



ความเป็นภาวะวิสัยในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในคดีอาญา
ทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รังสรรค์ สอนสิงห์

	วพ345.052
34A0231662	ร314ค
Title : ความเป็นภาวะวิสัยในการสอบสวนคดีอาญา ศูนย์สนเทศและหอสมุด มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์	

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

**Objectivity in Criminal Case Investigation: Study on the Role of
Public Prosecutor in General Criminal Cases of the
Person Holding Political Position**

Rungson Sornsingha

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

เลขทะเบียน.....	0231662
วันลงทะเบียน.....	13 ต.ค. 2557
เลขที่หนังสือ.....	345.252
	2557



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

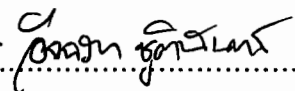
คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

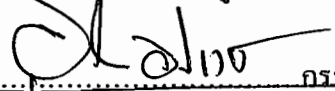
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

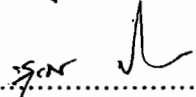
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความเป็นภาวะวิสัยในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทพนักงาน
อัยการในคดีอาญาทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
เสนอโดย พันตำรวจโทรังสรรค์ สอนสิงห์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์อังฉรียา ชูตินันท์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)


.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์อังฉรียา ชูตินันท์)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวา)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ รับรองแล้ว


.....รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ สัตยรักษ์วิทย์)

วันที่ ๒๓ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ภาวะวิสัยในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อผู้เขียน	รังสรรค์ สอนสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทและภารกิจที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity)

บทบาทของพนักงานอัยการในการกั้นกรองการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นสิ่งที่ขาดหายไปจากกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกกระบวนการชั้นพนักงานสอบสวนระหว่างอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งที่ การสอบสวนคดีอาญาก็เป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ส่งผลทำให้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมตรวจสอบ หรือกั้นกรองการทำงาน of พนักงานสอบสวน โดยเฉพาะในคดีซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาทั่วไป การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวโดยพนักงานสอบสวนมักถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา และอำนาจทางการเมือง ส่งผลทำให้การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของการร่วมมือกันของทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมเพื่อตรวจสอบและค้นหาความจริงให้ปรากฏ และยังถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตซึ่งการกั้นกรองของพนักงานอัยการ หากใช่เป็นเพียงการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นภาวะวิสัยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการป้องกันความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม และยัง

เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาและความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมต่อไป



Thesis Title	Objectivity in Criminal Case Investigation: Study on the Role of Public Prosecutor in General Criminal Cases of the Person Holding Political Position.
Author	Rungson Sornsingha
Thesis Advisor	Associate Professor Achariya Chutinun
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

The public prosecutor has roles in rendering justice and protecting benefits of the nation which are his key duties. He is also obliged to protect the public. Even if, according to law, the public prosecutor does not have duty to institute criminal proceedings; he is responsible for the four followings: lawfulness of the inquiry, correctness of and conformity to regulations of the inquiry, scrupulousness of the inquiry, and credibility of the inquiry. Because of earlier mentioned, the public prosecutor must carefully perform his duties, performing with Objectivity.

The role of the public prosecutor in scrutinizing criminal proceedings, especially that of inquiry conducted by the inquiry official, is what is missing from the justice system. Thai Criminal Procedure Code separates proceedings conducted by the inquiry official and, consequently, power to conduct an inquiry from power to file a lawsuit although the inquiry of criminal case is a condition of authorizing the public prosecutor to proceed with criminal case on behalf of state. The public prosecutor, then, has no role in examining or scrutinizing what the inquiry official achieves, particularly that in general criminal case that persons holding political positions are the alleged offender. The proceeding of such criminal case which is conducted by the inquiry official is usually interfered by his superiors and political power. This makes the so proceeding lack of Objectivity. The criminal prosecution is the matter of cooperation of all involved in justice system with the intention to prove and dig out truth; and of balance of powers between entities in justice system so as to keep any of those from exercising powers beyond the scope of power. The scrutiny done by the public prosecutor is not only directing use of power of the inquiry official to objectivity, but also avoiding mistakes that may arise in justice system and protecting rights and liberties of persons

entering into justice system: giving them protection according to law. It, therefore, builds faith and belief in justice system.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาและ ข้อเสนอแนะต่างๆ จนทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาได้เป็นผลสำเร็จ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ท่านได้กรุณาเป็น ประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ที่ได้ กรุณาสละเวลาอันมีค่าคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะตลอดจนข้อมูลอันเป็น ประโยชน์ จนทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาได้อย่างสมบูรณ์ ขอ กราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช และอาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์ พัฒน์ ที่ได้ร่วมสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อเสนอแนะอันมี ประโยชน์ และชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดให้มีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จลงได้ หากผู้เขียนไม่ได้รับกำลังใจ สนับสนุนจากบิดาของผู้เขียน และน้องสุภารัตน์ พุกไทย ตลอดจนน้องๆ ในสาขากฎหมายอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ร่วมรหัศการศึกษา 2552 ซึ่งคอยให้กำลังใจสนับสนุนเป็น อย่างดี และช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ให้สำเร็จความมุ่งหมาย

ส่วนดีและคุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีผู้เขียนขอมอบแด่บุพการี ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

รังสรรค์ สอนสิงห์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของพนักงานอัยการ.....	8
2.1 แนวความคิดและระบบในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ	8
2.1.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	8
2.1.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	10
2.1.3 ความแตกต่างระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและประชาชน	11
2.2 ความเป็นมาและอำนาจของพนักงานอัยการ	12
2.2.1 ระบบวิธีพิจารณาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา	13
2.2.2 ที่มาของอำนาจพนักงานอัยการ	14
2.2.3 ลักษณะทั่วไปของพนักงานอัยการ.....	17
2.2.4 ความเป็นมาของพนักงานอัยการในประเทศไทย.....	20
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการ	22
2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาและการค้นหาความจริงของพนักงานอัยการ	24
2.4.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย.....	25
2.4.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ	25
2.4.3 รูปแบบการดำเนินคดีอาญาตามหลักกฎหมายไทย	26

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.4 การสอบสวน	28
2.4.5 การสอบสวนค้นหาความจริงกับความเป็นภาวะวิสัย.....	29
2.5 บทบาทของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรม	36
2.5.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการตรวจสอบเพื่อกลับกรองคดี.....	36
2.5.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการป้องกันอิทธิพลภายนอกจากการ แทรกแซงคดี	39
2.5.3 บทบาทและความรับผิดชอบในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ	42
3. บทบาทของพนักงานอัยการ ในต่างประเทศ	43
3.1 บทบาทของพนักงานอัยการในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์	44
3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส	44
3.1.2 ประเทศญี่ปุ่น	51
3.1.3 ประเทศเยอรมัน	54
3.2 บทบาทของพนักงานอัยการในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์	58
3.2.1 ประเทศอังกฤษ	58
3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	62
4. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในประเทศไทย.....	70
4.1 ระบบการฟ้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย	71
4.2 การดำเนินคดีอาญาในคดีพิเศษ ตาม พรบ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547	73
4.3 ข้อพิจารณาถึงอำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	85
4.3.1 อำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ	85
4.3.2 อำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย	90
4.4 บทบาทของพนักงานอัยการในการกลับกรองการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	91

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5 วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย	96
4.5.1 ปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีกับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	96
4.5.2 ปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกัน.....	110
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
5.1 บทสรุป.....	113
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	119
ประวัติผู้เขียน	126

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย องค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงมีหน้าที่ร่วมกันตรวจสอบความจริงแท้ (Trust Theory) โดยพนักงานอัยการมีภารกิจหลักที่สำคัญอยู่สามประการคือประการที่หนึ่งภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประการที่สองภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประการสุดท้ายคือภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน บทบาทของอัยการในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตต้องไม่เปลี่ยนแปลงในการทำหน้าที่ของอัยการ ซึ่งต้องมีหน้าที่ค้นหาความจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้เพียงพอในการวินิจฉัยสั่งคดี ไม่คว่นรีบสั่งคดีโดยโยนภาระให้แก่ศาลอันจะทำให้บุคคลที่ไม่ควรต้องเป็นจำเลยกลับต้องตกเป็นจำเลยในคดี แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัยก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ความเป็นภาวะวิสัยของอัยการนี้ย่อมมีตลอดไปจนถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล เหตุนี้พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์จำเลยได้อีกด้วย¹

ภาวะวิสัย (Objectivity) หมายถึง ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ไม่ขึ้นกับผู้ใด ความละเอียดถี่ถ้วน ความสมบูรณ์ การสิ้นกระแสความ ไม่มีฉันทาคติ การปฏิบัติตามเนื้อหา ฉะนั้นจึงให้หมายความได้ว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาที่พึงกระทำ พึงปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงาน² ความเป็นกลางของอัยการเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในหน้าที่ของอัยการ ซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการ โดยต้องมีความเป็นกลางพึงปฏิบัติ

¹ คณิต ฅ นคร ก (2540). แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ. หน้า 64.

² วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. หน้า 4.

หน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียง หรืออคติใดๆ ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะส่วนผู้อื่นและต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันจากสาธารณชน หรือสื่อมวลชนและจักต้องให้ความเคารพต่อสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็นภาวะวิสัย³ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดสถานะให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน่วยธุรการซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารหลายประการ ในขณะเดียวกันได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 เพื่อให้ความเป็นอิสระนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

สืบเนื่องจากปัญหาการก่ออาชญากรรมในปัจจุบันเกิดขึ้นได้จากการกระทำความผิดของ บุคคลหลายกลุ่ม หลายประเภท อาทิเช่น บุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้มีอิทธิพล หรือแม้กระทั่งองค์กรอาชญากรรม ซึ่งลักษณะของการกระทำความผิดจะทวีความร้ายแรงมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งยากต่อการจับกุมมาดำเนินคดีตามกฎหมาย รัฐจึงต้องหามาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบค้นหาความจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษ ในกรณีการกระทำความผิดอาญาทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีสิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาเป็นต้นสายของการดำเนินคดีอาญา เป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฟ้องคดีในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มดำเนินคดี ทั้งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและมีอำนาจใช้มาตรการบังคับ อันได้แก่การจับ การค้น การควบคุม เป็นต้น ฉะนั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐจึงต้องวางตัวเป็นกลาง ดำเนินคดีด้วยความชอบธรรม มีความเป็นภาวะวิสัย

ตัวอย่างคดีที่สำคัญคือคดีที่ศาลฎีกาพิพากษายื่นจำคุก นายสมชาย คุ้มปลื้ม หรือ กำนันเป๊าะ อดีตนายกเทศมนตรี ตำบลแสนสุข และนายภาสกร หอมหวล ในความผิดฐานจ้างวานฆ่ากำนันประยูร ตำบลเสม็ด คนละ 25 ปี โดยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2555 มีการจับกุมตัวนายสมชาย คุ้มปลื้ม หรือกำนันเป๊าะได้หลังจากใช้เวลาหลบหนีกว่า 8 ปี⁴

³ International association of prosecutors. (1999, 23 April). *Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors: role in criminal proceeding.*

⁴ คำพิพากษาคณะตุลาการศาลฎีกา. (2556). ยิงกำนันเป๊าะนัดเดียว จะเอาหนักทั้งผู้ส่ง ดันคุ้มปลื้มให้พ้นทาง ยึดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สืบค้นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=847776>.

อีกคดีคือคดีที่ตำรวจ ออกหมายจับ นายไพบูรณ์ พันธุ์สนิท นายกเทศมนตรีเทศบาล ตำบลบ่อทอง ในคดีจ้างวานฆ่า นายวรชิต โรจน์สวัสดิ์สุข ลูกชายคหบดีชื่อดังของ อ.บ่อทอง จ.ชลบุรี ถึงแก่ความตาย ภายในศาลาวัดบ่อทองราษฎร์บำรุง หมู่ 1 ต.บ่อทอง เหตุเกิดเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2555⁵

อีกคดีคือคดีฆาตกรรมโดยการกระเบิดรถสังหาร นางปัทมา เฟื่องประยูร ภรรยาของนาย สนิท เฟื่องประยูร อดีต ส.จ.จันทบุรี มารดาของ ส.ส.คมคาย พลบุตร อดีตส.ส.จันทบุรี พรรค ประชาธิปัตย์ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาขึ้นลงโทษประหารชีวิต “จำมี” นายสิทธิพร จำอาจ อดีต ส.ส.กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ และ นายเอกสิทธิ์ อยู่สุข อดีต ส.จ.เลย ใน ข้อหาจ้างวานฆ่า⁶

ในการดำเนินคดีอาญานั้นเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการจับกุมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัย และการจับจะต้องถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งการจับกุมโดยมีหมายหรือการจับโดยไม่มีหมายจับก็ตาม การจับโดยมีหมาย การออกหมายจับต้องมีการกลับกรองเหตุที่จะออกหมายจับเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจในการออกหมายจับโดยเด็ดขาดและพลการ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดจนเกินความจำเป็นหรือไม่มีเหตุอันควร นอกจากนี้พนักงานสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการทำสำนวนเพื่อเสนอพนักงานอัยการในการฟ้องคดีต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานที่รวบรวมมาทั้งหมดว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะขออนุมัติจับกุมผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักกฎหมาย ความถูกต้อง ชอบธรรม จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ เพราะหากขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่เฉพาะผู้ถูกกล่าวหาเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติพี่น้องของบุคคลเหล่านั้นอีกด้วย⁷ การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนการพิจารณาคดีเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (11) ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการ

⁵ เคลินิวส์. (2557). หมายจับ นายก อบต.บ่อทอง จ้างวานฆ่าคู่แข่งการเมือง. สืบค้นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/crime/42375>.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ คณิต ณ นคร ข (2533, สิงหาคม). “กรมสอบสวน: ทางแก้ความเดือดร้อนของประชาชนจริงหรือ.” การปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (รายงานการสัมมนา). หน้า 104.

ดำเนินคดีทั้งหลาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” และมาตรา 131 ได้บัญญัติ “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” โดยกฎหมายได้ให้อำนาจกับตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานไว้ค่อนข้างกว้าง แต่ในทางปฏิบัติของไทยพนักงานสอบสวนมักจะรวบรวมพยานหลักฐานในทางที่เป็นโทษมากกว่าในทางที่เป็นคุณ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา ตำรวจโดยส่วนมากมักมีสมมติฐานว่าอาชญากรรมจะลดลงก็ต่อเมื่ออาชญากรถูกจับกุม ลงโทษ และกักขังมากขึ้น จึงเป็นทัศนคติในทางลบที่มีต่ออาชญากรเช่นนี้เป็นลักษณะสากลของตำรวจทั่วไป ทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการประพฤตินิชอบและทุจริตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หรือการเรียกรับสินบนจากผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือการเกรงกลัวอำนาจอิทธิพล ที่นำไปสู่การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อเอาผิดกับผู้บริสุทธิ์ การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ไม่สามารถตีความกฎหมายได้อย่างชัดเจน ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งแรงกดดันจากผู้บังคับบัญชาที่ต้องการผลงานในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือแรงกดดันจากสื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวในคดีดังนั้นส่วนนำมาซึ่งปัจจัยอันส่งผลต่อความผิดพลาดในการทำงานของพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity)

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งอยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มักเต็มไปด้วยอิทธิพล การดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจอาจกระทำไปโดยถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง การที่มีผู้บังคับบัญชาเข้ามากำกับดูแล ทำให้ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนหมดไป ทำให้การสอบสวนในเรื่องนั้นขาดความเป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องหาพยายามหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีอิทธิพลต่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระของ

* ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์. (2525). “ความขัดแย้งด้านปรัชญาอาญาวิทยาซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาวิทยา.” *วารสารอาชญาและงานยุติธรรม*, 1(3). หน้า 30.

พนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ เหมือนเช่นพนักงานอัยการ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาที่ไม่อาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมายเพราะได้รับการร้องขอจากผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่า และหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีผลกระทบทางลบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความดีความชอบ เพราะการแต่งตั้ง โยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งแทบทุกชั้นเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ การวิงวอนเป็นเรื่องธรรมดาและได้ผล ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีฝีมือ การปฏิบัติหน้าที่จึงขาดหลักวิชาและไม่มีประสิทธิภาพ

การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมนั้น หากการสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีความเป็นภาวะวิสัย จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่มีผลต่อการบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการ โดยได้รับการกลั่นกรองมาอย่างเป็นธรรมในชั้นสอบสวน อันจะส่งผลถึงความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรที่จะศึกษาว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนอย่างเป็นภาวะวิสัยนั้นควรเป็นอย่างไร มีผลดี หรือมีผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินคดีอาญา สาเหตุที่ทำให้การสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย และศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ ในฐานะเป็นผู้มีความเป็นภาวะวิสัยในการดำเนินคดีอาญา ควรมีบทบาทกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างไร เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี ที่มา ตลอดจนหลักเกณฑ์ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ
2. เพื่อศึกษาถึงการสังคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการตามหลักสากล
3. เพื่อศึกษาในทางปฏิบัติการสังคดีของพนักงานอัยการไทยปัจจุบันมีลักษณะสอดคล้องกับหลักสากลหรือไม่เพียงใด
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าเหตุขัดข้องหรืออุปสรรคที่ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัย
5. เพื่อศึกษาแนวทาง มาตรการ ที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัยสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

⁹ วสิษฐ เดชกุญชร ก (2550). “เครื่องมือรักษาความมั่นคง (ของรัฐบาล).” *ปฏิรูปตำรวจ*. หน้า 29.

1.3 สมมติฐานการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การสอบสวนไม่เป็นภาวะวิสัยนั้น เกิดจากการที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งใช้มาตรการบังคับต่างๆยังขาดการควบคุมโดยองค์กรภายนอกที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้พนักงานสอบสวนใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง การปฏิบัติหน้าที่ยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทำให้การสอบสวนถูกแทรกแซงได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวนที่จะมีผลโดยตรงต่อผลแห่งคดีว่าจะสามารถค้นหาความจริงในเรื่องนั้น ได้อย่างถูกต้องและสามารถรวบรวมพยานหลักฐานมาใช้ในสำนวนการสอบสวนได้อย่างครบถ้วน จึงควรที่จะให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนหรือหามาตรการควบคุมจากภายนอกที่มีประสิทธิภาพเพื่อถ่วงดุลการสอบสวน อันจะทำให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีความผิดพลาดน้อยที่สุดเพื่อความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน และเพื่อเป็นหลักประกันการฟ้องคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพของพนักงานอัยการ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาลักษณะการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ขั้นตอนการสั่งคดี การสั่งคดีโดยมีภาวะวิสัยตามหลักสากล การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นทำการศึกษาและค้นคว้า วิเคราะห์ จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงระเบียบและข้อบังคับต่างๆ หนังสือ บทความ วารสาร เอกสารต่างๆ รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ในปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะการสั่งคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการอย่างมีภาวะวิสัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

2. ทำให้ทราบถึงการสังคดียังมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการตามหลักสากล
3. ทำให้ทราบว่าหลักการสังคดียของพนักงานอัยการ มีความสอดคล้องกับการสังคดีตามหลักสากลหรือไม่
4. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่เป็นการขัดขวางการสังคดียังมีภาวะวิสัยนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น
5. ทำให้เป็นแนวทางการพัฒนามาตรฐานที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของพนักงานอัยการ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะในรัฐหรือในประเทศใดๆ ต่างก็พยายามที่จะหาวิธีการดำเนินการต่างๆ ขึ้นเพื่อให้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ยุติเสร็จสิ้นลงบนรากฐานของความเป็นธรรม เพื่อให้ความสงบสุขเกิดขึ้นแก่ประชาชนในชาติ โดยแต่ละประเทศต่างก็มีวิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวความคิดในเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาและที่มาขององค์กรอัยการ ตลอดจนระบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันตามประวัติศาสตร์ แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในการศึกษาถึงความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ที่อยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จำเป็นจะต้องกล่าวถึงความเป็นมาและระบบแนวความคิดของผู้รักษาความสงบเรียบร้อย และระบบการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้ทราบและเข้าใจหลักการและเหตุผลที่พนักงานอัยการจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาด้วย

2.1 แนวความคิดและระบบในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวใหญ่ๆ คือ แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

2.1.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

เป็นแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะฟ้องร้องคดีได้เองไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตามก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ โดยเริ่มแรกแต่เดิมในสมัยโบราณนั้น การกระทำผิดต่อบุคคลหรือเอกชนยังไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลอื่นหรือรัฐที่จะเข้าไปยุ่งหรือเกี่ยวข้องด้วย หากแต่เป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ถูกประทุษร้ายนั่นเอง จะต้องนำความมาเพื่อกล่าวร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น ลักษณะในเรื่องของการดำเนินคดีอาญาจึงออกไปในรูปที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำผิดจะต้องแก้แค้นทดแทนกับผู้กระทำเป็นการส่วนตัว แต่จากการที่คู่ความแต่ละฝ่ายต่างก็มีพวกพ้อง จึงทำให้การแก้แค้นกันเป็นส่วนตัวนั้นเกิดขยายวงกว้างออก

ไป จนเกิดความกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงทำให้เกิดแนวความคิด การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนขึ้น เมื่อสังคมได้มีการพัฒนามากขึ้น แนวความคิดที่เกี่ยวกับ ผลกระทบของการกระทำความผิดอาญาได้มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการกระทำความผิดในบางกรณีไม่ เพียงแต่ก่อความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำเช่นนั้น โดยตรงเท่านั้น แต่ยังมี ผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วย ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้อง คดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ หลักนี้สืบเนื่องมาจาก แนวความคิดที่ว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองและ ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่ศาล¹ เป็นผลให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจ ฟ้องร้องคดีอาญาได้เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น เพราะประชาชนไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ เนื่องจาก ประชาชนต้องผ่านการต่อสู้อย่างยากลำบากเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพ จนทำให้มีแนวโน้มในทาง ความคิดปฏิเสธอำนาจรัฐ ไม่ยอมรับอำนาจรัฐที่ผู้ควบคุมความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น ประเทศอังกฤษ ได้เกิดการสถาปนาอำนาจรัฐสภาขึ้นมาคานอำนาจกษัตริย์ ซึ่งรัฐสภาในฐานะที่เป็น ผู้แทนของประชาชน จึงได้รับการยอมรับว่าอำนาจรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุด และเมื่อครั้งที่อังกฤษ จะสถาปนาระบบตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ ประชาชนได้ต่อต้านอย่าง รุนแรง เพราะประชาชนมีความต้องการที่จะทำหน้าที่ป้องกันสังคมด้วยตนเอง² แม้ว่าอังกฤษจะพบ ปัญหาในการให้ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้ง The Crown Prosecution Service (CPS) ในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาโดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) เพื่อควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชน แต่บทบาทในการดำเนินการฟ้องร้องก็ยังคงอยู่กับประชาชนเป็นหลัก³

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เป็นหลักซึ่งประเทศที่มีระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ใช้เป็นหลักการดำเนินการค้นหาความจริงในคดีอาญา โดยหากพิจารณา ถึงผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นนิติสัมพันธ์ 3 ฝ่าย คือ⁴

¹ กุลพล พลวัน. (2529, พฤษภาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” *วารสาร อัยการ*, 9(101). หน้า 78.

² คณิต ณ นคร ค (2528, กันยายน). “วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ ตรงกัน.” *นิติศาสตร์*, 15(3). หน้า 2-3.

³ John Sprack. (1992). *Emmins on Criminal Procedure*. pp. 4-23. (อ้างถึงใน วรินทร์ แต่ประยูร. (ม.ป.ป.). *สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายในศาลทหาร*. หน้า 44.)

⁴ สมบัติ ดาวแจ้ง. (2543). *ข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบในกฎหมายอาญา*. หน้า 20-22.

1. รัฐ ทำหน้าที่ในการแยกการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายออกจากกัน โดยศาลเป็นผู้วินิจฉัยข้อกฎหมาย และคณะลูกขุนจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ศาล (trail judge) จะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ควบคุมกฎระเบียบการพิจารณาคดีและเป็นทีปรีक्षाในกระบวนการพิจารณา และการตัดสินใจข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน วางหลักเกณฑ์เรื่องพยานหลักฐาน เพื่อมิให้มีการเอาเปรียบกันในการต่อสู้คดี ศาลจะพิจารณาเพียงหลักฐานที่คู่ความในคดีนำมาแสดง โดยไม่มีการซักถามหรือเรียกพยานมาสืบ

2. โจทก์ มีหน้าที่นำสืบ (burden of proof) กล่าวคือ มีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้ออ้าง ข้อเถียงของตน เนื่องจากโจทก์เป็นผู้ฟ้องร้อง กล่าวอ้างว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จึงมีหน้าที่นำสืบเสมอ

3. จำเลย มีสิทธิในการวางเฉย จะให้การหรือไม่ให้การแก้ข้อกล่าวหาของโจทก์ก็ได้ แต่ยังคงมีสิทธิในการตรวจสอบ และพิสูจน์หักล้างพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาสืบโดยการถามค้าน และนำพยานหลักฐานของจำเลยเองมาพิสูจน์ว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือพิสูจน์ว่าพยานหลักฐานของโจทก์ไม่มีความน่าเชื่อถือ

2.1.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

เป็นแนวความคิดดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ยุโรปจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองหรือ ผู้ถืออำนาจจากกษัตริย์ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จมาเป็นระบอบอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ อาจเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปผู้ยึดถืออำนาจเท่านั้น ในเนื้อหาแล้วยังคงเดิมกล่าวคือประชาชนยังยอมรับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁵ เนื่องจากแต่เดิมนั้นการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของราษฎรหรือผู้เสียหายเท่านั้น เป็นผลให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ในสมัยก่อนมักจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หรือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน แต่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักที่เกิดขึ้นใหม่ ที่ถือว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องป้องกัน ปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาไม่มีลักษณะของการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่ายอย่างเช่นการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ โดยศาลอัยการ หรือทนายความมีหน้าที่ค้นหาความจริง จะไม่จำกัดอยู่กับแบบพิธีอย่างประเทศอังกฤษ การค้นหาความจริงมีเพียงการใช้วิธีการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็น “กรรมในคดี” ไม่ได้เท่านั้น⁶

⁵ คณิต ฒ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 3.

⁶ คณิต ฒ นคร ง (2520, ก้นยายน-พฤศจิกายน). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” *นิติศาสตร์*, 9(2). หน้า 133.

ทั้งนี้ไม่ต้องคำนึงว่าผู้เสียหายหรือเจ้าทุกข์จะมีความประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษหรือไม่ โดยรัฐจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ การดำเนินคดีในระบบนี้เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นจะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย เอกชนใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำความผิดนั้น ไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง แต่เป็นหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวก โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง ซึ่งเป็นหลักในคดีอาญาที่เรียกว่า “หลักการตรวจสอบ” (Untersuchungsgrundsatz)⁷

อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้รัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้แต่ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ก็มีการอนุญาตให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกัน แต่จะจำกัดไว้เฉพาะความผิดบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้เอกชนหรือผู้เสียหายฟ้องคดีได้ ทำให้เห็นว่ารัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวโดยเด็ดขาด ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น ส่วนฝรั่งเศสไม่เปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้เอง แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพื่อบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้⁸

2.1.3 ความแตกต่างระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและประชาชน

เมื่อพิจารณาความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม กฎหมายอาญาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับรัฐ คือ กฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐกับราษฎร⁹ รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้ปกครองจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง มีการบังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและเคร่งครัด ใช้กฎหมายบังคับในการปกครองเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมจากกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน และรัฐมีกฎหมายอาญาซึ่งใช้เป็นเครื่องมือหรือข้อบังคับความประพฤติ เพื่อให้สมาชิกในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบเรียบร้อย และมีสภาพบังคับ (sanction) คือ โทษทางอาญา ซึ่งรัฐกำหนดไว้เป็นบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน เพื่อควบคุมให้ผู้อยู่ได้ปกครองเคารพกฎเกณฑ์¹⁰

แม้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ต่างก็เป็นการดำเนินคดีอาญาที่มีการปกครองโดยรัฐเช่นเดียวกัน แต่หลักการของทั้งสองระบบมีนิติสัมพันธ์ของหลักการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน

⁷ อัญชัญศิริ บรรณารักษ์ และศิลปอรุณ ชูเวช. (2523, กุมภาพันธ์). “ภาระและหน้าที่ของ Director of Public Prosecutions.” *อัยการ*, 3(26). หน้า 8.

⁸ โกเมน ภัทรภิรมย์ ก. (2526). *ระบบอัยการสากล*. หน้า 6.

⁹ หยุต แสงอุทัย. (2537). *กฎหมายอาญา ภาค 1*. หน้า 11.

¹⁰ อลงกรณ์ กลิ่นหอม. (2541). *สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของเอกชน*. หน้า 3-4.

หลักการที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในคดีอาญา เป็นที่เห็นได้ชัดเจนในระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีเอกชนคนหนึ่งฟ้องเอกชนคนหนึ่งที่มีลักษณะฐานะเท่าเทียมกัน ต่อสู้กันระหว่างโจทก์ จำเลย ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลางและวางเฉย (Passive) ก่อให้เกิดการนำรูปแบบการนำสืบ ที่โจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบ (Burden of proof) ในเมื่อโจทก์กล่าวอ้างเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด ทำให้ต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานที่เคร่งครัด และการค้นหาความจริงด้วยวิธีถามค้าน (Cross-examination) อันเนื่องจากศาลไม่มีอำนาจจะแสวงหาความจริงด้วยตนเอง ใครเป็นผู้มีอำนาจหรือพยานหลักฐานดีกว่า จะกำหนดการดำเนินไปหรือทิศทางของคดีอีกทั้งการใช้ระบบลูกขุน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่มาร่วมพิจารณาคดีก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ดังจะเป็นได้จากรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในศาลของประเทศอังกฤษ ที่มีการต่อสู้ทำนองเดียวกับคดีแพ่ง นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความจึงมีลักษณะคดีแพ่ง คือเป็นนิติสัมพันธ์สามฝ่าย ได้แก่ ศาล โจทก์และจำเลย¹¹

ส่วนระบบที่เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น¹² ดังนั้น ในองค์กรต่างๆ ของรัฐ คือผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจ ต่างมีหน้าที่อำนาจความยุติธรรม และไม่อาจจะเป็นคู่ความกับประชาชน เพราะผู้อยู่ตรงข้ามกับเอกชนเป็นตำรวจไม่ใช่องค์กรรัฐ อัยการและตำรวจจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) การค้นหาความจริงจนกระทั่งพอใจ หรือเรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา” (Inquisitionsprinzip) นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจึงเป็นนิติสัมพันธ์สองฝ่ายคือรัฐ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาลฝ่ายหนึ่งกับผู้ถูกกล่าวหาได้แก่จำเลย และทนายความฝ่ายหนึ่ง การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นกระบวนการที่รัฐจัดให้องค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงและทำคำชี้ขาดในที่สุด และโดยเนื้อหาในคดีอาญาจึงมิใช่การพิพาทกันในศาล

2.2 ความเป็นมาและอำนาจของพนักงานอัยการ

ประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ จึงมีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานศาล อัยการและตำรวจต่างร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) และในภาคพื้นยุโรปนั้น ประเทศ

¹¹ คณิต ฉ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 6-7.

¹² คณิต ฉ นคร จ (2525). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” *วารสารอัยการ*, 5(57). หน้า 38.

ฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ทำให้มีระบบอัยการ และรูปแบบอัยการของฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา โดยอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน การให้อัยการเข้าไปควบคุมการสอบสวนหรือเข้าไปสอบสวนเองซึ่งก็ได้มีปรากฏในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น ก็จัดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวางเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาที่มาของระบบอัยการจะทำให้เข้าใจรูปแบบการทำงานของพนักงานอัยการในปัจจุบันได้ชัดเจนขึ้น

2.2.1 ระบบวิธีพิจารณาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญามี 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ซึ่งทำให้เกิดระบบอัยการในสมัยใหม่นี้ด้วย ซึ่งการศึกษาจะทำให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

1) ระบบไต่สวน

เดิมการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ผู้ทำหน้าที่ผู้ไต่สวน (ผู้พิพากษาหรือศาล) เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดอาญาจนกระทั่งถึงตัดสินคดีอาญาถึงที่สุด การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวน (ซึ่งเป็นที่โจทก์และผู้ตัดสินในคนคนเดียวกัน) และผู้ถูกไต่สวน ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย มีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุชิ้นหนึ่ง หรือเป็นเพียงวัตถุในการชักฟอกแห่งคดีเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี”¹³ ลักษณะของการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์ออกมา ในยุโรปวิธีการนี้ได้เริ่มขึ้นในวงการศาสนาก่อนแล้วต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย และวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงจนถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มดเกิดขึ้น และนับเป็นจุดจบของการดำเนินคดีอาญาระบบนี้

ตามระบบไต่สวน การไต่สวนคดีของผู้ถูกไต่สวนก็คือ การตรวจสอบความจริงของเรื่องที่ได้มีการกล่าวหาต่อตน การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามระบบไต่สวนจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาที่ใช้ “หลักการตรวจสอบ” ศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหา แต่จะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอย่างสูงติดกับในระบบกล่าวหาที่ศาลที่ศาลมีบทบาทน้อยมากเพราะวางตัวเป็นกลาง มักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด แต่

¹³ คณิต ฒ นคร ฉ (2544). “บทบาทของศาลในคดีอาญา.” *วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต*, 1. หน้า

จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลก็จะมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

2) ระบบกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ก็คือ การดำเนินคดีอาญาที่เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนั่นเอง กล่าวคือ ตามระบบกล่าวหา เป็นระบบที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งองค์กรผู้รับผิดชอบเป็นองค์กรหนึ่ง ระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้มีผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา มีบทบาทอย่างมากในคดี โดยศาลตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะไม่มีการแทรกแซงในเชิงรุก¹⁴ คู่ความเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักฐานที่คู่ความนำสืบ

ตามวิธีพิจารณาระบบกล่าวหานี้ ผู้กล่าวหาที่มีหน้าที่ต้องนำสืบพยานหลักฐานก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาว่าตนมิได้กระทำความผิด พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่างๆแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้มีโอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย ตามระบบนี้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาจะถูกเปิดเผยในศาล โดยผ่านขั้นตอนการสืบพยานหรือการต่อสู้คดี และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด ทำให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย ความสำคัญหรือข้อแพะชนะในคดีจะขึ้นอยู่กับความสามารถของทนายความเป็นส่วนใหญ่

องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง นั่นก็คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” ตามระบบกล่าวหาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกและยกฐานะเป็น “ประธานในคดี” ไป¹⁵

2.2.2 ที่มาของอำนาจพนักงานอัยการ

เมื่อเดิมการดำเนินคดีอาญาระบบเก่าใช้ระบบไต่สวนไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดี” ออกจากกัน ตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยจึงเป็น “กรรมในคดี”¹⁶ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการตัด “อำนาจตุลาการในทางอาญา” ส่วนหนึ่งออกมาให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้ และองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการส่วนที่ถูกตัดออกมานี้ก็คือ “อัยการ” หรือ “พนักงานอัยการ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการมีประวัติและ

¹⁴ อุทัย อาทิวา. (2554). คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 27.

¹⁵ คณิต ณ นคร ง เล่มเดิม. หน้า 135.

¹⁶ คณิต ณ นคร ฉ เล่มเดิม. หน้า 51.

ความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการนั่นเอง¹⁷ และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดีให้สิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่จึงเรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา”

ในสาธารณรัฐเยอรมนี “อัยการ” เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการเช่นกัน แม้ว่าอัยการกับอำนาจตุลาการอาจมีข้อถกเถียงกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ โดยอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาเป็นข้อสนับสนุน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอัยการไม่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ เพราะคำสั่งของพนักงานอัยการ ไม่มีสภาพที่เด็ดขาดทางกฎหมาย (Rechtskraft) เหมือนกับคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาย่อมเด็ดขาดและรื้อฟื้นคดีอีกไม่ได้ แต่คำสั่งของอัยการ ไม่มีสภาพเช่นนั้น และนอกจากนี้ยังเห็นว่า พนักงานอัยการไม่มีความเป็นอิสระเหมือนกับผู้พิพากษา เพราะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน¹⁸

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีระบบอัยการ พนักงานอัยการของฝรั่งเศสมิได้เป็นเจ้าของพนักงานที่ตั้งใหม่ แต่ใช้ทนายของกษัตริย์ หรือ Procureurs du roi ที่มีอยู่แล้วเป็นพนักงานอัยการ โดยบทบาทหน้าที่หลักก็คือการปกป้องสวัสดิการและทรัพย์สินของกษัตริย์ และทำหน้าที่จัดการต่อผู้ที่ประพฤติเป็นปฏิปักษ์หรือบ่อนทำลายผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ ก็จะถูกนำตัวไปที่ศาล โดย Procureur ซึ่งแม้แต่ในระหว่างการพิจารณาก็สามารถแทรกแซงและมีบทบาทต่างๆ เพื่อเข้ามารักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ด้วย¹⁹

ในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 (Louis XVI) มีพระราชดำรัสในศาลเมืองเกรอนอบล์ว่า “ให้ศาลรับรู้ได้ว่าศาลจะดูแลหรือติเตียนอัยการของฉันทันที โดยไม่ได้รับอนุญาตจากฉันทันทีก่อนไม่ได้เป็นอันขาด”²⁰ ซึ่งทำให้เห็นว่าตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของกษัตริย์ ในสมัยปัจจุบันเป็นที่ถือว่า อัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและผู้แทนของฝ่ายบริหาร (Pouvoir exécutif) เมื่ออยู่ในศาลยุติธรรมเป็นผู้แทนอำนาจตุลาการ (Pouvoir judiciaire)

ตามวิธีการของฝรั่งเศส คำว่า “ข้าราชการตุลาการ” ย่อมหมายความรวมถึง “อัยการ” ด้วย ทั้งยังสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ มีฐานะและอัตราเงินเดือนเท่ากันทุกๆ ตำแหน่ง เมื่อทำหน้าที่

¹⁷ คณิต ณ นคร ช (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 96-97.

¹⁸ คณิต ณ นคร ช (2521). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟอง.” ใน *รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร*. หน้า 151-152.

¹⁹ Tony Paul Marguery. (2008). *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe A study of the Czech, Dutch, French and Police systems*. pp. 44-45.

²⁰ Adhemar. (1882). *Histori de la procedure criminelle en*. (อ้างถึงใน สุข เปรุณาวิน ก (2507). *ระบบอัยการในต่างประเทศ*. หน้า 48.)

อัยการเรียกว่า “ตุลาการฝ่ายอัยการ”²¹ ในฝรั่งเศสจึงถือว่าพนักงานอัยการเป็นฝ่ายบริหาร²² และเป็นต้นแบบพื้นฐานการบริหารการฟ้องร้องสมัยใหม่เพื่อมหาชนหรือของสาธารณะ ที่กระจายไปทั่วยุโรปและถูกดัดแปลงมากขึ้นไปตามแต่ละระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ²³ และอัยการในสมัยใหม่นั้นเป็นตัวแทนหรือทำหน้าที่ในนามของสังคม ดำเนินคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมและไม่คำนึงถึงว่าโจทก์จะมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีหรือไม่

ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป มีการก่อตั้ง Crown Prosecution Service (CPS) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา โดยตำรวจเป็นผู้สอบสวน โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecution (D.P.P.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน โดยการพยายามนำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาอำนาจการฟ้องคดีโดยประชาชนมีมากเกินไป เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบอัยการในประเทศยุโรปและของประเทศคอมมอนลอว์แล้วจะพบว่า

ประการที่หนึ่ง ต่างมีที่มาจากแหล่งเดียวกัน คือ ระบบอัยการของฝรั่งเศส โดยทั้งรูปแบบของอัยการจึงเป็นตัวแทนของผลประโยชน์มหาชน พนักงานอัยการจะมีความกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง

ประการที่สอง สิ่งที่แตกต่างกันคือเรื่องของระดับของชอบอำนาจ ความถี่ในการใช้อำนาจในทางปฏิบัติมากกว่า เช่นในระบบคอมมอนลอว์อาจมีแนวคิดเนื่องมาจากความไม่เชื่อถือในองค์กรของรัฐบาล จึงพัฒนาองค์กรอื่นขึ้นมาโดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสังคมหรือมหาชน ในประเทศอังกฤษซึ่งทางปฏิบัติมีน้อยมากที่อัยการจะฟ้องคดีแพ่งด้วยตนเองจึงมี Relator ผู้ฟ้องคดีแพ่งในรูปแบบของเอกชน โดยความเห็นชอบของพนักงานอัยการ แต่โดยรวมแล้วตัวจักรสำคัญในการดำเนินคดีอยู่ที่คู่ความด้วยกันซึ่งได้แก่ทนายความและพนักงานอัยการ ซึ่งต่างกับแนวทางปฏิบัติของฝรั่งเศสที่อัยการจะมีอำนาจกว้างขวางในการค้นหาความจริงในลักษณะตรวจสอบ และไม่ว่าจะเป็นการที่พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นคู่ความหรือดำเนินคดีในคดีแพ่ง คดีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จะมีบทบาทมากในการชี้แนะต่อทิศทางคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้ ซึ่ง

²¹ สุข เปรุนาวิน ก เล่มเดิม. หน้า 48-49.

²² คณิต ณ นคร จ เล่มเดิม. หน้า 33.

²³ Tony Paul Marguery. Op.cit. p. 27.

โดยส่วนใหญ่พนักงานอัยการจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงและความน่าเชื่อถือของพนักงานอัยการถือเป็นตัวจักรสำคัญในฝรั่งเศส²⁴

ประการที่สาม ความแตกต่างทางด้านแนวคิดอันเนื่องมาจากระบบการค้นหาความจริงแบบต่อสู้คดีกับระบบการตรวจสอบ ทำให้หน้าที่ค้นหาความจริงต่างๆหรือแม้แต่ตัวผู้กระทำผิดพนักงานอัยการในระบบการตรวจสอบจะมีอำนาจค้นหาความจริงอย่างมาก มิได้วางตัวเป็นกลางอย่างกรรมการผู้ตัดสิน แต่ทำหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย (Objectivity) รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดในชั้นสอบสวน และซึ่งอัยการของประเทศในระบบของฝรั่งเศสจะมีอำนาจในการเสนอความเห็นของตนต่อศาลว่าศาลควรลงโทษจำเลยสถานใด ซึ่งมีอำนาจกว้างขวางและบทบาทสูง ซึ่งต่างจากอัยการของประเทศในระบบคอมมอนลอว์ เช่นสหรัฐอเมริกา ในทางปฏิบัติอัยการจะใช้วิธีลดข้อหาที่จะฟ้องแก่จำเลย (Plea bargaining) และบทบาทจะเป็นทนายความ กับพนักงานอัยการที่จะเป็นผู้ค้นหาความจริงและนำพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและประวัติดังกล่าวของจำเลย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในระบบการรายงานก่อนพิพากษา ก่อนเข้าสืบแทน²⁵

ในปัจจุบัน พนักงานอัยการถือเป็นองค์กร “ชั้นไต่ตรองคดี” ในกระบวนการสอบสวนก่อนเข้าไปสู่ศาล ซึ่งมีหน้าที่ค้นหาความจริงตามหลักตรวจสอบอย่างไม่จำกัดรูปแบบและตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ²⁶ ยังได้สะท้อนให้เห็นการเป็นกึ่งตุลาการขององค์กรอัยการ

2.2.3 ลักษณะทั่วไปของพนักงานอัยการ

ในประเทศต่างๆได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ควบคุมดูแลตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจฟ้องคดีอาญา เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เยอรมัน ตะวันตก อิตาลี สเปน กรีซ เบลเยียม อินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งการสอบสวนไม่ว่าจะกระทำโดยตำรวจหรืออัยการก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญเพื่อในการดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา และโดยเหตุนี้จึงต้องมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริง และยังได้ให้อำนาจในการ

²⁴ ณรงค์ วิทย์ไพศาล. (2535). “บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์.” *วารสารอัยการ*, 15(169). หน้า 43-45.

²⁵ พรธิดา เอี่ยมศิลา. (2549). *ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดเพื่อประกอบการดำเนินคดีอาญา*. หน้า 106.

²⁶ สำนักงานอัยการสูงสุดเคยมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานอกจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย.” (อ้างถึงใน คณิต ฅ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 99.)

กลั่นกรองคดีอาญาเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นอำนาจของพนักงานอัยการที่ได้กระทำไปจึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) เป็นผู้รักษากฎหมาย

เนื่องจากอัยการในระบบสากลจะมีอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการบังคับในตัวด้วย ทำให้ในการอำนวยความสะดวกของพนักงานอัยการ จะต้องมีความยุติธรรมเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และตามหลักศีลธรรมด้วย โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ดูแลมิให้ผู้ไม่ควรได้รับโทษต้องรับโทษ และให้ผู้ที่ควรได้รับโทษต้องมารับโทษ

2) เป็นทนายแผ่นดิน

ถือเป็นลักษณะอุดมการณ์ของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ จึงมิใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีแทนแผ่นดินหรืออีกนัยหนึ่งคือแทนประชาชน จึงมีความหมายอยู่ในตัวว่าพนักงานอัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นที่ปรึกษาหารือและรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ในคดีแพ่งหรืออาญาอีกด้วย

3) เป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอัยการมีที่มาจากอำนาจตุลาการ โดยการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องออกมาจากตุลาการ อำนาจของอัยการจึงเป็นการใช้อำนาจตุลาการอย่างหนึ่ง พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้แม้จะเห็นว่ากระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้องแต่ลักษณะของการทำงานของอัยการนั้นจะเป็นการสั่งคดีโดยการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว เป็นหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่ของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงจะต้องมีมโนธรรมกำกับอยู่ด้วยเสมอ²⁷ ทำให้พนักงานอัยการควรค้นหาความจริงอย่างเพียงพอก่อนสั่งคดี และทำคำสั่งคดีให้มีความเป็นภาวะวิสัย

พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจในการสอบสวนและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) นั้นเพราะเป็นผู้แทนอำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่อัยการ อาจเรียกว่า ตุลาการฝ่ายอัยการ ตามอำนาจตุลาการซึ่งเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าผู้ใดได้กระทำความผิดหรือไม่เพียงใด เป็นหน้าที่ตุลาการศาลที่ต้องตัดสิน แต่การที่จะพิจารณาว่าผู้ใดควรจะถูกฟ้องหรือไม่ พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตัดสินหรือชี้ขาดโดยเหตุผลตามควรแก่ความยุติธรรม โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ แม้ถึงว่าบุคคลนั้นๆ จะได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด อำนาจหน้าที่นี้เป็นหลักที่ใช้กันทั่วไปใน

²⁷ คณิศ ฅ นคร ฅ (2551). “ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ.” ใน *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. หน้า 11.

ระบบของพนักงานอัยการ²⁸ ถึงแม้ว่าอัยการจะมีลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ดังกล่าวแต่ อัยการจะต้องกระทำการในหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล มิฉะนั้น ประชาชนย่อมได้รับความเสียหายอย่างมากและอัยการอาจขาดความน่าเชื่อถือในที่สุด

พนักงานอัยการมีอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ก็มิได้เป็นอิสระเหมือนผู้พิพากษา เพราะอัยการยังคงมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น แต่อัยการก็ไม่ผูกมัดโดยคำพิพากษาของศาลและ ยังเป็นอิสระในแง่การบริหารหน่วยงาน คือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่นใดซึ่งปลอดจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร²⁹ การกีดกันอัยการมิได้ดังนั้นความเป็นกึ่งตุลาการต้องได้รับความคุ้มครองถ้า อัยการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง แต่ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จะต้องถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอกองค์กร และบุคคลภายใน องค์กรซึ่งมิได้เป็นอิสระเหมือนกับศาล³⁰

ความเป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ที่เห็นได้ชัดคือ บทบาทในการฟื้นฟูผู้กระทำผิด และส่งผู้กระทำผิดคืนสู่สังคม ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดี มากกว่าเพียงบทบาทการส่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือ ยุติคดี³¹ ซึ่งอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจที่จะชะลอการฟ้องซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่าอำนาจการชะลอการ ฟ้องนั้นเป็นส่วนของการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)³² นั่นเอง

พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่มีลักษณะพิเศษต่อการสอบสวน โดยตรงเพราะการสั่งคดีจะ มีการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อการรับโทษด้วยการกำหนดโทษด้วย จึงต้องวางตัวบน ประโยชน์สาธารณะและความไว้วางใจเชื่อถือได้ ไม่มีอคติและเหยียดเชื้อชาติ ทำให้เห็นว่าบทบาทต้อง สอดคล้องกับความยุติธรรมอย่างกระตือรือร้น³³

กล่าวโดยสรุปว่า อัยการในระบบสากลจึงมีลักษณะอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่าง กว้างขวาง เริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ มี หน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานหรือควบคุมในการสอบสวน ทำการกลั่นกรองและสั่งคดี มีอำนาจใน

²⁸ อุททิศ แสตนโกติก. (2511). "อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการ." *อัยการนิเทศ*, 30, หน้า 19-20.

