



## บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันและแนวทางแก้ไขรวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการเป็นภาวะวิสัยแก่พนักงานอัยการ

### ส่วนที่ 1 วิเคราะห์ปัญหา

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันของพนักงานอัยการยังไม่มีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาที่พึงประสงค์ตามระบบสากล ซึ่งเป็นเพราะปัญหาด้านต่าง ๆ ที่ยังมีอยู่ จึงทำให้บทบาทอัยการในประเทศ ยังไม่สอดคล้องกับบทบาทที่พึงประสงค์ ซึ่งปัญหาต่างๆ แยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนออกจากอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาอย่างเด็ดขาด

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดี เป็นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย ให้สรุปสำนวนทำความเข้าใจเสนอต่อพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะเข้ามาสู่การพิจารณาข้อเท็จจริง ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนเสนอมาเท่านั้น บางคดีก็ใช้ระยะเวลาอันยาวนานห่างจากระยะเวลาเกิดเหตุ ทำให้พยานหลักฐานที่น่าจะต้องนำเข้าสู่สำนวนการสอบสวนขาดหายไป อัยการมีเพียงอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น ถ้าเห็นว่า พยานหลักฐานไม่ชัดเจน หรือไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยสั่งคดี ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ ไม่มีอำนาจสอบสวนคดี ไม่ได้เป็นผู้กำกับพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา

ฐานะของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นเพียงผู้ตรวจสอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา จะทำทำการสอบสวนอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่มีระบบอัยการสากลอย่างมากโดยประเทศดังกล่าวให้อัยการเข้าควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้น เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สเปน กรีซ เซเชโกสโลวาเกีย โปแลนด์ ที่ใกล้ ๆ ประเทศไทยก็มี สาธารณรัฐอาหรับ และญี่ปุ่น เป็นต้น<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม" งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม หน้า 3

เมื่ออัยการไม่ได้เป็นผู้สอบสวนคดีตั้งแต่ต้น พยานหลักฐานต่าง ๆ ในการพิสูจน์ความผิดจึงได้มาจากการรวบรวมของพนักงานสอบสวนซึ่งอาจบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์เมื่ออัยการสั่งฟ้องคดี ยื่นฟ้องต่อศาล ปัญหาที่จะส่งผลมาถึงการดำเนินคดีสืบพยานในชั้นศาล อาจทำให้ศาลยกฟ้องเป็นผลให้คดีเสียหายต่อผู้เสียหายและรัฐในส่วนรวมหรือรวมทั้งอัยการไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ดีเท่าที่ควรในกรณีพยานหลักฐานซึ่งพนักงานสอบสวนรวบรวมมาไม่ชอบแล้วพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนส่งให้อัยการพิจารณาล่าช้าในวันครบฝากขัง อัยการไม่อาจพิจารณาให้ความเป็นธรรมต่อผู้ต้องหาได้เท่าที่ควรอัยการต้องสั่งฟ้องตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมา ในที่สุดเมื่อสืบพยานต่อศาลจึงพบว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ถูกควบคุมตัว ถูกขังโดยที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด บางกรณีถูกจำคุกโดยที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดตามที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วทั้งในอดีตและปัจจุบัน

ผลจากการที่อัยการไม่ได้เป็นผู้กำกับการสอบสวน อัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวน หรือเพียงร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมายซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นดังต่อไปนี้

4.1.1 ศักยภาพวิเคราะห์แสดงถึงปัญหาให้ละเอียดว่ากระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่สำนวนจะถูกส่งมาหาอัยการนั้นต้องได้รับการพัฒนาให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ก่อนที่จะมีการสอบสวนคดีก็ต้องมีขั้นตอนของการร้องทุกข์และกล่าวโทษอันเป็นช่องทางแรกที่จะเริ่มสู่กระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐาน

การร้องทุกข์ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>2</sup>ให้ผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจในการร้องทุกข์ และก็ให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ร้องหรือเหนือพนักงานสอบสวนก็ได้แต่ไม่ได้ให้มีการร้องทุกข์ต่อฝ่ายอื่นเท่ากับไม่มีการควบคุมหรือถ่วงดุลย์จากฝ่ายอื่น

การร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขในการสอบสวนคดีความผิดต่อส่วนตัว หรือความผิดอันยอมความได้<sup>3</sup> การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรับคำร้องทุกข์หรือไม่หรือรับคำร้องทุกข์ถูกต้องหรือไม่อันจะเป็นการเข้าไปสู่กระบวนการเริ่มต้นของการดำเนินคดี

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

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง

อาญา ซึ่งบางครั้งพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์จากผู้ซึ่งมิใช่ผู้เสียหายที่แท้จริง(ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย) ผลสุดท้ายก็คือ คือไม่สามารถสอบสวนได้ อัยการก็ไม่สามารถที่จะฟ้องได้

การร้องทุกข์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง แม้กระทั่งในคดีอาญาแผ่นดิน ผู้เสียหายไม่ร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจทำการสอบสวนได้ กระบวนการร้องทุกข์กล่าวโทษเริ่มสอบสวนคดี จึงไม่มีการถ่วงดุลย์จากองค์กรใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเลย อันต่างจากต่างประเทศที่ไม่ได้จำกัดว่าต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเท่านั้น เช่น ประเทศเยอรมัน ร้องทุกข์ต่ออัยการ ตำรวจ หรือศาลแขวงก็ได้ หรือประเทศฝรั่งเศส ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษาไต่สวนก็ได้ และกรณีตำรวจรับคำร้องทุกข์ไว้แล้ว ต้องแจ้งให้อัยการทราบโดยเร็ว<sup>4</sup> จึงเห็นได้ว่าเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจหน้าที่ของตำรวจ ถ้าไม่รับคำร้องทุกข์ หรือรับคำร้องทุกข์แล้วจะมีองค์กรอื่นเข้ามาร่วมดำเนินการสอบสวนตรวจสอบได้ แต่ของประเทศไทยไม่มีการดำเนินการดังเช่นของต่างประเทศ อันทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากมาย อาทิ เช่น พนักงานสอบสวนไม่ยอมรับคำร้องทุกข์ หรือรับคำร้องทุกข์แล้วไม่สอบสวนดำเนินคดีภายในเวลาอันสมควร ทำให้พยานหลักฐานสูญหายไป หรือคดีขาดอายุความ หรือผู้กระทำความผิดหลบหนีไปได้ แม้กฎหมายจะไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องเอง แต่การฟ้องคดีของผู้เสียหายเป็นไปค่อนข้างยากลำบากในเรื่องค่าใช้จ่ายหรือเครื่องมือในการเสาะหาพยานหลักฐานไม่พร้อมเท่ากับเจ้าพนักงานของรัฐ

การให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์โดยไม่มีหน่วยงานฝ่ายใดตรวจสอบถ่วงดุลย์อาจทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ อาทิเช่น กรณีราษฎรร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานสอบสวน อาจไม่ทำการสืบสวนสอบสวนตำรวจด้วยกัน หรือกรณีความผิดตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินถ้าพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนดำเนินคดี ก็ไม่สามารถมีหน่วยงานใด ๆ เริ่มดำเนินคดีได้ แม้กระทั่งอัยการซึ่งจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้วดังนั้นควรแก้ไขกฎหมายให้มีการร้องทุกข์ได้ทั้งที่ตำรวจและอัยการหรือถ้าตำรวจได้รับคำร้องทุกข์แล้วต้องรายงานให้อัยการทราบเพราะเมื่อฝ่ายตำรวจโดยพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการ อัยการก็จะลงมือสืบสวนสอบสวนได้ดังเช่นตามที่อัยการในต่างประเทศมีอำนาจและหน้าที่หรือถ้าไม่สามารถแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องดังเช่นต่างประเทศได้ ก็ควรดำเนินการแก้ไขระเบียบของพนักงานสอบสวน เมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือมีคดีเกิดขึ้นเมื่อทราบเหตุต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่กำลังดูแลพนักงานสอบสวนทราบ

<sup>4</sup> นายสุจินต์ ทิมสุวรรณ กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ หน้า 46

การสอบสวนของพนักงานสอบสวน เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>5</sup>

ขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนี้ พนักงานสอบสวนต้องพึงระลึกเสมอว่าเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษมิใช่สอบสวนโดยเชื่อตั้งแต่ต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดต้องหาพยานหลักฐานเฉพาะที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ถ้าพนักงานสอบสวนเชื่อตั้งแต่ต้นในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า ดำเนินการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิด หากแต่เป็นการสอบสวนเอาผิดผู้ถูกกล่าวหาเพียงอย่างเดียวในประเทศไทย โอกาสที่บุคคลทั่ว ๆ ไปจะตกเป็นผู้ต้องหาได้ง่ายมากเพราะเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์และก็จะไปจับกุมผู้ต้องหามาควบคุมและสอบสวนทันทีไม่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในเบื้องต้นเสียก่อนกล่าวคือพนักงานสอบสวนจะเชื่อผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาตั้งแต่ต้นแล้ว

การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ถือว่าเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมซึ่งสามารถให้ความเป็นธรรมกับทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้ ถ้าพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม การรวบรวมพยานหลักฐานนั้น พนักงานสอบสวน เมื่อทราบข้อเท็จจริง โดยมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีการกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนต้องแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานให้แน่ชัด โดยรับฟังพยานหลักฐานในทางฝ่ายผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาและในขณะเดียวกันย่อมต้องรับฟังพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาด้วย และต้องสอบสวนด้วยความรวดเร็วโดยคำนึงถึงเสรีภาพของผู้ต้องหาและคำนึงถึงการรักษาพยานหลักฐาน โดยต้องมีความเป็นภาวะวิสัย มีความเป็นกลางอย่าเชื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่ได้กลั่นกรองพยานหลักฐานในบางประเทศมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ชัดเจนกว่าประเทศไทย เช่น ประเทศสวีเดน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 บัญญัติว่า

“ในการสอบสวนจะต้องไม่คำนึงถึงพฤติการณ์ซึ่งเป็นผลร้ายต่อผู้ต้องหาเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงพฤติการณ์ซึ่งเป็นคุณแก่ผู้ต้องหาอีกด้วย”

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

จะต้องติดตามพิสูจน์สิ่งซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาด้วยการสอบสวน ควรจะได้กระทำในประการที่ว่า ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดผู้ต้องสงสัยโดยไม่จำเป็น

การสอบสวนจะต้องกระทำโดยรวดเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้โดยพฤติการณ์ ถ้าปรากฏว่าไม่ควรจะดำเนินการสอบสวนต่อไปให้ยุติการนั้นเสีย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยมาตรา 2 บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาอาญาจะต้องให้ความสนใจเท่าเทียมกันแก่พฤติการณ์เป็นคุณและไม่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา ผู้ต้องหาอาจจะต้องขอเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อนที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาเช่นกัน”<sup>6</sup>

ปัญหาของประเทศไทยไม่มีหลักกฎหมายกำหนดบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนมากน้อยเพียงใดไม่มีบทบังคับให้ต้องสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา จึงทำให้พนักงานสอบสวนมักจะไม่สอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนมักอ้างว่าให้ไปสู้คดีในชั้นศาลและให้นำพยานที่ผู้ต้องหาอ้างไปสู้ในชั้นศาลและซึ่งเป็นการอ้างโดยไม่ถูกต้องในระบบการสอบสวนที่ดีไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงทำให้ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม โดยไม่มีควมผิด

ปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนในการพิจารณาพิจารณาคดีของศาล ซึ่งจะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานในการนำสืบพยานหลักฐานซึ่งเกิดจากการรวบรวมมาในชั้นพนักงานสอบสวนมาสืบแสดงต่อศาล พยานทุกชนิดที่น่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดนั้นมีทั้งพยานบุคคล พยานเอกสารและพยานวัตถุ ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน จึงมีความสำคัญยิ่งในการพิจารณาสั่งคดีของอัยการและการพิจารณาพิพากษาของศาล

พนักงานสอบสวนเมื่อต้องรับผิดชอบในการสอบสวนในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึง พยานหลักฐานที่มีอยู่ในคดีนั้น ๆ โดยจัดลำดับและแสวงหาพยานหลักฐานให้มากที่สุดและพยานที่ดีที่สุด อันได้แก่ประจักษ์พยาน ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ ซึ่งจะทำให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ถ้าไม่สามารถรวบรวมติดตามหาประจักษ์พยานได้ ต้องพิจารณาค้นคว้าหาพยานพฤติเหตุแวดล้อมกรณีมาเพื่อประกอบพยานหลักฐานอื่นในกรณีไม่สามารถติดตามพยานค้นหาประจักษ์พยานได้ ซึ่งพยานแวดล้อมดังกล่าวก็มีน้ำหนักทำให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ หรือในคดีอุกฉกรรจ์ การรวบรวมค้นหาพยานซึ่งเป็นประจักษ์พยานหรือพยานแวดล้อมค่อนข้างหายากลำบาก เนื่องจากพยานเกรงกลัวอิทธิพลผู้ต้องหาหรือพยานไม่ยอมเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

