

การดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์¹ ชีวินดี เทพสุเมธานนท์² กุลพล พลวัน³

วันที่รับบทความ: 2 มิถุนายน 2569

วันแก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงนิติศาสตร์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน ซึ่งครอบคลุมกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย อัยการไม่มีบทบาทเชิงรุกในการเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น อัยการไม่สามารถกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการสั่งฟ้องทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ หรือไม่ยุติการดำเนินคดีแม้ปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันเป็นคุณแก่จำเลย แสดงถึงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และระบบตรวจสอบถ่วงดุลของอัยการอย่างเหมาะสมตามหลักนิติธรรม ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไข ดังนี้ ให้อัยการมีบทบาทกำหนดกลไกกำกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนอย่างเป็นรูปธรรมในการเข้าร่วมหรือกำกับการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของกระบวนการดำเนินคดี ปรับโครงสร้างระบบการสอบสวนและการฟ้องร้องให้มีความสอดคล้องกับลักษณะ และความซับซ้อนของคดีแต่ละประเภท พัฒนากลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ลดความล่าช้าในกระบวนการดำเนินคดี ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรม ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ และจิตสำนึกแห่งหลักนิติธรรมในวิชาชีพอัยการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและความยุติธรรมในสังคม

คำสำคัญ: การดำเนินคดีอาญา; อัยการ; หลักนิติธรรม

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: watcharin.fbi2006@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อดีตอธิบดีอัยการ

Criminal Procedure in Accordance with the Rule of Law of Prosecutors in Thailand

Watcharin Panurat¹ Teerani Tepsumethanon² Kullaphol Phollawan³

Received: June 2, 2026

Revised: September 25, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article analyzes the structural problems and the exercise of prosecutorial discretion in Thailand that may be inconsistent with the rule of law and proposes policy recommendations and legal proposals for improving the Thai prosecutorial system to be in accordance with the rule of law and international standards. The qualitative research approach was employed with the legal research methods and the technique of in-depth interview with twelve key informants representing stakeholders in the criminal justice process. Findings show that in the criminal procedure in Thailand, prosecutors do not play a proactive role in participating in investigations from the initial stage. Prosecutors are unable to supervise, examine, and control the evidence-gathering process in an efficient manner, resulting in prosecutions being initiated despite having incomplete facts, or the continuation of the proceedings even when new evidence favorable to the accused demonstrates the innocence of the defendant. Such practices are inconsistent with the authority, duties, and appropriate checks-and balances functions of prosecutors under the rule of law. The researcher therefore proposes the following recommendations. Prosecutors should have a role in establishing mechanisms to ensure the legality of the investigative procedures in a concrete manner through participation in or the supervision of investigations from the earliest stages of criminal proceedings. The structure of the investigation and prosecution system should be reformed to correspond with the nature and complexity of different categories of cases. Mechanisms for reviewing non-prosecution orders should be improved to ensure transparency and accountability. Delays in criminal proceedings should be reduced. Ethical standards, institutional independence of the prosecutorial organization, and the awareness of the rule of law within the prosecutorial profession should be strengthened. These measures are intended to ensure that the criminal prosecution in Thailand is conducted fairly, transparently, and consistently with the rule of law, which constitutes a fundamental foundation of democracy and justice in society.

Keywords: Criminal Procedure; Prosecutor; Rule of Law

Type of Article: Research Article

¹LL.D. Candidate, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: watcharin.fbi2006@gmail.com

²Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³Former Director General

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบการดำเนินคดีอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้กำหนดให้อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความมั่นคงของสังคม หลักนิติธรรมจึงมิได้เป็นเพียงหลักกฎหมายเชิงทฤษฎี หากแต่เป็น “เสาหลักแห่งความไว้วางใจ” (legal trust infrastructure) ที่รับรองให้ประชาชนมั่นใจว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยดำเนินไปอย่างเสมอภาค โปร่งใส และเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตามกฎหมายดังกล่าวยังคงมีปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล ดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนของอัยการประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหลักในการดำเนินการสอบสวน มาตรา 131 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงของคดี ขณะที่มาตรา 140 และมาตรา 142 กำหนดขั้นตอนการสรุปสำนวนและส่งสำนวนไปยังอัยการ และมาตรา 143 ให้อัยการใช้อำนาจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างหน่วยงานสอบสวนและองค์กรฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานสอบสวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงของคดี ส่วนอัยการทำหน้าที่กลั่นกรองคดีในชั้นสั่งคดี ทั้งนี้ การแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างการรวบรวมข้อเท็จจริงกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี เนื่องจากอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบผลของการดำเนินคดีในศาลไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดี แม้ว่าคดีนั้นกรอกราชอาณาจักรตามมาตรา 20 จะเปิดช่องให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือมอบหมายได้ อันสะท้อนว่ากฎหมายไทยเองมิได้ปฏิเสธบทบาทสอบสวนของอัยการโดยสิ้นเชิง เพียงแต่จำกัดไว้เฉพาะกรณีเป็นพิเศษ แต่บทบาทของอัยการไทยในคดีทั่วไปยังมีลักษณะเป็น “ผู้กลั่นกรองภายหลัง” มากกว่า “ผู้ร่วมออกแบบการสอบสวนตั้งแต่ต้น” ผลที่ตามมา คือ อัยการอาจต้องตัดสินใจในประเด็นฟ้องหรือไม่ฟ้องบนฐานข้อเท็จจริงที่ผู้อื่นเป็นผู้จัดวางไว้แล้วเป็นหลัก แม้อัยการจะมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 แต่การใช้อำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากการสอบสวนดำเนินไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทำให้อัยการไม่สามารถกำหนดประเด็นการพิสูจน์หรือควบคุมคุณภาพของการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้บทบาทในการคุ้มครองหลักนิติธรรมเกิดขึ้นในระยะปลายมากกว่าระยะต้นของกระบวนการยุติธรรม จึงเกิดความไม่ต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนกับการสั่งคดี แม้กฎหมายจะเชื่อมสองขั้นตอนนี้เข้าหากันผ่านมาตรา 140-143 แต่ในทางปฏิบัติ การทำงานยังเกิดเป็น “สองตอน” ที่แยกกันพอสมควร มาตรา 140 และมาตรา 141 วางกรอบการจัดทำความเห็นและสำนวนโดยพนักงานสอบสวน ขณะที่มาตรา 142 วางขั้นตอนการส่งสำนวน และมาตรา 143 ให้อัยการชี้ขาดในชั้นสั่งคดี แต่เมื่ออัยการเห็นว่า สำนวนยังไม่เพียงพอ ก็ต้องอาศัยกลไก “สั่งสอบสวนเพิ่มเติม” ระบบจึงเกิดวงจรไป-กลับของสำนวนได้ โดยเฉพาะเมื่อประเด็นพิสูจน์ตั้งต้นยังไม่ชัดหรือการรวบรวมพยานหลักฐานไม่สัมพันธ์กับเกณฑ์การสั่งคดี ในเชิงหลักนิติธรรม ปัญหานี้สำคัญมาก เพราะความไม่ต่อเนื่องมิได้เป็นเพียงปัญหาด้านธุรการ หากกระทบถึงสิทธิของคู่ความโดยตรง โดยผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความยุติธรรมโดยทันท่วงที ส่วนผู้ต้องหาอาจอยู่ภายใต้ภาระของคดีนานเกินสมควร ซึ่งสวนทางกับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมเชิงกระบวนการและการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินควร ด้วยเหตุนี้ความไม่ต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนกับการสั่งคดีเป็น “จุดอ่อนเชิงกลไก” ของระบบกฎหมายไทย เพราะทำให้การคุ้มครองสิทธิและการพิสูจน์ความจริงขึ้นอยู่กับการแก้ปัญหาอันหลัง มากกว่าการออกแบบกระบวนการเชิงรุกตั้งแต่ต้น หากประเทศไทยต้องการให้หลักนิติธรรมมีผลจริงในชั้นก่อนฟ้อง การปรับโครงสร้างให้ผู้สอบสวนและผู้สั่งคดีมีการทำงานที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันมากขึ้น ถือเป็นเรื่องจำเป็น โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายจะรับรองหลักความเป็นอิสระของอัยการ ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญของหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน แต่ในบางกรณีการใช้อำนาจสั่งคดี โดยเฉพาะคดีที่มีความสำคัญทางการเมือง คดีทุจริต หรือคดี

ที่ได้รับ ความสนใจจากสังคม อาจเผชิญแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ต่อความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะรับรองความเป็นอิสระของ อัยการไว้อย่างชัดเจน แต่ความเป็นอิสระในทางปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ระบบการบริหารภายใน และความ เข้มแข็งของกลไกคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของอัยการแต่ละราย หากระบบภายในยังไม่สามารถป้องกันแรงกดดันที่ไม่เหมาะสม ได้อย่างเพียงพอ ความเป็นอิสระที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็อาจเหลือเพียงหลักการในเชิงนามธรรม และแม้จะมีกลไก ตรวจสอบภายในองค์กรอัยการและขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การเปิดเผยเหตุผลของคำสั่งไม่ พ้องและช่องทางที่ประชาชนจะเข้าถึงการทบทวนคำสั่งยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือคดีที่ เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความโปร่งใสมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของสังคม

2. ปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบให้เหมาะสม กับอำนาจหน้าที่ของอัยการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

