

ปัญหาสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการร่วมกันค้นหาความจริงในคดีอาญา
ชั้นก่อนฟ้องของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งนิติสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐจะเป็นไปในทางราบ กล่าวคือ องค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมมือกันค้นหาความจริง มิใช่ต่อสู้กัน อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนฟ้องร้องคดีไว้ในภาคเดียวกัน อันสะท้อนให้เห็นได้ว่าในชั้นก่อนฟ้อง องค์กรของรัฐผู้มีส่วนในการค้นหาความจริง กล่าวคือ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการต้องตระหนักถึงหลักดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานในคดี และนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม หากแต่ความเป็นจริง จากแนวทางปฏิบัติของทั้งสององค์กรดังกล่าว มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะกระทำการตามหน้าที่ของตนเท่านั้น มิได้ร่วมมือกันค้นหาความจริง เช่นเดียวกันกับระบบการดำเนินคดีสากลแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่ต่างฝ่ายต่างกำหนดระเบียบปฏิบัติใช้บังคับภายในองค์กรของตน จึงย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าระเบียบปฏิบัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องต้องกันกับหลักปฏิบัติหรือหลักกฎหมายจนอาจนำไปสู่ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องในที่สุด จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาสำคัญอันเกิดจากความสัมพันธ์ของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนในชั้นก่อนฟ้อง โดยสามารถจำแนกอธิบายได้ดังนี้

1. ปัญหาทั่วไปที่ส่งผลกระทบต่อ การสอบสวนอันเกิดจากบุคลากรของรัฐ

1.1 พนักงานสอบสวน

จากสาเหตุที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้น โดยปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วางหลักให้พนักงานอัยการสามารถเรียกพยานมาซักถามหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้ อันเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขข้อบกพร่องของพยานหลักฐานที่รวบรวมโดยพนักงานสอบสวน แล้วก็ตาม หากแต่การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวในปัจจุบันก็ยังไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ทุกราวไปสืบเนื่องจากปัญหาที่เกิดจากระบบและปัญหาที่ตัวบุคคลเองพนักงานสอบสวนที่เป็นปัจจัย

สำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้นหาความจริงในคดีอาญา ซึ่งผู้เขียนได้ค้นคว้าและรวบรวมทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติได้ดังนี้

ก. ลักษณะการทำงานของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา

การทำงานของพนักงานสอบสวนมีลักษณะคล้ายคลึงกับตำรวจทุกประเทศ¹ กล่าวคือ เป็นการกระทำฝ่ายเดียวและเป็นความลับ เพราะเป็นการรวบรวมทำความเข้าใจในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงขั้นต้นในลักษณะข้อมูลดิบ ฉะนั้น การสืบสวนและการสอบสวนจึงเป็นการกระทำเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบจากคู่ความฝ่ายตรงข้ามคงมีแต่พยานฝ่ายผู้เสียหาย และพยานหลักฐานอื่นๆ ที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาตามที่เห็นสมควรและถือเป็นความลับ โดยบุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าร่วมฟัง แม้กระทั่งทนายของผู้ต้องหา ยกเว้นการเข้าฟังการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหา² ในทางกลับกันกฎหมายได้บัญญัติให้การสอบสวนสามารถกระทำได้ในเวลา สถานที่ใดก็ได้³ พนักงานสอบสวนจึงไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าฟังการสอบสวน

จากลักษณะการทำงานของพนักงานสอบสวนดังกล่าว ผู้เขียนจึงเชื่อว่า พนักงานสอบสวนย่อมเกิดความเชื่อมั่นว่าพยานหลักฐานที่ตนเองรวบรวมมาโดยวิธีการดังกล่าวนั้นถูกต้องสมบูรณ์และเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ ซึ่งทางปฏิบัตินั้นจะเห็นได้ว่า คำให้การของผู้ต้องหาหรือแม้กระทั่งพยานฝ่ายที่ผู้ต้องหาอ้าง หรือพยานฝ่ายเดียวกับผู้ต้องหาที่ปรากฏในสำนวนคดีในแต่ละคดีนั้นพนักงานสอบสวนมักจะใช้ถ้อยคำในการให้เหตุผลในการทำความเข้าใจสรุปสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในแต่ละสำนวนว่า “เป็นคำให้การที่มีน้ำหนักน้อยไม่น่าเชื่อถือ” ซึ่งเห็นได้ว่า เป็นจุดบกพร่องของการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนที่ส่งผลให้พนักงานอัยการต้องมีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมอันเป็นการเพิ่มความยุ่งยากและเพิ่มขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม และแม้ว่าพนักงานสอบสวนจะไม่รวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหาดังกล่าว แต่ท้ายสุดแล้ว ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียก็มักจะร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการเพื่อให้พยานหลักฐานดังกล่าวปรากฏอยู่ในสำนวนในภายหลังนั่นเอง

¹ กุลพล พลวัน, “หลักการใช้ดุลพินิจทางอาญาของอัยการ,” รัชี 45 คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 54 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น.91.

² โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคสอง

³ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130.

ข. ทศนคติของพนักงานสอบสวนที่มีต่อผู้ต้องหาและประชาชน

ตำรวจส่วนใหญ่ได้รับการอบรมในลักษณะที่เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร โดยมักจะได้รับการอบรมให้มีวินัยและการเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา จึงทำให้บุคคลดังกล่าวมีลักษณะเชื่อฟังคำสั่งมากกว่าการใช้เหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่⁴ ฉะนั้น การปฏิบัติตามหน้าที่จึงอาจจะเกิดอคติกฎหมายได้ ถึงแม้กฎหมายจะห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานที่เกิดจากการล่อลวง ชูเชิญหรือให้สัญญาเพื่อให้ผู้ต้องหาให้การดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135 และ มาตรา 226 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า คำรับสารภาพหรือคำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนนั้น ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และหากไม่ปรากฏพยานหลักฐานดังกล่าว ศาลก็ถือว่าคำรับสารภาพที่เกิดจากความสมัครใจ สามารถรับฟังลงโทษจำเลยได้

จากปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่าโอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้บริสุทธิ์นั้นมีสูง เว้นเสียแต่ว่าพยานหลักฐานอื่นในคดีขัดแย้งกับคำให้การของคำรับสารภาพของผู้ต้องหา ดังเช่นที่ผู้เขียนพบเห็นว่ามีหลายสำนวนคดีที่ผู้ต้องหาคดีอาญาเสียดใจให้การรับสารภาพขณะถูกจับกุม แต่ผลการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์กลับปรากฏว่า ไม่พบสารเสพติดในตัวผู้ต้องหา ซึ่งจึงส่งผลให้ผู้ต้องหาพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะในเรื่องการสอบสวนที่มุ่งแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นหลัก และยึดถือหลักไม่ให้นำสืบพยานฝ่ายผู้ต้องหาเป็นหลักสำคัญนั้น ย่อมก่อให้เกิดพนักงานสอบสวนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อผู้ต้องหาในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาสิ่งคดีต่างๆ ที่ระเบียบข้อบังคับของตำรวจดังกล่าว ไม่ได้ถูกปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ค. ระบบบังคับบัญชาและปัจจัยภายนอก

สภาพสังคมปัจจุบันต้องยอมรับว่า ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมักหาทางหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลจากผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในสังคมให้ความช่วยเหลือ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และอำนาจการเมืองที่แปรเปลี่ยนไปแต่ละยุคสมัย เนื่องจากการเลื่อนชั้นหรือตำแหน่งในระบบข้าราชการไทย รวมทั้งพนักงานสอบสวนในฐานะข้าราชการตำรวจอยู่ภายใต้ระบบ “อุปถัมภ์” มากกว่าระบบ “คุณธรรม” นอกจากนี้ ยังมีระบบส่งส่วยให้กับเจ้านายหรือการวิ่งเต้นเพื่อตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น และมีการเอาการึกในการเอาใจใส่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากกว่าการทำงาน

⁴ ณรงค์ ใจหาญ, “มาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 4, (ธันวาคม 2537), น.878.