<sup>6</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ หน้า 51-52

ดำเนินคดีกลัวเสียเวลาไม่อยากเป็นธุระอีกทั้งกลัวอันตรายที่จะตามมากับตนเองและครอบครัว เหตุต่างๆที่มีอยู่ทำให้พนักงานสอบสวนหาพยานที่ดีที่สุดลำบากมาก พนักงานสอบสวนคงต้องหาพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ มาช่วยในการสอบสวนให้คดีกระจ่างชัดที่น้ำหนักน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด มีหลายคดีที่พนักงานสอบสวนรับมอบตัวมาจากตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่สืบสวน โดยผู้ต้องหาไร้สารภาพ พนักงานสอบสวนก็ไม่ชวนขวายติดตามหาพยานหลักฐานอื่น ๆ มีเพียงพยานบอกเล่าและคำรับสารภาพประกอบการนำชี้ที่เกิดเหตุและพนักงานสอบสวนก็ไม่ชวนขวายทำงานให้รวดเร็วโดยรีบส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณาเพื่อหาเหตุบกพร่องหรือพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์อันจะนำไปสู่การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้พนักงานสอบสวนรวบรวมค้นหาพยานหลักฐานอันสำคัญมีน้ำหนักกว่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาตั้งแต่ต้น เพื่อจะทำให้คดีมีน้ำหนักให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ การที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมสรุปสำนวนส่งอัยการล่าช้าเป็นเหตุให้อัยการต้องรีบสั่งคดีตามคำรับสารภาพและนำชี้ที่เกิดเหตุไปก่อนและยื่นฟ้องต่อศาล ซึ่งการพิจารณาพิพากษาของศาลพบว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอจึงพิพากษายกฟ้อง อันทำให้คดีเสียหายได้ เพราะการรวบรวมพยานหลักฐานที่บกพร่อง และล่าช้าของพนักงานสอบสวน หรือในบางกรณีผู้ต้องหาซึ่งไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่ถูกบังคับให้รับสารภาพ จึงจำยอมต้องรับสารภาพและพนักงานสอบสวนไม่ชวนขวายรวบรวมพยานหลักฐาน ค้นหาความจริงในคดีอีกทั้งสำนวนส่งล่าช้า ทำให้อัยการไม่มีโอกาสกลับกรองตรวจสอบพยานหลักฐานทางคดีได้ ต้องฟ้องคดีตามคำรับสารภาพ ซึ่งสุดท้ายเมื่อศาลพิพากษาจึงรู้ว่าไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง อันมีอยู่ในหลาย ๆ คดีที่เกิดขึ้น โดยเป็นข่าวทางสื่อมวลชนบ้าง แต่มีอีกไม่น้อยที่ไม่เป็นข่าว อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น

#### ปัญหาในการบันทึกคำให้การพยาน

การบันทึกคำให้การของพยาน มีความสำคัญอย่างมากในการสั่งคดีของอัยการ และถ้าอัยการสั่งฟ้อง คำให้การที่พนักงานสอบสวนบันทึกสอบสวนมานี้จะใช้สืบพยานโดยอัยการมักจะถามตามที่พนักงานสอบสวนบันทึกปากคำมา

ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคท้าย มีบัญญัติเป็นข้อห้ามพนักงานสอบสวนว่า “ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจ หรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำซึ่งอยากจะให้ด้วยความเต็มใจ” ดังนั้นพนักงานสอบสวนควรต้องบันทึกการให้ถ้อยคำในสิ่งที่พยานเต็มใจให้ถ้อยคำด้วยความเป็นจริง อย่าแต่งเติมถ้อยคำซึ่งพยานไม่ได้รู้เห็น หรือต้องให้พยานรู้ถึงการบันทึกและข้อความอีกทั้งให้พยานทราบพยานจะต้องเบิกความในชั้นศาลในถ้อยคำที่ปรากฏตามบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนมีหลายคดีที่พนักงานสอบสวนพิมพ์ถ้อยคำให้การของพยานโดยที่พยานไม่ทราบและให้พยานลงชื่อโดยที่

พยานไม่ทราบข้อความและกรที่ที่จะต้องเบิกความตามที่พนักงานสอบสวนพิมพ์เมื่ออัยการนำพยานบุคคลดังกล่าวนี้เข้าสืบต่อศาล พยานเบิกความแตกต่างจากที่มีการบันทึกในคำให้การชั้นสอบสวน ถ้าเป็นพยานที่สำคัญ อันจะเป็นข้อสำคัญในทางคดีได้ พยานดังกล่าวอาจถูกดำเนินคดีในฐานะเบิกความเท็จหรือแจ้งความเท็จได้เนื่องจากถือว่าพยานกลับคำให้การอันเป็นไปตามหนังสือเวียน ที่ อส 0004/ว 21 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 ของสำนักงานอัยการสูงสุด

การบันทึกปากคำพยานบุคคลพนักงานสอบสวนควรสอบปากคำให้ตรงกับข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาตามกฎหมายมีหลายกรณีที่พนักงานสอบสวนบันทึกปากคำพยานโดยไม่มีสาระสำคัญในข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอันจะทำให้มีน้ำหนักเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดเป็นกรณีสำคัญ แต่พนักงานสอบสวนบันทึกในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นหรือความสำคัญ เป็นรายละเอียดที่ไม่เกี่ยวกับคดี อันจะทำให้เกิดปัญหาเมื่อสรุปสำนวนถึงอัยการ อัยการต้องพิจารณาและสั่งสอบสวนเพิ่มเติมทำให้ล่าช้าเสียเวลา และเป็นที่เป็นที่เบื่อน่ายของพยานที่ต้องมาให้การซ้ำแล้วซ้ำอีก พนักงานสอบสวนจึงควรสอบสวนข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็นภายใต้กฎหมายตามที่กล่าวหาผู้ต้องหา

พนักงานสอบสวนพึงระลึกเสมอว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมานั้นเมื่ออยู่ในชั้นสอบสวนแม้เป็นพยานที่ดีที่สุดหรือพยานชั้น 1 แต่ถ้าทราบโดยยังไม่ได้มีการนำเข้าสู่ศาลต่อศาล หรือติดตามพยานหลักฐานที่รวบรวมมาไม่ได้ ไม่สามารถเสนอเข้าสู่ศาลได้ก็เป็นเพียงพยานที่มีน้ำหนักน้อย แต่พยานบอกเล่าเท่านั้น ดังนั้นพนักงานสอบสวนต้องดูแลคุ้มครองพยานหลักฐานไม่ให้สูญหายหรือสามารถติดตามได้เสมอเมื่ออัยการให้นำหรือพาไปสืบต่อศาลมีหลายคดีที่ไม่สามารถติดตามได้เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องเสียหายในทางคดีและเสียหายต่อหน้าที่การงานของพนักงานสอบสวนเองในอนาคตปัญหานี้อาจหมดไปได้ เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อคุ้มครองดูแลพยานที่มาให้การต่อพนักงานสอบสวนจนถึงชั้นศาลอันจะทำให้การข่มขู่พยานการหายตัวไปของพยานหมดปัญหาลงไปได้

#### ปัญหาในการสอบสวนผู้ต้องหา

การสอบสวนผู้ต้องหาเป็นหัวใจของการสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนต้องมีการแจ้งข้อหาการไม่แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบถือว่าไม่มีการสอบสวนอันจะทำให้พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีได้

หลักอีกประการหนึ่งของการสอบสวนผู้ต้องหาก็คือการเตือนให้ผู้ต้องหาทราบว่าคำให้การของเขาที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนอาจใช้เป็นหลักฐานอันเขาในการพิจารณาได้ ถ้าพนักงานสอบสวนไม่เตือนคำให้การของผู้ต้องหาที่ไม่สามารถนำมาใช้ยืนยันในชั้นศาลได้อันทำให้เกิดปัญหาในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของศาล

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเพราะปัจจุบันมีการเน้นย้ำเสมอ และพิมพ์คำให้การเป็นแบบปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนทุก ๆ คนจะทราบดี แต่ปัญหาที่มักจะมี มากก็คือ การแจ้งข้อกล่าวหา บางคนแจ้งข้อหาเกินความจริง บางคนแจ้งขาดข้อหา ทำให้เกิด ปัญหาและเป็นผลเสียหายต่อทุก ๆ ฝ่าย การแจ้งข้อหาไม่ครบถ้วน อัยการก็จะสั่งให้แจ้งข้อ หาเพิ่มเติมทำให้เสียเวลาบางครั้งผู้ต้องหาอยู่ในเรือนจำอยู่ระหว่างฝากขังและคดีดังกล่าวส่วน มากศาลจะใช้ดุลพินิจรอการลงโทษจำเลยแต่จำเลยยากจนไม่มีเงินประกันตัวต้องถูกขังระหว่าง สอบสวน พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนส่งให้อัยการพิจารณา อัยการเห็นว่า พนักงานสอบสวน แจ้งข้อหาไม่ถูกต้องหรือแจ้งข้อหาไม่ครบถ้วน จึงต้องสั่งแจ้งข้อหาใหม่ให้ถูกต้อง ทำให้ต้องฝาก ขังผู้ต้องหาต่อไปโดยไม่มีความจำเป็นซึ่งถ้าพนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาครบถ้วนถูกต้องอัยการ ยื่นฟ้องต่อศาล จำเลยรับสารภาพ ศาลก็พิพากษารอการลงโทษ สามารถปล่อยตัวจำเลยจาก เรือนจำในวันดังกล่าวได้ แต่การปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องไม่รอบคอบเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องถูกขังต่อไปอีกโดยไม่ควรจะต้องถูกขัง

การตั้งข้อหาที่มีโทษสูงเกินกว่าความเป็นจริง ทำให้ผู้ต้องหาถูกขังถูกควบคุม ตามกฎหมายมากกว่าที่ควรจะเป็น เช่นกรณีการขอฝากขังต่อศาลถ้าตั้งข้อหาตามความจริง จะ ฝากขังได้ไม่เกิน 48 วัน แต่การตั้งข้อหาสูงเกินกว่าความจริง ทำให้ผู้ต้องหาถูกขังถึง 84 วันทำให้ ผู้ต้องหาเดือดร้อนไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่ควรกระทำได้ผู้ต้องหาที่ยากจนไม่มีหลักทรัพย์ ประกันตัวต้องถูกขังเป็นเวลานานเกินความเป็นจริง

การบันทึกคำให้การของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนควรต้องบันทึกตามที่ผู้ต้อง หาอยากให้การ ไม่ใช่พอทราบว่าผู้ต้องหาปฏิเสธก็ไม่อยากพิมพ์บอกว่าการเพียงปฏิเสธ ขอให้ การขึ้นศาลโดยผู้ต้องหาต้องการรายละเอียดให้ปรากฏในคำให้การแต่ไม่อยากพิมพ์หรือไม่อยาก บันทึกให้ แต่ด้วยความจริงคำให้การทุกกรณีของผู้ต้องหาอาจจะมีประโยชน์ในการสืบพยานใน ชั้นศาลของอัยการหากได้ในการนำมาประกอบพยานหลักฐานอื่นเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณา ลงโทษจำเลยได้

#### ปัญหาในการสรุปสำนวนทำความเข้าใจความเห็นเสนออัยการ

การสรุปสำนวนของพนักงานสอบสวนต้องมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ ฟ้อง อำนวยในการสั่งคดีโดยเด็ดขาดเป็นของอัยการ การให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจสั่ง ฟ้องหรือความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ไม่มีผลในทางคดีแต่อย่างใด แต่บางกรณีเป็นปัญหาได้ถ้าทำความเข้าใจ ไม่ครบถ้วนกับการแจ้งข้อหาจึงทำให้เสียเวลาต้องทำความเข้าใจให้ครบถ้วนและบางกรณี ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเป็นผู้พิจารณาหลายชั้นตอนหลายระดับทำให้เกิดความล่าช้า อย่างมากในการเสนอสำนวนกว่าคดีจะมาถึงอัยการได้เสียเวลาหลายวันอันไม่มีความจำเป็น เพราะอัยการไม่ได้พิจารณาจากความเห็นของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน อัยการจะ



พิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนมากกว่า หรือบางกรณีในทางปฏิบัติ ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องตามพยานหลักฐานที่มีอยู่แต่ผู้บังคับบัญชาบางคนก็เพ่งเล็งหาว่ามีผลประโยชน์กับคดี พยายามให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพนักงานสอบสวนไปชี้แจงอันไม่ควรกระทำจึงทำให้พนักงานสอบสวนบางคนเลือกที่จะมีความเห็นสิ่งฟ้องไว้ก่อน ให้อัยการสั่งไม่ฟ้องภายหลัง