แม้โครงสร้างดังกล่าวจะสามารถใช้กับคดีอาญาทั่วไปได้อย่างเหมาะสม แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของ อาชญากรรมในสังคมปัจจุบัน พบว่า คดีอาญาหลายประเภทมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และคดีทุจริต ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานจำนวนมากและต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านในการวิเคราะห์ ภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน เป็นหลักอาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทุกประเภทของคดี ขณะที่อัยการซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลกลับไม่ได้มี บทบาทในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินคดี อาญาที่มีความซับซ้อน เนื่องจากการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการพิสูจน์ความผิด ในชั้นศาล และอาจทำให้เกิดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือการแก้ไขสำนวนในภายหลัง โครงสร้างดังกล่าวอาจไม่ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่วมกับหลักการ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 258 ง. ซึ่งมุ่งให้มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจระหว่างพนักงาน สอบสวนและอัยการ การปรับโครงสร้างของกระบวนการสอบสวนในคดีบางประเภทเป็นแนวทางหนึ่งที่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการเปิดพื้นที่ให้ปฏิรูปในคดีที่ต้องการความรวดเร็ว ต่อเนื่อง ความเชี่ยวชาญ และการ กลั่นกรองเชิงกฎหมายตั้งแต่ต้นได้อย่างแท้จริง และตอบโต้ภัยทั้งประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความเป็นไปได้ทาง กฎหมายในเวลาเดียวกัน

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทย ที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทย ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล

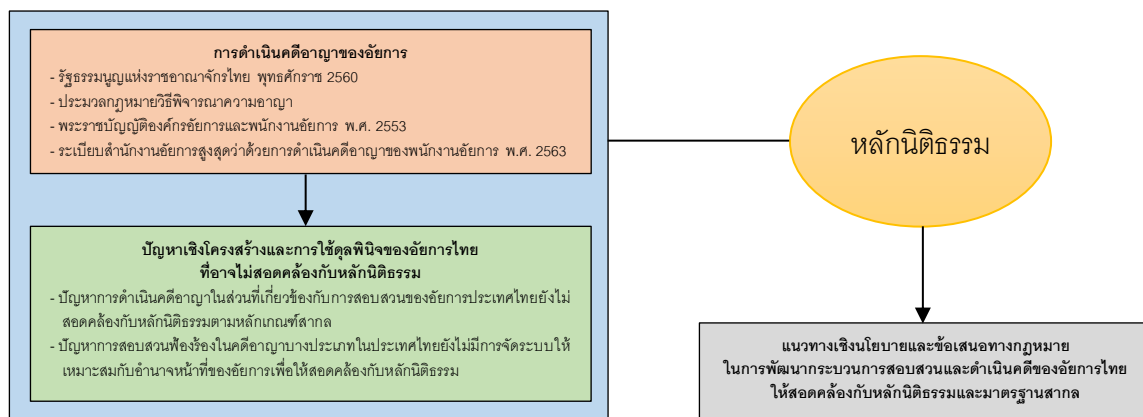
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเสนอ แนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและ มาตรฐานสากล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ไม่เพียงแต่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดทั้งในชั้นสอบสวนคดีอาญา เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะ สามารถกระทำได้ เพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดของผู้ต้องหาในศาลแล้ว การดำเนินคดีอาญาของอัยการยังต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (rule of law) ซึ่งเป็นหัวใจ สำคัญของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และเป็นกติกาสากล (คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม

แห่งชาติ, 2558; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2559; ภรณ์ ลีนุตพงษ์, 2556; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553; วิษณุ เครืองาม, 2551; อติเทพ อุษยะพัฒน์, 2565; Bingham, 2011; Dicey, 1915; Fuller, 1969; Raz, 2009) ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อีกด้วย ที่กำหนดให้การดำเนินคดีของอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระ เป็นกลางเที่ยงธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีตามอำเภอใจ โดยไม่ถือว่าการชนะคดีเป็นเรื่องสำคัญ แต่ต้องยึดมั่นในผลประโยชน์ของรัฐและการรักษาความยุติธรรมเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย มาจัดระเบียบข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูลอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่มีลักษณะของคำถามปลายเปิดที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาแล้ว นำไปเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่กุมภาพันธ์-เมษายน พ.ศ. 2568 กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักนิติธรรมของอัยการในประเทศไทย เพื่อสะท้อนมุมมองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในทางปฏิบัติ จำนวน 12 คน โดยแบ่งองค์กรละ 2 คน ประกอบด้วย (1) นักวิชาการทางกฎหมาย ได้แก่ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และอดีต รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (3) สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่ อัยการอาวุโส สถาบันนิติวัชร์ และคณะกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ (4) สำนักงานศาลยุติธรรม ได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง และผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลฎีกา (5) สภานายความ ได้แก่ อดีตอุปนายกฝ่ายบริหาร สภานายความ และอดีตอุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ และ (6) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์เชิงประเด็น (thematic analysis) จากข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด

เพื่อจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและสังเคราะห์เป็นประเด็นการวิเคราะห์หลัก และการตีความของผู้วิจัย เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาการดำเนินคดีอาญาในสวนการสอบสวนของอัยการยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล และปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม พบแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอทางกฎหมายในการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล ดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในสวนการสอบสวนของอัยการยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักสากล

ปัญหานี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ “การติดต่อบทบาทของอัยการออกจากกระบวนการแสวงหาความจริง” กล่าวคือ อัยการมิได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ต้น แต่ต้องอาศัยสำนวนที่จัดทำโดยพนักงานสอบสวนเป็นหลัก การดำเนินคดีจึงมีลักษณะ “รับสำนวนแล้วพิจารณา” มากกว่า “การควบคุมความยุติธรรมของคดี” ในเชิงหลักนิติธรรม สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (1) ความไม่สมบูรณ์ของข้อเท็จจริง (2) ความเสี่ยงของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบ และ (3) การใช้ดุลพินิจที่ไม่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลที่ครบถ้วน ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความสามารถในการตรวจสอบ

1.1 ข้อเสนอเชิงโครงสร้าง การปรับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการ จำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจว่า “กระบวนการสอบสวน” มิใช่เพียงขั้นตอนรวบรวมข้อเท็จจริงเชิงกลไก หากแต่เป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างของกระบวนการดังกล่าว จึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมทั้งในเชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา

ในสภาพปัจจุบัน การที่พนักงานอัยการมิได้มีบทบาทในชั้นสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ส่งผลให้การแสวงหาความจริงขาดกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในระดับต้นน้ำ อันก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา และความไม่สมบูรณ์ของข้อเท็จจริง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ดังนั้น การปรับโครงสร้างจึงควรมุ่งไปที่การจัดวางให้อัยการเป็น “กลไกกำกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวน” โดยไม่ทำลายคุณภาพของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มี “ระบบกำกับการสอบสวนโดยอัยการ” ซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจในการกำหนดแนวทางการสอบสวน พนักงานอัยการควรมีอำนาจในการร่วมกำหนดทิศทางของคดีตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยเฉพาะในสวนของการกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์และการวางแผนการรวบรวมพยานหลักฐาน อำนาจดังกล่าวจะช่วยให้การสอบสวนมีเป้าหมายที่ชัดเจน ลดความคลาดเคลื่อนในการรวบรวมพยานหลักฐาน และทำให้การดำเนินคดีมีความต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นตอนการฟ้องร้อง

ประการที่สอง อำนาจในการสั่งให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือเฉพาะเจาะจง เพื่อให้การแสวงหาความจริงเป็นไปอย่างครบถ้วนและรอบด้าน อัยการควรเข้าสู่สำนวนการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีเพื่อจะได้มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมในประเด็นที่เห็นว่ายังไม่เพียงพอ หรือมีความจำเป็นต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี อำนาจดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในภายหลัง และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวน อัยการควรมีบทบาทในการตรวจสอบว่าการดำเนินการสอบสวนในแต่ละขั้นตอนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับ การค้น การควบคุมตัว และการสอบปากคำ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิด

การใช้อำนาจโดยมิชอบ และเพื่อให้พยานหลักฐานที่ได้มาสามารถนำไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมได้โดยปราศจากข้อโต้แย้งในภายหลัง

ประการที่สี่ การกำหนดกลไกการประสานงานเชิงสถาบันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ การกำกับการสอบสวนโดยอัยการควรมิใช่การใช้อำนาจในลักษณะสั่งการฝ่ายเดียว หากแต่ควรเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันในเชิงวิชาชีพ โดยมีการกำหนดรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน เช่น การประชุมร่วมกำหนดแนวทางคดี การรายงานความคืบหน้าของการสอบสวน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การกำหนดบทบาทดังกล่าว มิได้เป็นการลดทอนอำนาจของพนักงานสอบสวน หากแต่เป็น “การเสริมสร้างกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบ” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อผลของการใช้อำนาจนั้น ยิ่งไปกว่านั้น การปรับโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการยกระดับบทบาทของอัยการจาก “ผู้พิจารณาลำนวน” ไปสู่ “ผู้กำกับความยุติธรรมของกระบวนการ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ในที่สุด การออกแบบโครงสร้างดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในเชิงสาระต่องานมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ไม่เพียงแต่เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย หากแต่สามารถรับรองความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