ให้สัมฤทธิ์ผลไปในทางที่ถูกต้อง ซึ่งหากพนักงานสอบสวนคนใดไม่สามารถทนต่อสภาพบังคับดังกล่าวได้ จนต้องทำความต้องการและแบบแผนของระบบ ก็ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งฝ่าฝืนต่อความชอบธรรมของกฎหมาย⁵ ทั้งนี้ในเรื่องการสอบสวนความผิดอาญาที่เกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ก็ตาม ย่อมไม่อาจรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยสมบูรณ์และบรรลุตามแนวทางการสอบสวนที่ถูกต้องได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะสังเกตว่า หากสำนวนคดีที่มีคู่ความเป็นบุคคลผู้มีอำนาจหรือมีชื่อเสียง หรือเป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบธุรกิจที่หมิ่นเหม่ต่อการกระทำความผิดกฎหมาย เช่น ธุรกิจสถานบันเทิงหรือสถานอาบอบนวดก็ตาม จะพบว่าพยานหลักฐานที่ถูกรวบรวมโดยพนักงานสอบสวนนั้นมักไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือแม้ภายหลังพนักงานอัยการจะมีคำสั่งสอบสวนเพิ่มเติมก็ตาม แต่ก็ไม่น่าจะมั่นใจได้ว่าพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่พนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม และส่งคืนมายังพนักงานอัยการในกำหนดระยะเวลาที่ไม่กระทบต่อการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งทางปฏิบัติมีพนักงานสอบสวนจำนวนไม่น้อยที่ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมให้แก่พนักงานอัยการล่าช้าจนต้องถูกผู้บังคับบัญชาสั่งพิจารณาข้อบกพร่องในภายหลัง

ง. คุณภาพของพนักงานสอบสวน

การสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้น แม้จะเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องร้อง (pre-trial- stage) ก็ทำโดยพนักงานสอบสวนซึ่งมีภาระหน้าที่ต่างๆ อย่างมาก อันอาจทำให้เกิดความไม่รอบคอบ นอกจากนี้ในส่วนของนิติการศึกษาของพนักงานสอบสวนในปัจจุบันมีทั้งวุฒิรัฐศาสตรบัณฑิตและนิติศาสตรบัณฑิต ซึ่งเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนในประเทศไทยมีทั้งผู้ที่ศึกษากฎหมายโดยตรงและผู้ที่ไม่ได้ศึกษากฎหมายโดยตรง และแม้กระทั่งพนักงานสอบสวนจะสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตก็ตาม แต่โดยเหตุที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญามีได้ใช้เฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น หากแต่ยังมีพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ ซึ่งพนักงานสอบสวนไม่อาจมีความชำนาญทางด้านกฎหมายได้ หากไม่มีความพยายามค้นคว้าและศึกษากฎหมายอย่างต่อเนื่อง⁶

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนโดยไม่อาจทราบถึงความสำคัญของพยานหลักฐานในคดีว่าควรประกอบด้วยอะไรบ้าง และสำหรับความแม่นยำในตัวบทกฎหมายนั้น ทางปฏิบัติพบอยู่อย่างสม่ำเสมอว่า พนักงานสอบสวนมักปรับบท

⁵ เพ็งอ้าง, น.880.

⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ", ดุลพินิจ, เล่ม 4 ปี 41, (ตุลาคม – ธันวาคม 2539) , น.9.

กฎหมายผิด อันส่งผลให้ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาต้องยุติลงโดยเฉพาะหากพบว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งไม่อาจฟ้องคดีกับผู้ต้องหาได้ภายในอายุความ และจากปัญหาการขาดความชำนาญในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั่นเองที่ทำให้การระสำคัญในการแก้ไขบกพร่องของจำนวนคดีตกเป็นภาระของพนักงานอัยการซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาจำนวนสังคดี โดยที่พยานหลักฐานในคดีไม่มีความสมบูรณ์จนต้องสั่งการสอบสวนเพิ่มเติม อันส่งผลให้ขั้นตอนการสังคดีของพนักงานอัยการยืดเยื้อออกไป เป็นเหตุให้กระทบต่อเสรีภาพของผู้ต้องหา การบรรเทาผลเสียแก่ผู้เสียหายโดยตรง

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ โดยเหตุที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดี มีเพียงพนักงานสอบสวนเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่กลับพบว่าอำนาจอิสระของพนักงานสอบสวนดังกล่าว หากได้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกแต่อย่างใด ถ้าจะมีก็จะมาจาก การใช้อำนาจในสายบังคับบัญชาด้วยตนเองเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น ทำให้การสอบสวนคดีอาญาขาดประสิทธิภาพ และแม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 241 วรรคสอง และวรรคสาม ให้ผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำ รวมถึงการตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การในชั้นสอบสวน ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเป็นการควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการใช้อำนาจเพื่อการตรวจสอบหรือควบคุมในตัวบุคคลที่ทำการสอบสวนเท่านั้น โดยที่ระบบการสอบสวนก็ยังให้องค์กรตำรวจแต่ผู้เดียวเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวน ฉะนั้นการที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบและควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ควรที่จะให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมเข้ามามตรวจสอบและควบคุม เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลที่ทำหน้าที่สอบสวนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้⁷

1.2 พนักงานอัยการ

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3 จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งนิติสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐจะเป็นไปในทางราบ คือ องค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กัน โดยพนักงานอัยการเองก็คือ เป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทในการแสวงหาความจริงทั้งในกระบวนการพิจารณาชั้นก่อนฟ้องคดี และการพิจารณาคดีใน

⁷ เอกรินทร์ หนูนุกัถ์, “การกลั่นกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต), น. 80-81.