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ถ้าไม่ให้อัยการเข้าไปร่วมในการสอบสวนก็ควรตัดปัญหาในการล่าช้า ไม่เป็นธรรม โดยให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน โดยไม่ต้องมีความเห็นในทางคดี ซึ่งไม่ทำให้อำนาจพนักงานสอบสวนลดลง และไม่ได้เพิ่มอำนาจอัยการ เพราะถ้าอัยการสั่งไม่ฟ้องต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 อยู่เช่นเดิม แต่การตัดปัญหาเพื่อทำให้คดีรวดเร็วขึ้นในการพิจารณารับรองของอัยการและไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนดังได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาในการส่งสำนวนที่ล่าช้านี้มีอยู่มากโดยพนักงานสอบสวนมักจะอ้างว่าต้องรอผลการสอบสวนพยาน ผลการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ, รอผลการพิสูจน์ของกลาง พนักงานสอบสวนมักจะส่งสำนวนให้อัยการใกล้ ๆ ครบช่วงครั้งสุดท้าย โอกาสที่อัยการจะมีการใช้ดุลพินิจกั้นกรองคดีน้อยมากบางคดีไม่มีเวลาเลยทำได้อย่างเดียวต้องสั่งฟ้องตามคำรับสารภาพหรือตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมาแม้จะมีระเบียบระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการส่งสำนวนแต่ทางปฏิบัติไม่ค่อยปฏิบัติตามระเบียบบางคดีที่เป็นอุกฉกรรจ์ พนักงานสอบสวนคิดว่ามีเวลา 84 วัน จึงไม่เร่งรีบสอบสวนพยานหลักฐาน โดยนำเวลาไปใช้ทำคดีอื่นหรือเก็บสำนวนเอาไว้นานพอใกล้ ๆ จึงค่อยนำส่งอัยการ ซึ่งมักเป็นปัญหาอย่างมากที่อัยการไม่มีโอกาสพิจารณาค้นหาความเป็นจริงในทางคดี ดังนั้นปัญหานี้ ควรแก้ไขระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยระบุให้ชัดเจนว่า แม้สำนวนการสอบสวนส่งมาล่าช้าใกล้ครบฉากครั้งสุดท้าย ถ้าอัยการเห็นควรสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์แห่งการสั่งคดีก็ให้อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ แม้เป็นเหตุให้ศาลต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปก่อนก็ตาม อันจะเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการ เพื่อให้อัยการกล้าใช้ดุลพินิจมากขึ้นอันเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างความมีภาวะวิสัย สำนวนในชั้นสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นส่วนใหญ่มากกว่าจะอยู่ในการพิจารณาของอัยการ อันทำให้การอำนวยความสะดวกของอัยการไม่อาจกระทำได้อย่างแท้จริง จึงควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบการดำเนินคดีอาญา และสร้างความเป็นภาวะวิสัยแก่อัยการมากขึ้น

4.1.2 วิเคราะห์ว่าการที่อัยการไม่มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ก่อนที่จะมีการสั่งฟ้องคดีอาจทำให้ภาวะวิสัยของอัยการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ต้องหาทำได้ไม่เท่าที่ควร

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวน แต่ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน เบลเยียม อิตาลี สเปน กรีซ เซคโกสโลวาเกีย สหสาธารณรัฐอาหรับ ญี่ปุ่น ฯลฯ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเองและเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด โดยมีการกำหนดให้อัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด<sup>7</sup> ซึ่งทำให้อัยการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เข้าไปค้นหาความจริงในทางคดีตั้งแต่ต้น จึงสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ ในกรณีถ้าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด เช่นอัยการในประเทศญี่ปุ่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 204 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเห็นว่าจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำตัวผู้ต้องหาพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้น ไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้อัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งควบคุมตัวผู้ต้องหา นั้นหรือไม่ หากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในเบื้องต้นไม่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะต้องสั่งปล่อยตัวทันที แต่ถ้าอัยการเห็นว่าน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับตัวผู้ต้องหามาจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อขอให้ศาลสั่งขังผู้ต้องหาไว้<sup>8</sup>

จึงเห็นได้ว่า ในต่างประเทศนั้น อัยการมีอำนาจหน้าที่มากกว่าอัยการของไทย การที่อัยการของไทยไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ไม่ได้เป็นผู้ควบคุมสำนวนการสอบสวนตั้งแต่ต้นจึงทำให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานไม่ว่าทางฝ่ายใดโดยเฉพาะพยานผู้ต้องหาจึงทำให้โอกาสที่อัยการจะทำหน้าที่โดยมีภาวะวิสัยในการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ต้องหาจึงทำได้น้อยมาก อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและในอนาคตปัญหาในการจับกุมผู้ไม่ได้กระทำความผิดหรือที่เรียกกันว่า “แพะ” ก็ยังคงมีต่อไป อัยการต้องฟ้อง “แพะ” อีกต่อไป ถ้าไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยให้อัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนไม่ว่ามีอำนาจสอบสวนหรือมี

<sup>7</sup> ศ.ดร.โกเมน ภทธรภรณ์ “การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา หน้า 15

<sup>8</sup> ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา

อำนาจกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้นซึ่งไม่จำเป็นต้องกระทำการควบคุมสอบสวนทุกคดีอาจให้ดำเนินการเฉพาะบางคดีที่เห็นสมควรเท่านั้น อันจะช่วยทำให้อัยการมีภาวะวิสัย มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้ต้องหาได้มากกว่าที่เป็นอยู่

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนการสอบสวนเสนอมายังอัยการ พยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมสอบสวนมาอัยการไม่มีโอกาสแม้จะเห็นหน้าหรือพูดคุย อัยการทำได้เพียงอ่านคำให้การที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้น ซึ่งไม่สามารถรู้ได้ว่าจริงหรือเท็จอย่างไร ถ้าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้นมายืนยันว่าผู้ต้องหากระทำความผิด และผู้ต้องหาให้การรับสารภาพซึ่งด้วยความจริงอาจถูกทำร้ายหรือถูกบังคับขู่เข็ญต่าง ๆ อัยการจึงไม่มีโอกาสทราบถึงเรื่องในการสอบสวน ก็สามารถกระทำได้ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาใกล้เวลาครบฝากขัง คือ ส่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องเสียเวลา เสียเสรีภาพ เสียโอกาสต่างๆ ทางสังคมและเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี สุดท้ายเมื่อศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิดหรือกว่าจะรู้ว่าดำเนินคดีผิดตัวระยะเวลาล่วงเลยมานานมากไม่มีทางชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อันทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยไม่เป็นที่น่าเชื่อถือไม่น่ายอมรับมีปัญหามากพร่องอย่างมากทั้งในสายตาของประชาชนไทยและชาวต่างประเทศ ดังเช่นคดีเซอร์ แอนด์ ดัลแคน และคดีปล้นร้านทองที่นวนคร จังหวัดปทุมธานี อันเป็นการจับกุมผิดตัว ฟ้องคดีผิดตัว ซึ่งเกิดจากการที่อัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการเข้าไปค้นหาตามความจริงตั้งแต่ผู้ต้องหาถูกจับกุมไม่สามารถค้นหาพยานหลักฐานตรวจสอบคานอำนาจตำรวจในการสอบสวนคดีได้ ถ้าคดีที่เกิดขึ้นผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาเป็นคนยากจนไม่มีอำนาจทางสังคม สุดท้ายก็ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าพนักงานสอบสวนจัดทำพยานหลักฐานมาทุกอย่างแล้วส่งสำนวนให้อัยการใกล้ ๆ ครบระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้าย

ในกรณีถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว และผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมในชั้นอัยการว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นพนักงานสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนไม่ยอมสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาอัยการก็มีอำนาจและมีภาวะวิสัยที่จะเข้าไปค้นหาความจริงเพิ่มเติมจากเดิมได้เพราะมีระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนสอบสวน โดยสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในทางปฏิบัติ จึงมีหลายคดีที่อัยการลงไปค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานทั้งหมดและมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องหาได้อย่างเต็มที่กว่าที่เป็นสำนวนประเภทไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ในชั้นพนักงานสอบสวนซึ่งแม้จะมาร้องขอความเป็นธรรมในชั้นอัยการ อัยการบางท่านไม่กล้าสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เนื่องจากใกล้ระยะเวลาครบฝากขังครั้งสุดท้าย กล่าวกับผู้ต้องหาจะหลุดจากอำนาจศาลและไม่สามารถติดตามตัวมาฟ้องได้ อีกทั้งกลัวว่าจะต้องรับผิดชอบในคดี ดังนั้นถ้าสั่งฟ้องให้ผู้ต้องหาไปต่อสู้คดีเองในชั้นศาลจะดีกว่า ที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม

อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่แบบไม่มีความเป็นภาวะวิสัยและไม่เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรให้อัยการเข้าไปมีอำนาจสอบสวน โดยมีส่วนร่วมในการสอบสวนเพื่อจะได้ตรวจสอบพยานหลักฐานให้กระจ่างชัดก่อนที่จะสั่งฟ้องผู้ใดเป็นจำเลยต่อศาล อันจะได้ชื่อว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยให้มีหลักเกณฑ์ในการสอบสวนดังนี้

- เมื่อมีคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ให้พนักงานสอบสวนรีบจัดการส่งสำเนาคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษไปยังพนักงานอัยการโดยไม่ชักช้า ถ้าพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการประการใดไปแล้ว ให้รายงานการดำเนินการนั้นไปยังพนักงานอัยการด้วย

- เมื่อมีการแก้หรือถอนคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

- ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวน อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) พิจารณาคำขอของพนักงานสอบสวนที่ขอให้ศาลออกหมายจับ หมายค้น และหมายขัง ตลอดจนคำคัดค้านการปล่อยชั่วคราวของพนักงานสอบสวน ในการนี้ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจยับยั้งคำขอหรือคำคัดค้านดังกล่าวได้

(2) มีอำนาจตรวจสอบสำนวนการสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พิจารณา หรือให้พนักงานสอบสวนรายงานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดี

(3) มีอำนาจเข้าฟังการสอบสวนผู้ต้องหาหรือพยานได้

(4) ให้คำแนะนำและสั่งการพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการสอบสวน ในการนี้ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำแนะนำและสั่งการของพนักงานอัยการ และนำบันทึกคำแนะนำและสั่งการนั้นรวมเข้าสำนวนไว้

(5) ในระหว่างการสอบสวนหรือเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ให้มีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสอบสวนบุคคลใดซึ่งตามสำนวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิดด้วยเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติม

(6) มีอำนาจขอให้ศาลขัง ปล่อยผู้ต้องหา หรือปล่อยชั่วคราว แล้วแต่กรณี

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

- ในคดีซึ่งมีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ในการนี้ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่น

เดียวกับพนักงานสอบสวนและอำนาจหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

-ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้น

ในคดีที่พนักงานอัยการ เห็นว่าเป็นคดีสำคัญหรือคดียุ่งยากซับซ้อน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากอัยการสูงสุดแล้ว ให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน และอำนาจหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

**4.2 ปัญหาการขาดความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ โดยอัยการวางตนและปฏิบัติหน้าที่โดยยึดตามแนวทางของระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา**

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ถ้ายังยึดอยู่ในระบบกล่าวหามากเกินไปจะทำให้ไม่สามารถค้นหาความจริงได้ดีเท่าที่ควร องค์การของอัยการก็เช่นกันในปัจจุบัน พนักงานอัยการยังถือว่าวางตนและปฏิบัติหน้าที่ขาดความเป็นภาวะวิสัย โดยถือตามแนวทางของระบบกล่าวหามากเกินไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีอาญาอย่างมากดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนเมื่ออัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้วจะแบ่งประเภทของสำนวนการสอบสวนไว้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. สำนวน ส.1 เป็นสำนวนที่มีตัวผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะถูกฝากขังต่อศาลหรือพนักงานสอบสวนปล่อยชั่วคราวและจะต้องมาให้อัยการพิจารณาปล่อยชั่วคราวด้วยนั้น สำนวนประเภทนี้ พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องเสนอมายังอัยการ ถ้าเป็นกรณีการที่ผู้ต้องหาถูกฝากขังต่อศาล สำนวนประเภทนี้ อัยการได้รับเมื่อใกล้ครบฝากขังอย่างมากไม่เกินฝากขังครั้งสุดท้าย (12 วัน) เป็นส่วนมาก อัยการในปัจจุบัน มักเห็นว่าใกล้ครบฝากขังแล้ว ไม่มีเวลาพิจารณากลับกรองมากมายก็มักจะสั่งฟ้องตามความเห็นพนักงานสอบสวน โดยพิจารณาเพียงผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ มีการนำชี้ที่เกิดเหตุหรือมีพยานหลักฐานเกี่ยวข้องถึงผู้ต้องหา แม้จะเชื่อว่าต้องหลุดคดีในชั้นศาล อัยการก็เลือกที่จะสั่งฟ้อง และฟ้องคดีต่อศาลมากกว่าจะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อค้นหาความจริงให้มากกว่าที่มีอยู่ เพราะถือว่าไม่มีระยะเวลาเพียงพอและเมื่อสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ปัญหาก็จะเกิดขึ้นกับตัวผู้ต้องหาแล้วว่าผู้ต้องหาหลุดจากฝากขังของศาล จะไม่สามารถติดตามตัวมาได้ ในภายหลัง แม้บางคดีผู้ต้องหาจะยื่นร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการ อ้างว่าพนักงานสอบสวนจัดทำพยานเท็จไม่เป็นความจริง ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดมี

พยานหลักฐานยืนยันได้ แต่อัยการไม่แสดงความเป็นผู้มีภาวะวิสัยในการค้นหาความจริงให้มาก กลับสั่งฟ้องผู้ต้องหาโดยไม่กล้าสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพราะคิดว่าระยะเวลาฝากขังใกล้ครบแล้ว ถ้าอัยการในอดีตและปัจจุบัน มุ่งปฏิบัติหน้าที่เพียงแต่ไม่ผิดระเบียบ หวาดกลัวปัญหาต่าง ๆ ถือว่าไม่มีความเป็นภาวะวิสัยและปัญหานี้ก็จะเกิดตลอดไปไม่เปลี่ยนแปลงจะเป็นช่องทางที่พนักงานสอบสวนรู้หลักการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนใกล้ครบฝากขังและไม่ให้ประกันตัว เพื่อไม่ต้องถูกสั่งสอบสวนเพิ่มเติม และเชื่อว่าอัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาอย่างแน่นอน อีกทั้งถ้าอัยการคิดว่าค่อยให้ผู้ต้องหาไปต่อสู้คดีในชั้นศาลเองก็ขาดซึ่งการใช้ภาวะวิสัยที่ควรปฏิบัติของอัยการ การอำนวยความสะดวกธรรมชาติในชั้นนี้จึงขาดอย่างมากและเป็นปัญหาต่อไป ถ้าไม่ปรับปรุงแก้ไขความเป็นภาวะวิสัย สำนักงานอัยการสูงสุดควรแก้ไขระเบียบการดำเนินคดีอาญาโดยให้อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องเกรงว่าคดีครบฝากขังครั้งสุดท้ายเพื่อให้อัยการกล้าที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม อันเป็นการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริงเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย อัยการควรจะต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติม แม้ใกล้ครบฝากขังครั้งสุดท้ายเพื่อจะให้ได้ความจริงอันชัดแจ้งในการวินิจฉัยสั่งคดีไม่เอามนุษย์เป็นเครื่องทดลองในการฟ้องคดี ไม่เอาการปฏิบัติเพียงแต่ถูกต้องตามระเบียบหรือใช้ดุลพินิจเพียงแต่ไม่ทำให้ตนเองเดือดร้อนเท่านั้น อัยการต้องใช้ดุลพินิจแบบมีภาวะวิสัยให้ความจริงปรากฏทุกครั้งที่สั่งคดี อย่าสั่งคดีเพียงเพราะเวลาไม่มีพอจะพิจารณาต้องปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีภาวะวิสัยให้มากกว่าเดิม

ข. สำนวน ส.2 เป็นสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง หรืออีกกรณีเป็นสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและผู้ต้องหาหลบหนี จึงสั่งออกหมายจับไว้

ในกรณีแรกสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องนั้น พนักงานสอบสวนจะส่งแต่สำนวนไม่ส่งตัวผู้ต้องหากรณีนี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาสำนวนในทางกฎหมาย แต่จะมีเพียงระเบียบที่อัยการต้องชี้แจง กรณีสำนวนค้างเท่านั้น จึงทำให้มีระยะเวลาพิจารณาสำนวนค่อนข้างนานจนกว่าจะครบระยะเวลาของอายุความฟ้องคดีอัยการควรต้องค้นหาความเป็นจริงให้มากกว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำผิดจริงหรือไม่มีพยานจริงหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองให้ความเป็นธรรมกับทางฝ่ายผู้เสียหาย หรือแม้แต่กรณีความผิดต่อรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการที่จะฟ้องได้ อัยการต้องกระทำแทนรัฐ ต้องค้นหาความจริงให้มากที่สุด อัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวนถ้าไม่ชัดเจนก็ควรสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อความกระจ่างชัดทางคดีไม่ควรสั่งไม่ฟ้องตามพนักงานสอบสวน โดยไม่พิจารณาให้ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ควรเก็บสำนวนทิ้งไว้นาน ไม่ว่าเพื่อสิ่งอื่นใดควรตั้งใจรีบเร่งพิจารณาสำนวนให้รวดเร็ว เพราะความล่าช้าทำให้ผู้ต้องหาเสียโอกาสต่าง ๆ มากมาย ในทางปฏิบัติ ผู้ต้องหาบาง

คนรอผลการสังคดีของอัยการเป็นหลาย ๆ ปี จนมีผลให้เสียโอกาสทางด้านการทำงาน ทางสังคม อย่างมากมาย จนอัยการเจ้าของสำนวนย้ายไป อัยการคนใหม่มารับสำนวนแทนการพิจารณาสังคดีก็ยังไม่เสร็จเป็นการขาดความมีภาวะวิสัย

กรณีสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ผู้ต้องหาหลบหนีจึงสั่งออกหมายจับไว้ นั่น กรณีนี้ อัยการพิจารณาในเนื้อหาสำนวนพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ ไม่ใช่คิดว่าทำให้เร็วโดยไม่ตรวจสอบไม่ค้นหาความจริง โดยรีบสั่งคดีให้จนต้องออกคำสั่งว่าควรสั่งฟ้อง แต่ยังไม่ได้อำนาจผู้ต้องหา ให้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความ<sup>9</sup>ตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมาเพราะคิดว่าไม่มีโอกาสหรือโอกาสน้อยที่จะฟ้องผู้ต้องหา เพราะผู้ต้องหาหลบหนีไปแล้ว แต่ถ้าต่อมาผู้ต้องหาถูกจับกุมได้ อัยการที่มารับสำนวนต่อต้องสืบพยานที่ลำบากเนื่องจากการพิจารณาสังคดีโดยสั่งฟ้องเดิมนั้น พยานหลักฐานยังไม่ชัดเจนที่จะให้ศาลลงโทษได้ อันเป็นการขาดความมีภาวะวิสัยอย่างแท้จริง

ถ้าอัยการพิจารณามั่นใจในพยานหลักฐานที่มีอยู่ หรือได้เพิ่มจากการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็มีความเห็นควร แต่ยังไม่ได้อำนาจผู้ต้องหาให้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความ แต่อย่าพิจารณาเพียงแค่นั้น เพราะบางกรณีพนักงานสอบสวนหาทางช่วยผู้ต้องหาโดยสั่งฟ้อง แต่ไม่จับกุมผู้ต้องหา อ้างว่าหลบหนี อัยการควรลงไปค้นหาความจริงให้มากกว่าเดิมบางครั้งผู้ต้องหาเป็นบุคคลมีชื่อเสียงในสังคม หรือมีทรัพย์สินเงินทอง เป็นที่รู้จักทั่วไป แต่พนักงานสอบสวนใช้กรณีดังกล่าวนี้อ้างว่าหลบหนี แต่ด้วยความจริงตัวผู้ต้องหายังอยู่ไม่ได้หลบหนีไปที่ใด หรือบางคดีพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องมาและคิดว่าอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องตาม แต่ปรากฏว่าอัยการมีคำสั่งฟ้องให้ไปนำตัวมาฟ้อง แต่พนักงานสอบสวนอ้างว่าไม่สามารถติดตามได้ อัยการบางคนก็เพิกเฉยเพียงแค่นั้น ซึ่งอัยการควรต้องเข้าไปควบคุมกำกับให้พนักงานสอบสวนติดตามผู้ต้องหาให้ได้ ควรแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือติดตามค้นหาความจริงด้วยความมีภาวะวิสัยมากกว่าที่เป็นอยู่ ถ้าปล่อยให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติดังกล่าวแล้วไม่มีผลใด ๆ ต่อไปพนักงานสอบสวนบางคนก็อาศัยช่องทางดังกล่าว โดยคิดว่าอัยการไม่ชวนชวยติดตามใด ๆ จึงนำสรุปสำนวนเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหามาอีก ซึ่งปัญหานี้ในทางปฏิบัติเกิดมากมาย จึงทำให้เห็นว่าคำสั่งฟ้องอัยการไม่สัมฤทธิ์ผล พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ติดตามตัวมาให้อัยการฟ้อง อัยการก็เพิกเฉยคิดว่าไม่

<sup>9</sup> ระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 แก้ไขโดยหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ลงวันที่ 19 เมษายน 2542 ข้อ 33

เกี่ยวข้องกับตนเองเพราะปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบหรือแจ้งหนังสือไปแล้ว หน้าที่แล้ว อันเป็นการขาดความมีภาวะวิสัยอย่างมาก

ค. ส่วนวน ส.3 เป็นส่วนงานที่พนักงานสอบสวนไม่รู้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด จึงงดการสอบสวนหรือมีความเห็นงดการสอบสวนเสนออัยการ โดยอัยการบางท่านงดการสอบสวนตามพนักงานสอบสวน ถือว่าเป็นคดีที่ไม่สำคัญ ไม่ต้องดูมาก เป็นกรณีที่ทางปฏิบัติถือว่าส่วนวน ส.3 หรือมุดำนี้ สำหรับให้อัยการผู้ช่วยเข้าใหม่เป็นผู้พิจารณาสิ่งคดีมากกว่าอัยการระดับชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นความคิดหรือความเชื่อที่ไม่ถูกต้องนัก ถ้าส่วนวนดังกล่าวนี้ไม่มีการกำกับดูแลโดยอัยการที่มีประสบการณ์ในอาชีพ ฟังระลึกว่าส่วนวน ส.3 นี้มีใช้มีไว้เพียงสั่งงดสอบสวน ตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมา บางคดีสามารถสั่งสอบสวนต่อไปได้ สามารถค้นหาความจริงได้ ถ้าอัยการมีความเป็นภาวะวิสัยมากกว่าเดิม ถ้าอัยการคิดอย่างนี้ เชื่ออย่างผิดๆ อาจเป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนช่วยผู้ต้องหาหรือมีการตกลงกันในชั้นสอบสวนเสร็จแล้วจึงเสนอส่วนวนว่าไม่รู้ผู้ใดเป็นผู้ทำผิดเสนอมาถ้าอัยการขาดความเป็นภาวะวิสัยก็เท่ากับถูกพนักงานสอบสวนเสนอมาเพียงแต่ให้อัยการสั่งงดการสอบสวนเท่านั้น

2. การดำเนินคดีในชั้นศาล อัยการต้องพึงระลึกว่า ไม่ใช่เป็นคู่ความตรงข้ามกับจำเลยแม้อัยการจะมีคำสั่งฟ้องก็ตาม การสั่งฟ้องก็เพียงเชื่อว่ามีพยานหลักฐานในระดับหนึ่งหรือพอเชื่อว่าผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล อัยการต้องมีความเป็นภาวะวิสัยในการสืบพยานต่อศาล โดยอย่ายึดมั่นว่าเป็นระบบกล่าวหา อัยการต้องเสนอพยานหลักฐานเพื่อให้จำเลยติดคุกเท่านั้น อัยการต้องช่วยค้นหาความจริงให้ทางคดีให้มากเปิดโอกาสให้จำเลยต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ พิจารณาพยานหลักฐานในส่วนวนการสอบสวนเมื่อนำพยานเข้าสืบแล้ว ถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวขัดต่อความเป็นจริงไม่ควรเสนอพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลหรือควรให้โอกาสจำเลยในการซักค้านหรือพิสูจน์พยานอย่างเต็มที่ อัยการต้องไม่หวังจะแพ้ชนะคดี อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นกลางอย่างมีภาวะวิสัยช่วยในการค้นหาความจริงกับทุกฝ่ายไม่ว่าทนายจำเลยหรือศาล เพราะในบางคดีพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาเกิดจากพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนจัดทำจัดหาเองไม่เป็นพยานหลักฐานที่เป็นความจริง จำเลยถูกดำเนินคดีด้วยพยานเท็จ อัยการต้องใช้ความมีภาวะวิสัยในการค้นหาความจริงให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในอดีตและปัจจุบัน ถ้าจำเลยไม่ได้กระทำผิดพยานหลักฐานที่เสนอมาในส่วนวนการสอบสวนเมื่อรู้ภายหลังก็ต้องกล้าตัดพยานกล้าที่จะถอนฟ้องจำเลยไม่ใช่ปล่อยให้จำเลยสู้คดีต่อไปจนจำเลยถูกจำกัดเสรีภาพเสียหายต่าง ๆ นาๆ ในตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นมากมาย อย่าคิดเพียงว่าอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายแล้วปฏิบัติเพียงแต่ไม่ผิดวินัยหรือกฎหมายก็เพียงพอแล้ว อัยการต้องช่วยแนะนำจำเลยกรณีไม่มีทนายความไม่มีผู้ช่วยเหลือในทางกฎหมายในสิ่งที่กฎหมายหรือสิ่งที่พึงปฏิบัติได้ไม่ควรคิดว่าอยู่คนละฝ่าย ปล่อยให้จำเลยซึ่ง



