

## บทที่ 4

### อัยการสูงสุดกับการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิด ที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

การที่อัยการสูงสุดของไทย มีอำนาจรับผิดชอบการสอบสวนเฉพาะคดีความผิดนอกราชอาณาจักรมีผลตามกฎหมายหลายประการ การศึกษาวิเคราะห์จำเป็นต้องนำหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาพิจารณาประกอบ

#### 4.1 ความหมายของการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินคดีความผิดต่าง ๆ มิได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ” ว่าจะมีความหมายประการใด คงให้ความหมายของ “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>1</sup> ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทนิยามการสอบสวน มาตรา 2(11) และความในหมวด 2 ว่าด้วยอำนาจสืบสวนและสอบสวน มาตรา 18 เรื่องการสอบสวนกรณีปกติ มาตรา 19 เรื่องการสอบสวนกรณีการกระทำผิดคาบเกี่ยวกันท้องที่หนึ่ง และมาตรา 21 เรื่องการชี้ขาดพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว น่าจะเป็นการอธิบายถึงความหมายพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ จึงเห็นควรนำความในมาตรา 2(11) มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 21 มาพิจารณาดังนี้

การสอบสวน มาตรา 2(11) หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

การสอบสวนกรณีปกติตามมาตรา 18 พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งจะมีอำนาจสอบสวนก็ต่อเมื่อ

1. ความผิดอาญาได้เกิด ย่าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน

“ความผิดได้เกิด” หมายถึง กรณีที่มีความแน่นอนว่าความผิดได้เกิดขึ้น เช่น รถยนต์ชนกันในห้องที่หนึ่ง มีคนเจ็บและตาย

<sup>1</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6)

“ความผิดอ้างว่าได้เกิด” หมายถึง กรณีที่ยังไม่มีความแน่นอนว่าความผิดเกิดขึ้นในท้องที่นั้นจริง หากแต่มีผู้กล่าวอ้างขึ้นว่าเกิดในท้องที่นั้น เช่น เมื่อผู้เสียหายมาร้องทุกข์ต่อตำรวจว่า มีคนร้ายลักเอารถยนต์ของคนในขณะที่จอดอยู่ในท้องที่นั้น

“ความผิดเชื่อว่าได้เกิด” หมายถึงว่า ในความคิดเห็นของเจ้าพนักงาน พหุติการณ์นำเชื่อว่าความผิดได้เกิดขึ้นในท้องที่นั้นจริง เช่น เมื่อพบคนนอนตายมีบาดแผลฉกรรจ์และมีร่องรอยในที่นั้น แสดงว่าอาจมีการต่อสู้ทำร้ายกันขึ้น จึงทำให้น่าเชื่อว่าผู้ตายถูกทำร้ายตายที่นั่น

2. ผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน แม้ว่ากรณีจะไม่เข้าตามข้อ 1 ก็ตาม แต่พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับ ได้ในเขตอำนาจของตนก็มีอำนาจสอบสวนคดีนั้นได้

“ที่อยู่” มีความหมายดังเช่น “ถิ่นที่อยู่” ตาม ป.พ.พ. ซึ่งหมายถึงที่ที่บุคคลพักอาศัย อาจเป็นที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญ (ภูมิลำเนา) หรือเป็นการชั่วคราวก็ได้

“ถูกจับ” เป็นการพิจารณาถึงท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจประจำสถานีตำรวจหนึ่งไล่ติดตามจับกุมผู้ต้องหาคนหนึ่งจากท้องที่หนึ่งเข้าไปในท้องที่สองและจับตัวผู้ต้องหาได้ในท้องที่สอง ดังนั้น พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจท้องที่ที่สองมีอำนาจสอบสวน

การสอบสวนกรณีการกระทำผิดคาบเกี่ยวกับท้องที่หนึ่งตามมาตรา 19 ถ้าเป็นกรณีที่การกระทำผิดคาบเกี่ยวกับตั้งแต่สองท้องที่ขึ้นไปในลักษณะและสภาพดังต่อไปนี้แล้ว พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้ คือ

1. เมื่อเป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดระหว่างหลายท้องที่ เช่น พบศพผู้ตายในเขตท้องที่ที่หนึ่ง และพบทรัพย์สินของผู้ตายตกอยู่ในท้องที่ที่สอง แต่พบอาวุธที่ใช้ทำร้ายผู้ตายในเขตท้องที่ที่สาม

2. เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่งแต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่งเช่น เมื่อผู้ต้องหาใช้ปืนยิงผู้เสียหายจากฝั่งถนนซึ่งอยู่ในท้องที่ที่หนึ่ง กระสุนปืนถูกผู้เสียหายซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ที่สอง ผู้เสียหายไปสิ้นใจในเขตท้องที่ที่สาม

3. เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป เช่น เมื่อผู้ต้องหาหนีอาชญากรรมไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตและพกพาดิติดผ่านท้องที่ที่หนึ่ง ท้องที่ที่สองและท้องที่ที่สามตามลำดับ

4. เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรมกระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน เช่น ผู้ต้องหาลักทรัพย์ในท้องที่ที่หนึ่ง เจ้าทรัพย์ติดตามไปจับผู้ต้องหาในเขตท้องที่ที่สอง ผู้ต้องหาทำร้ายร่างกายเจ้าทรัพย์มี

ขาดเจ็บแล้วหลบหนีไปในห้องที่ที่สามเมื่อตำรวจจะเข้าจับกุมตัว ผู้ต้องหาต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานในห้องที่ที่สามนั้น

5. เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง เช่น เมื่อผู้ต้องหาสมคบกันเล่นการพนันโดยมิได้รับอนุญาตบนรถไฟซึ่งเล่นผ่านห้องที่ต่าง ๆ

6. เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทางเช่น เมื่อทรัพย์ของเจ้าทรัพย์ถูกคนร้ายลักเอาไปในขณะที่เจ้าทรัพย์กำลังโดยสารรถไฟผ่านห้องที่ต่าง ๆ กัน

จากกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการสอบสวนความผิดฐานใดฐานหนึ่งนั้น อาจมีพนักงานสอบสวนคดีนั้นได้หลายคน ซึ่งอาจเป็นทั้งในกรณีปกติ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ในห้องที่ที่หนึ่ง การสอบสวนคดีนั้นอาจทำโดยสารวัตรและรองสารวัตรของสถานีตำรวจในห้องที่นั้น หรือในกรณีเป็นการกระทำผิดคาบเกี่ยวเนื่องกันกว่าห้องที่หนึ่ง เช่น ความผิดกระทำในห้องที่ที่หนึ่งและห้องที่ที่สองต่อเนื่องกัน ซึ่งการสอบสวนคดีนั้นอาจทำโดยพนักงานสอบสวนห้องที่หนึ่งและพนักงานสอบสวนห้องที่ที่สอง ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการดำเนินคดีไม่ให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนกฎหมายจึงกำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ<sup>2</sup>

พนักงานสอบสวนผู้ใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นไปดังนี้  
กรณีปกติตามมาตรา 18

1. โดยปกติพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนแห่งห้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำนาจ (มาตรา 18 วรรคสาม)
2. เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือพนักงานสอบสวนแห่งห้องที่ผู้ต้องหาหนีที่อยู่หรือถูกจับ (มาตรา 18 วรรคสาม)

กรณีการกระทำผิดคาบเกี่ยวกันห้องที่หนึ่งตามมาตรา 19

1. ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ พนักงานสอบสวนแห่งห้องที่จับผู้ต้องหาได้ (มาตรา 19(ก))
2. ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนซึ่งห้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ (มาตรา 19(ข))

<sup>2</sup> คณิง ฉายซ์, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2530). หน้า 66-67

เมื่อห้องที่ใดซึ่งเป็นห้องที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้ว หากห้องที่นั้นมี พนักงานสอบสวนหลายคน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ หัวหน้าพนักงานสอบสวนในห้องที่นั้น หรือผู้รักษาแทน (มาตรา 18 วรรคท้าย) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีปกติตามมาตรา 18 หรือความผิดตามกฏหมาย มาตรา 19\*

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการระบุพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้แล้ว แต่ยังมีบางกรณีที่ ลักษณะและสภาพของคดีอาจทำให้เกิดความยุ่งยากที่จะชี้ว่าใครเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนั้น มาตรา 21 จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อจัดปัญหาเช่นนั้นคือ

1. กรณีไม่ว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในจังหวัดเดียวกัน ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด แต่ถ้าเป็นเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมี ตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

2. กรณีไม่ว่า พนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนเป็นผู้ชี้ขาด\*\*

ความหมายการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบของอัยการสูงสุด ในการสอบสวนคดีความ ผิดที่กิดนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 20 หากพิจารณาตามนัยกฎหมายดังกล่าวแล้ว ช่อมหมายถึง การเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวน คำนินการอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาและรวบรวมสรุปพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร เข้าสู่สำนวนเพื่อฟ้องร้องตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

\* ความความเป็นจริง ในห้องที่หนึ่งจะมีพนักงานสอบสวนหลายคนเสมอ ความรับผิดชอบของ พนักงานสอบสวนแบ่งแยกออกตามเขตพื้นที่ในลักษณะเดียวกับเขตพื้นที่ทางการปกครอง นอกจากนี้ยัง แบ่งพื้นที่การบังคับบัญชารับผิดชอบต่างหากออกไปอีกเป็น กองบัญชาการ กองบังคับการ กองกำกับ การ ฯลฯ การจะทราบได้โดยแน่นอนว่าห้องที่ใดและพื้นที่ใดใครเป็นพนักงานสอบสวนและใครเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องพิจารณาคำสั่งของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอีกชั้น หนึ่ง เช่น ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการคำนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 2 เป็นต้น (ดู คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, หน้า 70-71.)

