อัยการมีอำนาจตรวจรับข้อความนั้น แล้วเป็นโจทก์ได้

ข้อ 7 อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ

จนกระทั่งปี พ.ศ.2477 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2478 และยังประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกโดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้อย่างถี่ถ้วน ให้เลิกการที่ตำรวจนครบาลในพระนครทำหน้าที่พนักงานอัยการในบางศาล (ศาลปรีศภา) โดยโอนมาให้พนักงานอัยการ กรมอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่แต่ผู้เดียว แต่อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการที่จะฟ้องความอาญาได้ถูกตัดทอนไปบ้าง คือ จะฟ้องคดีที่ยังไม่ได้มีการสอบสวนไม่ได้และจะสอบสวนคดีเองอย่างแต่ก่อนก็ได้³³

ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น เนื่องจากองค์กรอัยการมีบทบาทและภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การอำนวยความยุติธรรม (2) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และ (3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

บทบาทของอัยการจึงต้องมีหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างมีภาวะวิสัย ปราศจากอคติ ในปี พ.ศ.2528 กรมอัยการ จึงได้วางระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ดังนี้

³³ อัยการไทย , สำนักงานอัยการสูงสุด , น.30

ข้อ 5 (ความรับผิดชอบของอัยการ)

“พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก

ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของผู้ต้องหาและจำเลยด้วยเสมอ”

ข้อ 6 (หลักการดำเนินคดีของอัยการ)

“พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน”³⁴

จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกและอคติทั้งปวง ทำให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีภาวะวิสัย สามารถบรรลุผลในการค้นหาความแท้จริงแห่งคดีได้อย่างเที่ยงตรงแม่นยำ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 29 บัญญัติว่า

“การโอนข้าราชการอัยการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ โดยให้ได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าในขณะที่ย้าย ให้นายกรัฐมนตรีสั่งได้เมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอม และ ก.อ.เห็นชอบ

การโอนข้าราชการไปเป็นข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายอื่น ให้นายกรัฐมนตรีสั่งได้เมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอมและ ก.อ.เห็นชอบ”

จะเห็นได้ว่าในการดำเนินคดีอาญาของอัยการนั้น อัยการจึงมีความเป็นอิสระตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งเรียกว่าความเป็นอิสระในทางส่วนตัว ซึ่งความเป็นอิสระในทางส่วนตัวนั้น มิได้หมายความว่าหลักประกันระหว่างพนักงานอัยการกับการเมือง แต่พนักงานอัยการต้องมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจากสำนักงานอัยการสูงสุดและผู้บังคับบัญชาของตนด้วย³⁵ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวงของพนักงานอัยการนั้น จึงกล่าวได้ว่ามีหลักประกันถึงความเป็นอิสระและความเป็นกลางในอันที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลใด ๆ ส่งผลให้การค้นหาความจริงกระทำไปอย่างมีภาวะวิสัย สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

³⁴ โปรดดูระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ข้อ 5. และ ข้อ 6.

³⁵ คณิต ญ นคร , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8 , น.46 , 47

ประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพระดับหนึ่งที่เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนตามสมควร อันก่อให้เกิดหลักประกันความมั่นคงภายในประเทศอย่างยิ่ง

4. ศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 249 นั้น บัญญัติว่า

“ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นอิสระของผู้พิพากษา และตุลาการเป็นความอิสระที่แท้จริง ผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ในอาณัติของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งและคำแนะนำต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยสิ้นเชิง เพราะผู้พิพากษาไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น (bureaucracy)³⁶ ความเป็นอิสระข้างต้นมีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 66 บัญญัติรองรับว่า “ข้าราชการฝ่ายตุลาการต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการอื่น หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการอื่น ขาดความเป็นอิสระหรือความยุติธรรม”

ในอดีตที่ผ่านมาบทบาทและหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลฎีกามีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมมีปัญหาการก้าวก่ายกันระหว่างข้าราชการฝ่ายตุลาการกับฝ่ายธุรการ เนื่องจากราชการฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไม่ได้แยกออกจากกัน ข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมที่มีศาล ก็อาจได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการชำระความได้³⁷ และยังมีข้อน่าคิดว่าเมื่ออำนาจ

³⁶ เพิ่งอ้าง , น.45

³⁷ ธานินทร์ กรัยวิเชียร , การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์ในโอกาสครบรอบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์ , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้ , 2511) , น.41

พิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในมือพระการนั้นใช้ไม่ได้ มักแต่จะเกิดเหตุร้ายขึ้นเสมอ ๆ³⁸ แม้แต่ความเป็นอิสระของตุลาการในขณะนั้นก็ยังไม่มีความประกันใด ๆ การอุทธรณ์คำตัดสิน จึงไม่ได้อุทธรณ์ว่าคำตัดสินนั้นผิดอย่างในสมัยนี้ แต่อุทธรณ์ว่าตุลาการพิจารณาคดีไม่ยุติธรรม เอนเอียงเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่งหรือรับสินบนเป็นต้น ตุลาการที่ทำหน้าที่ในศาลชั้นต้นในขณะนั้นจึงหาทางป้องกันตนเองโดยทำความรู้จักหรือเอาอกเอาใจ หรือฝากเนื้อฝากตัวกับตุลาการชั้นอุทธรณ์ฎีกาไว้ล่วงหน้า โดยหวังว่าจะช่วยให้ตนรอดพ้นจากการลงโทษฐานตัดสินคดีโดยอคติ หรืออย่างน้อยก็ได้ผ่อนหนักเป็นเบา³⁹ จนพระบาทสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเล็งเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการยุติธรรมของประเทศเสียใหม่เพื่อให้รอดพ้นจากลัทธิการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกที่อ้างความล้ำหลังของกฎหมายในประเทศสยามในขณะนั้น โดยพระองค์แถลงพระบรมราโชบายเรื่องนี้หลังจากเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว ว่า

“...การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพรียงและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้นเหมือนรั้วแห่งใด ก็เข้าไม้ตามอุดยาแต่เฉพาะตรงที่รั้วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เปนเวลาสมควรที่ต้องตั้งกังขึ้นกระดานใหม่ ให้เปนของมั่นคงถาวรสืบไป และเปนการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หาไม้ก็จะต้องจมลงด้วยยุบไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจนต้องจมลงฉะนั้น ฯลฯ”⁴⁰

หลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรผู้พิพากษาและตุลาการได้มีการพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่เวลานั้นที่มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและศาลยุติธรรมอย่างเป็นระบบ จวบจนถึงปัจจุบันนี้ ศาลยุติธรรมแยกออกมาจากกระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ.2543 หลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญ

³⁸ พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม 1 , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองบัญชาการกรุงเทพ) , น.156

³⁹ หลวงจักรปาณิศรวิสุทธิ , เรื่องของเจ้าพระยามหิธร , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศิริธรณสารจัดพิมพ์ , 2499) น.19 , 21 อ้างในธานินทร์ กรวิเชียร เจริญธรรมที่ 37 , น.42

⁴⁰ เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครอง , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต , 2510) น.85

ฉบับประชาชน องค์การผู้พิพากษาศาลฎีกาจึงเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางอย่างแท้จริง จนกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรสุดท้ายในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

จากหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทั้ง 4 องค์กร ที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องในการค้นหาความจริง จะสามารถกระทำไปโดยมีความเป็นอิสระเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ปราศจากอคติ ส่วนองค์กรพนักงานสอบสวนนั้น เห็นว่ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องหลักประกันนี้ไว้อย่างชัดเจน

ข.พนักงานสอบสวนไม่มีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญา

ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ให้มีตำแหน่งพนักงานสอบสวน เริ่มตั้งแต่พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ จนถึงพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ แต่ไม่มีการออกหมายกฎหมายให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีอย่างเช่นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ที่ให้มีเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินคดี ดังนั้น จึงส่งผลให้การสอบสวนคดีอาญาในส่วนของพนักงานสอบสวนเน้นหนักไปในทางการจัดทำเอกสารเพื่อให้สำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นและส่งถึงมือพนักงานอัยการ มากกว่าที่จะเน้นหนักไปในทางการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดในคดีที่ยังไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด หรือหากทราบตัวหรือได้ตัวผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะสอบสวนเพียงเท่าที่เห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอแล้ว ไม่เสาะแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมด้วยเหตุมาจากข้อจำกัดด้านความขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดี ดังนั้น จึงส่งผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้องในทางอ้อมอีกส่วนหนึ่งด้วย

4.3.3 ปัญหาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ก.ปัญหาในอำนาจการรับคำร้องทุกข์ของอัยการ

หลังจากที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี พ.ศ.2477 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นเหตุให้พนักงานอัยการซึ่งเคยมีอำนาจสอบสวนคดีและเป็นทนายความว่าคดีในชั้นศาลอยู่นั้น ถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการฟ้องคดี โดยพนักงานอัยการจะทราบข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวน

ส่งสำนวนการสอบสวนที่เสร็จแล้วมายังพนักงานอัยการ⁴¹ อัยการไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องทุกข์หรือเริ่มต้นสอบสวนคดีได้เอง เว้นแต่ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร⁴² การพิจารณาเริ่มต้นคดีและรับคำร้องทุกข์ตลอดจนตั้งรูปคดีจึงเริ่มต้นจากพนักงานสอบสวนเท่านั้น⁴³ และยังมีเงื่อนไขอีกว่าพนักงานอัยการจะฟ้องคดีที่ยังไม่มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อนไม่ได้⁴⁴ ซึ่งหมายความว่าถึงคดีที่มีการสอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายดังนั้นตามกฎหมายและทางปฏิบัติอัยการ จึงเป็นเพียงผู้ไต่สวนคดีเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้สอบสวนถึงแม้ว่าอัยการจะต้องรับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน ความละเอียดรอบคอบของการสอบสวนและความน่าเชื่อถือของการสอบสวนก็ตาม⁴⁵

สภาพปัญหาดังกล่าวก็ให้เกิดความเสียหายอย่างมาก เนื่องจากการทำให้การสอบสวนฟ้องร้องไม่เป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวในอันที่จะทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นไปอย่างมีภาวะวิสัย ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้เท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปรามมีนโยบายลดการเกิดขึ้นของคดีอาญา จึงมีแนวคิดที่ไม่รับคำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่ไว้สอบสวน ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในภาพรวม

ข. ปัญหาในอำนาจการสอบสวนคดีอาญา

จากหัวข้อของปัญหาในอำนาจการรับคำร้องทุกข์ของอัยการ จะเห็นได้ว่าการเริ่มต้นคดีและการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 ตกเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและเปลี่ยนมือกันไปมาซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในอำนาจฝ่ายใดก็ตามไม่สามารถที่จะเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้เนื่องจากเป็นองค์กรที่ขาดความอิสระ อยู่ในฝ่ายบริหาร ถูกแทรกแซงได้ง่าย ปัญหาจึงไม่ได้อยู่

⁴¹ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 , มาตรา 141 และ มาตรา 142

⁴² โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

⁴³ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 ถึงมาตรา 125

⁴⁴ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

⁴⁵ คณิต ณ นคร , แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ , รวบรวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร , น.65

ที่ว่าใครควรมีอำนาจสอบสวนแต่อยู่ที่ว่าจะมีกรรมวิธีอย่างไร⁴⁶ อีกทั้งแนวคิดที่ยอมให้การสอบสวนเข้ามาแทนที่การไต่สวนมูลฟ้องของศาลซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่ครั้ง ร.ศ.115 เขียนเอาไว้ว่าการฟ้องคดีต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อน แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บังคับใช้ในปี พ.ศ.2478 เปลี่ยนแปลงให้ใช้การสอบสวนแทนการไต่สวนมูลฟ้องได้ แม้ว่าจะไม่ทุกกรณีก็ตาม

ค.ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ให้ความหมายของการสอบสวนไว้ว่า การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จากบทบัญญัติดังกล่าวพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128 แล้ว จะเห็นได้ว่าการใดก็ตามหากไม่ใช่สิ่งเล็กน้อย เช่น การพิมพ์มือผู้ต้องหา หรือพิมพ์มือศพ พนักงานสอบสวน จะต้องกระทำการด้วยตนเองทั้งนั้น จึงจะถือว่าเป็นการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมาย พนักงานสอบสวน ไม่สามารถให้เจ้าพนักงานผู้อื่นทำแทนได้ เป็นเหตุให้การสอบสวนขาดความละเอียดรอบคอบทุกแง่มุมและทุกประเด็นข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง ส่งผลให้การสอบสวนคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ไม่เป็นหลักประกันในความเที่ยงธรรมทั้งทางด้านการค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา⁴⁷

⁴⁶ จิตติ ดิงศภัทิย์ , ใครมีอำนาจสอบสวน , วารสารนิติศาสตร์ , เล่ม 4 , ตอน 3 , (ธันวาคม 2515) , น.104 - 105

⁴⁷ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2547

4.4 ปัญหาที่เกิดจากระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

เนื่องจากพนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการตำรวจที่อยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยภารกิจและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น ได้แก่ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในฐานะตำรวจฝ่ายคดี แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ย่อมกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและความรู้สึกปลอดภัยของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปราม จึงย่อมมีความต้องการที่จะสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิดให้ได้ เพื่อรักษาสถานะในการดำรงตำแหน่งของตนไว้ จึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะถูกแทรกแซงในการสืบสวนสอบสวน และการให้ความเห็นทางคดี เมื่อพนักงานสอบสวน ไม่มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติ เช่นเดียวกับอัยการที่มีระเบียบการดำเนินคดีอาญาเป็นข้อกำหนดอย่างชัดเจน⁴⁸ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนขาดหลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการพิสูจน์ความผิดเท่าที่ควรจะเป็น

พนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจชาตินั้น ต้องรับภาระหน้าที่สำคัญหลายประการเนื่องจากประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทยนั้น มีแนวคิดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ที่ต่างกันไป ดังนั้นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจไทยจึงแตกต่างไปจากประเทศอื่น ซึ่งตามปกติแล้ว แต่ละประเทศจะมีแนวคิดที่ต่างกันไปตามประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ระบบการปกครอง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 จะพบว่าข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างถึง 7 ประการ ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญารักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นเพียงงานหนึ่งในจำนวนงานทั้งหมดซึ่งข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้บรรลุผลทุก ๆ ด้าน อีกทั้งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยตำแหน่งหน้าที่แล้วถือเป็นพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร การเข้าสู่ตำแหน่งหรือพ้นจาก

⁴⁸ กรมอัยการ , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34

ตำแหน่ง จะต้องได้รับการเห็นชอบจากผู้มีอำนาจทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี ครั้นเมื่อนำมาประมวลเทียบเคียงกับความมั่นคงหรือหลักประกันในตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เช่น อัยการสูงสุด ย่อมจะเห็นได้ว่าการถูกแทรกแซงทางการเมืองหรืออิทธิพลใด ๆ ย่อมมีความเป็นไปได้มาก การถูกแทรกแซงทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจจะมีกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1) การที่พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์และดำเนินคดีอาญาโดยรับนโยบายทางการเมือง โดยที่พนักงานสอบสวนเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารับคำร้องทุกข์ดำเนินคดี เริ่มต้นทำการสอบสวนคดี แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองได้ หากคดีความผิดเกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร หากแต่ในทางปฏิบัติแล้ว การรับคำร้องทุกข์และเริ่มต้นสอบสวนจะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรง ทั้งนี้เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทย ถึงแม้ผู้มีอำนาจทางการเมือง จะไม่ใช่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันว่านักการเมืองเหล่านี้มีอำนาจแฝงเหนืออำนาจข้าราชการประจำ จึงมีอิทธิพลในการชี้แนะให้พนักงานสอบสวน ที่เป็นข้าราชการประจำรับคำร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับผู้ที่เป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองกับตนเอง ส่วนนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ไม่มีอำนาจในการบริหารราชการ พนักงานสอบสวนอาจถูกร้องขอให้ระงับการดำเนินคดีไว้เสียก่อน ดังมีข้อครหาก่อนที่จะมีการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ว่าพนักงานสอบสวนละเลยที่จะดำเนินการสอบสวนเอาผิดกับนักการเมืองที่มีอำนาจเหนือตนอยู่ จะใส่ใจปฏิบัติการเอาจริงเอาเฉพาะคดีที่นักการเมืองฝ่ายบริการสั่งการหรือชี้แนะให้กระทำการสอบสวนตามความต้องการของฝ่ายตน อันเป็นการเลือกปฏิบัติและเมื่อสำนวนการสอบสวนส่งถึงพนักงานอัยการ ผู้ต้องหา มักจะขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ

2) พนักงานสอบสวนไม่เมืองศรัทธาคุ้มครองบริหารงานบุคคลและอยู่ในระบบราชการที่ถูกแทรกแซงทางการเมือง

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายระเบียบบริหารราชการในส่วนของการตำรวจแล้ว จะพบว่าพนักงานสอบสวน อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เช่นเดียวกับข้าราชการตำรวจทั่ว ๆ ไป แม้ว่าจะต้องดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะที่ต้องวางตัวเป็นกลางในการสอบสวนคดี โดยจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่มีอยู่จริงเพื่อให้คดีความผิดแจ่มกระจ่างขึ้นไปในทางที่จะทราบตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ ดังนั้นจะอยู่ในสถานะที่อาจจะถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย

4.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบาทที่ขัดกันของตำรวจกับพนักงานสอบสวน

ปัญหานี้มีสาเหตุมาจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน คือ การรักษาความเป็นกลางทางคดี การมีอิสระในการทำหน้าที่ค้นหาความจริงโดยตรงไปตรงมา ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนนั้น มีฐานะเป็นข้าราชการตำรวจที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอีกบทบาทหนึ่ง บางตำแหน่งหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนและหัวหน้าของตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปราม มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด โดยจะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบปฏิบัติงานอยู่ไว้ให้ได้ เพราะหากมีอาชญากรรมมาก ไม่สามารถรักษาสถานภาพอาชญากรรมไว้ได้ ก็จะส่งผลกระทบต่อดำเนินหน้าที่ของตน แนวคิดดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อพนักงานสอบสวนที่อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องเร่งรัดสืบสวนสอบสวนเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดและจับกุมตัวมาดำเนินคดีโดยเร็วและหลายกรณีมีการเร่งรัดจับกุมเพื่อหวังผลในเชิงการรักษาตำแหน่งไว้และเชิงเป็นผลงานการจับกุม โดยขาดการตระหนักถึงผลการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดในชั้นศาล การเร่งรัดสืบสวนสอบสวนจับกุม จึงกระทำไปในเชิงรักษา “ตำแหน่ง” มากกว่าที่จะกระทำไปเพื่อ “รักษาหน้าที่” ขาดการคำนึงถึงพยานหลักฐานที่จะลงโทษผู้ต้องหาเพราะเหตุหน้าที่ที่ขัดกันของการเป็นตำรวจกับพนักงานสอบสวนนี้เอง การทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนของผู้ที่เป็นพนักงานสอบสวน จึงกระทำไปโดยขาดภาวะวิสัย ผู้สืบสวนจับกุมและผู้สอบสวนที่เป็นบุคคลเดียวกันมีอคติต่อผู้ต้องหาทำนองเดียวกับระบบการไต่สวนคดีอาญาในสมัยก่อนรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะความผิดคดีมีผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง พนักงานสอบสวน เมื่อถูกอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง การรวบรวมพยานหลักฐานและการให้ความเห็นทางคดี จึงอาจแปรปรวนไปตามอำนาจทางการเมือง มากกว่าการค้นหาความจริงและพยานหลักฐานอย่างมีภาวะวิสัย ปราศจากอคติตามที่ควรจะเป็น