อยากไว้ด้านการศึกษาหรือทุนทรัพย์ เผอิญโชคชะตาในศาลเอง ถ้ามีโอกาสพึงปฏิบัติก็ควรเข้าไปช่วยค้นหาความจริงด้วย มิใช่วางเฉย นั่งเฉยไม่พูดคุยโดยคิดว่าอยู่คนละฝ่ายกัน ซึ่งไม่ถูกต้องในการเป็นอัยการแบบที่พึงประสงค์

การดำเนินคดีในศาลชั้นนี้ ยังรวมถึงการพิจารณาอุทธรณ์ ฎีกาด้วย อัยการพึงพิจารณาให้มากในการใช้ดุลพินิจ อุทธรณ์ หรือฎีกา ถ้าพยานหลักฐานที่น่าสืบในชั้นศาลชั้นต้นไม่เพียงพอ ถึงแม้จะอุทธรณ์ หรือฎีกา ศาลต้องยกฟ้อง อัยการก็ควรจะใช้ดุลพินิจไม่อุทธรณ์ ฎีกา มิใช่เมื่อถูกฟ้องแล้วก็ต้องต่อสู้คดีให้ถึงที่สุดจำเลยก็ไม่สามารถหลุดพ้นคดีได้โดยไม่จำเป็นโดยขาดความมีภาวะวิสัยในการค้นหาความจริงอย่างมากของอัยการหรือกรณีถ้าศาลพิพากษาลงโทษน้อยไปหรือรอการลงโทษอันไม่ถูกต้อง อัยการพึงได้แย้งคัดค้านท้วงติงคำพิพากษานั้น อย่าคิดว่าลงโทษแล้วไม่ต้องอุทธรณ์แล้ว เป็นดุลพินิจศาล ชอบแล้ว จึงไม่ถูกหลักในการค้นหาความจริง ในความมีภาวะวิสัยของอัยการ

#### 4.3 ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากอัยการยังไม่ได้แสดงบทบาทของตนในการเข้าไปอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่ควร

##### 4.3.1 บทบาทในด้านการอำนวยความสะดวกในสังคมโดยทั่วไป

อัยการไม่เพียงแต่มีอำนาจด้านการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐเท่านั้น อัยการยังต้องมีบทบาทในด้านต่าง ๆ อีกมาก ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งให้อำนาจหน้าที่ไว้อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีข้อคิดเห็นจากหลายฝ่ายว่า สำนักงานอัยการสูงสุด ยังขาดบทบาทในการพัฒนากฎหมายด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้เพราะทางด้านอาญาทางด้านแพ่ง กฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ ไม่เคยเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมให้เห็น ปล่อยให้หน้าที่เป็นของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทยตลอดมาไม่มีการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมด้านการเสนอร่างกฎหมายใด ๆ

หากอัยการได้แสดงบทบาทในการวิเคราะห์ศึกษาและพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้านอาญาที่อัยการมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาทุกฉบับก็จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติทางกฎหมายและรู้สภาพปัญหามากกว่าหน่วยงานใด ๆ ดังนั้นจึงเห็นว่า อัยการควรเร่งแสดงบทบาทหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ พัฒนา ปรับปรุงเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและสังคมโดยทั่วไปอย่างสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่อัยการพึงกระทำ

อัยการยังจำกัดและระมัดระวังความเสียหายที่จะเกิดแก่องค์กรและตนเองมากเกินไป มักจะผลัดภาระหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอยู่เสมอ

เช่น ในการปล่อยชั่วคราว พนักงานสอบสวนพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราวโดยให้มีการทำสัญญาประกันกับนายประกัน เมื่อสรุปสำนวนนำเสนออัยการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แล้วตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยออกตามพระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นคู่สัญญาแทนพนักงานอัยการ ให้พนักงานสอบสวนจัดดำเนินการแทน

กรณีการสั่งคืนของกลางในคดีอาญา อัยการจะไม่มีคำสั่งให้คืนของกลางในคดีอาญาให้แก่เจ้าของหรือผู้มีกรรมสิทธิ์ตรง ๆ โดยไม่ระบุว่าคืนให้แก่ผู้ใด แต่จะใช้ถ้อยคำกลาง ๆ ว่าให้ปฏิบัติตามมาตรา 85 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานสอบสวนและเจ้าของกรรมสิทธิ์ในการขอของกลางคืนอย่างมาก แทนที่อัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติให้ชัดเจน ก็ไม่สั่งจนเกิดปัญหาในการตีความพิจารณา เนื่องจากอัยการเกรงว่าคำสั่งคืนผิดบุคคลจะถูกฟ้องคดีจึงผลักรงให้พนักงานสอบสวนตัดสินใจเองว่าจะคืนให้ผู้ใด

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติไม่ยอมหรือหลีกเลี่ยงให้คำแนะนำในทางกฎหมายและการดำเนินคดีให้แก่พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนขอคำปรึกษาหรือขอความรู้ทางด้านกฎหมาย รวมถึงวิธีดำเนินการทางคดี ซึ่งอัยการเกรงว่าจะเป็นการผูกมัดตนเองเมื่อสำนวนส่งมาหาในภายหลัง หรือเกรงว่าจะผิดพลาด ผูกมัดตนเองทั้งๆ ที่พึงกระทำเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีและการปฏิบัติของเจ้าพนักงานจะได้ถูกต้องตรงกับหลักทางกฎหมายอื่นจะทำให้คดีไม่เกิดความเสียหายและไม่ล่าช้า

#### 4.3.2 บทบาทในด้านการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเหยื่ออาชญากรรม

อัยการมักจะไม่แสดงบทบาทในเชิงรุก เพราะเคยชินกับการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีพนักงานสอบสวนตั้งเรื่องมาให้ตั้งแต่ต้นหรือในคดีแพ่งที่ต้องมีหน่วยงานเจ้าของเรื่องกำกับคดีมาให้ก่อนแล้วร้องขอให้อัยการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการเข้าคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยอ้างว่าไม่มีผู้มาร้องขอจากการมีอัยการเคยชินกับการที่ไม่ได้เป็นผู้เริ่มต้นตั้งแต่แรกมีผลทำให้ขาดความมั่นใจในการเป็นผู้เริ่มปฏิบัติด้วยตนเอง เพราะระมัดระวังกลัวการผิดพลาดและผูกมัดตนเองมากเกินไป

นโยบายขององค์กรอัยการให้ปฏิบัติการในเชิงรุกที่เป็นรูปธรรมเช่นไม่เคยปรากฏระเบียบข้อบังคับใด ๆ มาก่อนในการจัดวางนโยบายการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่กลับปรากฏระเบียบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

(ส.ค.ช.) ซึ่งสำนักงานก็มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ศีกษาวิจัยและพัฒนา ระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าวตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย<sup>10</sup>

โดยระเบียบของ ส.ค.ช.วางหลักไว้ก่อนจะดำเนินการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย ต้องมีคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อนเช่นกัน จึงมักใช้เป็นข้ออ้างว่าที่อัยการไม่ได้เข้าไปดูแลคุ้มครองช่วยเหลือ เช่น กรณีเหยื่อแร่กัมมันตภาพรังสีโรบอลด์ - 60 แพร่กระจายทำให้มีการบาดเจ็บตายจำนวนมาก หรือกรณีนักศึกษาอาชีวะ 5 คน ลากเด็กหญิงจากรถเมสไปรุ่มข่มขืน อัยการเมื่อทราบจากทางสื่อมวลชน ก็ไม่สนใจเข้าไปคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรม โดยอ้างแต่เพียงว่าไม่มีคำร้องขอจากเหยื่อ

เห็นได้ว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติให้อัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเหยื่ออาชญากรรม แต่แนวทางปฏิบัติที่ติดต่อกันมานานนับร้อยปี อัยการยังขาดการเป็นผู้ริเริ่มในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นบทบาทของอัยการในสวนนี้จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้อัยการเปลี่ยนบทบาทในเชิงรุกมากยิ่งขึ้นในการทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ต้องปรับปรุงนโยบายการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรมมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม ถ้ามีการอ้างระเบียบต่าง ๆ ดังที่เคยปฏิบัติกันตลอดมา ผลที่ตามมาก็คือ การแสดงบทบาททางด้านที่ถูกจำกัดด้วยความรู้สึกลดน้อยในเรื่องอำนาจตามกฎหมายอยู่ตลอดมา ทำให้การบริการหรือการคุ้มครองผลประโยชน์ขาดความคล่องตัวและไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าที่ควร องค์กรอัยการเริ่มก่อตั้งตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2436 (รศ 112) แต่ประชาชนบางคนก็ยังไม่รู้จักในการทำหน้าที่ขององค์กรอัยการ และข้าราชการฝ่ายอัยการ อันเป็นผลมาจากการขาดบทบาทในการปฏิบัติงานให้เข้าสู่การบริการประชาชน จึงควรต้องแก้ไขปรับปรุงเร่งสร้างงานบริการประชาชนให้คล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์มากกว่าเดิม

**4.4 ปัญหาจากการที่อัยการยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกควบคุมหรือคุมขังโดยมิชอบหรือเกินความจำเป็น** การดำเนินคดีในศาลหลายคดีมีความล่าช้าเกินสมควร เช่น บางคดีเฉพาะศาลชั้นต้น ใช้เวลาเกินกว่า 10 ปี เนื่องจากอัยการระบุนพยานมากถึงประมาณ 400 คน ทำให้จำเลยบางคนถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาเกือบ 10 ปี อันไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่จำเลย เพราะกว่าคดีจะถึงที่สุด จำเลยคนนั้นอาจ

<sup>10</sup> อัยการไทย, "การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการ 2539 หน้า 44

ถูกคุมขังไว้เกินกว่า 10 ปีและเกินกว่าอัตราโทษสูงสุดที่บัญญัติในกฎหมายสำหรับความผิดนั้น ๆ ก็ได้ อันไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ผู้ถูกกล่าวหากรณีเช่นว่านี้ อัยการควรดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของจำเลยดังนี้

1. ควรตัดพยานที่ไม่จำเป็นหรือฟุ่มเฟือยออกเสียบ้างเพื่อให้การพิจารณาเสร็จสิ้นโดยเร็ว ไม่ควรนำสืบพยานทุกปาก เท่าที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากพยานแต่ละปาก จึงจะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัย โดยคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ อันเกิดจากการดำเนินคดีที่ล่าช้า โดยไม่มีเหตุอันสมควร

2. กรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นใหม่ระหว่างการดำเนินคดีในศาลว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ก็ควรรีบดำเนินการตรวจสอบหากเชื่อได้ว่าเป็นความจริง ก็ควรยุติการดำเนินคดีโดยการถอนฟ้องเสีย แต่ในทางปฏิบัติ อัยการมักจะไม่ยอมถอนฟ้อง เช่นคดีที่กล่าวอ้างว่าจำเลยหลายคนร่วมกันฆ่านางสาวเซอร์แอนด์ คันแดน ซึ่งระหว่างการดำเนินคดีในศาล พนักงานสอบสวนกองปราบปรามได้ดำเนินการสอบสวนใหม่และให้ข้อเท็จจริงใหม่ว่า จำเลยทั้งหมดมิได้กระทำผิดและส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่อัยการ โดยฝ่ายจำเลยก็ยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมขอให้อัยการถอนฟ้องเสีย แต่อัยการก็ไม่รับฟังสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกองปราบปรามโดยอ้างว่ามีไซ้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และยืนยันดำเนินคดีต่อไปจนถึงศาลฎีกา จึงต้องใช้เวลาประมาณ 10 ปี จนกระทั่งศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งหมดแต่จำเลยบางคนได้ตายระหว่างการพิจารณา บางคนพิการตลอดชีวิต อันเป็นเหตุการณ์อันน่าสลดใจ เป็นตัวอย่างแสดงว่าอัยการไม่ได้ให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่าที่ควร

