

อัยการจะร่วมการสอบสวน คดีอาญาด้วยวิธีใด : โดย ศ.(พิเศษ) กุลพล พลวัน

วันที่ 1 ตุลาคม 2560 - 13:00 น.



ตามที่ได้มีการเสนอแนวความคิดจากหลายฝ่ายในการปฏิรูปตำรวจ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) หรือการสัมมนาทางวิชาการของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ซึ่งเสนอว่าสมควรให้อัยการเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนด้วย เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ในข้อเสนอแนวดังกล่าวมิได้ เสนอรูปแบบที่เป็นรูปธรรมให้ประชาชนได้ทราบว่า การเข้ากำกับและร่วมสอบสวนดังกล่าวจะกระทำด้วย วิธีใด และมีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในทางปฏิบัติติดตามมาอย่างไรบ้างหรือไม่

อนึ่ง ขณะนี้รัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 258 ได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมไว้ในข้อ ง. (ด้านกระบวนการยุติธรรม) ว่า “ฯลฯ (2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม ฯลฯ”

ความจริงแนวความคิดที่จะให้อัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญานี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้ว เพียงแต่ยังมิได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจังเท่าที่ตนเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เนื่องจากรูปแบบของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการร่วมการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน และไม่มีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนโดยองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมไว้เลย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอัยการหรือองค์กรตุลาการ

มาตรการกำกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็มีเพียงการกำกับโดยองค์กรอัยการซึ่งกระทำได้เพียงตรวจสอบกลิ่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น แต่มิได้มีกฎหมายให้อำนาจอัยการเข้าร่วมการสอบสวนแต่อย่างใด กฎหมายบัญญัติให้การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นจนกระทั่ง “เห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว” จากนั้นจึงจะสรุปสำนวนเสนอความเห็น เช่น **ควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง** (มาตรา 140-142) ไปยังอัยการ ดังนั้น อัยการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงกลิ่นกรองตรวจสอบว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ หากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอก็จะใช้อำนาจสำคัญประการเดียวตามมาตรา 143 คือสั่งให้พนักงานสอบสวน **ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ตามประเด็นที่กำหนดหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป แต่อัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองได้แต่อย่างใด**

อย่างไรก็ดี การสอบสวนเพิ่มเติมในชั้นอัยการก็มีปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาการขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนนั้นเป็นไปตามมาตรา 87 ซึ่งกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 48 วัน หรือ 84 วัน แล้วแต่อัตราโทษ หากสอบสวนแล้วเสร็จและฟ้องไม่ทันกำหนดเวลาดังกล่าวศาลก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่คดีเพราะผู้ต้องหาจะหลบหนีไป ยากแก่การติดตามตัวมาฟ้องต่อไป และระยะเวลา 48 วัน หรือ 84 วันนี้ พนักงานสอบสวนและอัยการใช้ร่วมกัน โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ใช้ก่อนจนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นมายังอัยการ

ระยะเวลาดังกล่าวก็มักจะเหลือเพียงเล็กน้อย ทำให้การสอบสวนเพิ่มเติมโดยอัยการกระทำไม่ได้ทัน อัยการจึงจำต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลทั้งที่พยานหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ผู้ต้องหาตกเป็นจำเลยได้โดยง่าย ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา และสถิติการยกฟ้องคดีอาญาของไทยจึงค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

จากปัญหาการสอบสวนนี้เอง เมื่อก่อน พ.ศ.2531 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเสร็จสิ้นแล้ว โดยได้เสนอมาตรการให้พนักงานอัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญาดังนี้คือ

1.อำนาจกำกับทั่วไป (ร่างมาตรา 129 ตริ) เช่น การพิจารณาค่าขอของพนักงานสอบสวนที่ขอให้ศาลออกหมายจับ หมายค้น และหมายขัง ฯลฯ มีอำนาจตรวจสอบสำนวนการสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาให้ตรวจพิจารณา มีอำนาจเข้าฟังการสอบสวนผู้ต้องหาหรือพยานได้ ให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการสอบสวน ฯลฯ

2.อำนาจร่วมการสอบสวน (ร่างมาตรา 129 จัตวา และมาตรา 129 เบญจ) โดยร่างว่า ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทุกคดี ฯลฯ และในคดีที่มีโทษจำคุกไม่ถึงสิบปี แต่พนักงานอัยการเห็นว่า เป็นคดีสำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งจำเป็นจะต้องร่วมการสอบสวน ก็ให้เสนออธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุดในปัจจุบัน) เพื่อพิจารณาอนุมัติในการร่วมการสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป รวมทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่ให้พนักงานอัยการร่วมการสอบสวนคดีอาญาด้วย แต่การจะนำมาตรการตามร่างกฎหมายฉบับนี้มาใช้ทั้งหมดน่าจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องบางประการ กล่าวคือ สำหรับ**มาตรการกำกับทั่วไป** ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอนั้นเป็นมาตรการที่ดี เพราะเป็นการเข้ากำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มการสอบสวนทุกกระยะ จนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และองค์กรอัยการในปัจจุบันคงสามารถรับได้

ส่วนมาตรการเข้าร่วมการสอบสวนตามร่างมาตรา 129 จัตวา ซึ่ง **กำหนดว่าคดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป พนักงานอัยการต้องเข้าร่วมสอบสวนทุกคดีนั้น** ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะปัจจุบันคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไปมีอยู่เป็นจำนวนมาก ขณะที่อัตราค่าจ้างพนักงานอัยการมีอยู่จำนวนจำกัด และต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยตรงด้วย อาทิ การดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีล้มละลาย คดีภาษีอากร คดีแรงงาน งานตอบข้อหารือทางกฎหมายและตรวจร่างสัญญางานด้านต่างประเทศ งานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ฯลฯ จึงคงไม่อาจรับภาระหน้าที่นี้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าพนักงานอัยการควรเข้าร่วมเฉพาะคดีที่สำคัญหรือยุ่งยากซับซ้อนเท่านั้น

โดยขอเสนอร่างขึ้นใหม่เพื่อให้พิจารณาดังนี้คือ

“คดีที่มีความสำคัญหรือความยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องร่วมการสอบสวน ก็ให้พนักงานอัยการเสนออัยการสูงสุดหรือผู้ได้รับมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุมัติในการร่วมสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน”

ส่วนคดีอาญาอื่นๆ ก็คงให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนและให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่โดยการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนต่อไปเช่นเดิม ทั้งนี้ สมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 143 (ก) ในประเด็นการสอบสวนเพิ่มเติมชั้นอัยการ ซึ่งเป็นมาตรการกลั่นกรองการสอบสวนที่สำคัญ โดยให้อำนาจอัยการสามารถสอบสวนเพิ่มเติมเองได้ด้วยตามร่างที่เสนอแก้ไขดังนี้

“(ก) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อ
 สืบต่อไป หรือกรณีจำเป็น พนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมเองก็ได้ ในกรณี
 สอบสวนเพิ่มเติมเอง ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน”

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปการสอบสวนของตำรวจ คงมิใช่การโอนอำนาจสอบสวนจากสำนักงานตำรวจ
 แห่งชาติไปให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนดังที่มีบางฝ่ายเสนอ เพราะมิใช่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนมาช้านานเป็นที่
 ยอมรับของต่างประเทศ และมีความพร้อมด้านบุคลากรที่มีคุณภาพ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการ
 สอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน

**ปัญหาสำคัญของการสอบสวนจึงมิใช่อยู่ที่ว่าหน่วยงานใดควรมีอำนาจหน้าที่สอบสวน แต่อยู่ที่
 มี “การถ่วงดุลตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ” หรือไม่**

ขณะเดียวกันก็ควรส่งเสริมเพิ่มอัตรากำลังของพนักงานสอบสวน รวมทั้งขวัญและกำลังใจของพนักงาน
 สอบสวน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวนจำกัดยิ่งแต่รับผิดชอบปริมาณงานที่ล้นมือ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและ
 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องเป็นและเร่งด่วนที่สมควรแก้ไขปรับปรุงพร้อมกันไปด้วย จึงจะ
 ทำให้การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 มากยิ่งขึ้น