²⁹ คณิต ผนคร ช เล่มเดิม. หน้า 103-105.

³⁰ มนตรี สิงหะ. (2548). "การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย." *บทบัญญัติ*, 61(2), หน้า 49-50.

³¹ Carl F. Goodman. (2008). *The Rule of Law In Japan: A Comparative Analysis*. p. 412.

³² Ibid. p. 413.

³³ Cyndi Banks. (2004). *Criminal Justice Ethics: theory and Practice*. pp. 88-89.

มาตรการบังคับและการฟ้องคดี และเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็ยังมิบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลด้วย³⁴

2.2.4 ความเป็นมาของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยแต่เดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยใช้ระบบไต่สวนเหมือนนานาประเทศในอดีต กล่าวคือ ผู้ไต่สวนเป็นผู้ดำเนินคดีและตัดสินคดีเองโดยลำพัง ไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ จึงทำให้ฐานะของผู้ถูกกล่าวหากลายเป็นกรรมในคดี ส่วนการพิจารณาความก็ใช้วิธีการรุนแรงเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหารับสารภาพ เช่น เข็ญ บีบขมับ หรือจับเข้าขื่อคา เป็นต้น ซึ่งเรียกรวมวิธีพิจารณาความนี้ว่า “จารีตนครบาล” ซึ่งสิ่งนี้หรือวิธีการนี้น่าจะมีใช่เป็นเรื่องความบังเอิญที่เกิดขึ้น แต่เป็นไปในทำนองเดียวกับในต่างประเทศ กล่าวคือระบบการดำเนินคดีอาญานั้นเองได้นำไปสู่วิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกาย และการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนในประเทศไทยก็ได้เลวร้ายจนถึงขีดสุดเมื่อวิธีพิจารณาจารีตนครบาลนี้ เกิดขึ้น³⁵

ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาที่เห็นได้ชัด เพราะนอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 แล้ว ยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาลอีกด้วย ซึ่งจากผลของการนี้ อาจกล่าวได้โดยชัดแจ้งว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนมาใช้การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาประเทศในปัจจุบัน³⁶ กล่าวคือ แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องมาให้อัยการเป็นผู้ปฏิบัติ³⁷ แทนศาลซึ่งมีหน้าที่เพียงพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่อง “การฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Public Prosecution” และ อัยการ ได้ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศไทยพร้อมกับแนวคิดเรื่อง

³⁴ ปาณิส วรศุฑุมมาลา. (2555). *ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส*. หน้า 12.

³⁵ สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2537). *การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน*. หน้า 78-79.

³⁶ อรุณี กระจ่างแสง. (2532). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา*. หน้า 60. (อ้างถึงใน สุรินทร์ ถั่วทอง ก (2525, เมษายน). “จากยกกระบัตรสู่อัยการ.” *วารสารอัยการ*, 5(52). หน้า 53-54.)

³⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์ ข (2512, กรกฎาคม). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” *อัยการนิเทศ*, 31(4). หน้า 486.

“กระทรวงยุติธรรม” (Ministry of Justice) และ “ศาลยุติธรรม” (Court of Justice) ระยะก่อตั้งของความคิดนี้เริ่มตั้งแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้จัดการแก้ไข ประเพณีการชำระความ ปี ร.ศ. 103 เป็นต้นมา และได้เป็นรูปร่างขึ้นเมื่อปี ร.ศ. 109 โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ เป็นผู้ทรงวางโครงร่างการจัดกระทรวงยุติธรรม ดังปรากฏในหนังสือ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 ตอนหนึ่งระบุว่า

ข้อ 6 กรมอัยการเป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็น โจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดิน คือ ความนกราบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวงอันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเป็นเจ้าพนักงานที่ ปรีกษากฎหมายของข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรม³⁸

จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ ต่อมาก็ได้มีวิธีพิจารณาความอาญาตามพระราชบัญญัติวิธี พิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งได้อาแบบอย่างมาจากอังกฤษ คือมีลักษณะเป็นวิธี พิจารณาความอาญาที่มีคู่ความ และลักษณะนี้ได้ตกทอดมาจนถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ในปัจจุบัน³⁹ แต่วิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยต่างจากของประเทศอังกฤษในส่วนที่ว่า อังกฤษไม่มีอัยการ⁴⁰ แต่ประเทศไทยมีอัยการซึ่งเกิดขึ้นเพราะเดิมในอดีตการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งนั้นผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดีด้วยตนเอง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยรวบรวม พยานหลักฐานต่างๆ เองแล้วนำไปฟ้องร้องต่อผู้มีอำนาจชำระคดี ต่อมามีการฟ้องคดีกันมากและการ กระทำความผิดอาญาถือว่าการทำลายความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองอันเป็นความผิดต่อมหาชนที่ รัฐจำต้องลงโทษ จึงได้ตั้งหน่วยงานรับฟ้องเพื่อทำการตรวจและเรียบเรียงฟ้องให้ราษฎรซึ่งเป็นมูล ฐานเบื้องต้นของการมี “อัยการ”⁴¹ โดยนำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มีอัยการเป็น ผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดี อันเป็นหน้าที่ของอัยการที่สมบูรณ์ตามแบบอย่าง อัยการของประเทศภาคพื้นยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท⁴² โดยเมื่อ ร.ศ. 112 อัยการในประเทศไทยจึง เป็น

³⁸ สุรินทร์ ถั่วทอง ก เล่มเดิม. หน้า 51.

³⁹ หยุด แสงอุทัย. (2483). “บันทึกเรื่องคำพิพากษาหมู่เกี่ยวกับฟ้องเคลือบคลุม.” *บทพบมติตย์*, 12. หน้า 399.

⁴⁰ คณิต ฌ นคร จ เล่มเดิม. หน้า 40.

⁴¹ ไชยยศ วิพุธานุพงษ์. (2525, เมษายน). “อัยการของเรา.” *วารสารอัยการ*, 5(52). หน้า 21.

⁴² คณิต ฌ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 20.

...ทนายความในนามของราชาธิปไตย...เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและไต่สวนหาพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปราม จับกุมผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราการให้เป็นไปตามคำพิพากษาและเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา⁴³

อัยการจึงเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อจัดการแก้ไข ส่วนบุคคล และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย⁴⁴ ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงอธิบายว่า

“...กรมอัยการว่าความแผ่นดิน คือ ว่าความที่ทำผิดต่อรัฐบาลและทำผิดต่อชุมชน”⁴⁵

ระบบอัยการของประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดินขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล โปริสสภา เช่น ศาลกองตระเวน สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งการดำเนินคดีอาญาออกเป็นสองประเภท คือ ถ้าเป็นคดีความผิดเล็กน้อยตำรวจจะเป็นผู้ฟ้องคดีเอง แต่ถ้าเป็นคดีอุกฉกรรจ์แล้วอัยการจะเป็นผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่ามีอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่อัยการไม่มีอำนาจว่าคดีในศาล โปริสสภา และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ระบบอัยการก็ได้ดำเนินควบคู่กันไปกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ⁴⁶

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ปัจจุบันแม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางตามมาตรา 28 (2) แต่ในมาตรา 32 ได้บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็น โจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้สั่งให้ผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นๆ ได้” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁴⁷ กล่าวคือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมากกว่าผู้เสียหาย เนื่องจากแนวความคิดว่า การกระทำความผิดอาญาทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือรัฐ โดยรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการกับปัญหาเหล่านี้ ซึ่งมีอัยการเป็นทนายแผ่นดินทำหน้าที่แทนรัฐ แต่แม้ว่าประเทศไทยจะถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่รัฐก็มีได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาแต่ผู้เดียว

⁴³ อรุณี กระจ่างแสง. เล่มเดิม. หน้า 61.

⁴⁴ สุข เปรุนาวิน ข (2526). “ระบบอัยการต่างประเทศ.” ใน *ระบบอัยการสากล*. หน้า 15.

⁴⁵ อรรถไกรวุฒิ, หลวง และสุข เปรุนาวิน. (2510). *ระบบอัยการและการศาลทหาร*. หน้า 1.

⁴⁶ อรุณี กระจ่างแสง. เล่มเดิม. หน้า 58.

⁴⁷ คณิต ณ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 4.

ยังคงให้อำนาจฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งมีนิติสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐจะเป็นไปในทางราบ คือ องค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กัน เห็นได้จากบทบัญญัติกฎหมายของไทยที่ให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำสืบ⁴⁸ อันถือว่าเป็น “หลักการตรวจสอบ” กล่าวคือ ในคดีอาญาเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานและศาลที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาโดยไม่มีข้อผูกมัดใดๆ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้น ยังคงเข้าใจว่า อัยการเป็นปรปักษ์กับจำเลยหรือผู้ต้องหา ซึ่งจะต้องต่อสู้กันในเชิงคดีทุกรูปแบบ โดยมีศาลวางตัวเป็นกลางอันเป็นไปในทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนของคอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่สับสนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ “หลักการตรวจสอบ” ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ⁴⁹

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้กล่าวถึงภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการไว้ในข้อ 5 กล่าวคือ “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท้าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายความแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้”

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งมีอัยการเป็นองค์กรในการดำเนินคดีที่สำคัญองค์กรหนึ่งนั้น อัยการไม่ใช่คู่แข่งกับผู้ต้องหาและจำเลย อัยการไม่ใช่คู่ความ

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175, 228, 235 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 91 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15.

⁴⁹ อรุณี กระจำแสง. เล่มเดิม. หน้า 63. (อ้างถึงใน กมลทิพย์ คดีการ. (2532). “การค้นหาความจริงในคดีอาญา: เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทย-เยอรมัน.” *วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม*, 6(1). หน้า 15-19.)

ในเนื้อหาไม่ว่าในกรณีใด⁵⁰ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอ แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี ความเป็นภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางของอัยการนี้ย่อมมีตลอดไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล⁵¹ เหตุนี้พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของจำเลยได้อีกด้วย

นอกจากภารกิจของพนักงานอัยการดังกล่าวมาแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล⁵² และบัญญัติว่าพนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล⁵³ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีอาญาของเอกชนที่เป็นผู้เสียหายดังกล่าว อาจถูกควบคุมดูแลโดยพนักงานอัยการด้วย โดยในคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัว พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดได้⁵⁴ และพนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่ให้กระทำหรือละเว้นการกระทำใดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รูปคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย⁵⁵ เห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมากกว่าผู้เสียหาย เนื่องจากแนวความคิดว่าการกระทำความผิดอาญาทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือรัฐ โดยรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินคดีอาญาแต่ผู้เดียว ยังคงให้อำนาจฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนด้วยคงบทบัญญัติข้างต้น ถือได้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐผ่านพนักงานอัยการเป็นหลัก ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายยังคงเป็นรอง

2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาและการค้นหาความจริงของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาไม่ได้เริ่มเมื่อฟ้องหรือจะฟ้อง แต่เริ่มตั้งแต่สอบสวน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลักดำเนินคดีอาญาจึงเป็นปัญหาที่ว่า เมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วพอฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงจะต้องฟ้องร้องต่อไปหรือไม่ ในต่างประเทศปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพนักงาน

⁵⁰ คณิศ ฅ นคร ญ (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน *100 ปีอัยการ*. หน้า 142.

⁵¹ แหล่งเดิม. หน้า 142-143.

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (5).

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 31.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 32.

อัยการโดยตรง ดังนั้นหลักในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน เป็นเรื่องของปัญหาอำนาจหน้าที่ที่จะเริ่มคดี ที่จะดำเนินคดีต่อไปของพนักงานอัยการ เมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ หลักการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลักคือ “หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” และ “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ”

2.4.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานถึงว่า จะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่ามีผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟังผู้ต้องหานั้นต่อไป⁵⁶

ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อคดีของพนักงานอัยการ และนอกจากนี้ยังเป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องอีกด้วย คือป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (immutabilitätsprinzip) ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้วศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการศาลก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

2.4.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

เป็นหลักการที่ตรงกันข้ามจากหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้หรืออาจยุติการสอบสวนได้เสมอ และ

⁵⁶ คณิต ฒ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 401.

เมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้อีก เพราะแนวคิดของการลงโทษได้เปลี่ยนไป จากแก้แค้นทดแทน มาเป็นการมองว่า ควรลงโทษเพื่อให้เหมาะสมกับความผิด ความชั่วของผู้กระทำผิด การแก้ไขปรับปรุง และคืนกลับสู่สังคมหรือพบว่าข้อเท็จจริงมีเหตุผลอันสมควรไม่ฟ้อง จึงมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงคดีได้ เช่น การสั่งไม่ฟ้อง และสามารถถอนฟ้องได้

การฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจนั้น หรือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่ออัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมาย อัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ในเรื่องนี้จึงมีความคิดเรื่องการชะลอการฟ้องเกิดขึ้นแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้ว ก็สามารถถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 บัญญัติทำนองว่า “การฟ้องคดีอาญาไม่ต้องดำเนินการก็ได้ หากปรากฏว่าไม่จำเป็น เมื่อคำนึง อายุ บุคลิกลักษณะ สภาพแวดล้อมผู้กระทำ โทษหนักเบา...” ส่วนการถอนฟ้อง มาตรา 257 บัญญัติทำนองว่า “...อาจยกเลิกฟ้องถอนเสียเวลาใดก็ได้ก่อนมีคำพิพากษา...”⁵⁷

สำหรับสหรัฐอเมริกา สมัยก่อนก็ต้องถือว่า ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เพราะมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับระบุให้ฟ้องคดีมีมูลโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น การบัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ต้องคอยสอดส่องดูแลว่าได้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างแท้จริง รัฐสภาของรัฐบาลกลางของสหรัฐได้ออกกฎหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดอำนาจรัฐโดยอัยการจะต้อง (Shall) ฟ้องคดีอาญาทุกคดี และระดับรัฐก็ให้ ฟ้องคดีที่มีมูลทุกคดี แต่ในทางปฏิบัติ อัยการสหรัฐฯ ไม่ได้ยึดถือการฟ้องคดีตามกฎหมาย ตรงกันข้าม กลับใช้ดุลยพินิจ ไม่ฟ้องคดีมีมูล อย่างกว้างขวางและทำสลับต่อกันมาช้านาน จนกลายเป็นประเพณี ศาลก็ได้สนับสนุนเห็นชอบอีกด้วย สหรัฐอเมริกาจึงมีวิวัฒนาการมาเป็นระบบดุลยพินิจ⁵⁸

2.4.3 รูปแบบการดำเนินคดีอาญาตามหลักกฎหมายไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเราเป็นไปตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” ถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยรัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการอย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้ผูกขาดอำนาจในการดำเนินคดีไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยมีการผ่อนคลายเป็นเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้บ้าง สำหรับ

⁵⁷ เกียรติขจร วังสวัสดิ์. (2521). “ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 10(1). หน้า 160.

⁵⁸ แหล่งเดิม. หน้า 159-162.

ประเทศไทยเรานั้นผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางมาก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 แต่ทั้งนี้ก็มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32

“เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในกระบวนการพิจารณาพนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นๆ ได้”

แสดงถึงการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยว่าเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้ว ยังแสดงถึงบทบาทของรัฐอีกด้วยว่า แม้ผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ด้วย แต่ผู้เสียหายจะทำให้ “คดีของอัยการ” กล่าวคือ “คดีของรัฐ” เสียหายไม่ได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการยังเป็นผู้รับผิดชอบที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาอยู่นั่นเอง หรือแม้ศาลเองก็จะทำให้คดีของรัฐเสียหายไม่ได้⁵⁹

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายไทย จะเห็นว่ากฎหมายไทยได้ให้อำนาจสิทธิ์เด็ดขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันขัดต่อการใช้สิทธิในการระงับคดีของผู้เสียหายได้ จึงเห็นว่าการดำเนินการดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักการผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน แต่ไม่มีลักษณะของการดำเนินคดีโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่ถือเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้⁶⁰ และระบบของไทยก็ไม่มีแนวคิดว่า ตำรวจมีฐานะเป็นประชาชนดังเช่นระบบของอังกฤษ ดังนั้นแม้ตำรวจจะมีอำนาจสอบสวนแต่ก็ไม่ได้มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง

เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีอาญาทั้งๆ ที่เห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอาญาได้ อีกทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้วกฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 35 ซึ่งแสดงว่า หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ”

ในการใช้ดุลยพินิจสั่งคดีของอัยการนั้น หากอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ไม่มีการตรวจสอบดุลยพินิจในการสั่งฟ้องดังกล่าวอีก อัยการสามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้เลย แต่หากมีคำสั่ง “ไม่ฟ้อง” กรณีนี้จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของอัยการอีก กรณีในกรุงเทพมหานครให้

⁵⁹ คณิต ฒ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 62.

⁶⁰ อุทัย อาทิเวช. (2554). คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา.

อัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ถ้าเป็นกรณีในต่างจังหวัด ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้ง ความเห็นสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณา ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวเห็นชอบด้วยกับ คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการก็ถือว่า “เด็ดขาด” แต่หากบุคคลดังกล่าวมีความเห็นแย้งกับความเห็น ของอัยการ กล่าวคือ มีความเห็นว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา กรณีดังกล่าวจะต้องส่งสำนวน ไปยังอัยการ สูงสุดเพื่อชี้ขาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

ดังนั้น องค์กรต่างๆ ทุกองค์กร ได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจต่างก็มีหน้าที่ร่วมกัน ค้นหาความจริง และอำนวยความยุติธรรม ไม่อาจเป็นคู่ความกับประชาชนของรัฐได้ จะต้องมีความ กระตือรือร้น (Active) และมีความเป็นภาวะวิสัย ศาลเป็นผู้ถามคำพยานและค้นหาความจริง จนกระทั่งพอใจ ไม่ผูกมัดกับแบบหรือคำร้องของผู้ใด ซึ่งการค้นหาความจริงในเนื้อหา

2.4.4 การสอบสวน

โดยหลักแล้วพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ จะเข้าไปรับผิดชอบคดีอาญาตั้งแต่ต้น โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและมีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่เครื่องมือของพนักงานอัยการในการสอบสวนตามที่พนักงานอัยการมอบหมาย การสอบสวน ที่มีลักษณะเช่นนี้การค้นหาความจริงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันและถูกต้องตามหลักกฎหมาย ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย

ประเทศที่อัยการมีอำนาจสอบสวนอย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนนี้มี มากมาย เช่น สหรัฐอเมริกา เบลเยียม สวิตส ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สเปน กรีซ ญี่ปุ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ มีการแบ่งการสอบสวน ออกเป็น 2 ขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกเป็นอำนาจของตำรวจและอัยการ ส่วนอีกขั้นตอนหนึ่งจะมีผู้ พิพากษาไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการ⁶¹

“การสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้นิยามไว้ว่า

“การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลาย อื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

ดังนั้น การสอบสวนครอบคลุมเนื้อหาสาระ 2 ประการ คือ

- 1) การรวบรวมพยานหลักฐาน (ตามมาตรา 98 (1), 129, 131, 226) และ
- 2) การใช้มาตรการบังคับ (ตามมาตรา 52, 87 เป็นต้น)

⁶¹ โทเม็น ภัทรภรณ์ ก เล่มเดิม. หน้า 2-3.

การสอบสวนคดีอาญา จะใช้ “หลักการตรวจสอบ” ในประเทศไทยจะเป็นการกระทำโดยพนักงานสอบสวน เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้น ตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะ “รวบรวมพยานหลักฐาน” และ “การใช้มาตรการบังคับ” และทำการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง และในการตรวจพิจารณาคดีของพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป ดังนั้น ตามกฎหมาย พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือมีอำนาจสอบสวนด้วยเพียงแต่ความแตกต่างของทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการคือพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการเริ่มคดี รวบรวมพยานหลักฐานและใช้มาตรการบังคับ แต่พนักงานอัยการไม่มีหน้าที่เริ่มคดีและอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ แต่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดี⁶²

2.4.5 การสอบสวนค้นหาความจริงกับความเป็นภาวะวิสัย

โดยทั่วไปพนักงานอัยการเป็นทั้งผู้รักษากฎหมาย เป็นทนายของแผ่นดิน และยังเป็นผู้ใช้อำนาจที่เป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจสั่งคดีจะเป็นการชี้ขาดในเบื้องต้นต่อผู้ต้องหาว่ากระทำผิดหรือไม่และจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งจะเห็นว่าสามารถกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้ จึงต้องดำเนินคดีด้วยความรอบคอบและเที่ยงธรรมและมีความเป็นภาวะวิสัย เพราะบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายรวมทั้งบทบาทอำนวยความยุติธรรม โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็วโปร่งใส สามารถตรวจสอบและมีเหตุผลอธิบายทุกขั้นตอน จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ไม่นิ่งเฉยเพิกเฉย โดยไม่ถือว่าเป็นคู่ความกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำว่า “ภาวะวิสัย” หรือ Objectivity (n.) แปลตามพจนานุกรมคือ การไม่เอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง⁶³

Objectivity (n.) การยึดถือวัตถุภาวะวิสัย ข้อเท็จจริงภายนอก หรือความเป็นรูปธรรม⁶⁴

แต่ภาวะวิสัย ตามความหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในทางวิธีพิจารณาความอาญานั้น มิได้หมายถึง ความเป็นกลางอย่างกรรมการผู้ตัดสินกีฬา แต่จะหมายถึง การสามารถอธิบายได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้กระทำไปไม่ว่าจะเป็นการรวบรวม

⁶² คณิต ฒ นคร ฒ เล่มเดิม. หน้า 107-108.

⁶³ Longdo Dict. *Objectivity*. สืบค้นวันที่ 2 พฤษภาคม 2555, จาก <http://dict.longdo.com/search/>

Objectivity.

⁶⁴ แหล่งเดิม.

พยานการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งมีได้ใช้ดุลพินิจไปตามอำเภอใจ เป็นต้น ต้องมีเหตุผลที่อธิบายได้ ออกมาเป็นรูปธรรม โดยการค้นหาความจริงและรวบรวมหลักฐานที่เพียงพอ จะทำให้การสั่งคดี หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นมาตรฐานที่ตรวจสอบได้ ความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) จะเป็นเกราะ ค้ำกันตัวพนักงานอัยการเอง ว่าในภายหลังจากใช้ดุลพินิจไปแล้วจะไม่ถูกดำเนินคดีนั้นภายหลังได้ ด้วย จะทำให้ประชาชนไว้วางใจในการทำหน้าที่ขององค์กรรัฐ ดังนั้น การทำงานให้เกิดเป็นภาวะ วิสัยจะต้องอาศัยทั้งความเป็นกลางและการทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐกับคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนรวมเข้าด้วยกัน⁶⁵

ดังปรากฏในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 69 (การสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมี ความเห็นหรือคำสั่ง)

“ก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ ความแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้ส่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามตามรูปคดี

ในคดีที่แม้จะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรพิจารณาพยานหลักฐาน ให้แน่ชัดเสียก่อนตามนัยแห่งวรรคหนึ่ง”

ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีบทบาทในการค้นหาความจริงตาม หลักการตรวจสอบซึ่งเป็นหลักในการอำนวยความสะดวกที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ⁶⁶

ปัจจุบันมีระบบการตรวจสอบความจริง 2 ชั้น คือ ชั้นเจ้าพนักงานอัยการ ทำหน้าที่ ตรวจสอบความจริงแท้ และต่อไปจึงนำไปสู่การพิจารณาในชั้นศาลเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งความจริง ที่ได้เมื่อไปถึงศาลน่าจะถูกต้องและแม่นยำที่สุด เพราะ โดยภาวะวิสัยของพนักงานอัยการเป็น ผู้รับผิดชอบเป็นด่านแรกที่จะต้องทำการสอบสวนให้กระจ่างชัดที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และพนักงาน อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ย่อมปราศจากอิทธิพลภายนอกมาบังคับหรือกระทบต่อความอิสระ ของอัยการดังนั้นพนักงานอัยการจะต้องค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำ ผิดให้สมบูรณ์มาแล้วก่อนสั่งคดี หากยังมีความไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการจึงอาศัยอำนาจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เพื่อสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานคนใดมา เพื่อซักถาม ซึ่งแยกพิจารณาได้ตามข้อ 1) ข้อ 2) และข้อ 3) ดังนี้

1) การค้นหาความจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด

ในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่

⁶⁵ คณิต ณ นคร ณ เล่มเดิม. หน้า 68-73.

⁶⁶ คณิต ณ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 450.

สามารถทำได้ เพื่อประสงค์ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

และมาตรา 138 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนหรือส่งประเด็นไปสอบสวน เพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤตินั้นเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งเพื่อพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์เกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาทั้งปวงที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ เมื่อพิจารณามาตรา 131 ประกอบมาตรา 138 แล้วจะพบว่า การรวบรวมข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นประโยชน์ในแง่เหตุบรรเทาโทษเพื่อประกอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้หรือ มิฉะนั้นก็สามารถประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลได้อีกด้วย⁶⁷ จึงเกิดหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐาน 3 ชนิดด้วยกันคือ

- (1) พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา หรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
- (2) พยานหลักฐานที่เป็นผลดีหรือประโยชน์แก่ผู้ต้องหา
- (3) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา

ดังนั้น ในตอนต่อมาเมื่อมาอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือมีอำนาจสอบสวนด้วยโดยการค้นหาความจริงว่าผู้ต้องหาผิดหรือบริสุทธิ์ โดยผ่านมาตรา 143 หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพิ่มเติม เพื่อส่งต่อไป จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่สำคัญ จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ความจริงกระจ่างชัดเจนก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล

2) การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

และประกอบกับมาตรา 98 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใดๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย”

⁶⁷ แหล่งเดิม. หน้า 432.

เมื่ออยู่ในตอนของพนักงานอัยการย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือมีอำนาจสอบสวนด้วยโดยการค้นหาความจริงว่า ผู้ต้องหาผิดหรือบริสุทธิ์ โดยผ่านมาตรา 143 ด้วยเช่นกัน

3) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยตรงในกรณีพิเศษ

(1) กรณีที่อัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนตามมาตรา 20 อัยการของไทยมีบทบาทและความรับผิดชอบ ในการดำเนินคดีของรัฐค่อนข้างจำกัด แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นในคดีความผิดมิโทษ ตามกฎหมายไทย ที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ แต่เนื่องจากที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือวิธีการใดๆ กำหนดหน้าที่ที่อัยการสูงสุดในเรื่องนี้ไว้ให้ชัดเจน ทำให้ทางปฏิบัติอัยการสูงสุดไม่อาจเข้าทำหน้าที่ ในฐานะพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบด้วยตนเอง หรือเข้าไปมีส่วนกำกับควบคุมการสอบสวนคดีประเภทนี้ ให้เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด จำเป็นต้องมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนดำเนินคดีเหมือนเช่นความผิดอาญาทั่วไป นับเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง⁶⁸

(2) กรณีที่พนักงานอัยการเข้าสอบสวนเกี่ยวกับคดีพิเศษ ซึ่ง พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 ในกรณีที่ (คณะกรรมการคดีพิเศษ) กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณีก็ได้ ซึ่งกรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามา มีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนทางการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐานนอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับกับบุคคล โดยการขอหมายค้นหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมายด้วย⁶⁹

⁶⁸ ชัยรัตน์ วรรณิการ์. (2539). *อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร*. หน้า 121.

⁶⁹ ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547, ข้อ 3 และ ข้อ 6.

จากการพิจารณาตามข้อ 1) ข้อ 2) และ ข้อ 3) ประกอบกันจะพบว่า การสอบสวนของพนักงานสอบสวนจะต้องมีความเป็นภาวะวิสัย ซึ่งมีใช้การกระทำครั้งๆ กลางๆ⁷⁰ และพนักงานอัยการก็มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน หรือแม้แต่ในการตรวจสอบค้นหาความจริงให้กระจ่างของพนักงานอัยการในเวลาต่อมาที่เช่นเดียวกัน พนักงานอัยการจะต้องกระทำอย่างที่สุดที่จะให้ความจริงกระจ่างถ้าหากการทำความจริงของพนักงานสอบสวนยังไม่ชัดเจนและตามด้วยการให้หลักประกันในความถูกต้อง เป็นธรรมในคดีแก่ผู้ต้องหา อีกทั้งจะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ทำให้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีอย่างละเอียดรอบคอบและมีความเป็นภาวะวิสัยที่สุด เพื่อรักษาทั้งประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ด้วยเหตุนี้ ในชั้นต่อมาของพนักงานอัยการจึงต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวน 4 ประการ คือ⁷¹

- 1) รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) รับผิดชอบในความชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- 3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- 4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ด้วยการที่พนักงานอัยการต้องมีความรอบคอบ ความมีภาวะวิสัย (Objectivity) ซึ่งมีใช้แต่เพียงในชั้นของพนักงานสอบสวนเท่านั้น แม้จะไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับและริเริ่มคดี แต่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเช่นตามมาตรา 98 (1) มาตรา 131 และมาตรา 138 ก่อนที่จะสั่งคดี หากพบว่าสำนวนคดียังไม่มีความชัดเจนและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ วิธีการที่พนักงานอัยการจะค้นหาความจริงได้เพิ่มเติมได้ คือผ่านประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อให้แน่ใจว่ามีผู้นำตัวผู้บริสุทธิ์เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม

มีข้อน่าสังเกตว่า การสั่งคดีของอัยการจะทำให้กระทบต่อสถานะของบุคคลทันที เพราะว่าการสั่งฟ้องก็เท่ากับว่าเป็นการชี้ขาดว่าผิดตามข้อกล่าวหา ทำให้บุคคลต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรม และภายใต้มาตรการบังคับทางอาญาได้ ดังนั้นพนักงานอัยการต้องค้นหาความจริงอย่างพอเพียงก่อนสั่งคดีไปโดยความเป็นภาวะวิสัยด้วย

อย่างไรก็ตามอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ การสั่งไม่ฟ้องจะต้องถูกตรวจสอบตาม มาตรา 145 และมาตรา 147 แต่ถ้าเป็นอำนาจตุลาการนั้นเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วก็จะไม่ถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่น

⁷⁰ คณิศ ฅ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 109.

⁷¹ แหล่งเดิม. หน้า 99-110.

นอกจากศาลที่สูงกว่า⁷² ส่วนกระบวนการตรวจสอบคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ ก็ได้แก่การไต่สวนมูลฟ้องโดยศาลนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปว่า กระบวนการชั้นก่อนฟ้องคดี ซึ่งสั่งฟ้องไปโดยความมีภาวะวิสัยแล้ว เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แทบจะเป็นที่แน่นอนหรือหมดยุติในความสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ ซึ่งในชั้นนี้แทบจะเป็นที่แน่นอนว่าจำเลยกระทำผิดจริงจึงได้นำตัวบุคคลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล และพิจารณาโทษต่อไป ดังนั้นกลไกการค้นหาความจริงที่สำคัญคือหน้าที่ของพนักงานอัยการในการทำความจริงให้กระจ่าง ตามหลักการตรวจสอบของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้มีการกำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไว้ดังต่อไปนี้⁷³ คือ

1. ทำหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมปราศจากการเลือกปฏิบัติในด้านการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศ หรืออื่นๆ
2. รักษาเรื่องราวที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ไว้เป็นความลับ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นความต้องการของศาลที่ต้องการให้เปิดเผย
3. คู่สมรณะประโยชน์สาธารณะด้วยการปฏิบัติตามภาวะวิสัย และยืนอยู่ระหว่างในการรักษาผลประโยชน์ทั้งของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม และยังคงใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวของกับคดีที่เป็นผลดี และเป็นผลร้ายต่อผู้ต้องหา
4. พิจารณาด้านที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อด้วย และต้องมั่นใจว่าเหยื่อ ต้องได้รับการบอกเล่าถึงสิทธิของเขา ตามที่มีในประกาศหลักเกณฑ์ความยุติธรรมพื้นฐานสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและเหยื่อจากการฉ้อฉลอำนาจ (Declaration of basic Principle of Justice for Victims of Crime and abuse of power)

สมัชชาอัยการโลก ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของอัยการในเรื่องบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ดังต่อไปนี้

1. อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความเป็นธรรม มั่นคงและรวดเร็ว
2. อัยการพึงมีบทบาทในการดำเนินคดีเชิงรุกดังต่อไปนี้

⁷² มนตรี สิงหะ. เล่มเดิม. หน้า 49-50.

⁷³ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 29-37.