3. กรณีที่มีจำเลยหลายคนต้องใช้เวลาพิจารณาเช่นคดีทุจริตเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (คดีเจ้าคุณอุดม) จำเลยบางคนถูกขังระหว่างการพิจารณาคดีนานเกินสมควรแก่เหตุ เช่นไม่มีการประกันตัวเพราะความยากจน อัยการควรทบทวนด้วยว่าความผิดที่มีการฟ้องจำเลยคนนั้นมีอัตราโทษสูงสุดเท่าใด หากจำเลยถูกขังเกินกว่าโทษสูงสุดในความผิดที่ฟ้อง ซึ่งแม้การพิจารณาจนคดีถึงที่สุดคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดศาลก็จะลงโทษจำคุกจำเลยมิได้ จำเลยถูกคุมขังเกินกว่าโทษที่กำหนดในความผิดนั้นแล้ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอัยการก็ควรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยการยุติคดีด้วยการถอนฟ้องเสีย แต่ในทางปฏิบัติอัยการยังไม่เคยมีการตรวจสอบในเรื่องนี้และมิได้เตรียมการว่าหากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นจะต้องดำเนินการกันอย่างไร

**4.5 ผลกระทบจากความเคร่งครัดของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาที่มีต่อการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการ**

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 การดำเนินคดีอาญาของอัยการ ยึดมั่นติดอยู่ในระบบการดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหาอย่างเคร่งครัดมากเกินไปถ้าอัยการยังไม่เปลี่ยนบทบาทในการดำเนินคดีอาญาจะก่อให้เกิดผลกระทบจากความเคร่งครัดของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาที่มีต่อการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการดังต่อไปนี้

#### 1. ผลกระทบทางด้านจิตวิทยาที่มีต่ออัยการ

การที่อัยการยึดมั่นเคร่งครัดในระบบกล่าวหาเกินไปทำให้เกิดผลกระทบด้านจิตวิทยาซึ่งได้ปลูกฝังตลอดมา ถ้ามิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ทำให้เกิดปัญหาที่เป็นอยู่ตลอดมา ไม่เปลี่ยนแปลงในการดำเนินคดีของอัยการ คือ

1.1 ทำให้อัยการมีความยึดมั่นอย่างแน่นแฟ้นว่าตนคือฝ่ายตรงข้ามกับผู้ต้องหาหรือจำเลย จึงมักให้ความสำคัญอย่างสูงต่อผลสำเร็จในคดี คือ จำเลยถูกลงโทษเต็มตามฟ้อง ส่วนจำเลยจะได้รับผลร้ายอย่างไรหรือไม่ หรือการได้รับความเป็นธรรมอย่างไรเป็นเรื่องที่จำเลยต้องแสวงหาด้วยตนเอง ซึ่งปัจจุบันความคิดหรือการปฏิบัติ ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักสากลที่อัยการควรสนใจดูแลคุ้มครองจำเลยในเรื่องนี้ด้วย

1.2 ทำให้อัยการมีความเคยชินกับการกระทำการดำเนินคดีที่มีผลรุนแรงต่อจำเลยเกินเหตุ การฟ้องคดีซึ่งมีข้อหาที่หนักกว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวน เช่น ฟ้องว่าฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 หรือ มาตรา 289 ซึ่งมีโทษถึงประหารชีวิต ทั้งที่มีข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนรับฟังได้ว่า จำเลยกระทำผิดฐานป้องกันเกินกว่าเหตุหรือโดยบันดาลโทสะ, โดยวิกลจริต ซึ่งมีโทษเบากว่ามากเพราะศาลอาญาใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยน้อยเพียงใดก็ได้ รอกการลงโทษก็ได้ ในทางปฏิบัติ อัยการยังใช้วิธีบรรยายฟ้องคดีที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ฟังได้จากการสอบสวน แต่กลับบรรยายฟ้องให้ตรงกับข้อกล่าวหาที่เป็นผลร้ายแก่จำเลยเกินกว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ส่วนข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงอัยการจะให้จำเลยไปต่อสู้คดีในชั้นศาลเอาเอง เพราะมีความผิดที่ตกทอดกันมาหลายชั่วอายุคนว่าไม่ใช่หน้าที่ของอัยการที่จะต้องบรรยายฟ้องให้ประโยชน์แก่จำเลย เหตุเพราะอัยการยึดมั่นในระบบกล่าวหาเกินไป คิดว่าจะต้องให้จำเลยต่อสู้คดีเอง เปรียบเสมือนอัยการเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลย ดังนั้น ควรเปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีเสียใหม่ โดยควรมีระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ระบุให้อัยการต้องบรรยายฟ้องไปตามความเป็นจริงแห่งรูปคดี แม้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่จำเลยก็ตาม อาทิเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับคุณงามความดีของจำเลยในการแก้ไขบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการด้อยการศึกษาอบรมสติปัญญาของจำเลย เป็นต้น ซึ่งอัยการควรจะระบุให้เป็นประโยชน์แก่จำเลยด้วย

1.3 ทำให้อัยการใช้ความระมัดระวังป้องกันผลคดีในศาลมากจนเกินสมควร เช่น การระบุพยานพุ่มเพื่อเกินไป หรือนำสืบพยานจนครบทุกปาก โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง

กระทำเช่นนั้น เป็นการทำให้คดีล่าช้าเกินสมควรหรือการไม่ยอมถอนฟ้องแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏ เหตุอันควรถอนฟ้องได้ นอกจากนั้นยังยืนยันหลักการดั้งเดิมว่า กรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง อัยการต้องยื่นฎีกาเสมอ เพราะถือว่าศาลชั้นต้นเคยพิพากษาลงโทษมาแล้ว หากอัยการไม่ฎีกาจะถือว่าบกพร่องต่อหน้าที่ทั้งที่พยานหลักฐานไม่น่าจะลงโทษจำเลยได้ จึงควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวโดยให้พิจารณาจากพยานหลักฐานจากการพิจารณาคดีของศาลเป็นหลักมากกว่าทางปฏิบัติที่เคยปฏิบัติกันมาว่าต้องยื่นฎีกาทุกเรื่องเสมอ

## 2. ผลกระทบต่อนโยบายทางอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดเองก็ถูกผูกพันจากความเคร่งครัดของการดำเนินคดีในระบบ กล่าวหาด้วยเช่นกัน เป็นการผูกพันที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายทางการดำเนินคดีอาญาดังนี้

2.1 การกำหนดนโยบายให้แน่ชัดว่าไม่สนับสนุนให้อัยการกระทำการใด ๆ อันเป็นคุณแก่จำเลย เช่นการเขียนฟ้องที่ให้หนักเกินความเป็นจริง การไม่สนับสนุนให้ถอนฟ้อง, การไม่ตัดพยาน, การไม่สนับสนุนให้ระบุข้อเท็จจริงที่เป็นคุณแก่จำเลย หรือการไม่สนับสนุนให้เรียกพยานมาสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองในชั้นสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 การพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แก้อัยการที่ดำเนินคดีอาญาจนศาลพิพากษาลงโทษจำเลยสถานหนักถึงจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต เป็นต้น ฯลฯ

2.2 สำนักงานอัยการสูงสุด จะตั้งข้อสังเกตหรือตรวจสอบอย่างเข้มงวด หากอัยการดำเนินการใด ๆ อันเป็นคุณแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่นการเรียกพยานมาสอบสวนเพิ่มเติมเองในชั้นสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 การถอนฟ้อง การตัดพยาน การระบุข้อเท็จจริงที่เป็นคุณแก่จำเลยรวมทั้งตลอดการดำเนินการสอบสวนทางวินัยโดยสงสัยว่าการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยอาจเป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยหน้าที่หรือส่อไปในทางไม่สุจริต

## 3. ผลกระทบต่อประชาชนหรือสื่อมวลชน

ทำให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนมีความเคยชินกับบทบาทของอัยการที่กระทำกรเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด ดังนั้น หลายครั้งที่อัยการดำเนินคดีอย่างในลักษณะที่ให้ความเป็นธรรมหรือให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำผิดอย่างมีภาวะวิสัย เช่น การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม, การสั่งไม่ฟ้อง, การถอนฟ้อง, การไม่อุทธรณ์, ฎีกา, การจัดการโครงการชะลอการฟ้องเมื่อปี พ.ศ.2521 ก็จะมีเสียงสะท้อนจากประชาชนบางกลุ่ม หรือสื่อมวลชนว่าเป็นการกระทำ

ที่ส่อไปในทางไม่สุจริตหรือผิดหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่เหมาะสมควรกระทำอย่างยิ่งเพื่อคุ้มครองสังคม และคุ้มครองบุคคล

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลกระทบจากความเคร่งครัดของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา นั้น ให้มีต่อการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการในหลายประการ อาทิ มีผลกระทบต่อทั้ง อัยการ ผู้ต้องหา จำเลย ประชาชน หรือต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ นอกจากนั้นการยึดมั่นติดกับระบบกล่าวหามากเกินไป ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเสมือนมิใช่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐผู้อำนวยการยุติธรรมแก่ประชาชนแต่กลับเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามของผู้ต้องหาหรือจำเลย เท่านั้นจึงควรต้องแก้ไขปรับปรุงปรับเปลี่ยนบทบาทการดำเนินคดีอาญาของอัยการเสียใหม่เพื่อให้เกิดผลในการอำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุก ๆ ฝ่าย ในกระบวนการยุติธรรมต่อสังคม และประเทศชาติในที่สุด

## ส่วนที่ 2 มาตรการเพื่อส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ

การจะให้อัยการเป็นผู้มีความเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้นจะต้องกระทำในหลายด้าน อย่างครบวงจร คือจะต้องมีมาตรการเพื่อส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยให้แก่อัยการด้วย มิฉะนั้น อัยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยได้ มาตรการเพื่อส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการนั้น ควรจัดให้มีดังนี้

1. การกำหนดนโยบายการดำเนินคดีอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อกำหนดบทบาทของอัยการแน่นอนชัดเจนในระเบียบปฏิบัติหรือจัดทำเป็นประมวลจรรยาบรรณของอัยการเป็นมาตรฐานเดียวกันก็จะทำให้อัยการเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยมากขึ้นเพราะถือว่านโยบายของหน่วยงานประสานงานในหลักการดำเนินคดีอาญาแล้ว

2. การแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญาให้ทันสมัยและเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการดำเนินคดีอาญาขององค์การสหประชาชาติและสอดคล้องกับหลักสากลมากยิ่งขึ้น

3. การฝึกอบรมและการเสริมสร้างความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและบทบาทอัยการที่พึงประสงค์แก่อัยการทุกระดับชั้น

ก. การฝึกอบรมและเสริมสร้างความรู้ เป็นมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการได้ โดยเน้นการฝึกอบรมในทุกระดับชั้นที่สำคัญ ไม่เฉพาะด้านกฎหมายเท่านั้นที่อัยการควรได้รับการฝึกอบรม อัยการควรเรียนรู้อบรมในด้านอื่น ๆ ที่เป็นความรู้นอกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เกิดมีความเป็นภาวะวิสัย การฝึกอบรมและเสริมสร้างความรู้ควรมีดังนี้

1) การฝึกอบรมเพื่อบรรจุหรือแต่งตั้งในหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับตำแหน่งที่สำคัญ คือ

- หลักสูตรอัยการผู้ช่วย เป็นการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามารับราชการเป็นอัยการเป็นการฝึกอบรมโดยให้ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านระเบียบต่าง ๆ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

- หลักสูตรอัยการจังหวัด สคช. เป็นหลักสูตรสำหรับตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำกรม ที่ก่อนจะเข้าอบรมในหลักสูตรอัยการจังหวัดจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรอัยการจังหวัด สคช. ซึ่งจะต้องออกไปเผยแพร่กฎหมายในจังหวัดต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วไป

- หลักสูตรอัยการจังหวัด ถือเป็นหลักสูตรที่จะฝึกอบรมสำหรับอัยการที่จะออกไปเป็นหัวหน้าอัยการในจังหวัดต่าง ๆ

- หลักสูตรนักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง ฝึกอบรมผู้บริหารของสำนักงานอัยการสูงสุดระดับสูง เพื่อทำหน้าที่ในฐานะต้องเป็นผู้บริหาร

2) การเสริมสร้างความรู้เพิ่มเติม อัยการควรได้รับการฝึกอบรมเรียนรู้เพิ่มเติมในหลักสูตร

หลักสูตร สคช. ซึ่งมีหลายหลักสูตรที่อัยการต้องได้รับการฝึกอบรม อาทิเช่น

- การประนอมข้อพิพาท

- การยุติความรุนแรงต่อสตรีและการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ

- หลักสูตรยาเสพติด

- การคุ้มครองสิทธิผู้ติดเชื่อเอดส์

- หลักสูตรอื่น ๆ ซึ่งมีประโยชน์ในการปฏิบัติงานไม่ว่าทางสำนักงานอัยการสูงสุดจัดขึ้นเอง หรือหลักสูตรที่หน่วยงานอื่น ๆ จัดขึ้นแล้วอัยการได้ร่วมฝึกอบรมด้วย

ข. ความรู้ที่พึงประสงค์เป็นพิเศษ

การฝึกอบรมการให้ความสำคัญแก่วิชาความรู้ต่าง ๆ ต่อไป เพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์แก่อัยการในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ

1) สิทธิมนุษยชน ในปัจจุบันสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นโดยสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 เพื่อแสดงเจตน์จำนงอันแน่วแน่ของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลอย่างจริงจังตามเจตนารมย์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของสหประชาชาติ<sup>11</sup>

สำหรับประเทศไทยได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้นอัยการจึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนด้วย โดยควรศึกษาเรียนรู้ในหัวข้อดังนี้

- ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

<sup>11</sup> กุลพล พลวัน "สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2543 หน้า 3



- อิทธิพลและกระแสแห่งสิทธิมนุษยชนต่อสังคมในโลกปัจจุบัน
- ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- ข้อตกลงระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

- กลไกของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและกลไกตามรัฐธรรมนูญ 2540 ทั้งด้านสารบัญญัติและวิธีบัญญัติที่อัยการต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

- การปรับหรือประยุกต์ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและกลไกรัฐธรรมนูญ ให้เข้ากับระบบการดำเนินคดีของอัยการอย่างเป็นรูปธรรม

2) บทบาทของอัยการที่พึงประสงค์ตามหลักสากลว่าอัยการควรมีบทบาทที่พึงประสงค์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัย ต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ ควรต้องจัดให้มีการฝึกอบรมเรียนรู้ในบทบาทของอัยการที่พึงประสงค์ในทุกระดับชั้นของอัยการ ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการโดยให้อัยการได้เรียนรู้เพื่อปรับปรุงการดำเนินคดีอาญาในหัวข้อ ดังนี้

- บทบาทที่พึงประสงค์ในคดีอาญา ให้รู้จักการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาที่พึงประสงค์โดยต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่จากที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน

- บทบาทในฐานะผู้รักษาและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมเพื่อบังคับใช้กฎหมาย

โดยให้อัยการพึงระลึกเสมอว่ามีหน้าที่รักษาและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าที่จะมุ่งเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามกับผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลแพ้ชนะในคดีเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการเป็นผู้รักษาและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมได้

- บทบาทในฐานะผู้คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยเน้นว่าอัยการต้องเป็นผู้มีหน้าที่อยู่ในความเป็นกลางกับทุกฝ่าย มิใช่อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย ขณะเดียวกันต้องคุ้มครองช่วยเหลือปกป้องความเสียหายของผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็ประชาชนหรือรัฐ โดยคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกให้มากที่สุด

- บทบาทที่พึงประสงค์การเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนในเชิงรุก มิใช่เพียงตามคำร้องขอ ต้องสร้างการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกคือเข้าหาประชาชนให้ความช่วยเหลือบริการด้านกฎหมายมากกว่าเดิมที่กระทำเพียงต้องมีผู้มาติดต่อร้องขอ บทบาทอัยการที่พึงประสงค์ในอนาคตต้องเข้า

ช่วยเหลือคุ้มครองให้บริการเมื่อรู้ว่ามีปัญหาด้านกฎหมายเกิดขึ้น อัยการต้องวิ่งเข้าหาปัญหา ช่วยบริการแก้ไขปัญหา มิใช่นั่งรอให้บุคคลใดมาขอให้ช่วยเหลือแล้วจึงค่อยปฏิบัติเหมือนที่ผ่านมา

-บทบาทที่พึงประสงค์ในการเป็นผู้นำในการศึกษาวิจัยและสัมมนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อัยการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเดิมที่มีอยู่ ซึ่งกระทำเพียงดำเนินคดีทางกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านเดียวเท่านั้นต้องเพิ่มงานด้านการศึกษาวิจัยและสัมมนา กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มากกว่าเดิมโดยสนับสนุนสถาบันกฎหมายอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในการปฏิบัติงานโดยถือเป็นงานที่สำคัญไม่ด้อยกว่างานด้านคดีหรือสำนักงานอัยการสูงสุดต้องจัดทำดำเนินการในงานด้านนี้ให้มากกว่าเดิมด้วยเหตุที่ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมิใช่มีเพียงงานด้านคดีเท่านั้นหากแต่ยังมีงานด้านการศึกษาวิจัย และสัมมนากฎหมายเพราะเหตุผลดังนี้

- (1) มีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ<sup>12</sup>
- (2) มีบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างสูง
- (3) อยู่ในฐานะที่รัฐสภาพัญญาข้อขัดข้องอันเกิดจากตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง

-บทบาทที่พึงประสงค์ในการเป็นศูนย์กลางของการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิจัยเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับวันจะถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญในระดับสากลซึ่งกล่าวถึงกันอย่างมาก สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาและในด้านสิทธิมนุษยชนควรเป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่ อัยการและทุกฝ่าย

4. การตรวจสอบดูแลการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เป็นไปอย่างมีภาวะวิสัย อัยการไทยถือเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งซึ่งต้องมีสายบังคับบัญชา(chain of command) และมีการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) จึงมีการกำหนดให้มีการเสนอความเห็นผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นมีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชากำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ให้อัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามความเหมาะสมได้

พนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (bureaucrat) ซึ่งต้องรับผิดชอบการสั่งคดีอาญาในเขตอำนาจของตนและต้องเชื่อฟัง

<sup>12</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2535 มาตรา 3

ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไป<sup>13</sup> มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาได้

ประเทศญี่ปุ่นนั้น พนักงานอัยการก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (government official) มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>14</sup> เมื่ออัยการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคดีใดก็มีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้เป็นการกระทำหน้าที่ของอัยการแต่ละคนมิใช่องค์คณะหรือหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการต้องถูกควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้คำสั่งและระเบียบของพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่าตน<sup>15</sup> จึงเห็นว่าอัยการทั้งของไทยและต่างประเทศโดยเฉพาะญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ผู้บังคับบัญชาติดตามดูแลกำกับการดำเนินงานได้ผู้ได้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยผู้ได้บังคับบัญชาจะกระทำโดยอิสระอย่างเดียวไม่ได้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบด้วย

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่การดำเนินคดีของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้บังคับบัญชาในส่วนของอัยการนั้นจะต้องมีระบบการตรวจสอบในการดำเนินคดีอาญาด้วย

#### 4.1 มาตรการที่ใช้การตรวจสอบ

##### 4.1.1. โดยองค์กรภายใน (Internal Control)

สำนักงานอัยการสูงสุดมีระเบียบการดำเนินคดีอาญาวางหลักให้มีการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียมากมาย ถ้ามีการตรวจสอบโดยบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่เหมาะสมมีขั้นตอนมากมายจะทำให้คดีล่าช้า ขาดความเป็นอิสระต่ออัยการที่เป็นเจ้าของสำนวนได้ เหมือนสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่จะต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงพิจารณาทำให้ล่าช้าขาดความเป็นอิสระได้แต่ถ้าไม่มีการตรวจสอบเลยอาจทำให้สำนวนคดีมีความบกพร่องหรือมีสิ่งที่ไม่ชอบเกิดขึ้นได้ ดังนั้นควรวางระเบียบปฏิบัติภายในให้เหมาะสมพอดี จึงจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอันมีผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อไป

<sup>13</sup> Joan E. Jacoby, "The Charging Policies of Prosecutors" In *The prosecutor* ed. William F. McDonald (Beverly Hills ; C.A. : Sage publications, Inc., 1979), P 75

<sup>14</sup> Shigemitsu Dando, *Japanese Criminal Procedure* translated B.J. George, Jr. (South Hackensack, N.j. : Fred B. Rothman & Co. 1965), P.88

<sup>15</sup> Shigemitsu Dando, *Japanese Criminal Procedure*, P 88.

กรณีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดในการร้องขอความเป็นธรรมจากอัยการสูงสุดนี้ ปัจจุบันก็ให้เสนอสำนวนตั้งแต่อัยการเจ้าของสำนวนผ่านอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาถึงรองอธิบดีอัยการเขตหรือรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาและอธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายเป็นผู้พิจารณามีความเห็นว่าจะสั่งคดี ถ้าสั่งไม่ฟ้องก็เสนอไปยังองค์กรตาม มาตรา 145 ถ้าบุคคลตามมาตรา 145 คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบก็เด็ดขาด ถ้าเห็นแย้งให้ส่งให้อัยการสูงสุดชี้ขาด แต่ถ้าเป็นคำสั่งฟ้องกรณีร้องขอความเป็นธรรม ถ้าอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายสั่งฟ้องก็เป็นเด็ดขาด<sup>16</sup>

ระเบียบดังกล่าวนี้ก็เป็น การตรวจสอบความเห็นและคำสั่งอันเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการตามสายการบังคับบัญชาที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อยู่ที่ว่าผู้ต้องหาจะใช้การร้องขอความเป็นธรรมเพื่อช่วยเหลือคดีหรือไม่ หรือต้องการได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ก็ต้องอยู่ที่ดุลพินิจของอัยการและเหตุผลของผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายแล้วแต่กรณี

#### 4.1.2 โดยองค์กรภายนอก (External Control)

##### ก. การตรวจสอบโดยตรง

1) โดยองค์กรตามมาตรา 145 เป็นการให้หลักการตรวจสอบแบบของไทย ในต่างประเทศไม่มีการตรวจสอบแบบกรณีนี้มีผู้เสนอให้ควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอัยการในระดับสูงดีกว่าให้บุคคลตามองค์กรมาตรา 145 ตรวจสอบ

2) การไต่สวนมูลฟ้องเป็นการตรวจสอบคำสั่งฟ้องของอัยการโดยศาลตามมาตรา 162 ซึ่งในทางปฏิบัติมักไม่มีการให้หลักเกณฑ์นี้ เนื่องจากเห็นว่าล่าช้า และเชื่อว่าการผ่านจากพนักงานสอบสวน จนถึงพนักงานอัยการแล้ว น่าเชื่อว่าคดีมีมูลแล้ว แต่ข้อเท็จจริงเห็นว่า อัยการไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนตั้งแต่ต้น การสอบสวนและการฟ้องร้องในประเทศไทย แยกออกจากกันไม่เหมือนในต่างประเทศ ดังนั้นอัยการจึงมักจะเห็นเพียงคำให้การซึ่งเป็นกระดาษมากกว่าจะได้ลงไปสัมผัสค้นหากับพยานหลักฐานด้วยตนเอง ดังนั้นเมื่อการนำสืบพยานหลักฐานที่ตำรวจโดยพนักงานสอบสวนรวบรวมมาอาจบกพร่องไม่มีน้ำหนักเพียงพอ จึงเสียหายต่อการพิจารณาชั้นศาลอย่างมาก ควรมีการไต่สวนมูลฟ้องในคดีสำคัญ คดีที่เป็นที่นำสนใจของประชาชน

##### ข. การตรวจสอบโดยทางอ้อม

<sup>16</sup> ระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ข้อ 6

1) โดยสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์รายการวิทยุโทรทัศน์ได้ร่วมกันตรวจสอบการดำเนินคดีของอัยการจะเป็นผลดีและทำให้อัยการระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่พยานหลักฐานได้มาอย่างรวดเร็วไม่ถูกตัดทิ้งแต่ก็ต้องระวังถ้าสื่อมวลชนไม่สุจริตต่อหน้าที่

2) โดยรัฐสภา เป็นการตรวจสอบโดยมีสิทธิโดยทางกรรมวิธีการตั้งกระทู้ถามการไม่ไว้วางใจในการบริหารงานด้านยุติธรรมทางอัยการ

3) โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช.มีอำนาจและหน้าที่ไต่สวนวินัยจรรยาบรรณอัยการถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง สรุปสำนวน ทั้งความเห็นเสนอวุฒิสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ¼ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนโดยประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ ป.ป.ช.ดำเนินการ

4) โดยการตรวจสอบขององค์การระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 – ICCPR)<sup>17</sup> และยังมี การตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

## 4.2 การเปรียบเทียบมาตรฐานตรวจสอบกับต่างประเทศ

### 4.2.1 ประเทศอังกฤษ

อัยการประเทศอังกฤษไม่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบแต่มีการตรวจสอบโดย

1.อธิบดีสำนักงานอัยการต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี

2.อธิบดีสำนักงานอัยการต้องจัดทำรายการประจำปีเสนอรัฐสภาให้มีการตรวจสอบ

โดยคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการตรวจสอบภายใน

3.มีการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติระเบียบการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการดำเนินคดีปี พ.ศ.2528 (Prosecution of offences Act 1985) ต้องจัดทำเป็นเอกสารสาธารณะให้ประชาชนตรวจสอบได้

<sup>17</sup> กุลพล พลวัน,สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 2543, หน้า 516

4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการรวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีหากเป็นความบกพร่องในการฟ้องร้อง<sup>18</sup>