1.2 ข้อเสนอเชิงกระบวนการ การปรับปรุงเชิงกระบวนการเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำให้โครงสร้างที่ออกแบบไว้สามารถขับเคลื่อนได้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดบทบาทของอัยการในเชิงโครงสร้างแล้ว หากปราศจากการปรับกระบวนการดำเนินคดีให้สอดคล้องกัน ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมของการจัดระบบได้อย่างแท้จริง ในสภาพปัจจุบัน กระบวนการดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะ “แยกส่วนเป็นขั้นตอน” กล่าวคือ ขั้นตอนการสอบสวนและขั้นตอนการสั่งคดีดำเนินไปโดยขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดช่องว่างเชิงกระบวนการ (procedural gap) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความล่าช้า ความซ้ำซ้อน และความคลาดเคลื่อนของข้อเท็จจริง ดังนั้น การปรับปรุงเชิงกระบวนการควรมุ่งไปสู่ “กระบวนการยุติธรรมแบบต่อเนื่องและบูรณาการ” โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดกระบวนการวางแผนคดีตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการตั้งแต่เริ่มต้นคดี เพื่อกำหนดประเด็นข้อเท็จจริง แนวทางการพิสูจน์ และลำดับความสำคัญของพยานหลักฐาน การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการสอบสวน และทำให้การดำเนินคดีมีทิศทางที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น

ประการที่สอง การติดตามและควบคุมความคืบหน้าของคดีอย่างเป็นระบบ ควรกำหนดกลไกการติดตามความคืบหน้าของการสอบสวน โดยให้อัยการสามารถตรวจสอบและประเมินความเพียงพอของพยานหลักฐานในแต่ละช่วงเวลาได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในภายหลัง และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน ควรกำหนดระยะเวลาสำหรับการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เช่น ระยะเวลาการสอบสวน ระยะเวลาการพิจารณาลำนวน และระยะเวลาการสอบสวนเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความล่าช้าและลดความเสี่ยงของคดีขาดอายุความ

ประการที่สี่ การสร้างระบบการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงาน ควรกำหนดรูปแบบการประสานงานที่เป็นมาตรฐาน เช่น การจัดทำรายงานความคืบหน้า การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการกำหนดช่องทางการติดต่ออย่างเป็นทางการ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความต่อเนื่องของการดำเนินคดี

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้การดำเนินคดีอาญาเปลี่ยนจาก “กระบวนการที่แยกส่วน” ไปสู่ “กระบวนการที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในมิติของความเป็นธรรม ความรวดเร็ว และความสามารถในการตรวจสอบ

1.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย แม้การปรับโครงสร้างและกระบวนการจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่หากปราศจากการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ย่อมไม่สามารถทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลในระยะยาวได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในสภาพปัจจุบัน ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่บทบาทของอัยการยังคงถูกกำหนดในลักษณะ “ผู้พิจารณาลำนวน” มากกว่าการเป็น “ผู้รักษาความยุติธรรมของรัฐ” ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่อาจขาดมิติของความเป็นกลางและการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ดังนั้น ควรกำหนดนโยบายในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดบทบาทของอัยการในเชิงหลักการใหม่ ควรกำหนดให้อัยการมีบทบาทเป็น “ผู้แสวงหาความจริงและผู้รักษาความยุติธรรม” โดยเน้นความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องการใช้ดุลพินิจ และปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องของบทบาทกับโครงสร้าง

ประการที่สอง การกำหนดมาตรฐานจริยธรรมและแนวทางการใช้ดุลพินิจ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของอัยการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน

ประการที่สาม การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ควรส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ในด้านการสอบสวน การวิเคราะห์พยานหลักฐาน และการตีความกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ประการที่สี่ การเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบขององค์กร ควรกำหนดนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดี และจัดให้มีกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบได้

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ นโยบายดังกล่าวจะช่วยสร้าง “วัฒนธรรมองค์กรตามหลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างยั่งยืน

1.4 ข้อเสนอเชิงกฎหมาย การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในลักษณะ “การออกแบบระบบใหม่” มิใช่เพียงการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้น ในสภาพปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคงสะท้อนโครงสร้างแบบแยกอำนาจระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการโดยขาดกลไกเชื่อมโยงที่เหมาะสม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่ 1 และปัญหาที่ 2 ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายควรครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดอำนาจของอัยการในขั้นสอบสวนอย่างชัดเจน ควรแก้ไขกฎหมายให้รับรองอำนาจของอัยการในการเข้าร่วม คำกับ และตรวจสอบการสอบสวนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ประการที่สอง การบัญญัติระบบการจัดประเภทคดี ควรกำหนดประเภทคดีที่อัยการมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น คดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ อัยการควรมีอำนาจในการสอบสวนหรือร่วมสอบสวน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องความไม่เหมาะสมของการจัดระบบได้โดยตรง

ประการที่สาม การกำหนดกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจ ควรกำหนดให้มีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งคดี การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบได้

ประการที่สี่ การรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ควรกำหนดหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ระบบกฎหมายสามารถรองรับหลักนิติธรรมได้อย่างครบถ้วน ทั้งในมิติของความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความสามารถในการตรวจสอบ

2. ปัญหาการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทในประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของอัยการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ปัญหานี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ “ความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างของระบบกฎหมายกับบทบาทหน้าที่ของอัยการ” กล่าวคือ แม้อัยการจะมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของรัฐในการดำเนินคดีอาญา แต่ระบบกฎหมายกลับไม่ได้ออกแบบให้สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในคดีอาญาบางประเภทที่มีลักษณะซับซ้อน มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐโดยตรง ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ การดำเนินคดีขาดเอกภาพ ความรับผิดชอบในคดีไม่ชัดเจน และการใช้ดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานอาจไม่สอดคล้องกัน ซึ่งย่อมกระทบต่อหลักนิติธรรมในมิติของความเสมอภาค ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบ ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องอาศัย “การออกแบบระบบใหม่” ที่เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่กับลักษณะของคดีอย่างเหมาะสม

2.1 ข้อเสนอเชิงโครงสร้าง (การจัดระบบอำนาจตามลักษณะคดี) ควรปรับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยจัดให้มี “ระบบจำแนกประเภทคดี” และกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการให้สอดคล้องกับลักษณะของคดีแต่ละประเภท ในเชิงแนวคิด การจัดระบบดังกล่าวควรตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “อำนาจหน้าที่ต้องสอดคล้องกับความสำคัญและความซับซ้อนของคดี” กล่าวคือ คดีที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ควรให้อัยการมีบทบาทเชิงรุกหรือมีอำนาจในการกำกับหรือร่วมสอบสวนอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างของการจัดระบบเชิงโครงสร้าง อาจประกอบด้วย

- (1) คดีอาญาทั่วไป: พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยอัยการทำหน้าที่กำกับและกลั่นกรอง
- (2) คดีอาญาที่มีความซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ: อัยการมีบทบาทร่วมในการสอบสวนหรือเป็นผู้กำหนดแนวทางคดี
- (3) คดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ: อัยการมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการกำกับการดำเนินคดี

ทั้งนี้ การจัดระบบดังกล่าวจะช่วยให้โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะของคดี ลดความไม่เหมาะสมของการใช้รูปแบบเดียวกับทุกประเภทคดี และเป็นการแก้ไขปัญหานี้ในเชิงโครงสร้างโดยตรง

2.2 ข้อเสนอเชิงกระบวนการ (การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน) ควรปรับปรุงกระบวนการดำเนินคดีให้มีลักษณะเป็น “กระบวนการบูรณาการ” โดยกำหนดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการอย่างเป็นระบบ ในทางปฏิบัติ ควรกำหนดกลไกสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ระบบการวางแผนคดีร่วมกัน ในคดีที่เข้าข่ายตามที่กำหนด ควรมีการประชุมร่วมระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการตั้งแต่นั้น เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดีและประเด็นที่ต้องพิสูจน์

ประการที่สอง ระบบติดตามและประเมินผลคดี ควรกำหนดให้มีการติดตามความคืบหน้าของคดีอย่างต่อเนื่อง โดยให้อัยการสามารถตรวจสอบความเพียงพอของพยานหลักฐานในแต่ละช่วงของการสอบสวน

ประการที่สาม ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการ ควรกำหนดช่องทางและรูปแบบการสื่อสารที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานมีความครบถ้วน ถูกต้อง และทันเวลา

ประการที่สี่ กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดี เพื่อป้องกันความล่าช้าและเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ ในเชิงหลักการ การปรับกระบวนการดังกล่าวจะช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความต่อเนื่องของการดำเนินคดี และทำให้การใช้ดุลพินิจของอัยการสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของคดีมากยิ่งขึ้น

2.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (การกำหนดทิศทางการปฏิรูป) ควรกำหนดนโยบายระดับชาติในการ “จัดระบบการดำเนินคดีอาญาใหม่” โดยเน้นการกำหนดบทบาทของอัยการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและลักษณะของคดี นโยบายดังกล่าวควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดบทบาทของอัยการในฐานะผู้กำกับความยุติธรรมของคดี โดยให้อัยการมีหน้าที่ไม่เพียงแต่พิจารณาสำนวน แต่ต้องมีบทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินคดี

ประการที่สอง การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละประเภทคดี เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อนหรือความคลุมเครือในหน้าที่ของหน่วยงาน

ประการที่สาม การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยกำหนดให้มีแนวทางการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ประการที่สี่ การส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรตามหลักนิติธรรมโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้

2.4 ข้อเสนอเชิงกฎหมาย (การออกแบบระบบรองรับ) เพื่อให้ข้อเสนอเชิงโครงสร้างและกระบวนการสามารถดำเนินการได้จริง จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้รองรับระบบดังกล่าว โดยควรดำเนินการในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการแรก บัญญัติหลักการจัดประเภทคดีในกฎหมายโดยกำหนดให้มีการแบ่งประเภทคดีตามลักษณะและความสำคัญ พร้อมกำหนดบทบาทของอัยการในแต่ละประเภทอย่างชัดเจน

ประการที่สอง กำหนดอำนาจของอัยการในการกำกับหรือร่วมสอบสวน ในคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ

ประการที่สาม กำหนดกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต และเสริมสร้างความโปร่งใส