(ก) ในกรณีที่ตามกฎหมายหรือในทางปฏิบัติได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนความผิดทางอาญา หรือใช้อำนาจดังกล่าวต่อพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนอัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามภาวะวิสัย ด้วยความเป็นธรรม หรือด้วยความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ

(ข) ในการควบคุมดูแลการสืบสวนความผิดทางอาญา อัยการต้องทำให้มั่นใจได้ว่าพนักงานสืบสวนสอบสวนให้ความเคารพต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการให้คำแนะนำ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางปราศจากฉันทาคติ

(ค) ในการฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการพึงดำเนินคดีเฉพาะแต่ในกรณีที่คดีที่มีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักน่าเชื่อถืออันสมควรเชื่อว่าน่าเชื่อถือและรับฟังได้ และจะไม่ดำเนินคดีต่อไปโดยปราศจากพยานหลักฐาน ในระหว่างกระบวนการพิจารณาจะต้องดำเนินคดีด้วยความเด็ดขาดแต่เป็นธรรมแก่จำเลยและไม่ดำเนินคดีนอกเหนือไปจากสิ่งที่พิสูจน์ได้โดยพยานหลักฐาน

3. นอกจากนั้นพนักงานอัยการจักต้องเก็บรักษาความลับในวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศของตนหรือตามข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรมและจักต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และความกังวลที่อาจเกิดขึ้นได้ของผู้เสียหายหรือพยาน ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเขาได้รับหรืออาจจะได้รับการกระทบกระเทือน และจักต้องพยายามทำให้แน่ใจว่าผู้เสียหายและพยานได้รับรู้ถึงสิทธิต่างๆของตนแล้ว

จักต้องพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าคู่ความที่แพ้คดีได้รับรู้ถึงสิทธิที่จะขอพึ่งอำนาจศาลสูงตราบเท่าที่จะเป็นไปได้

จักต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยด้วยการให้ความร่วมมือแก่ศาลและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

จักต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นผลร้ายและที่เป็นประโยชน์แก่จำเลยทันทีเท่าที่จะทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

จักต้องตรวจสอบพยานหลักฐานที่เสนอมาเพื่อให้อันใจว่าพยานหลักฐานเหล่านี้ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จักต้องปฏิเสธที่จะนำสืบพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจได้มาด้วยวิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อาจถือว่าการบังคับขู่เข็ญหรือการทรมานผู้ต้องหา

จักต้องพิจารณาตามที่เห็นควรเพื่อผ่อนปรนในการฟ้องร้องคดีอาญา ระงับกระบวนการพิจารณาใดๆ อย่างมีเงื่อนไขหรือปราศจากเงื่อนไข หรือปรับเปลี่ยนคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับจำเลยที่เป็นเด็ก ให้แตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กันอย่างเป็นทางการทั่วไป ทั้งนี้ด้วยการคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตามความเหมาะสม

จากหลักการดังกล่าว ซึ่งองค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้และบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งสมาคมอัยการโลกได้กำหนดไว้แล้ว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการไทยแล้ว จะเห็นว่าอัยการไทยควรมีการปรับปรุงบทบาทในการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับอัยการในระบบสากล โดยสำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำระเบียบการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้ในสากล ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกมาตรฐานหลักการอันเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศด้วยกัน ตามที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญานั้นเหมาะสมและมีความเป็นอิสระ อีกทั้งเพื่อพัฒนาความเป็นมาตรฐานของอัยการไทยให้ดียิ่งขึ้นไป

2.5 บทบาทของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรม

“พนักงานอัยการ” เป็นผู้ที่มิบทบาทอันสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ซึ่งมีองค์กรหลายหน่วยในการปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และทนายความ พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้อำนวยความยุติธรรม (The Administration of Justice) ในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา รวมถึงการดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่กึ่งกลางระหว่างพนักงานสอบสวนและศาล โดยเหตุนี้ จึงมีผู้เปรียบว่า พนักงานอัยการเปรียบเสมือนผู้คุมจุดยุทธศาสตร์ (Hold a strategic position) ในทางคดี เพราะคดีทั้งหมดจะต้องผ่านมาจากพนักงานอัยการ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา⁷⁴

2.5.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลคดี

การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ มักมีทัศนคติของการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime Prevention) มากกว่าจะมีแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหาในคดี (Due Process) ดังนั้น เพื่อมิให้สิทธิของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในขั้นตอนก่อนฟ้อง (Pre trial Stage) รวมทั้งเพื่อการตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีอย่างมีประสิทธิภาพ และมีภาวะวิสัย พนักงานอัยการจึงควรเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลคดีและถ่วงดุลอำนาจระหว่างหน่วยงานอันจะยังผลให้เกิดความชัดเจนในการใช้กลไกทางกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่

⁷⁴ George F. Cole. (1979). *The American System of Criminal Justice*. p. 270.

ของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานตำรวจให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) อันนำไปสู่การตรวจสอบอำนาจรัฐ (Accountability) อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁵ ซึ่งตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท⁷⁶ คือ

1) การถ่วงดุลกันเองภายในองค์กรของตนเอง เช่น การควบคุมกันตามสายการบังคับบัญชา หรือในรูปแบบของคณะกรรมการ เป็นต้น

2) การถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วยกัน เช่น การถ่วงดุลกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระหว่างพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ พนักงานปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาล เป็นต้น

3) การถ่วงดุลโดยประชาชน หรือสาธารณชน เช่นการไต่สวนสาธารณะคณะกรรมการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือการใช้ระบบรัฐสภา เป็นต้น

ทั้งนี้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจชั้นเจ้าพนักงานเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้โน้มเอียงในทางใดทางหนึ่งมากเกินไป มีกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไว้ ดังต่อไปนี้⁷⁷

(1) การตรวจสอบการจับของพนักงานตำรวจ การจับเป็นการกระทำขั้นต้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว ซึ่งถือว่าเป็นเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองไว้ ทั้งนี้ตามมาตรา 66 และ 78 สำหรับกรณีการจับกุมว่าจะต้องมีหมายซึ่งออกโดยศาลเป็นผู้พิจารณาในการออกหมายดังกล่าว และเหตุยกเว้นในกรณีการจับโดยไม่มีหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวมิใช่เรื่องของพนักงานอัยการในการตรวจสอบ หากแต่เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรศาล ซึ่งการจะดำเนินการจับกุมตัวบุคคลดังกล่าวจะต้องกระทำไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและมีความโปร่งใส อันเป็นการแสดงให้เห็นมาตรการใช้กำลังจะต้องเป็นข้อยกเว้นในการจับของเจ้าพนักงานตามความเหมาะสมของสถานการณ์⁷⁸

(2) การตรวจสอบควบคุมตัวผู้ต้องหาระหว่างคดี ซึ่งเป็นการควบคุมโดยพนักงานสอบสวนและการขังโดยศาลในระหว่างการดำเนินคดี เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ตามประมวล

⁷⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2551, กันยายน). “การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” *บทบัญญัติ*, 64(3). หน้า 12-14.

⁷⁶ ชาญ วัฒนธรรม. (2549). *การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145*. หน้า 52-70.

⁷⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 19-40.

⁷⁸ แหล่งเดิม. หน้า 22.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการควบคุมผู้ถูกจับเพียง 48 ชั่วโมง และสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับเมื่อควบคุมครบกำหนดระยะเวลาได้ เพื่อให้สามารถทำการสอบสวนได้อย่างต่อเนื่องและป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องหาและเพื่อเป็นการประกันการบังคับโทษ⁷⁹ แต่ในมาตรา 90 กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยตัวบุคคลนั้น เมื่อตรวจพบว่าถูกควบคุมหรือขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(3) การสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 และ 142 เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าควรฟ้องต่อศาลหรือไม่ ในขณะเดียวกันก็บัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาโดยมิได้มีการสอบสวนก่อน ตามมาตรา 120 ตลอดจนให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือหากพนักงานอัยการต้องการสอบสวนเพื่อความแน่ใจว่าพยานในคดีให้การตามความเป็นจริงหรือไม่ หรือต้องการสอบว่าพนักงานสอบสวนจดคำให้การของพยานตรงกับที่พยานให้การหรือไม่ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ ตามมาตรา 143⁸⁰

(4) การชันสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 ในกรณีวิสามัญฆาตกรรม ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่หรือในระหว่างความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยกฎหมายได้ กำหนดให้พนักงานอัยการ ร่วมกับพนักงานสอบสวน แพทย์และฝ่ายปกครอง เข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

(5) เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้

ก. ถ้าในกรุงเทพมหานคร ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีได้รับสำนวน

⁷⁹ คณิต ฒ นคร ฎ (2549). รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. หน้า 30.

⁸⁰ ชาญ วัฒนธรรม. เล่มเดิม. หน้า 54.

การสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวตามข้างต้นแล้ว ก็จะสั่งหรือมีความเห็นดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งเมื่อให้ความเห็นชอบแล้วถือว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นที่ยุติ คือถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง
2. มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งกรณีนี้จะต้องส่งสำนวนพร้อมการสอบสวนพร้อมกับความเห็นแย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด⁸¹

2.5.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการป้องกันอิทธิพลภายนอกจากการแทรกแซงคดี

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ออกบังคับใช้ ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางแพ่งหรือในส่วนแพ่ง ซึ่งถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่ง การกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (Abuse of Power) หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (Ultra vires) หรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือแม้แต่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (Unreasonable use of power) พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายว่าการดำเนินคดีอาญามาตั้งแต่ต้นนั้นได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นอำนาจตรวจสอบกระบวนการดำเนินคดีอาญา (check and balance) ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (criminal procedure due process of Law)

ทั้งนี้ในความเป็นจริง คงต้องยอมรับกันว่าในสังคมไทยมีคดีอาญาเป็นจำนวนมากหรือยังไม่มีคดีอาญาเกิดขึ้นเลย แต่มีการกล่าวหาให้เป็นคดีอาญา มีการยึดข้อหา ซึ่งก็ไม่ได้ถือว่าเป็นคดีอาญาที่เกิดขึ้น บางคดีอาจมีการกลั่นแกล้งกัน ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมืองโดยหาทางทำให้เป็นคดีอาญาหรือดำเนินคดีอาญา สร้างเรื่องให้เป็นคดีอาญา และมีการสอบสวน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สร้างพยานหลักฐานเท็จ หรือจับผิดตัว หรือที่เรียกกันว่าจับแพะมาดำเนินคดีแทนเพราะหาตัวผู้กระทำความผิดแท้จริงไม่ได้ ผู้บริสุทธิ์จำนวนมากทำไต่ถูกดำเนินคดีในศาล ดังเช่นการสอบสวนคดีเชอริแอน ดันแคน ที่ต่อมาภายหลังพบว่าตำรวจมีพฤติกรรมอย่างไรในการสอบสวนที่ถือว่าผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ตั้งแต่พฤติกรรมการจับ การแต่งข้อหา พฤติกรรมการซ้อมผู้ต้องหา การปั้นแต่งพยาน พฤติกรรมการทุจริตโดยรับสินบน ที่สร้างความตื่นตัวต่อประชาชนจนมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองผู้บริสุทธิ์ หลังจากมีการรื้อฟื้นคดีจนเรื่องปรากฏความจริงว่าผู้ที่ได้รับโทษในคดีนี้เป็นเพียง

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

แพะรับบาปที่ต้องได้รับผลกระทบที่ตนเองไม่ได้ก่อ จนครอบครัวต้องแตกสลายและยังได้รับผลกระทบอีกมากมายจนเกินเยียวยา

ทั้งนี้ สำหรับข้อเท็จจริงระหว่างการสืบพยานในคดีเซอร์เียน ดันแคน พนักงานสอบสวนกองปราบปรามมีหนังสือแจ้งพนักงานอัยการว่าผู้ที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องไว้นั้นไม่ใช่จำเลยตัวจริง และว่าพนักงานสอบสวนกองปราบกำลังสอบสวนหาตัวจริงอยู่ ขอให้พนักงานอัยการถอนฟ้องจำเลยที่ได้ยื่นฟ้องไว้แล้วนั้นเสีย พนักงานอัยการไม่ถอนฟ้องและดำเนินคดีต่อไปในที่สุดศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลย จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกาต่อมาศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งหมด ซึ่งเฉพาะกรณีในคดีนี้ พนักงานสอบสวนท้องที่กับพนักงานสอบสวนกองปราบปรามไม่ได้ร่วมมือกันทำการสอบสวนให้เป็นคดีเดียว แต่กลับกลายเป็นต่างฝ่ายต่างทำคดี ทั้งที่อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวถ้าพนักงานสอบสวนทั้งสองหน่วยงานร่วมกันทำงานและเห็นฟ้องต้องกันว่าจำเลยในคดีที่กำลังถูกดำเนินคดีอยู่นั้นไม่ใช่ผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานยืนยันเช่นนั้น พนักงานอัยการก็ย่อมจะมีเหตุผลในการถอนฟ้อง

หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ตามทฤษฎีเป็นการใช้อำนาจตุลาการซึ่งจะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการประกอบด้วย

1) การใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดี เนื่องจากอัยการไม่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร หลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรององค์กรอัยการไว้ในมาตรา 255 และวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

โดยหลักการแล้วความเป็นอิสระของอัยการ ไม่ได้หมายความว่า อัยการจะมีอิสระอย่างผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของอัยการเป็นความอิสระในฐานะหน่วยงาน กล่าวคือจะต้องไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง อัยการจะต้องฟังคำบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่อัยการจะต้องไม่ผูกมัดโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งการไม่ผูกมัดตามคำพิพากษาของศาลนี้สืบเนื่องมาจากการแบ่งแยกหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา⁸²

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการจะต้องเป็นอิสระจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันหรือจากการเมือง รัฐบาลจะต้องไม่สามารถใช้อำนาจการบังคับบัญชาและการควบคุมองค์กรอัยการได้ ดังเช่น ศาลและองค์กรอิสระอื่นๆอันเป็นหลักประกันให้แก่สังคมในการที่จะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม โดยจะต้องไม่มีความหวั่นเกรงจากการใช้อิทธิพลหรืออำนาจใดๆ

⁸² คณิต ฒ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 22.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของประเทศไทยต้องคุ้มครองและให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไว้ก็เพราะคำสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นมีความผูกพันกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม และการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินและของสาธารณชน การที่อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาย่อมมีความสำคัญอย่างสูงต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาและคุ้มครองสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะผู้ต้องหานั้นหากอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งที่คดีควรจะต้องสั่งฟ้อง ก็มีผลทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ และมีผลให้ผู้เสียหายเปิดความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ผู้ก่อความเสียหายแก่เขาและบุคคลในครอบครัวไม่ถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมของรัฐ และทำให้เขาไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งตามกฎหมายจากผู้กระทำผิดในที่สุดจะไม่เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐซึ่งเป็นผลเสียหายในทางปกครอง รวมทั้งอาจมีการใช้วิธีการแก้แค้นทดแทนกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ก็จะมีผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

ในทางตรงกันข้าม หากผู้ต้องหาถูกอัยการสั่งฟ้องทั้งที่เขาเป็นผู้บริสุทธิ์ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรงต่อบุคคลนั้นเพราะเขาจะต้องตกเป็นจำเลย ต้องถูกขังระหว่างการดำเนินคดีในศาลซึ่งอาจใช้เวลานานหลายปี บางคดีอาจถึงสิบปีกว่าคดีจะถึงที่สุดกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง เว้นแต่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว (ประกันตัว) ผลกระทบในทางเศรษฐกิจและสังคมก็คือต้องถูกออกจากงานขาดรายได้มาเลี้ยงดูครอบครัวตามปกติ เสื่อมเสียชื่อเสียงและสถานะทางสังคม กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่รัฐก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยระหว่างการดำเนินคดี เช่น การพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ทำให้ไม่ได้รับเงินเดือนและสูญเสียความก้าวหน้าทางราชการ แม้ในที่สุดศาลจะพิพากษายกฟ้องซึ่งมีผลทางกฎหมายว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่เขาก็ได้สูญเสียทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตไปแล้ว ปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดไว้ให้รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แต่มีจำนวนไม่มากนักและไม่สามารถนำมาลบล้างความเสียหายเหตุที่เกิดขึ้นแก่ผู้นั้นตลอดจนบุคคลในครอบครัวได้

ดังนั้น การสังคดีของอัยการไม่ว่าการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตลอดจนการอุทธรณ์ฎีกาจึงมีความสำคัญอย่างสูงต่อผู้เสียหายต่อผู้ต้องหาต่อรัฐและสังคม รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสังคดีของอัยการไว้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมไม่ถูกแทรกแซง กดดัน ข่มขู่ ขัดขวางหรือคุกคาม ทั้งจากฝ่ายการเมืองหรือจากฝ่ายใด เช่น ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ต้องหา การกดดัน จากกระแสสังคม รวมทั้งจากผู้บังคับบัญชาของอัยการ

2.5.3 บทบาทและความรับผิดชอบในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

เนื่องจากกระบวนการในการตรวจสอบความจริงในชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานคือพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงต้องทราบหรืออยู่ในวิสัยที่จะทราบการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจได้ ด้วยเหตุที่พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องมีความเป็นกลาง และต้องมีความเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการมี 4 ประการ คือ

- 1) ความรับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) ความรับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- 3) ความรับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- 4) ความรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมมีหลักการและรวดเร็ว จะต้องเคารพและปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์และสิทธิมนุษยชน โดยปราศจากความลำเอียง และละเว้นจากการเลือกปฏิบัติในทุกกรณี พร้อมทั้งปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักภาวะวิสัยและการรักษาความลับในงานต่างๆ ของตน เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือจะต้องเปิดเผยเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือศรัทธา (Trust) มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เพราะหากประชาชนไม่เชื่อถือศรัทธาในประสิทธิภาพ (effectiveness) และความเป็นธรรม (fairness) ของกระบวนการยุติธรรม ประชาชนก็ย่อมจะไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าวสาร หรือเป็นพยานในคดี ถ้าเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็อาจหาวิธีแก้แค้นกันเอง หรือหากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไม่เชื่อถือศรัทธากัน ก็ย่อมจะไม่มี การร่วมมือประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่

บทที่ 3

บทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

การดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศนั้น มีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ซึ่งแต่ละระบบกฎหมายนั้นอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างกันไปซึ่งประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)¹ หน่วยงานศาลและอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) มีรัฐมนตรียุติธรรม (Justice Minister) เป็นผู้บริหารสูงสุด องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) ในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีอัยการและอัยการของประเทศฝรั่งเศสนี้เองได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา โดยอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน การให้อัยการเท่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น ก็ให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ทั้งการรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษและการสอบสวน

ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นหลัก โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้แม้ตนจะไม่มีส่วนได้เสีย โดยถือว่ากระทำในนามของแผ่นดิน (Popular Prosecution) หน่วยงานศาลและอัยการหาได้สังกัดอยู่ในที่เดียวกันไม่ กล่าวคือศาลแยกตัวออกไปเป็นอิสระ อัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมี Attorney General เป็นผู้บริหารสูงสุด มีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบการถามค้าน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต่อสู้แข่งขัน (Competition Doctrine) ระบบอัยการในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น มีประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐานให้ประเทศอื่นๆ นำไปใช้ปรับปรุงระบบกฎหมายของตนเอง ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพัฒนาเป็นกฎหมายระบบเอง โกลอเมริกา ในประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายให้อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยตำรวจซึ่งเป็น

¹ คณิต ฅ นคร ฎ (2524). วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง. หน้า 53.

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดี และมีผู้พิพากษาท้องถิ่นช่วยควบคุมและกำกับดูแล

3.1 บทบาทของพนักงานอัยการในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์

3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งเกิดจากแนวความคิดที่ว่า “ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี เอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย”² แนวความคิดดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ (Active Role) การค้นหาความจริงในคดีจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อกำหนดที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการนำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา นั้น มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี และโดยที่การสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดอาญานั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะ จึงให้มีองค์กรอัยการรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสององค์กรดังกล่าวต่างมีอิสระจากกัน ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีซึ่งจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากฐานะการเป็นกรรมในคดี (Object of Right) และมีฐานะเป็นประธานในคดี (Subject of Right)³ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนมาใช้ระบบกล่าวหา มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ

เดิมทีเดียวนั้นประเทศฝรั่งเศสได้พยายามนำเอาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาของประเทศอังกฤษมาใช้โดยให้มีระบบลูกขุน แต่ต่อมาเมื่อระบบดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้ผล จึงจัดให้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องโดยเด็ดขาด และได้ก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความสะดวกของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล กล่าวคือรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง มีบทบาทในการค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the

² อรรถ ไกวัลที, หลวง และสุข เปรุณาวิน. เล่มเดิม. หน้า 34.

³ คณิต ณ นคร ช. เล่มเดิม. หน้า 55-57.

King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร⁴

สำหรับบทบาทของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการ (Le ministère public) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และปอร์ตาลี (Portalis) ผู้ร่างโค้ตงโปเลียนถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมายเป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึงพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณกคดี เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้ายเป็น ผู้พิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล⁵

อัยการฝรั่งเศสมีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา มีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตำแหน่งหน้าที่อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ แต่อัยการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษา กล่าวคือ

1) อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในภาคพื้นยุโรปประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่จัดให้มีอัยการ แต่อัยการของฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ หากแต่เป็นทนายของกษัตริย์ (Procureur du Roi) ที่มีอยู่เดิมมาเป็นอัยการ และโดยที่ Procureur du Roi ในสมัยนั้น ถือว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหาร จึงอาจเป็นเพราะเหตุที่ในฝรั่งเศสเห็นว่าพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร จึงไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่มีอำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการแต่อัยการจะมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่ตั้งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้ว อธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการ ในทางตรงกันข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้

2) อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อัยการในประเทศฝรั่งเศสเมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้วก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้นเมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่าก็ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลนั้น การกระทำต่าง ๆ ของอัยการที่ประจำอยู่ศาลเดียวกัน ถือว่ากระทำในนามของคณะอัยการ

⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2540, มกราคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” *วารสารกฎหมาย*, 17(1).

หน้า 149.

⁵ โทเมน ภัทรภิมย์ ก เล่มเดิม. หน้า 60.

ทั้งหมดที่อยู่ประจำศาลนั้น ดังนั้นอัยการแต่ละคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำศาลเดียวกันย่อมว่าความแทนกันในคดีเรื่องเดียวกันได้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศไทย

3) อัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในการพิจารณาคดีอาญา ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นคำพิพากษาจะเป็นโมฆะ ดังนั้นจากหลักการดังกล่าวอัยการจึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ในขณะที่ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้ และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้นกลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องรัดกุม เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ดังที่นาย Treilhard ซึ่งได้รับมอบหมายให้เสนอร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code d' instruction criminelle) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ (Conseil d' Etat) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ ได้เคยกล่าวไว้ว่า

“ไม่มีความผิดใดๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยไม่มี การติดตามดำเนินคดี ความปรารถนาของกฎหมายต้องการให้ความผิดทั้งหมดเป็นที่รับรู้ ถูกติดตามฟ้องร้องและถูกตัดสิน Code d' instruction criminelle บรรพแรกที่ส่งมาให้พวกท่านได้พิจารณา กำหนดไว้ว่า จะไม่มีความผิดใดๆ รอดจากการถูกฟ้องร้องได้”⁶ อัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ โดยในการสอบสวนอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีและเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็จะมึบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสังเขป ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” ในการไต่สวนเบื้องต้นหรือสอบสวนเบื้องต้น (Enquête préliminaire) อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวไม่มีความผิดหรือมีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดชอบหรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans

⁶ Michele-Laure Rassat. (1974). *Le Ministre Public Entre Son Pass Et Son Avenir*. p. 228.

suite) หากเป็นกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวน(La police judiciaire) จะทำการสอบสวนไปเลย โดยในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องทำความเห็นว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ต้องหา ทั้งไม่จำเป็นต้องอ้างมาตรการกฎหมาย เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งเองว่าควรฟ้องผู้ใดเป็นผู้ต้องหา อำนาจการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ⁷ แต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุที่น่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตาย หรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้ พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองอาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการก็ได้ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยาน อนุญาตให้ตำรวจคุมตัวผู้ต้องหาต่อ อีก 24 ชั่วโมงหลังจากที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ต้องหามาแล้ว 24 ชั่วโมง และในคดีบางประเภทกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมมากขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องขออนุญาตจากอัยการศาลฎีกา นอกจากนั้นอัยการอาจยื่นคำฟ้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ไปทำการสอบสวนด้วยก็ได้

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) นั้น จะอยู่ประจำในศาลชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวน โดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ ผู้พิพากษาไต่สวนนั้นมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งในส่วนของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา คือทั้งในด้านที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา

การลงโทษบุคคลใดนั้นจะต้องได้ความว่าพยานหลักฐานที่น่าเสนอโดยพนักงานอัยการและคู่ความฝ่ายแพ่งนั้นสามารถทำให้ผู้พิพากษามั่นใจในพยานหลักฐานดังกล่าวได้ ดังนั้นหากมีความสงสัยจะต้องยกประโยชน์แก่ความสงสัยให้แก่จำเลย โดยการปล่อยตัวหรือยกฟ้อง

นอกจากอัยการจะรับพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงหรือ “ความผิดอุกฤษโทษ” (Crime) และความผิดที่มีโทษปานกลางที่เรียกว่า “ความผิดมหัศจรรย์โทษ” (Délit) ซึ่งได้แก่ คดีความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังก์ ด้วยตนเองได้ นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้า และสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวนรวบรวม

⁷ ออมร จันทรสมบูรณ์. (2517). *อำนาจการสืบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทย*. หน้า

พยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอกำลังตำรวจหรือทหาร เพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้

สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีจะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคืออัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนสิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการตรวจ ضبطประจำตัวเรียกบุคคลทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การ ผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการมิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำความผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที การใช้มาตรการพิเศษในการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยผู้พิพากษา ใต้สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) อาจมีคำสั่งให้ดักกรองข้อมูลและบันทึกข้อมูลการโต้ตอบสื่อสารระหว่างบุคคล เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่างสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้านี้อ

อย่างไรก็ตามในความคิดหลุโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ ตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) และผู้พิพากษา ใต้สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกัน แต่อำนาจของแต่ละฝ่ายจะมากน้อยและเกี่ยวกันอย่างไรขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวนอย่างเช่นในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้าหากอัยการ ไปยังที่เกิดเหตุอำนาจในการสอบสวนของตำรวจก็สิ้นสุดลงแต่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการและหากอัยการขอให้ผู้พิพากษาสอบสวน เมื่อผู้พิพากษามาถึงที่เกิดเหตุอำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง ผู้พิพากษาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามอัยการอาจเข้าฟังการสอบสวนและขอความเห็นการสอบสวนได้ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลงจะต้องมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่อัยการเพื่อทำคำแถลง (Réquisitoire définitif) ขอให้ปิดการสอบสวนซึ่งอาจจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี หรืออาจให้สอบสวนต่อไปก็ได้เป็นต้น

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 100.

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังกล่าวแล้วว่าในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อาจฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้นการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะนี้ย่อมมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม

ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับพนักงานอัยการ สามารถสั่งฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไปหรือการกระทำความผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นผลให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอหากภายหลังปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด มีพยานหลักฐานและเห็นสมควรฟ้องคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องได้ ดังนั้นอัยการจึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและดำเนินคดี การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วย ในกฎหมายฝรั่งเศสถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางหรือความผิดมหัศจรรย์โทษ (Délit) พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง(Citation direct) ต่อศาลมหัศจรรย์โทษ (Le tribunal correctionnel) หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ให้เปิดคดีก็ได้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่วิ่งขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดี เพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดี แต่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำผิด ไม่เฉพาะแต่ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเท่านั้น ในคดีความผิดอุกฉกรรจ์บางคดี พนักงานอัยการก็ใช้ดุลพินิจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลมหัศจรรย์โทษด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการลดความร้ายแรงของข้อหาเรียกว่า Correctionnalisation Judiciaire ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปค้างค้างอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) และความผิดมหัศจรรย์โทษ (Délit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการมีวิธีฟ้องคดีได้ 2 ประการ¹⁰ คือ

⁹ อุทัย อาทิวา. (2549). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นวันที่ 21 มกราคม 2554, จาก <http://www.ago.go.th>.

¹⁰ โกเมน ภัทรภิรมย์ ก เล่มเดิม. หน้า 67.

(1) ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวงหรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง ในเมื่อเป็นความผิดหูโทษหรือโทษปานกลาง

(2) ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษหรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง แต่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

ในความผิดซึ่งหน้ามีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษนั้น เมื่อได้ปฏิบัติการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที แต่ถ้าวันนั้นไม่มีการพิจารณาก็จะนำตัวผู้กระทำผิดไปศาลในวันรุ่งขึ้น พยานจะถูกลงโทษให้ไปศาลด้วยวาจา ถ้าไม่ไปมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล ศาลที่ได้รับเรื่องจะดำเนินการพิจารณาทันที แต่ถ้าจำเลยขอเวลาเพื่อเตรียมคดีศาลจะกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 3 วัน และเมื่อศาลเห็นว่ายังไม่อาจตัดสินคดีได้ทันที ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาไปก็ได้

ส่วนคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปและคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี อัยการจะยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล ศาลจะกำหนดให้ผู้พิพากษาไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีแบบบังคับว่าต้องทำอย่างไร อัยการจะแจ้งฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย โดยไม่ต้องระบุชื่ว่าลักทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือ ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส เพราะความผิดบางฐานเป็นความผิดอุกฉกรรจ์เพราะมีเหตุเพิ่มโทษ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการ และรอคำฟ้องของอัยการขอให้ไต่สวน เพราะในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการไต่สวนพิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้และหลังจากอัยการยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจขออุทธรณ์ได้ทุกขณะ อัยการมีอำนาจร่วมไปดูที่เกิดเหตุร่วมในการค้น การสอบปากคำ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ต้องหา กับพยาน และฟังคู่ความฝ่ายแพ่ง อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้ และเมื่อจบการไต่สวนแล้วต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ โดยอัยการต้องทำ ความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ภายใน 3 วัน คือ ถ้าเห็นว่าการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ อัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้องหรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นจากพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาไต่สวนก็จะออกคำสั่งปิดการไต่สวนและสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจ อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้

ในการฎีกา ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ของฝรั่งเศสรับพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจฎีกาได้อย่างกว้างขวางกว่าคู่ความอื่น และมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 3 กรณีคือ

(1) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกา เพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ ในการฎีกาแบบนี้คำพิพากษาศาลฎีกาจะนำไปใช้เป็นประโยชน์หรือให้เสียหายแก่คู่ความมิได้ เป็นการฎีกาเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

(2) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อศาลใช้อำนาจเกินขอบเขตมักจะเรียกการฎีกาแบบนี้ว่าการฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อำนาจในการฎีกาแบบนี้กว้างขวางมาก อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใด ชั้นใด คดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม และไม่มีกำหนดอายุการฎีกา¹¹

(3) อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พัสติทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันทีเมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อยหรือพิพากษาให้ปรับ หรือจำคุกแต่รอการลงโทษไว้การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของอัยการ และถ้าผู้ต้องขังคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับ อัยการมีอำนาจสั่งให้เอาตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุกอัยการเป็นผู้จัดทำระบบการลงโทษ ซึ่งมีรายละเอียดทุกอย่างในการลงโทษผู้ต้องโทษแต่ละคนไว้ครบถ้วน อัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษซึ่งยังไม่ถูกควบคุมมารับการจำคุกหรือแจ้งให้ตำรวจจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหลบหนี หรือไม่ยอมมา นอกจากนี้อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้ศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

3.1.2 ประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นในช่วงต้นศตวรรษที่ 8 นั้นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีน เริ่มคดีโดยการร้องทุกข์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพของจำเลยหรือคำให้การพยานตลอดจนการใช้วิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพ ต่อมาในสมัยราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า “คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน” (All crimes shall be adjudicated on the basis of evidence) จึงได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1879 และในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมัน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยนำแนวคิด

¹¹ แหล่งเดิม.