\*\* ดู อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดในการชี้ขาด กรณีไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่าง หลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในวิทยานิพนธ์ บทที่ 2 หน้า 36

การที่อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือความผิดนอกราชอาณาจักร จึงถือว่า มีอำนาจใน 2 ประการ คือ

1. อำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในสำนวนการสอบสวน

2. อำนาจสอบสวนอย่างพนักงานสอบสวน อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจเสมือนเป็นพนักงานสอบสวนด้วยคนหนึ่ง จึงสามารถดำเนินการทั้งหลายอื่นเกี่ยวกับความผิดนอกราชอาณาจักรที่กล่าวหา รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษได้ อำนาจเช่นนี้มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 ว่าด้วยการสอบสวน ดังนี้

#### การรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เท่าที่จะหาได้มาประกอบสำนวนการสอบสวน เพื่อจะทราบว่าผู้กระทำความผิดเป็นใคร ได้กระทำความผิด ความผิดคือการที่กล่าวหาจริงหรือไม่ และมีพยานหลักฐาน\* เพียงพอที่จะฟ้องร้องกล่าวโทษผู้ต้องหาหรือไม่

#### การดำเนินการทั้งหลายอื่น

การดำเนินการทั้งหลายอื่นนี้ เท่าที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ ถือเป็นอำนาจพนักงานสอบสวนพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. รับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ

พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจดำเนินการสอบสวนคดีอาญาได้ต่อเมื่อการกระทำอันเป็นความผิดนั้นปรากฏขึ้นแก่พนักงานสอบสวนเอง หรือโดยการร้องทุกข์และการกล่าวโทษ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“คำร้องทุกข์” หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้น ได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ<sup>3</sup>

\* คือ พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคล ซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์(ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และ 226)

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7)

“คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลผู้ใดหรือไม่กี่คน ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น<sup>4</sup>

2. อำนาจตรวจตัวบุคคล ที่ทาง และตรวจค้นเพื่อพบสิ่งของ

พนักงานสอบสวนมีอำนาจตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอมหรือตรวจตัวผู้ต้องหา ที่ทางหรือสถานที่เกิดเหตุ และตรวจค้นเพื่อพบสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด ได้มาโดยการกระทำผิด ได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการทำผิด อันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ รวมทั้งภาพถ่าย แผนที่หรือวาดภาพจำเลย หรือลายพิมพ์นิ้วมือ ลายมือ หรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำให้คดีน่าสงสัยขึ้น<sup>5</sup>

3. อำนาจออกหมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ

ในบางกรณี สิ่งของบางอย่างอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าสิ่งของนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลนั้นเอาสิ่งของเหล่านั้นมาให้พนักงานสอบสวนโดยบุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง หรือจัดส่งมาให้ก็ได้เมื่อจัดส่งสิ่งของนั้นมาตามหมายเรียกแล้ว ให้ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย<sup>6</sup>

4. อำนาจยึดสิ่งของ

สิ่งของใดที่พนักงานสอบสวนค้นพบ หรือที่หมายเรียกให้ส่งมา ซึ่งสิ่งนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ สิ่งของเหล่านี้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจยึดไว้ได้<sup>7</sup>

5. อำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ

พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลซึ่งได้แก่ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี ให้มาให้ถ้อยคำหรือให้การต่อพนักงานสอบสวนได้

6. อำนาจในการจับ ควบคุมและปล่อย

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่จะจับและควบคุม หรือจัดการจับหรือควบคุมผู้ต้องหา หรือบุคคลใด ซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏ

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8)

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (1)(2)

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (3)

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (4)

<sup>8</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคแรก

ว่าเป็นผู้กระทำผิดหรือจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วย หรือจะปล่อยตัวไปก็ได้<sup>9</sup>

7. อำนาจสั่งมิให้บุคคลออกไปจากสถานที่ชั่วคราวที่จำเป็น

ในบางขณะพนักงานสอบสวนอาจจะออกไปทำการสอบสวนยังบ้านของพยานซึ่งพนักงานสอบสวนขณะทำการอยู่ในบ้านเรือนหรือสถานที่อื่น ๆ มีอำนาจสั่งมิให้ผู้ใดออกไปจากที่นั้น ๆ ชั่วคราวเท่าที่จำเป็น<sup>10</sup>

8. อำนาจที่จะสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไป

พนักงานสอบสวนโดยทั่วไปนอกจากจะมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนแล้ว ยังมีอำนาจสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหาได้หรือจะส่งประเด็นไปสอบสวนแทนก็ได้<sup>11</sup>

9. อำนาจให้เจ้าพนักงานอื่นทำการแทน

พนักงานสอบสวนมีอำนาจส่งประเด็นการสอบสวนที่อยู่นอกอำนาจของตนไปให้พนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจได้ และการใดไม่ว่าทำเองหรือจัดการตามประเด็นหากเป็นสิ่งเล็กน้อยในการสอบสวนก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ใดบังคับบัญชาทำแทนได้ แต่ทั้งนี้เมื่อประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้เจาะจงให้ทำด้วยตนเอง<sup>12</sup>

การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นทั้ง 9 ประการนี้ อัยการสูงสุดในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดนอกราชอาณาจักรย่อมมีอำนาจดำเนินการได้\*

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่เฉพาะคดีความผิดนอกราชอาณาจักรเท่านั้น น่าจะมีเหตุผลบางประการซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

<sup>9</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 137

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128

\* สำหรับในมาตรา 128 ผู้เขียนมีความเห็นว่า อัยการสูงสุดไม่อาจมอบหมายการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรให้ผู้ใดบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นอัยการหรือนิติกรทำแทนได้ จะได้ศึกษาต่อไป

## 4.2 วัตถุประสงค์ของการให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

การให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 20 ถือเป็นบทบัญญัติเดียวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ขอมให้อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีได้เอง นับเป็นเรื่องผิดแปลกจากวิธีดำเนินคดีอาญาทั่วไปของไทยที่แยกการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องออกเป็น 2 คนคือ ตำรวจทำหน้าที่สอบสวนแต่ฝ่ายเดียว ส่วนอัยการมีหน้าที่เฉพาะเพียงฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น เพื่อความเข้าใจสมควรได้ศึกษารูปแบบและกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องโดยทั่วไปของประเทศไทย ดังนี้

### การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย

แต่เดิมการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย มีลักษณะเป็นการไต่สวน โดยรัฐมีหน้าที่จับกุมปราบปราม สอบสวนการกระทำผิด ดังจะเห็นได้จากการใช้กฎหมายจารีตนครบาลในการสอบสวนคดีอาญา เช่น การบีบข่มขู่ ตอกเล็บ ผู้ต้องหาเพื่อค้นหาความจริง ส่วนการฟ้องร้องคดีอาญานั้นแต่ก่อนเป็นเรื่องของราษฎรที่จะฟ้องร้องคดีต่อบ้านเมืองกันเองต่อมาเมื่อมีการตั้งกรมอัยการขึ้นเมื่อ ร.ศ.112 (พ.ศ. 2436) อัยการของไทยมีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดีอาญาด้วย อันเป็นหน้าที่ของอัยการที่สมบูรณ์ตามแบบอย่างอัยการของประเทศภาคพื้นยุโรป จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 ซึ่งร่างขึ้นโดยนำวิธีพิจารณาความอาญาระบบกล่าวหาของอังกฤษมาใช้ ให้การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีพนักงานอัยการทำหน้าที่ในนามของแผ่นดินและเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีอาญาอย่างกว้างขวาง\* ต่อมาเมื่อมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่ใช้ปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจสอบสวนคดีอาญา ได้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างกรรมการร่างกฎหมายโดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรใช้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องที่เป็นกระบวนการเดียวกันเช่นเดียวกับระบบของประเทศในภาคพื้นยุโรปมากกว่า แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การสอบสวนด้วยวิธีการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบของอังกฤษที่เน้นถึงความสำคัญของกระบวนการตำรวจ ความแตกต่างของระบบกฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาความซึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างเป็น 2 ระบบ ได้สร้างความยุ่งยากขัดแย้งให้กับคณะกรรมการร่างกฎหมายมีใช้น้อย คณะกรรมการจึง

---

\* ในระยะเวลานั้นเราได้ส่งนักศึกษาไปเรียนกฎหมายที่อังกฤษมากกว่าฝรั่งเศส หรือเยอรมัน เมื่อนักศึกษาเหล่านี้สำเร็จกลับมาเมืองไทย จึงรับเอาแนวความคิดทางกฎหมายอังกฤษมาใช้ในวงการกฎหมายอย่างมาก และเป็นเวลานานพอสมควร



ได้พยายามประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยนำเอาระบบอังกฤษและระบบของประเทศภาคพื้นยุโรปมาผสมผสานกัน

ในที่สุดเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาจึงให้พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบแยกต่างหากจากการฟ้องคดีของอัยการ\* โดยกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นองค์กรเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาสามารถดำเนินคดีได้อย่างอิสระถึงขั้นมีความเห็นว่าควรตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น

---

\* อำนาจสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจนี้ในอดีตได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ไปมาระหว่างทั้งสองฝ่ายหลายครั้ง คือ พ.ศ. 2478 - 2481 หน้าที่สอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว พ.ศ. 2482 - 2487 หน้าที่สอบสวนอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว พ.ศ. 2488 หน้าที่สอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยมีฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ) เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2489 - 2502 หน้าที่สอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ) มีอำนาจแต่งตั้งให้ตำรวจทำการสอบสวน พ.ศ. 2502 - 2503 หน้าที่สอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2506 - 2508 หน้าที่สอบสวนเป็นของตำรวจฝ่ายเดียว ปัจจุบัน แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสอบสวน แต่การสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายเดียว(ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509) สาเหตุที่มีการโอนหน้าที่สอบสวนกันไปมาก็เนื่องจากการพิจารณาเห็นว่าการสอบสวนตามกฎหมายมิได้ให้ความเป็นธรรมเท่าที่ควร จึงได้โอนหน้าที่ไปให้ฝ่ายหนึ่งทำการสอบสวนแทนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยหวังจะทำให้การสอบสวนเป็นธรรมมากขึ้น (ดู กุลพล พลวัน, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" วารสารอัยการ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 85 มกราคม 2528, หน้า 25) ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าบ้านเมืองสมัยก่อน ยังไม่มีความเจริญหลากหลายเช่นทุกวันนี้ ผู้บริหารราชการในประเทศไทย จึงให้ข้าราชการฝ่ายปกครองอันมี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่หลัก คือ ปกครองดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร ให้ทำหน้าที่ปราบปรามจับกุมโจรผู้ร้ายรวมถึงเข้าเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีความผิดเช่นนี้ด้วย โดยอาจถือเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งในการปกครอง ซึ่งความคิดดังกล่าวนับเป็นเรื่องขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กร กระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่อย่างยิ่ง (ดู ข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี)

### การแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดีตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาจากตัวบทประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน เช่น ในมาตรา 87 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องฝากขัง ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ....” อันแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวนซึ่งต้องทำงานร่วมกัน ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและจำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการอาจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือมีความเห็นควรสั่งฟ้อง กรณีใดกรณีหนึ่งนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป” และการที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนไว้ในภาคเดียวกันคือ “ภาคสอบสวน” ยิ่งแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง แต่เมื่อได้พิจารณาบทวิเคราะห์ศัพท์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 ที่บัญญัติคำนิยามของศาล พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนไว้ คือ

1. ศาล หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา
2. พนักงานอัยการ หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือ เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้
3. พนักงานสอบสวน หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

การกำหนดบทนิยามดังกล่าว เป็นผลให้กระบวนการยุติธรรมของไทยเกิดแนวทางปฏิบัติตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่ามีองค์กร 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ อัยการ และศาล แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต่างหากจากกัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นเรื่องเอาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมาปะปนกับเรื่องแบ่งองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งตามหลักสากลได้แบ่งองค์กรออกเป็นเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสอบสวนและฟ้องคดี อันได้แก่ พนักงานสอบสวนและอัยการฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายพิจารณาพิพากษาคดี อันได้แก่ศาล อีกฝ่ายหนึ่ง

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนไว้ ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติอย่างมาก\* เนื่องจากอัยการไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในคดีได้

---

\* การปฏิบัติงานของอัยการเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องอาศัยระเบียบที่สำนักงานอัยการวางไว้เป็นหลักใหญ่ เพราะอย่างน้อยก็พอเป็นหลักอ้างได้หากถูกเพ่งเล็งในด้านสมรรถภาพการทำงานและ

ถ้าพนักงานสอบสวนยังไม่ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการ ในขณะที่เคียวกันกฎหมายให้ความสำคัญสำคัญกับการสอบสวนโดยถือพนักงานสอบสวนเป็นหลัก และให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งสรุปสำนวนทำความเห็นเสนออัยการ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 - 139) ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดของพนักงานสอบสวนปราศจากการคานและดุลกันจากองค์กรภายนอก ดังนั้นโอกาสและช่องทางที่พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจโดยมิชอบจึงมีมาก และมีผลทำให้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งคดีต้องขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมา ดังนั้นการที่อัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อัยการย่อมปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากอัยการไม่มีส่วนที่รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นกระบวนการที่ไม่ถูกต้อง

### เงื่อนไขการฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทย

นอกจากการบัญญัติกฎหมายให้ทางปฏิบัติมีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนออกจากฟ้องคดีแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังได้บัญญัติให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีของอัยการ ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีอาญานั้น ผู้ที่ฟ้องคดีได้ มี 2 ประเภท คือ อัยการและผู้เสียหาย<sup>13</sup> คดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองนั้น ในมาตรา 162 ได้บัญญัติให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อนเพื่อพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า คดีมีมูลพอที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปหรือไม่ แต่ด้านเป็นคดีที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี มาตราเดียวกันบัญญัติต่อไปว่า ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องหากการฟ้องคดีของอัยการได้ผ่านการสอบสวนแล้ว จึงเป็นข้อสันนิษฐานได้ว่า คดีนั้นมีมูลที่ศาลควรรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 120 จึงได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีของอัยการว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความคตินั้นก่อน” ดังนั้น หากอัยการฟ้องคดีโดยมิได้มีการสอบสวนหรือมีการสอบสวนโดยมิชอบ การฟ้องคดีย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ศาลมีอำนาจยกฟ้องได้ การกำหนดให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีเป็นการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญแก่การสอบสวนอย่างมาก โดยถือเอาการสอบสวนมีลักษณะสำคัญเทียบเท่า หรือทดแทนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลได้ ดังความในมาตรา 162(2) คดีที่อัยการเป็นโจทก์นั้น ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ เพราะถือว่าผ่านการสอบสวนแล้ว แต่การสอบสวนกับการไต่สวนมูลฟ้องมีวิธีการที่

---

ความรับผิดชอบทางวินัย (ดู สุจินต์ ทิมสุวรรณ, “การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการ” วารสารอัยการ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 46 ตุลาคม 2524, หน้า 10)

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

แตกต่างกันได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการสอบสวนที่กระทำอย่างปิดบัง แต่การไต่สวนมูลฟ้องต้องกระทำอย่างเปิดเผย\*

เมื่อมีการกำหนดมาตรการสอบสวนเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดี จึงทำให้การสอบสวนมีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไว้อย่างกว้างขวาง สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาจะได้รับความคุ้มครองเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับความดีงามหรือความมีคุณธรรมของพนักงานสอบสวนเป็นเกณฑ์ การยึดถือเอาการสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีอาญาของอัยการจึงทำให้ต้องมุ่งในเรื่องการสอบสวนเป็นหลักใหญ่ จนบางครั้งอาจจะมุ่งสอบสวนเพียงเพื่อให้ได้พยานหลักฐานในการส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องร้องมากกว่าที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งความผิด

แต่ในระบบอัยการสากลนั้น เมื่อหน้าที่สอบสวนโดยทั่วไปอยู่ที่อัยการ ปัญหาว่าการสอบสวนต้องทำก่อนหรือไม่ จึงไม่มี เพราะก่อนที่จะมีการฟ้องคดี อัยการจะต้องทำการสอบสวนก่อนทุกเรื่อง มิฉะนั้นแล้วทางอัยการก็ไม่มีหลักฐานในการฟ้องคดี ดังนั้น ในต่างประเทศจึงไม่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับ มาตรา 120 เนื่องจากอัยการต้องสอบสวนเองอยู่แล้วโดยทางปฏิบัติแม้อัยการมีอำนาจสอบสวนได้ แต่ก็จะไม่เข้าไปทำการสอบสวน คงปล่อยให้พนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ เว้นแต่คดีสำคัญ ที่เห็นว่าพนักงานสอบสวนไม่อาจทำการสอบสวนได้ อัยการจึงเข้าไปทำการสอบสวนเอง การสอบสวนที่ได้มาเช่นนั้น ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ระบบการสอบสวนของไทยนั้นได้แยกการฟ้องร้องต่างหากจากการสอบสวน จึงจำเป็นต้องระบุให้มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนชั้นหนึ่งก่อน อัยการจึงจะฟ้องร้องคดีได้

ผลการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยมีเงื่อนไขการฟ้องคดีเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีว่าอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องนั้นแยกออกจากกันได้หรือไม่ เนื่องจากการสอบสวนมิได้เป็นมาตรการทางกระบวนการยุติธรรมที่จบสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง แต่เป็นเพียงมาตรการเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดในศาลเท่านั้น โดยสภาพการสอบสวนกับฟ้อง

---

\* ในทางปฏิบัติ ศาลก็ไม่เคยใช้อำนาจมาตรา 120 ไต่สวนมูลฟ้องคดีของอัยการเลย ดู สุพิศ ปรานีตผลกรัง, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาโดยองค์กรตุลาการในชั้นก่อนพิจารณา : ศึกษาเปรียบเทียบการที่ไทยและสหรัฐอเมริกา", (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) หน้า 107

ร้องจึงไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ การแยกการสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกันทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องเชื่อมโยงต่อมาหลายประการคือ<sup>14</sup>

1. ปัญหาความล่าช้าซ้ำซ้อนในการทำงาน ทั้งนี้เพราะอัยการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ตลอดจนเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนสิ้นสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง แต่กลับไม่สามารถที่จะกำหนดข้อหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจอัยการที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม แต่การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมนั้นเป็นที่รู้กันว่าล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ\*

---

<sup>14</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “กระบวนการยุติธรรมไทย” บทความประกอบการศึกษาทางวิชาการ, จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27-31 มีนาคม 2538 ณ รัฐสภา

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ได้บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานอัยการอาจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง หรือมีความเห็นควรสั่งฟ้อง กรณีใดกรณีหนึ่งนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป” ในทางปฏิบัติการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็มีเหตุขัดข้องเพราะอัยการมิใช่หัวหน้าพนักงานสอบสวนที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในฐานะผู้บังคับบัญชา หากพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนเพิ่มเติมตามที่อัยการแจ้ง อัยการทำได้แต่เพียงแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งกรมตำรวจแล้วแต่กรณี (ดูระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ข้อ 21)

สำหรับกรณีการสอบสวนยังไม่ชัดเจนพอจำเป็นต้องส่งพยานมาให้อัยการซักถามหากเป็นเรื่องสำคัญที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงข้อหาในคำฟ้อง อัยการจะเป็นผู้ซักถามและพนักงานสอบสวนเป็นผู้จดถ้อยคำ เสร็จแล้วให้อัยการและพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียวลงลายมือชื่อร่วมกับผู้ให้ถ้อยคำดังกล่าว แต่หากเป็นเพียงรายละเอียดของถ้อยคำพยาน อัยการก็จะไม่ซักถามพยานให้ได้ผลผิดไปจากในสำนวนการสอบสวน เพราะจะเกิดปัญหาในการประสานงานร่วมกันกับพนักงานสอบสวน ทั้งอาจเกิดข้อครหาว่า อัยการซักถามพยานเองก็เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงรูปคดี

2. ปัญหาเรื่องรูปคดีที่อาจไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง การที่อัยการไม่สามารถทำการสอบสวนด้วยตัวเองแม้ว่าจะรับสำนวนจากพนักงานสอบสวนมาแล้ว ทำให้อัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเฉพาะเท่าที่ผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานสอบสวนผู้ทำสำนวนเป็นหลักในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในศาล

3. ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีของอัยการ การที่อัยการไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดีย่อมมีผลโดยตรงต่อการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งคดี โอกาสผิดพลาดในการสั่งคดีย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง สำหรับชีวิตอัยการหากพบว่าตนเองได้ฟ้องผู้บริสุทธิ์เป็นจำเลยในคดีอาญาด้วยความผิดพลาด นอกจากนี้การที่อัยการไม่สามารถสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองยังทำให้อัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาคดีล้นโรงชั้นศาลในปัจจุบัน

4. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและผู้เสียหาย การที่อัยการสามารถเข้าร่วมการสอบสวนได้แต่เริ่มต้นย่อมทำให้สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอได้โดยเร็ว ทำให้ผู้บริสุทธิ์ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ การที่อัยการมีโอกาสตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจได้มากขึ้นจะทำให้ผู้บริสุทธิ์มีหลักประกันว่าจะไม่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอีกด้วยและในทำนองเดียวกันผู้เสียหายที่มาร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีย่อมสามารถมั่นใจได้มากขึ้นว่าตนเองสามารถได้รับความเป็นธรรมในคดี

จากเหตุผลข้อขัดข้องและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายฝ่าย อาทิ ศาล อัยการ ตำรวจ ทนายความ อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ เมื่อปี พ.ศ.2526 โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใหม่ให้เป็นไปตามแบบนานาอารยประเทศโดยให้อัยการมีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนได้ คณะกรรมการได้ยกร่าง “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่.....) พ.ศ.....” เสร็จเรียบร้อยนานแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งหากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรูปแบบการดำเนินคดีอาญาครั้งใหญ่ และเชื่อว่าจะทำให้การสอบสวนคดีอาญาอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนสอดคล้องกับ มาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

เมื่อทราบถึงรูปแบบและกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องโดยทั่วไป ตลอดจนปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันแล้ว จะได้พิจารณาต่อไปว่าเหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติยกเว้นให้อัยการสูงสุดซึ่งเป็นพนักงานอัยการผู้หนึ่งเข้าทำหน้าที่สอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรได้ การพิจารณาหาเหตุผลนี้ ส่วนหนึ่งค้นคว้าโดยอาศัยหลักเหตุผลที่มีอยู่ในตัวบทกฎหมายเอง ทั้งนี้เนื่องจากไม่อาจค้นหาที่มาของต้นร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งเอกสารรายงานประชุมของคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2478 ซึ่งเข้าใจว่าสูญหายไป<sup>15</sup>\* ผู้เขียนจะขอแยกการพิจารณาออกเป็น 3 แนวทางดังนี้

1. ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 มีปัญหาว่าคณะกรรมการร่างอาจประสงค์ให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันโดยอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบทั้งการสอบสวนและฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อพิจารณาความในวรรคหนึ่งตอนท้ายที่ว่า.....จะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ และวรรคสองที่ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจหรือซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือนุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา มีอำนาจสอบสวนระหว่างรอคำสั่ง.... ล้วนแล้วแต่แสดงความหมายว่า อัยการสูงสุดควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้สอบสวน การที่กฎหมายระบุให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว ทำให้ทางปฏิบัติแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่อัยการสูงสุดจะเข้าทำหน้าที่สอบสวน ดังนั้น การมอบอำนาจสอบสวนจึงเป็นการสะดวกมากกว่า

2. เมื่อพิจารณาถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายไทย โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นว่า เมื่อร่างกฎหมาย ไทยได้รับเอาแนวความคิดและระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศมาใช้โดยมิได้ลอกเลียนแบบมาทั้งหมด แต่นำมาปรับใช้บางส่วนให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองของไทย ซึ่งขณะนั้นยังมีความสับสนทางสังคมการปกครอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย จึงมีลักษณะแปลกไปจากหลักสากล เรียกว่าเป็นเอกลักษณ์ของไทยโดย

<sup>15</sup> กุลพล พลวัน, “ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 39 มีนาคม 2524 หน้า 25 และ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, “การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการ”, หน้า 11

\* ผู้เขียนได้พยายามค้นหารายงานประชุมและต้นร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 ที่ หอจดหมายเหตุ ห้างสมุดแห่งชาติ ห้างสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ห้างสมุดรัฐสภา กองกรรมาธิการ รัฐสภา ห้างสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด และห้างสมุดกระทรวงยุติธรรมแล้วปรากฏว่าไม่พบเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด

เฉพาะก็ได้<sup>16</sup> เช่น เหตุผลการย้ายกรมอัยการซึ่งเดิมสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมมาอยู่ในกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2465 ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น<sup>17</sup> โดยส่วนภูมิภาคให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาร่วมกับตำรวจในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจของตำรวจเท่านั้น<sup>18</sup> การแยกอำนาจหน้าที่สอบสวนออกจากอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอย่างเด็ดขาด การให้ประชาชนผู้เสียหายฟ้องคดีอย่างกว้างขวางแม้อัยการมีกำลังเด็ดขาดไม่พียงแล้ว สิ่งเหล่านี้มีเหตุผลมาจากทางประวัติศาสตร์ของเราเองโดยเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การให้อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร มาตรา 20 ก็อาจจะมาจากเหตุผลอย่างเดียวกับตัวอย่างข้างต้นก็ได้ ประกอบกับในขณะร่างกฎหมาย การติดต่อกับต่างประเทศยังไม่เจริญก้าวหน้า การสอบสวนคดีประเภทนี้ถือเป็นการสอบสวนผิดจากคดีธรรมดา พยานหลักฐานของคดีอยู่นอกราชอาณาจักรซึ่งต้องมีการติดต่อกับต่างประเทศ อาจต้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาให้ศาลไทยพิจารณาพิพากษา ต้องแปลคำขอของรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดเกิดขึ้นหรือของผู้เสียหายที่ร้องขอให้ลงโทษ ทั้งยังต้องพิจารณาว่าคดีนั้นฟ้องได้ตามหลักเกณฑ์มาตรา 7 และมาตรา 8 และไม่ต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือไม่ ทั้งกรณีอาจเป็นเรื่องกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างประเทศได้ ฉะนั้นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจึงควรเป็นเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ คือ อธิบดีกรมอัยการ<sup>19</sup>

3. หากพิจารณาหาเหตุผลเทียบเคียงกับมาตราอื่น ๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ มาตรา 21, 22 และ 145 ที่ว่า ในกรณีมีความขัดแย้งว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดในจังหวัดใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งถ้าเป็นในจังหวัดเดียวกันก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด ในกรุงเทพมหานครให้อธิบดีหรือรองอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้ชี้ขาด แต่ถ้าเป็นระหว่างจังหวัดกับจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครกับจังหวัด ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้ เนื่องจากไม่สามารถหาตัวผู้ชี้ขาดที่เหมาะสมได้ เพราะพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอาจถือมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนที่เท่าเทียมกันจึงต้องหาผู้ที่มีอำนาจในกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐมาทำ

<sup>16</sup> กุลพล พลวัน, "ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย", หน้า 206

<sup>17</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, "วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย" 100ปีอัยการ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทฉลองรัตนจำกั๊ด, 2526) หน้า 76

<sup>18</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, "กฎหมายปกครอง" พ.ศ.2475

<sup>19</sup> พระวุฒิสภาสตร์เนติญาณ, คำสอนชั้นปริญญาตรีวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2479 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, หน้า 44



การชี้ขาด ซึ่งก็คือ อัยการสูงสุด ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 20 ก็น่าจะมาจากเหตุผลเดียวกัน

#### 4.3 วิธีและขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 20

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักร มิได้บัญญัติรายละเอียดหรือขั้นตอนในการดำเนินการสอบสวนไว้อย่างไร แต่ได้มี มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย\* มีอำนาจออกกฎกระทรวงวางระเบียบกำหนดแนวปฏิบัติไว้ ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้

1. ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทย ได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทยและจะต้องมีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา รีบแจ้งให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนทราบโดยเร็ว และถ้าเห็นว่าแจ้งมาทางหนังสือจะเป็นการล่าช้า ก็ให้แจ้งทางโทรเลข ในหนังสือหรือโทรเลขนั้นอย่างน้อยให้ระบุ

1. นามและสัญชาติของผู้ต้องหา ถ้าปรากฏ
2. ต้องหาว่าทำผิดฐานใด และที่ใด
3. นามและสัญชาติของผู้เสียหาย ถ้าปรากฏ
4. จับตัวผู้ต้องหาไว้ได้แล้วหรืออย่างไร ที่ไหน เมื่อไร

5. ใครเป็นผู้ร้องขอและร้องขอมายังใคร ในกรณีที่จะฟ้องผู้ต้องหาในศาลไทยได้เฉพาะต่อเมื่อมีรัฐบาลของประเทศที่มีความผิดได้เกิดขึ้น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษ

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนได้มีคำสั่งมอบหมายให้ พนักงานสอบสวนคนใด เป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้น เมื่อได้กระทำการสอบสวนแล้ว ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้

---

\* ขณะนั้นกรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ตั้งกจัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย

รักษาการแทน มิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำ เพื่อจัดการตามอำนาจและหน้าที่\*

\* ระเบียบการดำเนินคดีอาญาที่เกิดนอกราชอาณาจักรของฝ่ายตำรวจ ได้ระบุแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎกระทรวงโดยระบุไว้ในระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 8 สอบสวนบทที่ 2 อำนาจสอบสวน ข้อ 223 มีความว่า

“อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยและได้ กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่อัยการหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้

ถ้าในกรณีข้างต้น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่ง คือ

- (1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับอยู่ในเขตอำนาจ
- (2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ทำ

โทษผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวน ซึ่งผู้ต้องหาถูกจับอยู่ในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งรัฐบาลประเทศอื่น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ทำโทษผู้ต้องหารีบแจ้งให้อัยการหรือผู้รักษาการทราบโดยเร็ว และถ้าเห็นว่าแจ้งมาทางหนังสือจะเป็นการล่าช้า ก็ให้แจ้งทางวิทยุราชการตำรวจหรือทางโทรเลข แต่ต้องปรากฏข้อความดังต่อไปนี้ คือ

- (1) นามและสัญชาติผู้ต้องหา ถ้าปรากฏ
- (2) ต้องหาว่าทำผิดฐานใด และที่ใด
- (3) นามและสัญชาติของผู้เสียหาย ถ้าปรากฏ
- (4) จับตัวผู้ต้องหาไว้ได้แล้วหรืออย่างไร ที่ไหน เมื่อไร
- (5) ใครเป็นผู้ร้องขอ และร้องขอมายังใคร ในกรณีที่จะฟ้องผู้ต้องหาในศาลไทยได้เฉพาะต่อเมื่อมี

รัฐบาลของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น หรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ทำโทษ

ในกรณีที่อัยการหรือผู้รักษาการแทน ได้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบนั้น เมื่อได้ทำการสอบสวนแล้วให้อัยการหรือผู้รักษาการแทน มิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำเพื่อจัดการตามอำนาจและหน้าที่”

กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดวิธีปฏิบัติของ มาตรา 20 เป็น 2 ประการ คือ

1. ให้พนักงานสอบสวนที่พบเห็นหรือทราบถึงคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร แจ้งรายละเอียดเบื้องต้นให้อัยการสูงสุดทราบ

2. กรณีอัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานสอบสวนใดเป็นผู้รับผิดชอบ หากมิได้สั่งเป็นอย่างอื่นเมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการท้องถิ่นนั้น ๆ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป\*

โดยผลของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อมีคดีความผิดที่เกิดหรือเชื่อว่าจะเกิดนอกราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนผู้พบเห็นความผิดเบื้องต้นโดยมากจะเป็นพนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาหากถูกจับในเขตอำนาจหรือซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือผู้เสียหายร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหาจะทำหนังสือแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบว่า เป็นเรื่องการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ อัยการสูงสุดจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ การมอบหมายของอัยการสูงสุดเป็นการมอบหมายในฐานะองค์กรมิใช่ พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง<sup>20</sup> ปกติอัยการสูงสุดจะไม่ดำเนินการในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายพนักงานสอบสวนผู้พบเห็นคดีเบื้องต้นซึ่งก็คือ หัวหน้าพนักงานสอบสวนห้องที่พบเห็นการกระทำความผิด หรือ ผู้บังคับบัญชากองปราบปราม หรือสารวัตรแผนกกองกำกับการ กองปราบปราม ที่แจ้งเรื่องเข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ

#### 4.4 ขอบข่ายของการมอบหมายให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบ

การที่อัยการสูงสุดไม่อาจเข้าทำการสอบสวนได้ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้เรื่องการมอบหมายหน้าที่สอบสวนให้พนักงานสอบสวน ซึ่งควรเป็นข้อยกเว้นหากอัยการสูงสุดมิได้ใช้อำนาจสอบสวนคดีเองกลับกลายเป็นหลักที่อัยการสูงสุดต้องมอบหมายให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติทุกครั้ง โดยวิธีปฏิบัติของอัยการสูงสุดในการมอบหมายอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

---

\* แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ เพียงแต่ให้ทราบรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีเกิดนอกราชอาณาจักรที่ต้องแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบเท่านั้น มิได้มีข้อกำหนดหรือวิธีการในการสอบสวนคดีที่เกิดนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดแต่อย่างใด ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อัยการสูงสุดไม่อาจเข้าทำหน้าที่สอบสวนได้เอง หรือเข้ากำกับควบคุมการสอบสวนตามที่ตนได้มอบหมาย

<sup>20</sup> คณิต ฆ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 204



หรือผู้รักษาการแทน ได้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้กระทำการสอบสวนรับผิดชอบ นั้น เมื่อได้กระทำการสอบสวนแล้ว ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำ เพื่อจัดการตามอำนาจหน้าที่” ซึ่งตามนัยกฎกระทรวงดังกล่าว อัยการสูงสุดสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ เช่น ให้พนักงานสอบสวนที่รับมอบหมายรายงานผลการสอบสวน หรือมีการตรวจสอบควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนผู้รับมอบหมายก็ได้ เช่นนี้ จะขัดแย้งกับข้อพิจารณาเรื่องอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเด็ดขาดหรือไม่

2.กรณีหากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับมอบหมาย เช่นอธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนที่ราชอาณาจักรมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกกรณี<sup>22</sup> ได้แต่งตั้งพนักงานสอบสวนอื่นเข้ามาทำการสอบสวนแทนหรือเข้าร่วมสอบสวนด้วยกับพนักงานสอบสวนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย เช่นนี้ ผลของการสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

3.ปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อกฎหมายว่าเป็นคดีความผิดนอกราชอาณาจักรหรือไม่ เช่น ข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น ในคดีลักทรัพย์เครื่องเพชรราชวงศ์ชาอุดีอาระเบีย\* ซึ่งเห็นชัดเจนโดยเนื้อหาของความผิดว่าได้มีการก่อความผิดนอกราชอาณาจักร แต่สำหรับความผิดที่ต่อเนื่องเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ต่อมา เช่น ความผิดฐานรับเครื่องเพชรฯ ไว้โดยรู้ว่าผู้ลักมาหรือคดีรับของโจร ความผิดที่อดีตองผู้บัญชาการกองปราบปราม (พลตำรวจตรีชโล เกิดเทศ) ตกเป็นจำเลยคดีเบียดบังทรัพย์สินเพชรชาอุดีอาระเบียและเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ คดีที่อดีตอธิบดีกรมตำรวจ (พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์) และอดีตองอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายปราบปราม (พลตำรวจเอกสนอง

<sup>22</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 2.5

\* เป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายน - สิงหาคม 2532 นายเกรียงไกร เตชะโม่ง คนงานไทยที่ทำงานอยู่ในพระราชวังชาอุดีอาระเบีย ได้โจรกรรมเครื่องเพชรของเจ้าชายไฟซาล แล้วพาหลบหนีกลับประเทศไทย รัฐบาลชาอุดีอาระเบียได้ร้องขอต่อรัฐบาลไทยให้ส่งโทษนายเกรียงไกรฯ ภายหลังได้มีการจับกุมสอบสวนนายเกรียงไกรฯ พนักงานอัยการได้ฟ้องนายเกรียงไกรฯเป็นจำเลยฐานลักทรัพย์หรือรับของโจรแล้ว จำเลยให้การรับสารภาพฐานรับของโจร ศาลไทยได้พิพากษาลงโทษจำคุกนายเกรียงไกรฯ 5 ปี ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1953/2533 คดีนี้นับเป็นคดีความผิดนอกราชอาณาจักร ที่ทำให้ประเทศไทยเสียหายอย่างร้ายแรง ทำให้สูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจนับหมื่นล้านบาท เนื่องจากประเทศชาอุดีอาระเบียได้ส่งคนงานไทยนับหมื่นคนที่เข้าไปทำงานในประเทศคนออกจากประเทศและประกาศ“งดวิชา” คนไทยที่จะไปทำงานที่ประเทศชาอุดีอาระเบียจนทุกวันนี้

วัฒนธรรมวาง) ถูกตั้งคำถามคือข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยให้การช่วยเหลือผู้ต้องหาในคดีรับของโจรเครื่องเพชร และท้ายสุดเป็นคดีฆาตกรรมภริยาและบุตรของจำเลยและพยานสำคัญในคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีก่อน ๆ คดีต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่อัยการสูงสุดมีอำนาจมอบหมายการสอบสวนหรือไม่

ปัญหาทั้งสามจะได้พิจารณาตามลำดับ ดังนี้

ปัญหาที่ 1 หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเห็นว่า มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว เมื่ออัยการสูงสุดได้มอบหมายให้ตำรวจทำการสอบสวนรับผิดชอบแล้ว อัยการสูงสุดจะกลับมาสอบสวนหรือเข้ามาควบคุมตรวจสอบการสอบสวนได้อย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาทั้ง 2 ประเด็นมิได้ขัดแย้งกัน เนื่องจากคำว่า สอบสวนเป็นอำนาจเดียว หมายความว่าให้มิเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่ทำการสอบสวนได้ มิใช่ให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำ<sup>23</sup> การที่อัยการสูงสุดกำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในการสอบสวนถือเป็นการใช้อำนาจควบคุมดูแลการสอบสวนตามที่ตนได้มอบหมายให้ตำรวจเป็นผู้กระทำ มิใช่เข้าไปทำการสอบสวนเอง

ปัญหาที่ 2 ผู้เขียนเห็นว่า แม้หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนจะมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสอบสวนอื่นเข้าทำการสอบสวนตามสายการบังคับบัญชา(Chain of Command) และมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Command) ได้ตามลักษณะพื้นฐานของระบบราชการ<sup>24</sup> แต่สำหรับการสอบสวนคดีที่เกิดนอกราชอาณาจักรจะต้องเป็นการสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดเท่านั้น หากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวนได้แต่งตั้งพนักงานสอบสวนอื่นเข้าทำการสอบสวนแทน การสอบสวนย่อมไม่ชอบ แต่หากมีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วมสอบสวนด้วยกับพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมาย เช่นนี้ ไม่ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเสียไป\*

สำหรับปัญหาที่ 3 หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่ว่า “ถ้าความผิดมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ...” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติชัดเจนอยู่แล้วว่าความผิดที่อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบจะต้อง

<sup>23</sup> กมิต ฉ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 204

<sup>24</sup> ฐิตาวดี ชรรมาเสถียร, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสังกัดของพนักงานอัยการ” (วิทยา นันทน์หาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 30

\* เทียบเคียง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 516/2481, 1034/2491

1. เป็นความผิดมิโทษตามที่กฎหมายไทยระบุไว้ และ
2. ผู้กระทำได้กระทำความผิดตามระบุนอกราชอาณาจักร

ดังนั้น ความผิดใดโดยแท้จริงแล้วหากผู้กระทำมิได้กระทำนอกราชอาณาจักรพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคือ พนักงานสอบสวนท้องที่ความผิดอาญาได้เกิด อย่างหรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจ หรือท้องที่ที่มีการกระทำความผิดคาบเกี่ยว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และ 19 มิใช่คดีที่อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือมอบหมายการสอบสวนได้

นอกจากนี้ กรณีการกระทำความผิดบางส่วนเกิดนอกราชอาณาจักร มีการเตรียมการหรือพยายามกระทำความผิดภายในราชอาณาจักร หรือมีตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ในการกระทำความผิดอยู่นอกราชอาณาจักรแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรถือเป็นคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรซึ่งต้องอยู่ในความรับผิดชอบการสอบสวนของอัยการสูงสุดทั้งสิ้น\*

ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ทั้งนี้หากการสอบสวนไม่ถูกต้อง การฟ้องคดีย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลจะยกฟ้องคดีนั้น

#### 4.6 การรายงานผลการสอบสวนและการตรวจสอบ

เดิมคดีความผิดนอกราชอาณาจักรมีไม่มากนักและคดีก็ไม่ค่อยสำคัญ อัยการสูงสุดจึงมิได้เข้าสอบสวนเอง หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นให้พนักงานสอบสวนที่รับมอบหมายรายงานผลการสอบสวนที่ผ่านมายังอัยการสูงสุดเคยมีหนังสือสั่งการพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบรายงานความคืบหน้าการสอบสวนให้อัยการสูงสุดทราบทุกกระชั้นในคดีรับของโจรเครื่องเพชรราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย ที่เป็นคดีเกี่ยวข้องและต่อเนื่องมาจากคดีโจรกรรมเครื่องเพชรราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งถือเป็นคดีความผิดนอกราชอาณาจักรที่สำคัญ โดยอัยการสูงสุดกำหนดเพียงแต่หากการสอบสวนพนักงานสอบสวนจะต้องใช้มาตรการ

---

\* คู่มือทนายหน้า และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ได้ระบุให้ความผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้ถือว่าเป็นความผิดที่กระทำในราชอาณาจักร หรือบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในราชอาณาจักร..... ดังนั้น หากแก้ไขเป็นตามร่างกฎหมายดังกล่าวปัญหาตีความว่าเป็นความผิดภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร

บังคับกับผู้ต้องหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับหรือออกหมายจับผู้ใดเป็นผู้ต้องหาคดีนี้ ขอให้รายงานต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป<sup>25</sup> โดยผลของหนังสือสั่งการฉบับนี้ พนักงานสอบสวนมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนกลับมาว่า มีบุคคลที่มีพฤติการณ์กระทำผิดในคดีรับของโจรเครื่องเพชรและทรัพย์สินของราชวงศ์จกอุคิยะระเบียวรวม 22 คน จึงเสนอขอความเห็นชอบจับกุมหรือออกหมายจับบุคคลดังกล่าวฐานรับของโจร<sup>26</sup>

ปัญหาด้านการตรวจสอบควบคุมการสอบสวน ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่อัยการสูงสุดเพียงแต่กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับมอบหมายรายงานความคืบหน้าของคดีเช่นนี้ ไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ตรงกันข้าม การที่อัยการจะสามารถเข้าตรวจสอบควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนย่อมเป็นการดำเนินคดีอาญาที่ถูกต้องแล้วแม้จะไม่เท่าเทียมกับอัยการในระบบสากลดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2

#### 4.7 อัยการสูงสุดกับการสอบสวนคดีอาญาตามมาตรา 20

เมื่อได้ศึกษาถึงเรื่องการมอบหมายและตรวจสอบอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร อันควรจะเป็นข้อยกเว้นในมาตรา 20 หากอัยการสูงสุดมิได้ใช้อำนาจรับผิดชอบการสอบสวนคดีเองแล้ว จะได้พิจารณาต่อไปว่า ถ้าอัยการสูงสุดจะเข้าดำเนินคดีประเภทนี้โดยทำการสืบสวนและสอบสวนคดีด้วยตนเอง หรืออัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการเข้าทำการสอบสวนแทนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป จะทำได้ตามกฎหมายหรือไม่ประการใด ซึ่งจะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ โดยพิจารณาตามลำดับดังนี้

##### 4.7.1 อัยการสูงสุดกับการสืบสวนคดีอาญา

การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบ

<sup>25</sup> หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0017/12 ลงวันที่ 6 มกราคม 2537 เรื่องมอบหมายพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีเหตุเกิดนอกราชอาณาจักร

<sup>26</sup> บันทึกที่ 0501 (ปป.2)/184 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2537 เรื่อง รายงานผลการดำเนินคดี



รายละเอียดแห่งความคิด<sup>27</sup> ผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้ คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ<sup>28</sup> ส่วนพนักงานสอบสวนถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอยู่แล้วในตัวเอง\* ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงสามารถสืบสวนได้ด้วย สำหรับอัยการสูงสุดแม้จะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิดนอกพระราชอาญา แต่ก็เป็นพนักงานสอบสวนซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ มิใช่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อัยการสูงสุดย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์การสืบสวนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความคิดนั้น แสดงว่า การสืบสวนอาจมีขึ้นทั้งก่อนที่จะเกิดการกระทำผิดและภายหลังที่การกระทำผิดได้เกิดขึ้นแล้ว หากพฤติการณ์แสดงว่า ความผิดอาจจะเกิดขึ้น การสืบสวนย่อมเป็นทางป้องกันหรือระงับความผิดมิให้เกิด และถ้าความผิดเกิดขึ้นแล้ว การสืบสวนย่อมช่วยให้พนักงานสอบสวนสะดวกในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการกระทำความผิดได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การสืบสวนและการสอบสวนเป็นของคู่กัน หากยอมรับการสืบสวนเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนแล้ว ผู้มีอำนาจสอบสวนย่อมมีอำนาจสืบสวนได้เสมอ ทั้งนี้การสืบสวนและสอบสวนเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกัน เป็นการยากที่จะแยกการสืบสวนกับการสอบสวนออกจากกันให้เด็ดขาดได้\*\* เมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดสอบสวนคดีความผิดนอกพระราช

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10)

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17

\* ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

<sup>29</sup> คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรองศาสตราจารย์ ดร.รงค์ ใจหาญ, พิมพ์ครั้งที่ 4 พฤศจิกายน 2537, หน้า 53

\*\* ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ในมาตรา 4 ให้ยกเลิกเรื่องการสืบสวนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ มาตรา 5 ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติความหมายการสอบสวน หมายถึง “การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้ทำไปเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา และเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้ต้องหาควรมีความผิดหรือไม่” ซึ่งความหมายดังกล่าวรวมความถึงการสืบสวนแล้ว ดังนั้นปัญหาเรื่องการสืบสวนได้หรือไม่ หากในอนาคตร่างกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับก็จะไม่เกิดขึ้น

อาญาจักร ได้ก็ควรจะให้อำนาจอัยการสูงสุดเข้าสืบสวนคดีได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการสอบสวน ความผิดนอกราชอาญาจักรเป็น ไปอย่างชัดเจนและสอดคล้องต่อเนื่องกัน

#### 4.7.2 อัยการสูงสุดกับการเข้าสอบสวนคดีอาญาคด้วยตนเอง

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 บัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีความผิดนอกราชอาญาจักรนั้น ผู้เขียนได้เคยวิเคราะห์แล้วว่า อาจเป็นเพราะเหตุผลในทางประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของกฎหมายไทยรวมทั้ง ขณะที่ร่างกฎหมายนั้นเห็นว่าความผิดที่เกิดนอกราชอาญาจักรมิใช่เป็นความผิดธรรมดา ดังนั้นจึงควร ให้ผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐคือ อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบดูแล

การกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ เมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดวิธีการสอบสวนหรือดำเนินการทั้งหลายอื่นของอัยการสูงสุดไว้โดยเฉพาะ ย่อมต้องถือว่า อำนาจใด ๆ ตามกฎหมายที่พนักงานสอบสวนมีอยู่ เช่น รับคำร้องทุกข์ ออกหมายเรียก จับ สอบสวนเองหรือส่งประเด็นไป อำนาจให้เข้าพนักงานอื่นทำการแทน ฯลฯ อัยการสูงสุดในฐานะ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิดนอกราชอาญาจักรย่อมมีอำนาจทำเองได้ทั้งสิ้น

เมื่ออัยการสูงสุดสามารถเข้าสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาญาจักรด้วยตนเองตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ฐานะในการสอบสวนของอัยการสูงสุดย่อมเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในชั้นสอบสวนดำเนินคดี มิใช่ในฐานะผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐ เช่น คดีอาญาทั่วไป แต่เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องส่งสำนวนการสอบสวนแก่พนักงานอัยการในห้องที่ทำการสอบสวนได้กระทำ เพื่อจัดการตามอำนาจหน้าที่\* ในการจัดการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนี้ อัยการสูงสุดย่อมมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดี และมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

หลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการได้ทำไปเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา และเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้ต้องหาควรมีความผิดหรือไม่” ซึ่งความหมายดังกล่าวรวมความถึงการสืบสวนแล้ว ดังนั้นปัญหาเรื่องการสืบสวนได้หรือไม่ หากในอนาคตร่างกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับก็จะไม่เกิดขึ้น

\* ดู กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ข้อ 1

ของพนักงานอัยการ เท่ากับว่าอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาของรัฐทั้งชั้นสอบสวน และฟ้องร้องซึ่งเป็นเรื่องถูกต้องตามระบบสากล

นอกจากอัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนและดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในคดียุติความผิดนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่คนไทยหรือประเทศไทยเป็นผู้เสียหายหรือไม่ อัยการสูงสุดซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 ในฐานะผู้ประสานงานกลาง\* โดยมีอำนาจติดตามเร่งรัดผลการสอบสวน<sup>30</sup> เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเสร็จสิ้นโดยเร็ว\*\*

#### 4.7.3 อัยการสูงสุดมอบหมายการสอบสวนคดีอาญาให้พนักงานอัยการ

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการไทย แม้จะไม่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย แต่รูปแบบในการดำเนินการโดยทั่วไปจะมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบอัยการในทุกประเทศ คือ ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีของประเทศแต่เพียงผู้เดียว การดำเนินคดีของอัยการชั้นรอง ๆ เป็นไปตามลำดับบังคับบัญชาและกระทำในนามของอัยการสูงสุดเท่านั้น<sup>31</sup>

อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุด\*\*\* มีอำนาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้ แต่การมอบหมายอำนาจหน้าที่นี้กระทำอยู่ในกรอบของกฎหมายหลักคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ไม่ได้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน ปัจจุบัน อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) กำหนดการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแก่พนักงานอัยการในเรื่องต่าง ๆ นับแต่ได้รับความเห็นพร้อมสำนวนจากพนักงานสอบสวนจนถึงการตั้งฟ้องตลอดถึงอุทธรณ์ และฎีกา แต่สำหรับเรื่องการสอบสวนแล้ว มีบัญญัติอยู่

\* ดู วิทยานิพนธ์ หน้า

<sup>30</sup> สมพร พรหมพิตร, “ผู้ประสานงานกลางกับการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักร” วารสารอัยการ ปีที่ 19 ฉบับที่ 219 พฤษภาคม 2539, หน้า 7

\*\* ดู พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 7(4) และ 13

<sup>31</sup> กุลพล พลวัน, “โครงสร้างของกรมอัยการ” วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 14, กุมภาพันธ์ 2522, หน้า 70

\*\*\* ดู วิทยานิพนธ์ หน้า

เพียงกรณีเดียวคือ ในการสอบสวนถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหาย พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรง หรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกันโดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งกรมตำรวจ แล้วแต่กรณี\*

อย่างไรก็ตาม คร.คฉด ๗ นกร อัยการสูงสุดคนปัจจุบัน มีความเห็นในเรื่องการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรว่า เมื่อตามกฎหมายอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบก็หมายความว่า การสอบสวนคดีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้การควบคุมของอัยการสูงสุดและในกรณีนี้อัยการสูงสุดมีอำนาจใช้มาตรการบังคับได้ด้วย\*\*

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่อัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในฐานะพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบตามมาตรา 20 แม้ดูเหมือนว่า จะมีอำนาจมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาทำการแทนได้ แต่เมื่อผู้ได้บังคับบัญชาเป็นพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เพียงที่องผู้ต้องหาต่อศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจสอบสวน\*\*\* และเมื่อพิจารณาในประเด็นที่ว่าอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการในฐานะผู้อยู่ได้บังคับบัญชาทำการแทนได้ หากเป็นสิ่งเล็กน้อยในการสอบสวน<sup>+</sup> ก็เป็นเรื่องยากลำบากในการพิจารณาว่า การสอบสวนคดีที่มีความสำคัญเช่นคดีความผิดนอกราชอาณาจักรนี้ สิ่งใดบ้างจะถือเป็นสิ่งเล็กน้อย ภายหลังถ้ามีการตีความว่า มิใช่เป็นสิ่งเล็กน้อย ในการสอบสวนแล้วก็จะอาจทำให้การสอบสวนในคดีนั้นมีขอบด้วยกฎหมายขัดต่อเงื่อนไขการฟ้องของพนักงานอัยการและเสี่ยงต่อการที่ศาลจะยกฟ้องอย่างอ้อม ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายไทยเช่นนี้ อัยการสูงสุดจึงไม่อาจมอบหมายให้พนักงานอัยการเข้าสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรได้ แต่ทั้งนี้ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมีสำนักงานต่างประเทศเป็นหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบและกลั่นกรองงานด้านการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรก่อนทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งการตามระบบชั้นตอนทางราชการ ดังนั้น อัยการสูงสุดอาจมอบหมายหรือแต่งตั้งให้พนักงานอัยการสำนักงานต่างประเทศหรือพนักงานอัยการอื่นๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการสอบสวนคดีประเภทนี้ได้ แต่ทั้ง

\* ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) ส่วนที่ 4 อัยการกับการสอบสวน ข้อ 21

\*\* คำให้สัมภาษณ์ของ คร.คฉด ๗ นกร อัยการสูงสุดที่ให้แก่ผู้เขียนเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2539 และดู คฉด ๗ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 204

\*\*\* ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5)

<sup>+</sup> ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128 (2)

นี้เห็นว่า พนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดแต่งตั้งมอบหมายคงทำการได้แต่เพียงการติดต่อประสานร่วมและนำการสอบสวนและเสนอแนวทางการสอบสวนให้อัยการสูงสุดพิจารณาตั้งเท่านั้น เพราะหากให้พนักงานอัยการเข้าเกี่ยวข้องกับการสอบสวนแล้ว อาจมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ได้

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดถือเป็นความรับผิดชอบทางคดีที่สำคัญยิ่งเพราะเป็นข้อเกี่ยวความ เป็นอิสระในการสอบสวนคดีของเจ้าพนักงานตำรวจในระบบกฎหมายไทย ทั้งนี้ คดีประเภทนี้เป็นคดีสำคัญ การดำเนินคดีที่บกพร่องหรือผิดพลาดอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้จึงจำเป็นต้องให้มีผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐคืออัยการสูงสุดดูแลรับผิดชอบทั้งการสอบสวนฟ้องร้องคดีด้วย แต่การที่กฎหมายไทยมิได้บ่งบอกระบุอำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนให้ชัดเจนว่ามีอำนาจดำเนินการอย่างไร การเข้าสอบสวนคดีแต่เพียงผู้เดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขจำเป็นต้องศึกษาเทียบเคียงจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานองค์กรอื่น ๆ ของรัฐนอกจากตำรวจว่า มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาหรือไม่ ในคดีประเภทใด เหตุใดกฎหมายจึงให้อำนาจสอบสวน ทั้งนี้เพื่อพิจารณาหาวิธีแก้ไขให้การดำเนินคดีของอัยการสูงสุดตามมาตรา 20 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

#### 4.7.4 เปรียบเทียบอำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

4.7.4.1 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจสอบสวนอธิกรณ์และสั่งลงโทษพระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยได้\*

4.7.4.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 มาตรา 13 (3) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

บทบัญญัตินี้คล้ายกับให้กรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ความจริงไม่ใช่เช่นนั้น กฎหมายเป็นเพียงแต่บัญญัติ

\* เทียบฎีกาที่ 259/2509 ซึ่งเป็นเพียงคำพิพากษาศาลฎีกาเดียวที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญามีอำนาจสอบสวนได้

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจ “สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง” เท่านั้นมิใช่สอบสวนคดีอาญาที่ต้องสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11)<sup>32</sup>

4.7.4.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 มาตรา 14 และ มาตรา 15 ให้กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายฯ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทั่วราชอาณาจักรและให้อำนาจสอบสวนเฉพาะ “ผู้ต้องหา” ในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

อำนาจสอบสวนของกรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานฯ นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีความเห็นทางกฎหมาย ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานฯ มีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วราชอาณาจักร แต่ได้จำกัดอำนาจการควบคุมตัวผู้ถูกจับกุมไว้เพื่อทำการสอบสวนไม่เกินสามวัน หลังจากนั้นให้ส่งตัวไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินการต่อไปและได้กำหนดจำกัดอำนาจไว้เฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดแต่ยังไม่ถูกฟ้องศาลเท่านั้น<sup>33</sup>

2. สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานฯ ไม่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่จะมีอำนาจเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี จึงให้อำนาจสอบสวนเฉพาะผู้ต้องหา และมีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับไว้เพื่อทำการสอบสวนได้ไม่เกินสามวันแล้วต้องส่งตัวผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนตามวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>34</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะการตีความกฎหมายต้องตีความให้สอดคล้องเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ขัดแย้งกัน

<sup>32</sup> จิตติ เจริญกล้า, “หมายเหตุท้ายคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 9/2535” วารสารอัยการ ปีที่ 15 ฉบับที่ 170 เมษายน 2535, หน้า 93

<sup>33</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะ 8) เรื่องอำนาจสอบสวนตามมาตรา 14(4) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 พฤษภาคม 2525

<sup>34</sup> ข้อหารือ กรมอัยการ ที่ 131/2532

4.7.4.4 พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มาตรา 160 ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้ามีเหตุควรเชื่อได้ว่า ลูกหนี้หรือผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำความผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคด้วย

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่ควรฟ้อง ซึ่งแย้งกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ส่งสำนวนไปยังอธิบดีอัยการเพื่อสั่ง

ตามกฎหมายมาตรานี้ ได้ระบุให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยให้มีอำนาจทำความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเสนอพนักงานอัยการ ได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยไม่จำเป็นต้องให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ในความผิดอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายตามมาตรา 161-175 ของพระราชบัญญัติล้มละลาย แต่ทั้งนี้หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ดำเนินการก็ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนได้ปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา\*

4.7.4.5 พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526 มาตรา 7 ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ เมื่อเห็นสมควรกรณีพนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิม และเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานอัยการมี อำนาจสอบสวนได้เองโดยไม่ต้องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ เมื่อพนักงานอัยการรวบรวมพยานหลักฐานได้แล้วก็เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะสั่งรื้อฟื้นคดีหรือไม่<sup>35</sup>\*\*

4.7.4.6 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 มาตรา 4 และมาตรา 47 กำหนดให้อัยการทหาร นายทหารพระธรรมนูญ นายทหารสัญญาบัตร มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดตาม

\* คำพิพากษาฎีกาที่ 288/2516

<sup>35</sup> สุพร อิศรเสนา, ถ้อยอธิบายพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2528, หน้า 29

\*\* แม้ว่ากฎหมายระบุชัดเจนให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ยังไม่เคยมีการรื้อฟื้นคดีอาญาใดของพนักงานอัยการกลับขึ้นมาพิจารณาใหม่ทั้งยังไม่มีระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าไว้แต่อย่างใดจึงไม่อาจนำวิธีดำเนินการสอบสวนคดีประเภทนี้ของพนักงานอัยการมาศึกษาว่ามีรายละเอียดและวิธีการสอบสวนอย่างไร

ประมวลกฎหมายอาญาทั้งปวงและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาได้เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา\*

4.7.4.7 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ.2490 (เพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2534) มาตรา 4,5,6 และมาตรา 7 ให้อำนาจนายทหารเรือชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วยในกรณีที่ดำเนินการสอบสวนเองในการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักกันข้าว กฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน กฎหมายว่าด้วยการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมง

4.7.4.8 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมง ในเขตประมงไทย พ.ศ.2482 มาตรา 4 และมาตรา 10 ให้อำนาจพนักงานประมง กรมการจังหวัด กรมการอำเภอ เจ้าท่า พนักงานศุลกากร ผู้บังคับการเรือ หรือผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารแห่งราชนาวีและเจ้าพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ที่กระทำการจับกุมหรือสั่งให้จับกุมมีอำนาจทำการสอบสวนในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้\*\*

4.7.4.9 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 มาตรา 4, 11 และมาตรา 21 ให้อำนาจนายทหารเรือทำการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นในความผิดบางลักษณะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4.7.4.10 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 มาตรา 4, 5 และมาตรา 12 ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัดรวมทั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

\* ดู ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการทหาร พ.ศ.2499 ข้อ 5(5) และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยนายทหารพระธรรมนูญ พ.ศ.2499 ข้อ 5(1)

\*\* คำพิพากษาฎีกาที่ 1272-73/2494 ผู้บังคับการเรือแห่งราชนาวีไทยผู้กระทำการจับกุม หรือสั่งให้จับกุมคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำไทยนั้นย่อมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนคดีนั้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482



4.7.4.11 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ.2519 มาตรา 8, 9 และมาตรา 10 ให้ เจ้าหน้าที่ทหารอากาศมีอำนาจสอบสวนในความผิดบางลักษณะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4.7.4.12 พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ.2524 มาตรา 8 และมาตรา 10 รัฐมนตรีกลาโหมแต่งตั้ง ให้นายทหารยศตั้งแต่พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรีขึ้นไปหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บัญชาการและแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตร โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดใด ๆ อันเกี่ยวกับพระราชกำหนดนี้

4.7.4.13 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ได้บัญญัติ อำนาจสอบสวนของฝ่ายปกครองดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอได้ประสบเหตุความผิดอาญาซึ่งควรจะกระทำการจับกุมได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการจับกุมและเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนดำเนินคดี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการสืบสวนสอบสวน หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ ฯลฯ<sup>36</sup>

2. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ มาชี้แจงหรือเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณา โดยมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร กรณีนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ<sup>37</sup>

<sup>36</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 ข้อ 4.4

<sup>37</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 ข้อ 12.4, 12.5 และข้อ 12.6

สำหรับปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่มีกฎหมายให้อำนาจเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบแต่มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร โดยแต่งตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นสมควรทั้งมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกกรณี<sup>38</sup>

3. พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นิติกร กองการสอบสวนกรมการปกครองฯ มีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในคดีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล กรรมการสุขาภิบาลและกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องหาก็คืออาญาเพราะได้กระทำการตามหน้าที่หรืออ้างได้ว่ากระทำการตามหน้าที่<sup>39</sup>

4. พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนหรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาได้เมื่อมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น โดยให้ผู้กำกับการค้าตรวจจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทนเสนอเหตุผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการ<sup>40</sup>

5. ในการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ กรณีที่เกิดขึ้นเป็นคดีใหญ่หรือสำคัญ หรือเป็นคดีที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้จับกุม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทุกคดี และให้แจ้งพนักงานอัยการท้องที่เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวนดำเนินคดี<sup>41</sup> \*

<sup>38</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 ข้อ 12.7

<sup>39</sup> ข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ข้อ 13

<sup>40</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 4.3

<sup>41</sup> หนังสือ ที่ มท 0304/ว 1054 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2536 เรื่องการสอบสวนคดีอาญาในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

\* การให้คำแนะนำปรึกษาของพนักงานอัยการเกี่ยวกับคดีประเภทนี้ ได้มีหนังสือที่ มท 1201/ว 472 ลงวันที่ 10 เมษายน 2528 ว่า หากพนักงานอัยการเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน อาจขอเข้าร่วมในการสืบสวนและสอบสวนนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏว่าพนักงานอัยการเคยขอเข้าร่วมสืบสวนสอบสวนและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ไม่เคยให้พนักงานอัยการเข้าสืบสวนสอบสวนคดีประเภทนี้เลย

ปกครอง ดังนี้<sup>42</sup>

6. พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการ

1. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499
2. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2505
3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
4. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
5. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475
6. พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482
7. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำ
8. พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2481
9. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2488
10. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478

ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้ง 10 ฉบับรวมทั้งกฎกระทรวง ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับจังหวัด เทศบัญญัติและข้อบังคับสุขาภิบาลที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ข้างต้น<sup>43</sup>

สำหรับการสอบสวนในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำผิดวินัย แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งอาจมีพนักงานสอบสวนอยู่ในคณะกรรมการด้วย แต่เมื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน การสอบสวนดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการสอบสวนตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบและวิธีการสอบสวนไม่น่าจะแตกต่างกันเท่าใดนัก คงเป็นแต่เพียงการสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น หลังจากนั้นต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนต่อไป แต่อย่างไรก็ตามอำนาจสอบสวนเหล่านี้อาจแบ่งแยกได้ตามลักษณะและความมุ่งหมายของกฎหมายดังนี้

<sup>42</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 ข้อ 1

<sup>43</sup> หนังสือที่ มท 0310/ว 40 ลงวันที่ 11 มกราคม 2521 เรื่องการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกกรุงเทพมหานคร

1. อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมง ในเขตประมงไทย พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ.2519 และพระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ.2524 การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานรัฐเหล่านี้มีอำนาจสอบสวนคงเป็นเพราะในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานจะอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่หรือลักษณะของการกระทำผิดเป็นสำคัญ ดังนั้นนอกเหนือการปราบปรามจับกุมจึงควรให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนด้วยเพราะจะสามารถติดตามรวบรวมพยานหลักฐานในการกระทำผิดได้รวดเร็วและครบถ้วนกว่า แต่จะให้เจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมาย หรือสอบสวนเสร็จสำนวนจนถึงขั้นทำความเข้าใจฟ้องหรือไม่ฟ้องเสนอพนักงานอัยการคงเป็นเรื่องยาก เพราะเจ้าพนักงานนั้น ๆ มิใช่ผู้มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมาย แต่ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายมิได้ห้ามในการสอบสวนจนกระทั่งทำสำนวนเสนอพนักงานอัยการ ในทางตรงข้ามกลับแสดงว่าเจ้าพนักงานเหล่านี้มีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย\* ซึ่งต้องติดตามคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานต่อไป

2. อำนาจสอบสวนในคดีอาญาของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอยู่เหมือนเช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสามารถทำการสืบสวนและสอบสวนจนเสร็จสิ้นแล้วทำสำนวนเสนอความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเสนอพนักงานอัยการได้ แต่ก็เป็นการใช้อำนาจเฉพาะครั้งเฉพาะคราวตามคำสั่งเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่มีหน้าที่สอบสวนความผิดอาญาด้วย\*\*

3. อำนาจสอบสวนของ 3.1 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 160 ของพระราชบัญญัติล้มละลายแล้ว เห็นว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสอบสวนความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายจนสิ้นกระแสรวม จนกระทั่งเสนอความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อพนักงาน

\* ยกเว้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม พ.ศ.2519

\*\* ดู ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2509

อัยการได้ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่เคยเข้าสอบสวนและเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการเลย คงให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการแทน

3.2 พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526 มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งถึงปัจจุบันพนักงานอัยการก็ยังไม่เคยทำการสอบสวนในคดีประเภทนี้แต่อย่างใด\*

แต่สำหรับอำนาจสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดมีได้อย่างสมบูรณ์เพราะกฎหมายกำหนดชัดเจนให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติที่อัยการสูงสุดจำต้องมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดูแลรับผิดชอบเหมือนเช่นคดีอาญาทั่ว ๆ ไปเกิดขึ้นจากเหตุคือเจตนารมณ์ของกฎหมายและผลคือทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนหลายประการของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย

---

\* ดูเชิงอรรถหน้า 112