ประการที่สี่ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การทำงานร่วมกันมีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งสองปัญหาข้างต้นแล้วนั้น ในเชิงหลักการ การปรับปรุงกฎหมายจะทำให้ “โครงสร้างอำนาจ-กระบวนการ-บทบาทหน้าที่” มีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบรรลุหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นภาคีของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) ดังนั้น การพัฒนากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยควรคำนึงถึงมาตรฐานสากล

การอภิปรายผล

จากปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศในหลายด้าน รวมทั้งด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และรวดเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องสามารถตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาในเชิงนิติรัฐศาสตร์ การปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการสอบสวนคดีอาญาให้มีความเหมาะสมกับบทบาทของอัยการ จึงเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติรับรองหลักนิติธรรม หากแต่อยู่ที่โครงสร้างและกระบวนการในชั้นสอบสวนและสั่งคดียังไม่เอื้อให้หลักกฎหมายดังกล่าวเกิดผลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะรับรองให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม รวมทั้งรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และรับรองความเป็นอิสระของอัยการในการพิจารณาสั่งคดี แต่เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กลับพบว่า ระบบไทยยังคงวางบทบาทของพนักงานสอบสวนและอัยการไว้ในลักษณะแยกส่วนค่อนข้างมาก โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหลักในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ขณะที่อัยการเข้ามามีบทบาทสำคัญภายหลังเมื่อสำนวนถูกส่งมาเพื่อพิจารณาสั่งคดีแล้วเป็นสำคัญ ผลจากโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิด “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” ระหว่างการค้นหาคำความจริงในชั้นสอบสวนกับการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

ในชั้นอัยการ เพราะอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบผลของการดำเนินคดีในศาลมิได้มีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดีในคดีทั่วไป เมื่อประเด็นพิพจน์คดีได้ถูกกำหนดร่วมกันตั้งแต่ต้น ย่อมเกิดปัญหาสำนวนไม่สมบูรณ์ การส่งสอบสวนเพิ่มเติม การตีกลับของสำนวน ความล่าช้า และภาระที่ตกแก่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนสูง คดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการประเมินพยานหลักฐาน

เมื่อวิเคราะห์ในมิติของหลักนิติธรรม ปัญหาดังกล่าวย่อมมิใช่เพียงปัญหาทางเทคนิคของการบริหารสำนวนคดี หากแต่เป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากหลักนิติธรรมในความหมายทางกฎหมายมหาชนมิได้หมายถึงเพียงการมีบทบัญญัติกฎหมาย หากแต่หมายถึงการที่การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากโครงสร้างทางกฎหมายทำให้การดำเนินคดีอาญาเกิดความล่าช้า ข้ำซ้อน หรือเปิดช่องให้การพิจารณาสั่งคดีตั้งอยู่บนฐานข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ ย่อมถือได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นว่า บทบาทของอัยการไทยในชั้นก่อนฟ้องยังคงมีลักษณะเป็น “ผู้กลั่นกรองภายหลัง” มากกว่า “ผู้ร่วมกำหนดทิศทางของคดีตั้งแต่ต้น” แม้กฎหมายไทยจะเปิดช่องให้อัยการมีบทบาทในบางกรณีเป็นพิเศษ เช่น คดีนอกราชอาณาจักร คดีมีผู้ตายจากการกระทำของเจ้าพนักงาน คดีพิเศษ หรือคดีตามกฎหมายเฉพาะบางฉบับ แต่ในคดีอาญาทั่วไป ระบบกฎหมายไทยยังมิได้ออกแบบให้อัยการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นพิพจน์หรือแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ต้นคดี จึงทำให้ความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของอัยการในฐานะผู้ดำเนินคดีแทนรัฐยังไม่สอดคล้องเต็มที่กับเครื่องมือและจังหวะเวลาในการปฏิบัติงานจริงในประเด็นความต่อเนื่องระหว่างกระบวนการสอบสวนกับการสั่งคดี ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระบบกฎหมายไทยยังคงมีลักษณะเป็น “สองชั้น สองจังหวะ” กล่าวคือ พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงในชั้นแรก แล้วอัยการจึงเข้ามาตรวจสอบในภายหลัง หากเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์ก็ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งกลับไปดำเนินการใหม่ วงจรดังกล่าวนำไปสู่ความไม่ต่อเนื่องในเชิงกระบวนการ และในหลายกรณีก่อให้เกิดความล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอาจกระทบสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในด้านสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว และสิทธิของผู้ต้องหาที่จะไม่ถูกปล่อยให้อยู่ภายใต้ภาระแห่งคดีเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะเห็นสอดคล้องกันว่า ข้อจำกัดสำคัญของระบบกฎหมายไทยอยู่ที่การที่อัยการไม่ได้เข้าถึงข้อเท็จจริงตั้งแต่ต้นคดี ทำให้หลายครั้งเมื่อต้องพิจารณาสั่งคดี ประเด็นพิพจน์ยังไม่ชัดเจนพยานหลักฐานบางส่วนมิได้ถูกรวบรวมไว้อย่างเพียงพอ หรือมีความจำเป็นต้องส่งสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำหลายครั้ง แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ก็ได้เสนอให้เปลี่ยนระบบทั้งระบบโดยเด็ดขาด หากแต่เสนอให้มีการปรับบทบาทของอัยการในลักษณะจำแนกตามประเภทคดี โดยเฉพาะคดีทุจริต คดีเศรษฐกิจ คดีข้ามชาติ คดีอาญาที่มีความซับซ้อนสูง หรือคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ เพื่อให้อัยการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการสอบสวนตั้งแต่ต้น อันจะช่วยให้การกลั่นกรองคดีในชั้นสั่งคดีมีคุณภาพและความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

ส่วนในด้านความเป็นอิสระของอัยการ แม้กฎหมายไทยจะรับรองความเป็นอิสระของอัยการไว้อย่างชัดเจน แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวจะมีความหมายอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อมีทั้งความเป็นอิสระตามบทบัญญัติและความเป็นอิสระตามสภาพการทำงานจริง กล่าวคือ อัยการต้องสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยปราศจากการแทรกแซงที่ไม่ชอบ ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในมิติของความโปร่งใสและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระกับการตรวจสอบจึงมิใช่หลักการที่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นองค์ประกอบที่ต้องออกแบบให้สมดุลกันในการใช้อำนาจสาธารณะขององค์กรอัยการ และสำหรับกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ ระบบกฎหมายไทยยังคงพึ่งพาการตรวจสอบภายในองค์กรเป็นสำคัญ แม้กลไกดังกล่าวจะมีบทบาทในการรักษามาตรฐานวิชาชีพและการบังคับใช้แนวทางปฏิบัติภายใน แต่ในบางกรณียังไม่เพียงพอที่จะสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน โดยเฉพาะในคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะสูง หรือคดีที่มีข้อสงสัยต่อความโปร่งใสของกระบวนการยุติธรรม จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยควรพัฒนากลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และเปิดเผยเหตุผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งความเป็นอิสระของอัยการในรายคดี

ดังนั้น จากปัญหาเชิงโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของอัยการไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาระบบอัยการไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมมิใช่เพียงการเพิ่มอำนาจให้อัยการ หากแต่เป็นการปรับดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกลไกตรวจสอบให้สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม โดยยึดหลักว่าผู้มีหน้าที่รับผิดชอบผลแห่งการดำเนินคดีในศาลควรมีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงและร่วมกำหนดทิศทางของคดีอย่างเพียงพอตั้งแต่ระยะต้นในคดีบางประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้การค้นหาความจริง การคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการใช้อำนาจรัฐในทางอาญาเป็นไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม และมาตรฐานสากลอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยยังจำเป็นต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือจำเป็นต้องบัตบัญญัติกฎหมายใหม่ เพื่อให้โครงสร้างของระบบยุติธรรมสอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนวคิดทางเลือกในการแก้ไข ดังนี้

1. การปรับปรุงบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรมีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปรับเปลี่ยนหลักการใหม่และเปิดโอกาสให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเองในคดีบางประเภทได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของคดี

2. การปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการดำเนินคดีของอัยการ ควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายใหม่โดยกำหนดให้อัยการมีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาบางประเภทที่มีอัตราโทษสูง เพื่อให้การดำเนินคดีในชั้นฝ่ายบริหารมีความรอบคอบและรวดเร็วมากขึ้น โดยเสนอให้มีการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจและปรับเปลี่ยนหลักการในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในชื่อ “พระราชบัญญัติการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดทางอาญาร้ายแรงที่สำคัญ พ.ศ.”

ทั้งนี้ การปรับปรุงดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า จะต้องโอนอำนาจการสอบสวนทั้งหมดจากพนักงานสอบสวนมายังอัยการ แต่ควรเป็นการออกแบบระบบที่ทำให้ทั้งสองหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558). *หลักนิติธรรม (rule of law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2559). *หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย*. ค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8869
- ภรณ์ ลินุตพงษ์. (2556). *ผลกระทบระบบนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย*. ค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1170
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” ค้นจาก <https://www.stou.ac.th/schoolsweb/law/UploadedFile/บทความ%20อ.วรเจตน์%20หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.pdf>
- วิชญ์ เครืองาม. (2551). *หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. วิญญูชน.
- อดิเทพ อุษะพัฒน์. (2565). “หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” ค้นจาก https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- Bingham, T. (2011). *The rule of law*. Penguin Books.
- Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the study of the law of the constitution* (8th ed.) Macmillan.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. Yale University Press.
- Raz, J. (2009). *The morality of freedom*. Clarendon Press.