ชั้นศาล ซึ่งในชั้นก่อนฟ้องคดีแม้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการสอบสวนคดีตั้งแต่แรกก็ตาม แต่ก็ มีอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม อีกทั้งสามารถสั่งคดีได้ตามดุลพินิจของตน ตามหลักการ ดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ หากแต่ปัจจุบันยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการดำเนินคดีของ พนักงานอัยการดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ตลอดจนการสั่งสอบสวน เพิ่มเติมในแต่ละคดี รายละเอียดดังนี้

ก. บทบาทของพนักงานอัยการในระบบกล่าวหา

ปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการค้นหาความจริง โดยทั่วไป มักเข้าใจว่าพนักงานอัยการเป็นปรปักษ์กับจำเลยหรือผู้ต้องหา กล่าวคือ เป็นผู้กล่าวหาฝ่ายหนึ่งและผู้ ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะต้องสู้กันในเรื่องคดีทุกรูปแบบโดยมีศาลวางตนเป็นกลางอันมีลักษณะนิติ สัมพันธ์ของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ โจทก์ จำเลยและศาล ซึ่งเป็นผู้ตัดสินทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนตามระบบ คอมมอนลอว์ ซึ่งฐานะของอัยการตามระบบอัยการสากลจะเป็นโจทก์ทางแบบพิธีเท่านั้น มิใช่เป็น โจทก์ในเนื้อหา กล่าวคือ พนักงานอัยการจะเป็นคู่แข่งกับจำเลยไม่ได้ เพราะพนักงานอัยการมิได้มี หน้าที่เพียงคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาใน คดี เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมด้วย⁸

สำหรับหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีว่าเห็นควรฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น เป็นอำนาจกึ่งตุลาการดังเช่น ตุลาการหรือศาลที่ต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย โดยให้โอกาสคู่ความในการต่อสู้คดีอย่าง เต็มที่ พนักงานอัยการจึงต้องวางตัวเป็นกลางและเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาแสดง พยานหลักฐาน โดยไม่ควรเชื่อตั้งแต่ได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนว่าผู้ต้องหาเป็น ผู้กระทำความผิดตามที่พนักงานสอบสวนได้เสนอความเห็นมา กล่าวคือ พนักงานอัยการต้องไม่คิดว่า ตนเองเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำความผิด โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก (Action Role) แสวงหา พยานหลักฐานต้องค้นหาความจริง ไม่เพียงแต่คิดว่า เมื่อฟ้องคดีแล้ว ปล่อยให้ศาลเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่ง จากการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการพบว่า มักจะกล่าวเฉพาะสิ่งที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความ ผิด ปล่อยให้การแสดงสิ่งที่เป็นคนแก่จำเลยเป็นหน้าที่ของจำเลยในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาเหมือนกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยคิดว่าเป็นโจทก์ฟ้องร้องอันเป็นการยึดติดอยู่ในระบบกล่าวหา จนพนักงานอัยการบางคนมุ่งมั่นแต่จะทำให้จำเลยถูกพิพากษาลงโทษจำคุกมากกว่าค้นหาความจริง ว่าการกระทำความผิดหรือมีการกระทำโดยจำเลยหรือไม่อย่างไร

⁸ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

จากทัศนคติของพนักงานอัยการที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินคดีระบบกล่าวหาดังกล่าวจึงส่งผลให้พนักงานอัยการไม่พยายามที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการสั่งคดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา ซึ่งหากผู้ต้องหามีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติของพนักงานอัยการและระบบการดำเนินคดีอาญา สามารถที่จะอุดช่องว่างพฤติกรรมของพนักงานอัยการดังกล่าวได้โดยการร้องขอความเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่การเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอีกด้านหนึ่งที่ไม่ปรากฏในสำนวนคดีที่พนักงานอัยการรับมาจากพนักงานสอบสวน ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบอยู่เสมอว่าในกรณีนี้ที่พนักงานอัยการได้สั่งฟ้องคดีตามหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนในตอนแรก หากผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียร้องขอความเป็นธรรม เพื่อให้พนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือได้แนบพยานหลักฐานสำคัญส่งมาให้พนักงานอัยการเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาสั่งคดีพนักงานอัยการผู้เคยสั่งฟ้องในตอนแรก พนักงานอัยการก็อาจกลับคำสั่งของตนโดยสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ในภายหลัง ฉะนั้นทัศนคติของพนักงานอัยการจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมของผู้ต้องหาในคดี

ข. การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี

พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมา ถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาเป็นพยานหลักฐานที่ได้มานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นผลร้ายต่อผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ไม่ควรอ้างเป็นพยาน โดยพนักงานอัยการ อาจตรวจสอบพบจากการพิจารณาอ่านสำนวนการสอบสวน ซึ่งเมื่อพบก็ไม่ควรระบุในบัญชีพยาน แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่พบระหว่างการอ่านสำนวนการสอบสวน จนกระทั่งมีคำสั่งฟ้องจำเลยต่อศาล พนักงานอัยการก็ควรตัดพยานที่ไม่ชอบ โดยไม่ควรนำพยานขึ้นสู่ศาล เห็นได้ว่าพนักงานอัยการต้องชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่างๆ ก่อน และต้องกล้าที่จะสั่งไม่ฟ้อง หากเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ มิใช่สั่งฟ้องเพียงเพื่อให้ศาลตัดสินโดยอัตโนมัติเสมอไป

สำหรับการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น แม้ในคดีปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดก็ตาม แต่โดยเหตุที่พนักงานอัยการถือหลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ฉะนั้นพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องแม้กระทั่งมีพยานหลักฐานในคดีพอฟ้องก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น อัยการสูงสุดได้ชี้ขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เป็นผู้กระทำความผิด แต่มีเหตุอันควรไม่ฟ้องมาแล้วหลายเรื่อง

อย่างไรก็ตามโดยหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของรัฐรวมทั้งพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัด สำหรับกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับที่บัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวนั้น ย่อมไม่เป็นการยากที่จะพิจารณาว่าการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตาม

ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายดังกล่าวนั้นถูกต้องหรือไม่ แต่หากเป็นระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ เจ้าพนักงานรวมทั้งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ารวมถึง การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนตลอดจนการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม และการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วยแล้วนั้น ย่อมเป็นการยากในการที่จะพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมส่งผลให้การที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน โดยมักจะไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติม เนื่องจากเกรงว่าอาจถูกกล่าวหาว่ามีส่วนได้เสียในคดี หรือในทางกลับกัน สำหรับกรณีที่พนักงานอัยการกล้าตัดสินใจที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อส่งผลต่อการสั่งคดีของพนักงานอัยการไปในทางหนึ่งทางใด ก็อาจทำไปเพื่อประโยชน์ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะและไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า พนักงานอัยการได้สั่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบหรือไม่⁹ เนื่องจากระบบตรวจสอบ ควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา หรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกก็ดี มิได้เป็นการตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการในสำนวนคดีนั้นชอบหรือไม่อย่างไร

ค. ระบบบังคับบัญชา

การตรวจพิจารณาสำนวนและใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตามลำดับชั้น ดังที่วางหลักไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 50 – 53 ดังนี้

ข้อ 50 (ผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี)

การออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น ส่วนการลงนามในคำฟ้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เว้นแต่กรณีจำเป็นและเร่งด่วนให้พนักงานอัยการผู้มีอาวุโสถัดลงมาที่มีอำนาจลงนามในคำฟ้อง

ในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี ให้หัวหน้าคณะทำงานหรือผู้ที่คณะทำงานมอบหมายเป็นผู้ลงนามในคำฟ้อง

ข้อ 51 (อำนาจหน้าที่ของอัยการชั้น 5 และชั้น 6)

อัยการชั้น 5 และอัยการชั้น 6 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ

⁹ ชาญ ลิมประเสริฐ, "การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่กับความรับผิดชอบทางอาญา," วารสารอัยการ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 235, (พฤศจิกายน 2540), น.52.

และเมื่อส่งคดีแล้ว ให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ กรณีมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่งพร้อมด้วยร่างคำฟ้อง สำหรับกรณีมีคำสั่งให้รับแก้ต่างคดีอาญา หากต้องยื่นคำให้การให้เสนอร่างคำให้การด้วย

การเสนอเพื่อทราบ ให้เสนอก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น

กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ไม่อาจเสนอเพื่อทราบก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ เช่น คดีจะขาดอายุความฟ้องร้อง หรือเหตุอื่นที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย ให้เสนอเพื่อทราบภายหลังยื่นคำฟ้องหรือคำให้การโดยเร็ว

ข้อ 52 (อำนาจหน้าที่ของอัยการชั้น 1 ถึงชั้น 4)

อัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นมีอัตราโทษแต่ละฐานความผิดจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่ถึงสองหมื่นบาท ให้มีอำนาจสั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที และให้นำความในข้อ 51 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อัยการชั้น 2 อัยการชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอผู้ก่ลั่นกรองงาน เพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง

สำนวนคดีปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ถ้าเห็นควรสั่งฟ้องให้เสนอร่างคำฟ้องด้วย

สำนวนคดีดังต่อไปนี้ หากมีข้อคดีที่เห็นควรมีคำสั่งไม่ขอรับของกลาง และคดีที่มีความสำคัญตามข้อ 53 ให้ผู้ก่ลั่นกรองงานพิจารณาสั่งคดีไปได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ได้แก่

(1) สำนวนคดีฟ้องด้วยวจา

(2) สำนวนคดีปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา

(ก) คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ซึ่งพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนและผู้ก่ลั่นกรองงานเห็นควรสั่งฟ้อง

(ข) คดีที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบ ในกรณีเห็นว่าการเปรียบเทียบชอบ

(3) สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เฉพาะกรณีสั่งให้งดการสอบสวน

กรณีที่จะมอบหมายให้มีผู้ก่ลั่นกรองงานมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ให้หัวหน้าพนักงานอัยการมอบหมายพนักงานอัยการ โดยคำนึงถึงลำดับอาวุโสและความเหมาะสม แล้วรายงานให้อธิบดีทราบ

ในการส่งจ่ายสำนวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการระบุชื่อผู้ก่ลั่นกรองงานในการส่งจ่ายสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการด้วย

อัยการชั้น 1 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งจ่ายสำนวนคดีที่เหมาะสมกับสถานภาพ โดยระบุชื่อพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นผู้ร่วมตรวจสำนวนด้วย ทั้งนี้ เมื่ออัยการชั้น 1 ตรวจสำนวนแล้ว ให้ทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

ข้อ 53 (การพิจารณาคดีสำคัญ)

คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่จะประชาชนสนใจ หรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายและปราบปรามเป็นพิเศษ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งให้ทราบเพื่อถือปฏิบัติในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือบางข้อหา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีมีคำสั่งประการใดตามนั้น

ด้วยเหตุนี้เห็นได้ว่าพนักงานอัยการก็ยังคงอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา เนื่องจากถือเป็นข้าราชการพลเรือน ฉะนั้นอาจมีข้อจำกัดในเรื่องความอิสระในการตัดสินใจในการสั่งคดี เนื่องจากอาจถูกครอบงำจากผู้บังคับบัญชาให้สั่งคดีบิดเบือนไปทางอื่นได้ไม่ต่างกับระบบบังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด

2. ปัญหาที่เกิดจากการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวน แต่ในต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 เห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเองและเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด โดยมีการกำหนดให้อัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งทำให้อัยการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เข้าไปค้นหาความจริงในทางคดีตั้งแต่ต้น จึงสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้

จึงเห็นได้ว่า ในต่างประเทศนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่มากกว่าพนักงานอัยการไทย ซึ่งไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา และไม่ใช่ว่าผู้ควบคุมสำนวนการสอบสวนตั้งแต่ต้น โดยทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางและทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเท่านั้น ซึ่งขัดต่อเหตุผลในทางตรรกวิทยา (logic) เพราะเหตุที่ผู้ตัดสินใจจะต้องแสวงหาข้อมูลในการตัดสินใจด้วยตนเอง มิใช่ตัดสินใจโดยฟังจากคำบอกเล่าของพนักงานสอบสวนซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าถูกต้อง หรือมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ และแม้ว่าพนักงานอัยการจะสามารถสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้พยานหลักฐานประกอบการพิจารณาก็ตาม แต่ก็ยังพบปัญหาอุปสรรคซึ่งเกิดจากการที่ระบบดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย แยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องจากกัน โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบาทของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนการสอบสวนเสนอมายังอัยการ พยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมสอบสวนมาอัยการไม่มีโอกาสแม้จะเห็นหน้าหรือพูดคุย อัยการทำได้เพียงอ่านคำให้การที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้น ซึ่งไม่สามารถรู้ได้ว่าจริงหรือเท็จอย่างไร ถ้าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้นมายืนยันว่าผู้ต้องหากระทำความผิด และผู้ต้องหาให้การรับสารภาพซึ่งด้วยความจริงอาจถูกทำร้ายหรือถูกบังคับขู่เข็ญต่างๆ อัยการจึงไม่มีโอกาสทราบถึงเรื่องในการสอบสวน ก็สามารถกระทำได้ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาใกล้เวลาครบฝากขัง คือสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องเสียเวลา เสียเสรีภาพ เสียโอกาสต่างๆ ทางสังคมและเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี สุดท้ายเมื่อศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิดหรือกว่าจะรู้ว่าดำเนินคดีผิดตัวระยะเวลาล่วงเลยมานานมากไม่มีทางชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ในกรณีที่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว และผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนไม่ยอมสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา อัยการก็มีอำนาจและมีภาวะวิสัยที่จะเข้าไปค้นหาความจริงเพิ่มเติมจากเดิมได้เพราะมีระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนสอบสวน โดยสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ในทางปฏิบัติจึงมีหลายคดีที่อัยการลงไปค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานทั้งหมดและมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องหาได้อย่างเต็มที่กว่าที่เป็นสำนวนประเภทไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวนและแม้จะมาร้องขอความเป็นธรรมในชั้นอัยการ อัยการบางท่านไม่กล้าสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เนื่องจากใกล้ระยะเวลาครบฝากขังครั้งสุดท้าย กลัวว่าผู้ต้องหาจะหลุดจากอำนาจศาลและไม่สามารถติดตามตัวมาฟ้องได้ อีกทั้งกลัวว่าจะต้องรับผิดชอบในคดี ดังนั้นถ้าสั่งฟ้องให้ผู้ต้องหาไปต่อสู้คดีเองในชั้นศาลจะดีกว่าที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่แบบไม่มีความเป็นภาวะวิสัยและไม่เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เมื่ออัยการตรวจสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้ว เห็นว่ามีผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิดในสำนวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมานั้นอีก อัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อหากับบุคคลนั้นได้ อัยการทำได้เพียงแนะนำเท่านั้น เนื่องจากอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน อัยการจึงสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ เฉพาะผู้ต้องหาในคดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนมาแล้วแต่ไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์เท่านั้น ทำให้อัยการในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยไม่อาจกระทำหน้าที่ได้เต็มที่

จากบทบาทของอัยการที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบสำนวนและฟ้องคดีจึงทำให้อัยการไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือเริ่มให้มีการสอบสวนคดีเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนรายการผลการสอบสวนคดีที่สำคัญๆ หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากทางกฎหมาย หรือคดีที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานกระทำความผิดทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ฯลฯ แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีมาตรการให้อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและเรียกพยานมาเพื่อซักถามได้ ก็เป็นเพียงมาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังจึงทำให้ในคดีที่มีความสลับซับซ้อนบางคดี พนักงานสอบสวนอาจวางรูปคดีผิดทางและพยานหลักฐานบางชิ้นอาจสูญหาย เนื่องจากพนักงานสอบสวนละเอียดไม่ได้รวบรวมเข้ามาแต่แรก

2.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

ในทางปฏิบัติ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นลงก็จะเสนอสำนวนพร้อมความเห็นมายังอัยการ โดยเข้าใจว่าเมื่อส่งสำนวนให้แก่อัยการแล้วหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นอันยุติลงด้วย ครั้นอัยการส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้นดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนจะให้ความสำคัญกับคดีนั้นเป็นอันดับรองลงไปจากคดีอื่นที่ทำการสอบสวนยังไม่เสร็จและบางครั้งการที่พนักงานสอบสวนเดิมย้ายไปประจำที่อื่น มีผลทำให้ผู้รับผิดชอบสำนวนคนใหม่ไม่รู้เรื่องเดิมมาแต่ต้น¹⁰ ก่อให้เกิดความยากลำบากในการสอบสวนเพิ่มเติมในบางประเด็นที่อัยการต้องการเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี ซึ่งเคยปรากฏอยู่เสมอว่าอัยการต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำอีก เนื่องจากผลของการสอบสวนเพิ่มเติมยังไม่ครบถ้วนตามทัศนะของอัยการ และอัยการก็มีอำนาจเพียงการใช้ดุลพินิจว่าพยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่เท่านั้น อัยการจะสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเองไม่ได้ ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ จึงเกิดการล่าช้าในการดำเนินคดีต่อไปของอัยการ

¹⁰ โกเมน ภัทรภิรมย์, "เผยเหตุ...ตั้งอำนาจสอบสวนจากมือตำรวจสู่อัยการ," มติชน

นอกจากนี้ การที่มาตรา 87¹¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้อำนาจในการขอให้ศาลออกหมายซึ่งผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนร่วมกัน โดยพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้เริ่มใช้ระยะเวลาดังกล่าวก่อน ขึ้นอยู่กับประเภทของคดี กล่าวคือ หากคดีมีโทษปานกลาง เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ ศาลมีอำนาจออกหมายซึ่งผู้ต้องหาไว้รวมแล้วไม่เกิน 48 วัน หากเป็นคดีอุกฉกรรจ์ เช่น ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนา ปล้นทรัพย์ชิงทรัพย์ ฯลฯ ศาลมีอำนาจออกหมายซึ่งผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนรวมแล้วไม่เกิน 84 วัน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบอยู่เสมอว่า พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยเหลือระยะเวลาการขอให้ศาลออกหมายซึ่งผู้ต้องหาไว้เพียงเล็กน้อย ส่งผลให้พนักงานอัยการต้องรีบส่งคดีไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดี และเพราะเหตุดังกล่าวนี้เอง

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติว่า

“ในกรณีความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การ และที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวและมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดีให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 83 เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายซึ่งผู้ต้องหานั้นไว้ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคิดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำความผิดโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งซึ่งได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกิดเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งซึ่งหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวันและรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งซึ่งหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน

ในกรณีตามวรรคหนึ่งเมื่อศาลสั่งซึ่งครบสี่สิบแปดวันแล้ว หากพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอซึ่งต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะสั่งซึ่งต่อไปได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็น และนำพยานหลักฐานมาให้ศาลได้สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล...”

ที่ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถส่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ แม้จะพบว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดียังมีความไม่สมบูรณ์อยู่ก็ตาม เพราะหากว่าพนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหาไม่ทันภายในระยะเวลาฝากขังที่เหลือจากระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วนั้น ศาลก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา ซึ่งส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ต้องหาอาจหลบหนีไปได้ ในทางกลับกัน หากพนักงานอัยการตัดสินใจพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาไปตามพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมมาโดยที่ปรากฏว่าพยานหลักฐานดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ก็จะมีผลกระทบต่อความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยอาจเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องคดีได้ในภายหลัง¹²

3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบัญญัติกฎหมาย

จากที่กล่าวมาในตอนต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะการทำงานของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตน แยกขาดจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและมีความเห็นในสำนวนคดี ก็จะหมดหน้าที่โดยพนักงานอัยการต้องเข้ามารับช่วงต่อในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป หากได้มีการประสานกันหรือมีระบบบังคับบัญชาเป็นตัวเชื่อมโยงให้การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายให้ลุล่วงไปด้วยดีแต่อย่างใด ฉะนั้นเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการทำงาน และการใช้อำนาจในการดำเนินการสอบสวนตลอดจนฟ้องร้องคดี โดยที่องค์กรทั้งสองฝ่ายต้องร่วมมือกัน จึงย่อมเกิดอุปสรรคขึ้นดังเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

โดยเหตุที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติให้การสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวนเป็นไปตามคำสั่งของพนักงานอัยการ เนื่องจากอำนาจสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยนั้นแยกจากกัน ไม่เหมือนดังต่างประเทศที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 ส่งผลให้ทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต่างมีหน้าที่รับผิดชอบของตน โดยพนักงานสอบสวนก็จะรวบรวมพยานหลักฐานและมีความเห็นทางคดีส่งไปพร้อมสำนวนคดีให้แก่พนักงานอัยการ ส่วนพนักงานอัยการก็จะพิจารณาพยานหลักฐานที่รวบรวมโดยพนักงานสอบสวน และสั่งคดีไปตามอำนาจของตน อันเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมของพนักงานอัยการ และโดยเหตุที่ การส่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้นพนักงานอัยการไม่สามารถทำการ

¹² กุลพล พลวัน, แล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.96.

สอบสวนเองได้ โดยต้องขอความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนดำเนินการดังกล่าวและจึงเกิดปัญหาตามมามากมายดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 4.2 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน และถือเป็นปัญหาที่มีต้นเหตุมาจากการที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะไม่กล่าวซ้ำถึงปัญหาดังกล่าวอีก แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในการส่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการผ่านทางพนักงานสอบสวนอีกหลายประการ ดังจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

ก. ความล่าช้าในการส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติม

ปัญหาดังกล่าวนี้นี้สืบเนื่องมาจากการที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมแต่พนักงานสอบสวนไม่ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมให้แก่พนักงานอัยการภายในกำหนด อันมีสาเหตุมาจากพนักงานสอบสวนไม่สามารถติดตามพยานได้ หรืออาจเป็นเพราะพนักงานสอบสวนมีงานล้นมือจนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ หรือเพราะเหตุที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวก็ตามถือเป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการปฏิบัติมักพบว่าพนักงานอัยการต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมหลายครั้งในแต่ละสำนวนคดี จนท้ายที่สุดพนักงานอัยการก็มักจะหาทางแก้ไข โดยส่งคดีไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดี และไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความฝ่ายที่ต้องเสียหายจากความล่าช้าจากการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 27 ได้กำหนดไว้ว่า

“ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวน หรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวน อันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรง หรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณี”

จากระเบียบดังกล่าว เห็นได้ว่า สามารถแก้ไขปัญหามาจากการที่พนักงานสอบสวนไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานอัยการในการส่งผลการสอบสวนได้ระดับหนึ่ง หากแต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการก็ไม่ได้ใช้ระเบียบดังกล่าวแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยหากเห็นว่าพนักงานสอบสวนไม่ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมคืนมา พนักงานอัยการก็จะส่งหนังสือเตือนหลายๆ ครั้ง จนกระทั่งเห็นว่า

นานเกินไปและอาจไม่ได้รับผลการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งคดีไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน

แต่กระนั้นก็ตามหากสำนวนที่ล่าช้าดังกล่าวนั้น พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในเวลาต่อมาและเป็นคดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเข้ามามีบทบาทในการทำความเข้าใจในสำนวนดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถพบเห็นความบกพร่องดังกล่าวของพนักงานสอบสวน ก็สามารถสั่งการใดๆ เพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ ในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่ก็ก็เป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากพนักงานอัยการ มีอำนาจควบคุมสั่งการให้พนักงานสอบสวนในการสอบสวนเพิ่มเติมในระยะเวลาที่กำหนด จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องซึ่งผู้เขียนจะเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

ข. ปัญหาการเรียกพยานมาซักถาม

การเรียกพยานมาซักถาม เป็นอำนาจส่วนหนึ่งของพนักงานอัยการทำนองเดียวกันกับการสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (2) (ก) ซึ่งวางหลักว่าพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาเพื่อซักถามต่อไปโดยพนักงานจะนำมาตรการเรียกพยานมาซักถามเมื่อเห็นสมควรหรือเมื่อผู้ต้องหา หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควรว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจ หรือให้การขัดต่อความเป็นจริง หรือเมื่อมีเหตุอื่นที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่ากรณีที่พยานจะได้รับความขัดแย้งและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนเรียกพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 70

ตามปกติอัยการไม่นิยมใช้ให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้ซักถาม เพราะอาจแสดงถึงความไม่ไว้วางใจหรือข้อใจประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในการประสานงานและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาว่าอัยการซักถามพยานเพื่อบิดเบือนรูปคดี แต่บางคดีอัยการมีความจำเป็นจะต้องให้พนักงานสอบสวนนำพยานมาให้อัยการซักถามเองเช่น ในคดีที่มีความยุ่งยาก หรือสลับซับซ้อนอย่างคดียักยอก ฉ้อโกง ความผิดเกี่ยวกับธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับ

กฎหมายแพ่ง ซึ่งมีประเด็นจะต้องซักถามมาก และพนักงานสอบสวนส่วนมากไม่มีความชำนาญใน ความผิดประเภทนี้¹³

นอกจากนี้ โดยเหตุที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีใดคดีหนึ่งโดยกำหนดเป้าหมาย หรือทิศทางการสอบสวนในทางใดแล้ว ก็มักจะยึดถือปฏิบัติไปในทางนั้น ฉะนั้นหากพนักงานอัยการ สั่งให้สอบสวนไปในทิศทางอื่น อาจเกิดปัญหาอุปสรรคโดยพนักงานสอบสวนอาจไม่เต็มใจสอบสวน เพิ่มเติม เป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีความจำเป็นต้องให้พนักงานสอบสวนนำตัวพยานมาพบเพื่อ สอบปากคำโดยตรง

อย่างไรก็ดี การที่อัยการเรียกพยานมาทำการซักถามด้วยตนเองนี้ บางครั้งทำให้อัยการได้ ข้อเท็จจริงที่ตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาและเป็นสาระสำคัญแก่คดีอันเป็น เหตุสำคัญที่อัยการจะวินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งไม่เข้าใจกัน โดย พนักงานสอบสวนอาจเข้าใจว่าอัยการเลือกจดเอาตามใจชอบและพยายามเปลี่ยนรูปคดีไปตามที่ตน ต้องการ

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องของความล่าช้าในการส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมและ ปัญหาการเรียกพยานมาซักถามดังกล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นอีก กล่าวคือ

เคยปรากฏคดีที่กรมตำรวจเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยมิได้แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ ต่อมาพนักงานอัยการได้สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยให้สอบปากคำผู้ต้องหา ดังกล่าว แต่กรมตำรวจไม่ประสงค์จะสอบปากคำ จึงทำหนังสือหารือไปยังอัยการ ซึ่งกรมอัยการได้ ยืนยันชัดเจนว่า การที่พนักงานอัยการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม¹⁴ จึงเป็นที่มาของปัญหาว่ากรณีดังกล่าวพนักงานอัยการ สามารถสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วได้ให้เหตุผลประกอบความเห็น¹⁵

1. การสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมจะเป็นประโยชน์ในการสั่งไม่ ฟ้องหรือสั่งฟ้องแต่การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบปากคำผู้ต้องหาซึ่งตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/4 วางหลักไว้ว่า ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะไม่ให้การก็ได้ ฉะนั้น หากผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การ การสอบปากคำผู้ต้องหาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการสั่งไม่ฟ้องหรือฟ้องของ

¹³ เข้มชัย ชุตินวงศ์, การบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2527), น.319.

¹⁴ สุชาติ ไตรประสิทธิ์, "อำนาจของอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม," อัยการนิเทศ, 54 (2535), น.30.

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น.32-35.

พนักงานอัยการแต่อย่างใด และแม้ผู้ต้องหาจะยอมให้การก็ถือเป็นคำให้การของผู้ต้องหาเท่านั้นไม่ใช่คำให้การของพยานในชั้นสอบสวนที่จะนำมาวินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

2. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 นั้น หากพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมความเห็นไปยังอัยการ แสดงว่า แม้ยังไม่ได้สอบปากคำผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจทำความเห็นได้ เพราะหากพนักงานอัยการสั่งฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคหนึ่ง (1) ก็บัญญัติให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาเพื่อฟ้อง ซึ่งในกรณีดังกล่าวพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามมาตรา 134 คือ แจ้งข้อหาให้ทราบ และพนักงานสอบสวนก็ต้องสอบปากคำผู้ต้องหาอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม กรมอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยโดยให้เหตุผล สรุปความได้ดังนี้¹⁶

1. การสั่งการให้สอบสวนเพิ่มเติมตาม มาตรา 143 วรรคสอง (ก) เป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่งตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม

2. การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่ง เพราะเห็นว่า หลักฐานตามสำนวนไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และการสอบปากคำผู้ต้องหาถือเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง ส่วนการที่ผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การ เป็นเรื่องที่ผู้ต้องหาสละประโยชน์ที่ให้ข้อเท็จจริง

3. การพิจารณาสำนวน กรมอัยการได้ยึดถือและกำหนดให้ฟังความทุกฝ่าย อันถือเป็นพื้นฐานความยุติธรรม

4. การตีความให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องก่อน แล้วจึงแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้องถือว่าไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาพิสูจน์ความบริสุทธิ์

ต่อมาปัญหาดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นคำถาม ในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ.2548 ข้อ 4 โดยมีธงคำตอบว่า

"เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังไม่พอที่จะวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ พนักงานอัยการมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อส่งต่อไปได้ แต่การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวนายสอง ผู้ต้องหา มาซักถามนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) เนื่องจากนายสองมีฐานะเป็นผู้ต้องหา มิได้มีฐานะเป็นพยานบุคคล ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวมา ให้ซักถามได้..."

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น.40-42.

จากธำมรงค์คำตอบดังกล่าวเห็นได้ว่า เป็นไปตามเหตุผลที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ แต่สำหรับความเห็นของผู้เขียนนั้น เห็นว่าการที่พนักงานอัยการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือเรียกผู้ต้องหามาให้ปากคำ ในกรณีดังกล่าวไม่น่าจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสมอไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาหลักฐานแล้วเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้อง พนักงานอัยการก็ไม่จำเป็นต้องสอบสวนเพิ่มเติม หรือเรียกผู้ต้องหามาให้ปากคำอีก เนื่องจากทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี โดยไม่เกิดประโยชน์ต่อรูปคดีแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการวินิจฉัยหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนแล้วเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการควรที่จะมีอำนาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกผู้ต้องหาให้การด้วยเหตุผลดังนี้

1. การดำเนินคดีในประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ฉะนั้น ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี จึงมีสิทธิต่างๆ ที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อเขาจะได้ทราบข้อกล่าวหา และแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตาม “หลักฟังความทุกฝ่าย”¹⁷

2. หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดี โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาให้การก็เท่ากับว่า ผู้ต้องหาถูกปรักปรำว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริง ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด...”

นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาอีกว่า พนักงานอัยการสามารถสั่งสอบสวนหรือเรียกพยานมาซักถาม ในกรณีที่พยานไม่เคยปรากฏในสำนวนการสอบสวนมาก่อนได้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้กระทรวงมหาดไทยเคยมีหนังสือ ที่ มท. 0211/9617 ลงวันที่ 11 พ.ค. 2522 ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเพิ่มเติม มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมจำกัดให้สอบสวนเพิ่มเติมมิได้จำกัดเฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือจะต้องจำกัดเฉพาะแต่ที่พนักงานสอบสวนฯ ไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่องเท่านั้น ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ สร. 0601/1224 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2522 พิจารณาปัญหาดังกล่าว แล้วมีความเห็นว่า

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการและพนักงานอัยการรับสำนวนนั้นไว้แล้ว คดีตามการสอบสวนนั้นย่อมตกอยู่ในหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีและดำเนินการตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดต่อไป สำหรับกรณีตามปัญหาดังกล่าว หากพนักงานอัยการเห็นว่า การสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังไม่ได้ความชัดในประเด็นใด หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมยังไม่ครบถ้วนและมีความจำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐานหรือดำเนินการอย่างอื่นใดที่เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ

¹⁷ คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.64-65.

พิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนในประเด็นเรื่องนั้น หรือในสิ่งที่ต้องการได้ตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่อาศัยอำนาจกฎหมายได้ห้ามมิให้มีการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาหรือจำกัฒอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการว่า จะกระทำได้เฉพาะพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว ดังนั้น การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของฝ่ายผู้ต้องหา จึงเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม มาตรา 143 วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานอัยการย่อมกระทำได้ โดยไม่จำกัดว่าการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นจะต้องกระทำเฉพาะพยานฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่องเท่านั้น

ต่อมาปัญหาดังกล่าวถูกนำไปออกข้อสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ.2548 ข้อ 4 ด้วยเช่นกัน โดยองค์คำตอบได้เฉลยว่า

“ส่วนกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวนายสามมาซักถามนั้น ขอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) เพราะนายสามมีฐานะเป็นพยานบุคคลซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวมาให้ซักถามได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 แม้จะมีใช้เป็นพยานในสำนวนการสอบสวนก็ตาม”

เห็นได้ว่าองค์คำตอบเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้เขียนเองก็เห็นว่า หากพยานหลักฐานที่รวบรวมมาโดยพนักงานสอบสวนไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งคดีได้ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาซักถามได้ เพราะมิได้มีกฎหมายบัญญัติมิให้พนักงานอัยการสอบสวนเพิ่มเติมพยานนอกสำนวนแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังถือเป็นการที่พนักงานอัยการได้ทำหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีอาญา ตามหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหาโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด¹⁸ อีกทั้งเป็นการอุดช่องว่างการขาดภาวะวิสัยของพนักงานสอบสวนที่ไม่พยายามชวนช่วยพยานหลักฐานในคดี

3.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

แต่เดิมก่อนที่ผู้บังคับบัญชาสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำความแย้งสำหรับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วนั้น โดยสภาพของการทำความเห็นแย้ง หากเห็นว่ายังมีสิ่งใดเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ซึ่งหากได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วจะเป็นประโยชน์

¹⁸ เพิ่งอ้าง, น.63-64.

ต่อรูปคดีในการดำเนินการฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการ ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนทำความเห็นแย้ง แล้วจึงทำความเห็นแย้งพร้อมสำนวนการสอบสวนทั้งหมดรวมทั้งผลการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ต่อมาในระยะหลัง อัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งตอบมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า หลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม โดยอ้างเหตุผลว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำเช่นนั้นได้และหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า ข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวน ยังไม่สิ้นกระแสความก็ต้องเสนอให้อัยการสูงสุดในฐานะผู้ชี้ขาดและเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาว่าจะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมประเด็นใด ซึ่งมีผลเท่ากับมีความเห็นแย้งแล้ว ปรากฏตามคำสั่งเรื่องความเห็นแย้ง ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส.(สปอ ส.3) 0015/7812 ลงวันที่ 31 พ.ค.2544

อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีได้ถือปฏิบัติตามนั้น อาจเป็นเพราะเห็นว่าการสอบสวนเพิ่มเติมในขั้นนี้เป็นการสั่งในฐานะผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในลักษณะคน และถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับในชั้นพนักงานสอบสวนซึ่งไม่อาจมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหลังจากเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วสรุปสำนวนการสอบสวนทำความเห็นส่งไปยังพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 , 141 และ 142 นอกจากนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2481 วางหลักไว้ว่า “เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และสำนวนการสอบสวนก็ส่งไปยังพนักงานอัยการตามมาตรา 140 , 141 , 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้าที่ของพนักงานสอบสวนในคดีนั้น ก็ย่อมสุดสิ้นลง เพราะการสอบสวนเสร็จแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะส่งต่อไป เช่น ตามมาตรา 141 บัญญัติว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า ควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น ฯลฯ และตามมาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป และมาตรา 143(2) ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจ สั่งตามที่เห็นสมควร ให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป ฯลฯ ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้สอบสวนเสร็จแล้วและส่งความเห็นพร้อมด้วยสำนวนมายังพนักงานอัยการแล้ว ความรับผิดชอบย่อมจะตกอยู่แก่อัยการ หน้าที่รับผิดชอบของพนักงานสอบสวนสลับไป เว้นไว้แต่จะได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการดังที่บทกฎหมายระบุไว้ หากยอมให้พนักงานสอบสวนเข้าเกี่ยวข้องโดยลำพังได้ต่อไป อาจทำให้เสียหายแก่คดี โดยพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบมิได้รู้เห็นตามควรแก่หน้าที่ได้ เมื่อองค์กรสององค์กรมีความเห็นแตกต่างขัดแย้งกัน จึงเป็นเหตุให้มีองค์กรที่สามเป็นผู้ชี้ขาดเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหนังสือหารือเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวน และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่งไปยัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ดช 0004.6/6891 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2546 ซึ่งต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0901/1163 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 ดังนี้

1. พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว เพราะพนักงานสอบสวนหมดอำนาจที่จะทำการสอบสวนคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2481 ส่วนการแจ้งข้อหาและการสอบสวนผู้ต้องหาที่จับได้ในภายหลานั้น พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการตามมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเมื่อพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแล้ว ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อหาไปยังพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องทำความเห็นอีก

2. กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ.2499 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีดังกล่าวสอบสวนเพิ่มเติมได้อีก

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้ขาดไปในทางที่ว่า ภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการแล้ว ทั้งพนักงานสอบสวน, ผู้บังคับบัญชาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีสิทธิทำการสอบสวนเพิ่มเติมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 66 ยังได้กำหนดไว้ว่า เมื่อพนักงานสอบสวนทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการแล้ว ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้อีก และกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 แล้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยเช่นกัน

แต่กระนั้นก็ตาม สำหรับกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวนหลังจากที่ได้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการไปแล้วนั้น ผู้เขียนไม่มีข้อโต้แย้งแต่อย่างใดเนื่องจากเห็นว่าเป็นไปตาม

บรรทัดฐานที่วางไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2481 แต่สำหรับกรณีของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้เขียนยังไม่อาจเห็นพ้องได้ดังเหตุผลต่อไปนี้

1. คำชี้ขาดของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ให้เหตุผลว่า เพราะเหตุใดผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีสอบสวนเพิ่มเติมได้ นอกจากเหตุผลที่ว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันกับคำสั่งเรื่องความเห็นแย้งของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส. (สฟอส. 3) 0015/7812 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 ซึ่งอาจส่งผลให้การทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่อำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความเท่าที่ควร เนื่องจากองค์กรผู้รับผิดชอบไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามและถ่วงดุลอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญที่จะได้มาซึ่งความจริงในคดีอาญา เพราะเหตุจากหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำสั่งดังกล่าวซึ่งผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า กรณีอัยการสูงสุดสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้นก็ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วยเช่นกัน แต่อัยการสูงสุดก็มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ในทุกกรณี

2. ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9/2481 นั้น กล่าวถึงพนักงานสอบสวนว่าไม่สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้หลังจากที่ส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ แต่มิได้วางหลักห้ามผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีให้กระทำการดังกล่าว ฉะนั้น การทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จึงไม่น่าจะถูกจำกัดไม่ให้สอบสวนเพิ่มเติมจากคำพิพากษาดังกล่าวแต่อย่างใด

3. กรมอัยการเคยตอบข้อหารือแนวทางปฏิบัติราชการ ตามหนังสือกรมอัยการที่ นว. 4093/2497 ลงวันที่ 9 เมษายน 2497 ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน) ย่อมมีความเห็นให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งเมื่อมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ย่อมไม่ใช่กรณีที่พนักงานสอบสวนเข้าไปสอบสวนเอง ฉะนั้นทางพนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งดังกล่าวได้

4. กรณีที่อัยการสูงสุดได้มีหนังสือที่ อส (สฟอส.3) 0015/7812 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 แจ้งมาว่าไม่มีบทบัญญัติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้อีก โดยเปิดช่องให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถสอบสวนเพิ่มเติมมาในความเห็นแย้งได้ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวมีความแตกต่างกับการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้โดยอาศัยอำนาจของตนโดยลำพังดังเช่น อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวน

เพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เนื่องจาก การสอบสวนเพิ่มเติมในรูปแบบความเห็นแย้ง ถือเป็นกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งต้องชี้ขาดโดยอัยการสูงสุด ฉะนั้น ประเด็นที่ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอบสวนเพิ่มเติมมานั้นต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดว่าเห็นควรสอบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ ดังนี้เห็นว่าผู้บัญชาการไม่สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้ในทันที โดยต้องรอคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งจากอัยการสูงสุดก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติแต่ละสำนวนที่อัยการสูงสุดชี้ขาดนั้นใช้เวลาค่อนข้างนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นสำนวนที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสอบสวนเพิ่มเติมไปในความเห็นแย้ง แม้ต่อมาอัยการสูงสุดชี้ขาดให้สอบสวนเพิ่มเติมก็ตามแต่ขั้นตอนหลังจากนั้นต้องดำเนินการส่งสำนวนดังกล่าวมายังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนตามประเด็นที่อัยการสูงสุดชี้ขาดซึ่งก่อให้เกิดผลเสียอย่างเห็นได้ชัดเจนคือ ความล่าช้าในการดำเนินคดีเพราะนอกจากต้องรอคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดแล้วยังมีขั้นตอนรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวนซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องมีหนังสือเตือนหลายครั้งหลายหนจนต้องมีการพิจารณาข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนในที่สุด

นอกจากเหตุผลดังกล่าวยังมีข้อสังเกตสำคัญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจสอบสวนเพิ่มเติมและแจ้งข้อหาเพิ่มเติมของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดังกล่าว มิใช่สั่งในฐานะที่ตนเองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน เพราะเหตุว่าขั้นตอนการสอบสวนได้เสร็จสิ้นไปแล้ว แต่เป็นการสั่งในฐานะที่เป็นผู้สั่งสำนวนที่ต่อเนื่องมาจากอัยการ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องทำความเห็นแย้งหรือเห็นชอบในคำสั่งของอัยการ

ดังนั้นเมื่อจะต้องเป็นผู้สั่งสำนวนอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมจะต้องมีอำนาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อหาเพิ่มเติมได้ เพียงแต่เห็นสมควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้จัดทำหนังสือสอบสวนลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิใช่สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งโดยตรง เนื่องจากการข้ามขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะมีได้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผู้อื่นสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ ประกอบกับครั้งหนึ่งกรมอัยการได้ตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ว่า

เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาสำนวนแล้ว มิอาจจะมีความเห็นชอบ หรือมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องนั้น เพราะเหตุที่เห็นควรให้สอบสวนเพิ่มเติมในข้อนั้นข้อนี้ก่อนจึงจะมีความเห็นอย่าง

หนึ่งอย่างใดได้ ดังนี้ ข้าหลวงประจำจังหวัดก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน สอบสวนเพิ่มเติมได้ และวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็เป็นเช่นกัน

จากเหตุผลข้างต้นเห็นได้ว่า มีเพียงคำสั่งของอัยการสูงสุดที่แจ้งมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าไม่สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้เนื่องจากได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้และคำสั่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งขาดเหตุผลประกอบเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันมีเหตุผลหลายประการดังที่ผู้เขียนกล่าวมาสนับสนุนว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้ จึงยังไม่อาจสรุปหาข้อยุติดังกล่าวได้แต่อย่างใดในปัจจุบัน

แม้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 66 จะบัญญัติหลักไว้ชัดเจนว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงระเบียบข้อบังคับภายในไม่ผูกมัดองค์กรภายนอกให้ถือปฏิบัติตามแต่อย่างใด