#### 4.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

อัยการประเทศสหรัฐอเมริกามีการตรวจสอบควบคุมโดยกฎหมาย (Ligal Control) เป็นการควบคุมภายในและควบคุมภายนอก<sup>19</sup> การทำให้อัยการออกจากตำแหน่งได้โดยวิธี Impeachment ของรัฐสภา การแต่งตั้งอัยการพิเศษ (Special Prosecutor) ดำเนินคดีแทนพนักงานอัยการ<sup>20</sup> รวมทั้งการตรวจสอบโดยประชาชนและสื่อมวลชน

#### 4.2.3 ประเทศเยอรมัน

อัยการประเทศเยอรมัน ถูกตรวจสอบโดย

1. การฟ้องคดีโดยประชาชน (Private Prosecution) ประชาชนเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีได้ในความผิดที่มีโทษปานกลางซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว

2. การตรวจสอบโดยศาลซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจำกัดอำนาจศาลในการตรวจสอบเอาไว้

3. โดยอัยการสูงสุดประชาชนยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเป็นการตรวจสอบภายใน

#### 4.2.4 ประเทศฝรั่งเศส

อัยการประเทศฝรั่งเศส ถูกตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาเป็นการตรวจสอบภายในและผู้เสียหายดำเนินคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายที่เนื่องจากคดีอาญาต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาอันเป็นเหตุบังคับให้อัยการต้องมีการดำเนินคดีอาญาไปด้วยในคดีที่อัยการไม่ฟ้อง<sup>21</sup>

#### 4.2.5 ประเทศญี่ปุ่น

อัยการประเทศญี่ปุ่นถูกตรวจสอบโดย

1) มีการควบคุมภายใน

<sup>18</sup> อติศร ไชยคุปต์, ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542), หน้า 247

<sup>19</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา หน้า 166

<sup>20</sup> รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา" วารสารอัยการ (สิงหาคม 2534) หน้า

<sup>21</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส หน้า 94

2) คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution)<sup>22</sup>

3) ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษร้องขอยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้

4) การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้องหรือการควบคุมโดยศาล ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ให้ความสำคัญบางประเภท เช่น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกันกิจกรรมอันเป็นการบ่อนทำลายการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบของพนักงานสอบสวนความปลอดภัยสาธารณะถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการในความผิดดังกล่าว ก็ร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ ศาลใช้องค์คณะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ ถ้าศาลสั่งให้ดำเนินการศาลจะแต่งตั้งให้ทนายความดำเนินคดีแทนอัยการต่อไปถือว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนหากศาลยกคำร้องผู้ร้องต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาทั้งหมด

การควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการเป็นระบบที่มีความสำคัญและความจำเป็นอย่างมากเพราะใช้ดุลพินิจที่ปราศจากการตรวจสอบและขาดมาตรฐานจะทำให้“ดุลพินิจ” ไม่แตกต่างไปจาก “อำเภอใจ”

แนวทางในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจอาจทำควบคู่กันไปทั้งการควบคุมจากภายในองค์กรเอง (Internal Control) และการควบคุมจากองค์กรภายนอก (External Control) โดยอาจมีการดำเนินการดังนี้

1. สร้างกฎเกณฑ์การดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจ
2. สร้างองค์กรการตรวจสอบภายในภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพสามารถรับข้อมูลได้โดยตรงจากผู้เสียหายสื่อมวลชนและประชาชนโดยทั่วไป
3. สร้างความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการทำงานโดยเฉพาะการสั่งคดีควรกำหนดให้มีการให้เหตุผลในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียดและต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบความเห็นนั้นด้วย
4. คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีโดยเฉพาะคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดควรให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะชนในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกา
5. สร้างกลไกในระดับองค์กรที่เหมาะสมเพื่อให้องค์กรอัยการมีความรับผิดชอบ

<sup>22</sup> ศิระ บุญภินันท์, “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย” หน้า, 10-11

(Accountability) กับองค์กรภายนอก เช่นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร<sup>23</sup>

การตรวจสอบดูแลการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เป็นไปอย่างมีภาวะวิสัยนั้น ควรจะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ควรเสริมสร้างความรู้และวิสัยทัศน์แก่ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับอัยการจังหวัดขึ้นไปเกี่ยวกับบทบาทและภาวะวิสัยของอัยการที่พึงประสงค์ในปัจจุบันและการปรับปรุงบทบาทของอัยการให้เข้ากับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

2. ควรตรวจสอบยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาอย่างมีวิสัยทัศน์

3. ควรกำหนดระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ ให้มีการกล่าวถึงบทบาทหรือภาวะวิสัยใหม่ๆ ของอัยการที่พึงประสงค์ให้มากขึ้นเพื่อให้รับทราบและยอมรับทั่วกันและควรมีกำหนดกลไกตรวจสอบตามลำดับชั้นว่าได้มีการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดหรือไม่หากพบว่าการละเลยก็ควรมีการภาคทัณฑ์หรือแนะนำตักเตือนตามควรแก่กรณีและให้ถือเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญของอัยการทุกคนและทุกลำดับชั้นต้องปฏิบัติตามกันเพื่อให้เกิดทราบที่ดั่งามอันเป็นที่ยอมรับทั่วกัน

5. การสร้างระบบคุ้มกันความเป็นอิสระและความมั่นใจแก่อัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่พึงประสงค์

การที่จะให้อัยการมีการดำเนินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยได้ตามบทบาทที่พึงประสงค์นั้น จะต้องมียุทธวิธีที่ให้ความเป็นอิสระและความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ถ้าไม่มีระบบคุ้มกัน ก็จะทำให้อัยการไม่อาจมีภาวะวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่พึงประสงค์ได้

อุปสรรคขัดข้องในเรื่องการทำหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย เช่น การสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งคืนของกลาง การเขียนฟ้อง การระบุพยาน การถอนฟ้อง การตัดพยาน การคุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของจำเลยในเชิงรุกเกิดจากไม่มั่นใจว่าจะมีหลักประกันคุ้มครองจากการถูกกล่าวหาจากผู้บังคับบัญชาจากประชาชนหรือจากสื่อมวลชน จึงไม่กล้าดำเนินการในเรื่องดังกล่าว องค์กรอัยการควรให้หลักประกันคือ

(1) ควรทำหนังสือคู่มือการดำเนินคดีอาญาที่พึงประสงค์ของอัยการในสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้อัยการได้รู้ถึงบทบาทการดำเนินคดีอาญาที่พึงประสงค์อันจะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีภาวะวิสัยกว่าที่เป็นอยู่เดิม

<sup>23</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “กระบวนการยุติธรรม” บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ จัดโดย คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์และคณะกรรมการสภาวิจัย แห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27-31 มีนาคม 2538 ณ รัฐสภา



(2) ควรจัดทำประมวลจริยธรรมของอัยการกำหนดในเรื่องบทบาทและภาวะวิสัยของอัยการที่พึงประสงค์ไว้ให้แน่นอนชัดเจนสามารถใช้กล่าวอ้างเป็นหลักได้ในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัย ย่อมจะทำให้ทุกคนมีความมั่นใจและชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่ว่าอาศัยหรืออ้างอิงจากอะไร ประมวลจริยธรรมของอัยการปรากฏตามภาคผนวก

(3) กรณีมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาจากประชาชน หรือสื่อมวลชนและเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้วก็ควรเร่งแถลงการณ์ให้ทราบทั่วกันเพื่ออัยการจะได้ไม่ตกเป็นจำเลยของสังคมอันเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ปรารถนาอย่างยิ่ง

(4) การดำเนินการทางวินัยอันเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในเรื่องการดำเนินคดีอาญาของอัยการควรต้องกระทำโดยมีวิสัยทัศน์อย่างกว้างและต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพื่อมิให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเสียขวัญและกำลังใจไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยแต่จะใช้วิธีปฏิบัติหน้าที่เท่าที่เห็นว่าตนเองปลอดภัยมากที่สุด ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในการพัฒนาบทบาทของอัยการไปสู่จุดหมายที่พึงประสงค์ การสร้างระบบคุ้มกันความเป็นอิสระและการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่อัยการในการปฏิบัติหน้าที่จะทำให้อัยการมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้นกล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น อันจะทำให้อัยการไทยมีความเปลี่ยนแปลงคล้ายกับอัยการสากลมากยิ่งขึ้นตามบทบาทอันพึงประสงค์ของอัยการ

6. การประชาสัมพันธ์บทบาทของอัยการที่พึงประสงค์ให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบบทบาทอันพึงประสงค์ของอัยการอย่างถูกต้องทั่วกันเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและเพื่อเข้าใจระบบการทำงานอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการและให้ความร่วมมือในเรื่องดังกล่าว

การปฏิบัติงานของอัยการที่ผ่านมาขาดการประชาสัมพันธ์ในงานอย่างมาก แตกต่างจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น เช่น ตำรวจหรือศาลยุติธรรม ซึ่งมีการประชาสัมพันธ์อย่างมากทำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปรู้จักเข้าใจหน้าที่และเห็นผลงานมากกว่าสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งขาดการประชาสัมพันธ์เป็นอย่างมากในงานที่กระทำอยู่มีประชาชนมากมายที่ไม่รู้จักสำนักงานอัยการสูงสุด หรืออัยการว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร บางคนรู้เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีอาญาเท่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ขาดการวางแผนงานด้านการประชาสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่ง การขาดการประชาสัมพันธ์จะมีผลกระทบต่อการทำงานของอัยการอย่างยิ่ง เช่น เมื่ออัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง เพราะไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ก็มีเสียงคัดค้าน วิจารณ์อย่างมาก เพราะเชื่อว่าเมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้อัยการแล้ว อัยการต้องฟังคดีทุกคดี เหตุเพราะขาดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่บทบาทของอัยการ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างยิ่ง ในบางครั้งทำให้โอกาสจะปฏิบัติงานหรือกระทำให้เกิดผลในเชิงบวกแก่สำนัก

งานอัยการสูงสุดจะขาดหายไปขาดการสนับสนุนจากประชาชนเมื่อเจตต้อปัญหาเกิดขึ้นกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพราะไม่รู้จักอำนาจหน้าที่ไม่รู้ว่าหน่วยงานนี้สามารถคุ้มครองช่วยเหลือสิทธิเสรีภาพอำนาจความยุติธรรมให้แก่ตนได้อย่างไร

ดังนั้นเมื่อจะปรับเปลี่ยนการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นบทบาทของอัยการที่พึงประสงค์ก็ควรจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบอย่างถูกต้องเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและเพื่อเข้าใจระบบการทำงานอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการ และให้ความร่วมมือในเรื่องดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุด จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ควรประชาสัมพันธ์บทบาทและการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัย อันพึงประสงค์ของอัยการให้ประชาชนและสื่อมวลชนทราบ เช่น ทางหนังสือพิมพ์ ทางวิทยุ ทางหนังสือซึ่งเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย

2. ควรจัดสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการโดยเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหลายกลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพรวมทั้งสื่อมวลชนเพื่อให้ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้รับทราบบทบาทและภาวะวิสัยอันพึงประสงค์ของอัยการ

3. จัดบรรยายหรืออบรมทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทหรือภาวะวิสัยอันพึงประสงค์ของอัยการให้กับประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย โดยจัดที่สำนักงานอัยการสูงสุด หรือไปจัด ณ สถาบันการศึกษาต่างๆ หรือที่รัฐสภา ควรจัดให้ทั่วราชอาณาจักร อย่างสม่ำเสมอ

4. ควรเพิ่มการชี้แจงทำความเข้าใจกับสื่อมวลชนและประชาชน กรณีที่มีข่าวอันส่งผลกระทบต่อองค์กรอัยการอย่างเร่งด่วนและมีข้อมูลสมบูรณ์ โปร่งใส ตรวจสอบได้ อันจะทำให้สาธารณชนเข้าใจและยอมรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยของอัยการและให้การสนับสนุนมากยิ่งขึ้น

อัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมจากสถานะอันเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างองค์กรบังคับใช้กฎหมาย คือ ตำรวจ อัยการจึงมีสถานะเป็น "กึ่งตุลาการ" ซึ่งจะต้องมีการสร้างความเที่ยงธรรมและเป็นกลางหรือสร้างความเป็นภาวะวิสัย อัยการจะต้องปรับปรุงทัศนคติให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก-ธรรมอย่างแท้จริง และต้องปรับบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และบุคคลอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญา นอกจากนี้อัยการควรใช้ดุลพินิจมากขึ้นในการกลั่นกรองคดีอาญาเพื่อลดคดีที่ไปสู่ศาล และช่วยให้ผู้กระทำความผิดที่ไม่สมควรต้องเข้ามาสู่กระบวนการทางคดีอาญา โดยใช้ทางเลือกอื่นที่เหมาะสมเพื่อให้เขาเหล่านั้นปรับตัวเข้าสู่สังคมได้ง่ายขึ้น อัยการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยให้มากกว่าเดิม

ที่เป็นอยู่ เพื่อจะได้เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และดียิ่งเพื่อเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง