

บทที่ 1

บทนำ

ในการดำเนินคดีตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น การดำเนินการตามกระบวนการนี้จะเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความที่เริ่มต้นด้วยการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาทางอาญา เช่นนำไปประหารชีวิตหรือจำคุกในเรือนจำ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในโลกถือว่าการสอบสวนและฟ้องผู้กระทำความผิด ตลอดจนถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะ* โดยมีองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลดำเนินการดังกล่าว องค์กรที่ว่านี้คือ “อัยการ”

อัยการได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเมื่อราว ค.ศ. 1302 (พ.ศ.1845) โดยได้พัฒนาสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวน (Inquisitorial system) มาสู่ระบบกล่าวหา (Accusatorial system) กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดนั้น แต่เดิมประเทศต่าง ๆ ในยุโรปต่างได้รับอิทธิพลจากทางศาสนาซึ่งมีวิธีพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกนอกศาสนาอย่างโหดร้ายทารุณ คือ การพิจารณาคดีไม่มีโจทก์เป็นผู้ฟ้องคดี แต่จะมีผู้ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้สอบสวน เป็นโจทก์และเป็นผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดคดี ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน

ต่อมาเมื่อระบบกฎหมายได้เจริญก้าวหน้าประกอบกับแนวความคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้พัฒนาในทางที่ดีมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญา โดยได้มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน ให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวน ฟ้องร้อง คือ องค์กร “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่นี้เรียกว่า “พนักงานอัยการ” ส่วนศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดังเดิมนั้น คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีได้ด้วย เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพจากการเป็นวัตถุแห่งการซักฟอก กลายมาเป็น “ประธานในคดี (Prozess - Subjekt)¹” ระบบการดำเนินคดี

* ถ้อยคำแนวคิดที่ว่า รัฐที่ดีควรเป็นไปในลักษณะ “นิติรัฐ” (Legal State) คือเป็นรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย การกระทำทุกอย่างของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้

¹ กณิต วนกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536, หน้า 12

อาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคือออกจากกันนี้ เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา” ซึ่งอัยการของประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา² ส่วนวิธีการของแต่ละประเทศอาจจะมีขั้นตอนรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไปบ้าง จะได้ศึกษาในบทต่อไป

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยในยุคก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 (พ.ศ. 2439) อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคือออกจากกันเช่นเดียวกับทางยุโรปสมัยก่อน³ ต่อมาเมื่อ ร.ศ. 115 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษใช้ไปพลางก่อน และให้ยกเลิกวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลอีกด้วย นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ซึ่งผลแห่งการนี้อาจกล่าวได้ว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนมาใช้การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคือแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องมาให้อัยการเป็นผู้ปฏิบัติแทนศาลซึ่งมีหน้าที่เพียงพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น⁵

ในส่วนองค์กรอัยการในประเทศไทยนั้น ได้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี ร.ศ. 109⁶ โดยมีเหตุผลมาจากผลกระทบจากการดำเนินคดีอาญาในศาลของต่างประเทศ ซึ่งมีทัศนสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย ไทยจึงต้องสร้างวิธีการ

² คณิต ฃ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ระบบอัยการสากล (กรมอัยการ, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ, 2526) หน้า 77

³ คณิต ฃ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” อัยการนิเทศ, เล่มที่ 38 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2519, หน้า 398

⁴ อรุณี กระช่างแสง, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 60

⁵ โทเมน ภัทรภิรมย์, “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” อัยการนิเทศ, เล่มที่ 31 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2512, หน้า 486

⁶ เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ย 1/3 อ้างในสุรินทร์ ถั่วทอง, “จากยกกระบัตรสู่อัยการ” วารสารอัยการ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 52 เมษายน 2525, หน้า 51

ดำเนินคดีขึ้น เอาแบบอย่างมาจากฝรั่งโดยให้มีอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดินในการสอบสวนฟ้องร้องจำเลยในศาล

องค์กรอัยการในประเทศไทยระยะแรกนั้นเมื่อ ร.ศ.111 (พ.ศ.2435)ตั้งกักอยู่ในกองกลางกระทรวงยุติธรรม⁷ และได้ยกฐานะขึ้นเป็นกรมเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 จึงได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁸ ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ให้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวงใด และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด”^{*} จนถึงปัจจุบัน

งานของอัยการอันเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมเพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ การที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษนี้ อัยการในระบบศาลมีงานที่จะต้องทำแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ ในตอนแรก เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด ตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณา และ ตอนที่สาม เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ในระบบอัยการที่สมบูรณ์⁹ ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการค้ำประกันคืออาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้

⁷ กรมอัยการ. ประวัติอัยการ. พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพพระสภารการประสิทธิ์ อธิบดีกรมอัยการ พ.ศ. 2489 - 2491 ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันพุธที่ 24 มีนาคม พุทธศักราช 2497, หน้า 3

⁸ “วิวัฒนาการของระบบอัยการในประเทศไทย” หนังสือ 100 ปีอัยการ พ.ศ.2536, หน้า 76

* ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เปลี่ยนชื่อ “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” กำหนดให้เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวงใด และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี นับแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 อันเป็นวันถัดจากวันที่ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ต่อมาประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 3 และกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

⁹ โทแมน ภักทรภิมพ์, “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม”, หน้าเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือระบบ อัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ฯลฯ พบว่าโดยทั่วไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของ ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท นอกจากนี้ในบางประเทศอัยการยังมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ก็สามารถ รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ แล้วทำการสอบสวน ตามที่เห็นสมควรก็ได้¹⁰ ซึ่งการสอบสวนคดี อาญาไม่ว่ากระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรืออัยการ ก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะเป็นกระบวนการค้นหาความจริงเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การฟ้องคดีอาญาให้ศาลพิจารณาพิพากษา ลงโทษในที่สุด¹¹

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมมาก่อนมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับปัจจุบัน อัยการเคยมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาครบถ้วนทุกชั้นตอนเช่นเดียวกับระบบอัยการ สากล ดังปรากฏหลักฐานอำนาจหน้าที่อัยการในสมัย ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ว่าอัยการ “...เป็น ทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและได้สวนพยานหลักฐานในคดี ที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมคนร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการให้เป็นตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา”¹² นอกจากนี้ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ความตราสารที่ 26534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 87 บัญญัติว่า “พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจและหน้าที่จะต้องสืบสวนเอา ตัวโจรผู้ร้ายและสมัครพรรคพวกซึ่งล่วงพระราชอาญาสถานอุกฉกรรจ์ และได้สวนเอาหลักฐาน พยานให้เห็นจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อโรงศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่วงพระ ราชอาญาตามกฎหมายทั้งคอยตรวจตราการลงโทษพระราชอาญาแก่ผู้ผิดให้ต้องคำพิพากษา”¹³

¹⁰ ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” ระบบอัยการต่างประเทศ (พิมพ์ แจกในงานกฐินพระราชทาน กรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม 2520 โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์ หอวังปากเกร็ด กรมประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานคร, หน้า 37-42

¹¹ กุลพล พลวัน, “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย” วารสารอัยการ ปีที่ 9 ฉบับที่ 101 (พฤษภาคม 2529), หน้า 80

¹² โทแมน ภัทรภิมรณ, “การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส” อัยการนิเทศ เล่มที่ 3 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2512, หน้า 342

¹³ กุลพล พลวัน, “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย”, หน้าเดียวกัน และดุตุรินทร์ ถั่วทอง, “จากยกกระบัตรสู่อัยการ”, หน้า 54-55

แต่เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 อันเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้จะได้มีบทบัญญัติเรื่อง การสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง¹⁴ โดยเฉพาะตามบทบัญญัติ มาตรา 2(11) ได้ให้ความหมายการสอบสวนไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน.....และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ เช่นนี้ย่อมเป็นที่ชี้ชัดว่าการสอบสวนฟ้องร้องไม่อาจแยกจากกันได้ แต่ในทางปฏิบัติ ระบบการดำเนินคดีของประเทศไทย ได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดทั้งนี้ก็ด้วยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาคเดียวกันนั่นเอง คือ มาตรา 2 (5) ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ไม่ให้มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาด้วย และมาตรา 2 (6) ให้พนักงานสอบสวนหมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่สอบสวนซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานสองฝ่ายคือ ตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งในอดีตได้มีการโอนอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาไปมาระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจหลายครั้งด้วยกัน แต่ปัจจุบันการสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว¹⁵

การแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวผิดหลักสากลอย่างยิ่ง เพราะพนักงานสอบสวนย่อมมิใช่ผู้นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาล เป็นแต่ผู้รวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเท่ากับว่าพนักงานอัยการเป็นแต่เพียงผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเสนอมาเท่านั้น พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอแก่การพิจารณาสั่งคดีมิได้ เนื่องจากตนไม่มีอำนาจสอบสวนต้องกระทำผ่านทางพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำให้หรือไม่เพียงใด หรือเสนอพยานหลักฐานใดไปในทางที่ต้องการได้ ทำให้ทางปฏิบัติพนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่รับผิดชอบ เพราะอัยการทำงานตามสำนวนที่ตำรวจส่งมาเท่านั้น ทั้งที่ตามทฤษฎีระบบอัยการสากลแล้วพนักงานอัยการ ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้¹⁶

¹⁴ คณิต ฅ นคร, บันทึกความเห็นของกรมอัยการประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, แผ่นปลิว (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์), หน้า 1

¹⁵ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 และที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 อ้างใน กุศล พลวัน, "ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย", รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, หน้า 206

¹⁶ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 33

อย่างไรก็ตามแม้ทางปฏิบัติทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะถือหลักแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีข้อยกเว้นที่ยอมรับถึงอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ คือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมอัยการ* หรือผู้รักษากារแทน เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีความผิดมิโทษตามกฎหมายไทยซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร แต่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวได้ถูกใช้มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ.2478 จนถึงปัจจุบัน และอาจจะตลอดไปถึงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ..... ที่ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วโดยคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2526 ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยใหม่เป็นตามระบบสากลยิ่งขึ้นโดยการให้พนักงานอัยการกำกับควบคุมการสอบสวนหรือเข้าสอบสวนคดีเองได้ แต่มาตรา 20 ก็ไม่เคยถูกแก้ไขในหลักการใด ๆ ทั้งไม่เคยมีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ที่กำหนดวิธีการสอบสวนหรือรูปแบบการรับผิดชอบการสอบสวนของอัยการสูงสุดไว้เลย ซึ่งอาจเป็นเพราะที่ผ่านมาคดีความผิดนอกราชอาณาจักรยังมีไม่มากนัก จึงยังไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ แต่ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าของโลกมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ปรากฏความผิดใหม่ ๆ ในลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งการสื่อสารคมนาคมระหว่างประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทำให้พลเมืองของแต่ละประเทศโดยเฉพาะคนไทยที่เดินทางออกไปต่างประเทศมีจำนวนมากขึ้น ความสะดวกเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อโอกาสให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นในต่างประเทศแล้วคนไทยหรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหายหรือมีคนไทยเป็นผู้กระทำความผิดยังต่างประเทศซึ่งอาจมีเหตุต้องถูกดำเนินคดีภายในประเทศมีจำนวนมากขึ้น ความผิดต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดขึ้นยังต่างประเทศเหล่านี้นับเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวพันถึงความสัมพันธ์ระดับชาติ การปล่อยปละละเลยไม่พิจารณาตรวจสอบควบคุมอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจของชาติ ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วได้

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันระบุให้ผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐหรืออัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบทั้งกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องในคดี

* ตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 48 เรื่องการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ให้แก้ไขเป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ

ประเภทนี้นับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่การที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายระบุงการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบ การสอบสวนอย่างชัดเจน* ทำให้ทางปฏิบัติอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนไม่อาจเข้าทำหน้าที่ ในฐานะพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบด้วยตนเองหรือเข้าไปมีส่วนกำกับดูแลควบคุมการสอบสวน คดีประเภทนี้ให้เป็น ไปสมเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใดจำต้องมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนหรือตำรวจที่ที่เกี่ยวข้องทำการสอบสวนดำเนินคดีเช่นความผิดอาญาทั่วไปที่เกิดภายในประเทศซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง

ดังนั้น จึงสมควรต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความมุ่งหมายตามบทบัญญัติ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ให้เฉพาะแต่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมี อำนาจสอบสวนหรือควบคุมรับผิดชอบการสอบสวนคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรว่าจะ กระทำได้หรือไม่อย่างไร โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของต่างประเทศใน ระบบกฎหมายต่าง ๆ และจะได้วิเคราะห์ในข้อกฎหมายถึงบทบาทอำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดในการ เข้าดำเนินการสอบสวนคดีดังกล่าวรวมทางออกของกฎหมายในการมอบหมายให้พนักงานสอบสวน อื่นหรือพนักงานอัยการเข้าทำการสอบสวนคดีแทน นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงมาตรการในการตรวจสอบ การสอบสวน หากอัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนจะมอบหมายให้องค์กรตำรวจทำการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวให้มาตรา 20 ได้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สมมติฐานและแนวความคิดของวิทยานิพนธ์

การให้อัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการเข้าดำเนินการสอบสวนคดีอาญาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 จะทำให้การดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร มีประสิทธิภาพและเป็นถูกต้องตามระบบสากลมากขึ้น

วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์โดยมีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดทั้งของต่างประเทศและประเทศไทยในการดำเนินคดีอาญาของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

* การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ที่มีบัญญัติว่า “..อำนาจพนักงาน อัยการ...ในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย และข้อ บังคับทั้งหลาย..ซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ..”

2. ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาที่ได้กระทำนอกประเทศของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

3. ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทาง ปัญหาอุปสรรคในการที่อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการอื่นที่ได้รับมอบหมาย จะเข้าทำการสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นี้ รวมถึงพิจารณามาตรการในการควบคุมดูแลการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายหน้าที่สอบสวนจากอัยการสูงสุด

4. ศึกษาและพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจสอบสวน พนักงานสอบสวนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ โดยค้นคว้าจากหนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของต่างประเทศและประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่ได้กระทำนอกประเทศ ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบและวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่อง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดที่มีอยู่ในปัจจุบัน
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการควบคุมดูแลการสอบสวนของตำรวจตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 20
5. ทำให้ทราบรูปแบบ และขั้นตอนในการที่อัยการสูงสุดจะทำการสอบสวนคดีอาญาตามมาตรา 20 ด้วยตนเองหรือการเตรียมการให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เข้าสอบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 โดยวิธีที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ
6. ทำให้เห็นแนวทางการพัฒนาองค์กรอัยการไทย ในการเข้าร่วมสอบสวนหรือสอบสวนด้วยตัวเองในคดีอาญา