เรื่อง Due Process มาใช้โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo-America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือ ระบบ civil law และ ระบบ common law อยู่ด้วยกัน ในปัจจุบันญี่ปุ่นใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญๆในกระทรวงยุติธรรม¹² ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ¹³ เฉพาะอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสำนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้นจะรับผิดชอบต่องานศาลในแต่ละลำดับชั้น กล่าวคือ

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)
2. สำนักงานอัยการชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Court)
3. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Court) หรือศาลครอบครัว (Family Court)
4. สำนักงานอัยการท้องถิ่น หรือสำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลแขวง (Summary Courts)

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

- (1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานตำรวจ

¹² ชาญเซาว์ ไชยยานุกิจ และศิริระ บุญภินันท์. (2541, มิถุนายน). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น.” *บทบัณฑิตย*, 54(2). หน้า 145.

¹³ ศิริระ บุญภินันท์. (2541). *การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น*. หน้า 14.

(2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

(3) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังศาลพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำไม่ได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(5) ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน¹⁴

ปัจจุบันพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันสมควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการ หรืออาจสั่งให้ตำรวจช่วยเหลือ หรือร่วมมือในการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้¹⁵

จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือ (Instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เพราะในชั้นพิจารณาคดีอัยการเป็นผู้วิพากษ์การพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย อัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว

¹⁴ ทวีศักดิ์ วัฒนกุล. (ม.ป.ป.). "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น." *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. หน้า 86-87.

¹⁵ Atsushi Nagashima. (1976). *The Accused and society*. p. 547.

อัยการจำต้องอาศัยหลักฐานของตำรวจทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของตำรวจนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการ ทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของตำรวจได้¹⁶

ในระบบของประเทศญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาคือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหา โดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหา เป็นการถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่ง การควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การสืบสวนสอบสวนต้องไม่เพียงแต่เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้ต้องหาเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย นอกจากนี้เมื่อใดก็ตามที่เกิดความกลัวว่าพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง¹⁷

อัยการของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการฝึกฝนให้มีความชำนาญเป็นอย่างดีในการสอบสวนคดีและสามารถคัดเลือกพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาล ซึ่งเป็นความพยายามที่ต้องการจะแสดงให้เห็นให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย¹⁸

พนักงานอัยการมีสถานะอิสระ โดยได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงาน เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไปแล้ว โอกาสที่จะถูกแทรกแซงมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้คดีสำคัญๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า และนาโงย่า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department: SID) รับผิดชอบทำการสอบสวนโดยตรง โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง

3.1.3 ประเทศเยอรมัน

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1949 ประเทศเยอรมันได้รับการปลดปล่อยจากสี่ประเทศมหาอำนาจ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส รวมทั้ง

¹⁶ ชาญเซวี่ ไชยยานุกิจ และศิริระ บุญภินันท์. เล่มเดิม. หน้า 152-153.

¹⁷ Dando Shigemitsu. Op.cit. p. 305.

¹⁸ Shigeki Ito. (1986). *Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor* (V. 30). p. 73.

ประเทศสหภาพโซเวียต และได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นประเทศเรียกว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ประเทศเยอรมันตะวันตก”

รูปแบบการปกครองของประเทศเยอรมันเป็นแบบสหรัฐ อันประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 10 มลรัฐ และเป็น 11 มลรัฐ รวมเบอร์ลินตะวันตก ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ได้มีการรวมประเทศอีกครั้งระหว่างเยอรมันตะวันออก หรือที่เรียกว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันและเยอรมันตะวันตก พร้อมทั้งจัดตั้งมลรัฐใหม่ขึ้นอีก 5 มลรัฐ ซึ่งมีการจัดรูปแบบนโยบายการบริหารงาน ยุติธรรมทางอาญาอย่างทั่วไป¹⁹ โดยในแต่ละมลรัฐของประเทศเยอรมันมีองค์กรอันได้แก่ รัฐสภาของมลรัฐ และรัฐบาลของ มลรัฐ มีอำนาจปกครองตนเองในด้านตำรวจและการบริหารงาน ยุติธรรม แต่ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเหมือนกันหมดทุกมลรัฐ

การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมัน มีรูปแบบของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ ซึ่งทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยแบบอัยการดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส²⁰ ซึ่งอัยการของประเทศฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปตลอดจนอัยการของประเทศเยอรมันในเวลาต่อมา ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมยังคงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้อัยการ ซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของศาลกับอัยการอีกทั้งเพื่อเสริมให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ให้ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาหรือจำเลย) มีสิทธิในการแก้ข้อหาและต่อสู้คดีตลอดจนห้ามการดำเนินคดีที่มีขอบ อันเป็นการยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดีดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา” (Akkusationsprozess)²¹

¹⁹ สถาบันกฎหมายอาญา. (ม.ป.ป.). *สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ*. หน้า 380.

²⁰ คณิต ผนร รฐ (2533). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”. ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. หน้า 77.

²¹ คณิต ผนร ช เล่มเดิม. หน้า 12.

ประเทศเยอรมันถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ โดยมีข้อยกเว้นให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด

1. การดำเนินคดีอาญาของอัยการ

การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนและฟ้องร้อง (Vorverfahren) ในประเทศเยอรมันเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการฝ่ายเดียว ซึ่งเริ่มตั้งแต่เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นจนถึงการฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องร้องผู้ต้องหา นั้น โดยอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีเองได้ หรืออาจให้ตำรวจดำเนินการให้ ซึ่งตำรวจทำหน้าที่ต้องติดตามการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีคืบมนไป ทั้งนี้ตำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ²² ในกรณีที่ตำรวจเริ่มดำเนินการสอบสวนคดีใดขึ้นเองก่อน ตำรวจต้องรายงานสิ่งที่ได้กระทำไปให้อัยการทราบโดยเร็ว เนื่องจากตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนคดีได้เอง โดยลำพังจนเสร็จสิ้นการสอบสวน หากให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีได้เอง โดยลำพัง อาจส่งผลทำให้ตำรวจใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ ตลอดจนไม่มีการถ่วงดุลต่างองค์กรอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและทำให้ตำรวจเกิดการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของอัยการเท่านั้น²³

อัยการจะขอความร่วมมือกับตำรวจก็ต่อเมื่อการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของตนหรือการขอให้อัยการอื่นช่วยดำเนินการให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับจะไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่าในประเทศเยอรมันนั้นเป็นระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกได้และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการเท่านั้น โดยมีการสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางโดยสามารถรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษได้เอง แล้วดำเนินการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก่ตำรวจที่เห็นสมควรได้

อนึ่ง การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย²⁴ กล่าวคือ อัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีทุกเรื่องที่สามารถกระทำได้ เมื่อมีเหตุอันควรจะมีการกระทำ

²² คณิต ณ นคร ฐ เล่มเดิม. หน้า 80.

²³ คณิต ณ นคร ๓ (2523, ธันวาคม). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” *วารสารอัยการ*, 3(36). หน้า 47.

²⁴ คณิต ณ นคร ฐ เล่มเดิม. หน้า 77.

ความผิดเกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธที่จะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ หรือ ความผิดอาญาที่มีโทษปานกลาง ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรือเพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อประชาชน และเพื่อป้องกันอัยการจากการแทรกแซงของการเมือง และเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องและการถอนฟ้องจะกระทำไม่ได้เช่นกันตาม “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitätsprinzip)²⁵ หลักดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอัยการในการอำนวยความสะดวกแก่คู่ความทุกฝ่ายและถือว่าเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาขึ้น อัยการเยอรมันมีหน้าที่ค้นหาความจริง โดยการสืบสวนพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ซึ่งมีตำรวจทำหน้าที่ติดตามการกระทำความผิดอาญาเพื่อทราบข้อเท็จจริงและต้องส่งเรื่องราวและสิ่งที่ได้จาก การสอบสวนให้อัยการ โดยไม่ชักช้า เพื่อจะพิจารณาการดำเนินคดีหรือวินิจฉัยคดีต่อไป ทั้งนี้ อัยการต้องสอบสวนทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายและที่เป็นผลดีของผู้ต้องหา ตลอดจนพฤติการณ์แวดล้อมต่างๆ ที่มีความหมายต่อการที่จะกำหนดโทษ

2. การดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย

ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาในบางความผิดเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ มีเพียง มาตรา 374 ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้บัญญัติไว้เท่านั้น ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายฟ้องได้นั้นเป็นความผิดซึ่งโดยมาก ได้แก่ ความผิดอาญาฐานบุกรุก คุกคาม หรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเงินผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ความผิดอาญาฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน แบบเครื่องอุปโภค เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบ และลิขสิทธิ์

สำหรับความผิดเหล่านี้ เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เอง โดยไม่ต้องรอให้อัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีเสียก่อน อย่างไรก็ตาม อัยการสามารถเข้าว่าคดีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากอัยการเข้าว่าคดีเอง อัยการก็จะเป็นโจทก์รับผิดชอบในคดีโดยตรง โดยมีเอกชนผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วม ซึ่งเอกชนผู้เสียหายยังคงมีสิทธิในฐานะเป็นคู่ความ²⁶

ในความผิดบางฐานที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถาน หมิ่นประมาท ลักพาเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ลักผู้เยาว์หรือหญิง ทำร้ายร่างกายผู้อื่น

²⁵ คณิต วนนทร ช เล่มเดิม. หน้า 203.

²⁶ John H. Langbein. (1974). *Controlling Prosecutorial Discretion in Germany*. pp. 461-462.

หลักทรัพย์ในเคหะสถาน ชื่อ โกง ใช้จ่ายพาหนะโดยไม่มีอำนาจและทำให้เสียหาย แม้อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าความผิดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่อัยการจะฟ้องคดีเช่นนั้นได้ ต่อเมื่อเอกชนผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อตำรวจ อัยการ หรือศาลภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด หากอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เอกชนผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องต่ออัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้น แต่ไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้

ดังนั้น โดยปกติทั่วไปการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ ไม่ว่าเอกชนผู้เสียหายจะประสงค์ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ รัฐโดยอัยการมีอำนาจหน้าที่โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เว้นแต่ในความผิดบางประเภทและในบางกรณีต้องขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเอกชนผู้เสียหายเป็นสำคัญ อัยการจึงสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้

ความผิดที่ต้องขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเอกชนผู้เสียหาย เป็นสำคัญตามกฎหมายอาญาเยอรมัน มี 2 ประเภท คือ

1. ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์

ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์เทียบได้กับ “ความผิดอันยอมความได้” ตามกฎหมายอาญาของไทย และเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาประเภทนี้เกิดขึ้น อัยการมีอำนาจทำการสอบสวนได้ก่อนที่เอกชนผู้เสียหายร้องทุกข์

2. ความผิดที่ผู้เสียหายต้องให้อำนาจ

เป็นความผิดที่ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้เสียหายในการที่จะให้ดำเนินคดีหรือไม่ กล่าวคือ ผู้เสียหายต้องมอบอำนาจให้อัยการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อตนก่อน จึงสามารถเริ่มทำการสอบสวนได้

ความผิดประเภทดังกล่าว เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ธรรมดาและมีลักษณะในทางการเมืองที่มีผู้เสียหายเป็นบุคคลสาธารณะ (public figure) เช่น ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น²⁷

3.2 บทบาทของพนักงานอัยการในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์

3.2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือว่าเป็นต้นกำเนิดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เนื่องจากในระยะแรกแห่งประวัติศาสตร์ถือว่าเอกชนทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกัน

²⁷ คณิต ฒ นคร ฒ (2543). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. หน้า 389-390.

รักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย นอกจากนี้ยังรวมตลอดไปถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใดๆด้วย เดิมการบังคับใช้กฎหมายอาญาเริ่มจากการแก้แค้นส่วนบุคคล มาจนถึงขั้นที่ถือว่าทุกคนต้องรวมกันเข้าเป็นกลุ่ม ซึ่งทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อความประพฤติอันดีของบุคคลอื่นในกลุ่มด้วย จนถึงการจัดตั้งระบบลูกขุน และ Justice of the Peace ระบบดังกล่าวนี้มีขึ้นตั้งแต่สมัยกษัตริย์เชกซอน และชาวเยอรมัน ก็ยอมรับระบบนี้และพัฒนา ระบบนี้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาแทนที่จะรับระบบของภาคพื้นยุโรปยิ่งถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงานที่ให้แก่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้²⁸ อีกทั้งเอกชนทุกคนต้องผ่านการต่อสู้มาอย่างยากลำบากเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพ ทำให้มีแนวโน้มไปในทางที่จะปฏิเสธอำนาจของรัฐ เป็นเหตุให้ประเทศอังกฤษได้มีการสถาปนาอำนาจรัฐสภาขึ้นมา คานอำนาจกษัตริย์ และได้รับการยอมรับว่าอำนาจรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุด และกรณีการจัดตั้งกิจการตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐนั้น ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากเอกชนทุกคน ดังนั้นจึงเป็นพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่จนถึงปัจจุบัน หลักอันเป็นรากฐานดังกล่าวนี้ก็คือ ใครๆก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (Anyone may prosecute)²⁹ เอกชนทุกคนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามในประเทศอังกฤษวิวัฒนาการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาของเอกชนได้มีการพัฒนาไปมาก โดยผู้มีอำนาจดำเนินคดีและฟ้องร้องสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

1) ประชาชนทั่วไป

ในการฟ้องคดีอาญาแต่ดั้งเดิม ก่อนปี ค.ศ. 1829 ประชาชนจะทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมว่าประชาชนทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมและป้องกันอาชญากรรมในสังคมตลอดจนมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วย ทั้งนี้ โดยในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อที่จะป้องกันหรือสืบสวนสอบสวนคดีอาญา หรือการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเป็นผลให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าเป็นภาระหน้าที่ของประชาชนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดี รวมถึงต้องเสีย

²⁸ อัญชัยศิริ บรรณานุกรม และศิลปอริย ชูเวช. เล่มเดิม. หน้า 36-37.

²⁹ อุทิศ วีรวัฒน์. (2533). “อัยการสก๊อตแลนด์และอัยการอังกฤษ.” *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. หน้า 48.

ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด³⁰ ซึ่งต่อมาศาลได้มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี อันมีผลทำให้การดำเนินคดีในศาลจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ดังนั้นประชาชนที่เคยฟ้องคดีด้วยตนเองก็ต้องจ้างทนายความเข้ามาทำหน้าที่ฟ้องและดำเนินคดีแทน เพราะหากในคดีที่ประชาชนผู้ยากไร้ซึ่งต้องมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญานั้น แม้ภายหลังรัฐส่งจ่ายเงินค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสมชดเชยให้แก่โจทก์ตามความเหมาะสม แต่ก็ไม่เพียงพอและไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ยอมมีส่วนร่วมในการฟ้อง คดีอาญาต่างๆ ที่หน้าที่ในการฟ้องคดีเป็นสาระสำคัญในหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

2) ตำรวจ³¹

หน่วยงานตำรวจนี้ได้กำเนิดขึ้นมาในประเทศอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. 1829 โดยตำรวจจะเข้ารับการหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองแทนประชาชนทุกคน ซึ่งได้มีหน้าที่ดังกล่าวตลอดมา รวมทั้งการฟ้องคดีอาญาคด้วย แต่อย่างไรก็ตามตำรวจทำหน้าที่ดังกล่าวแทนประชาชนเท่านั้น และไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของตำรวจนั้นเป็นลักษณะของการที่รัฐเข้ามาควบคุมประชาชน

ดังนั้น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ก็จะไม่ฟ้องคดีอาญาคด้วยตนเอง แต่จะร้องทุกข์ต่อตำรวจ เพื่อให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาแทนตนต่อไป นอกจากนี้มีหน้าที่สืบสวน จับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิดแล้ว ตำรวจในประเทศอังกฤษยังมีหน้าที่ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดอาญาต่อศาลอีกด้วย โดยการว่าจ้างทนายความให้ดำเนินการแทน ทั้งนี้การฟ้องคดีโดยตำรวจ ในทางทฤษฎีแล้วย่อมถือว่าการฟ้องโดยประชาชนนั่นเอง หรือตามแบบพิธี และถือเสมือนเป็นการฟ้องคดีในนามของแผ่นดิน (in the name of the Queen) โดยทุกคนสามารถอ้างตนเป็นผู้เสียหายในนามแผ่นดินเพื่อที่จะฟ้องคดีอาญาได้ทั้งสิ้น

ปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของตำรวจเหลือแค่เพียงรับผิดชอบในส่วนของการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหาเท่านั้น สำหรับในการ

³⁰ อัญชัญศิริ บรรณานุกรม และศิลปอรธู ชูเวช. เล่มเดิม. หน้า 37.

³¹ ตำรวจของประเทศอังกฤษมีที่มาจากการจัดตั้งหน่วยรักษาความปลอดภัยในแต่ละหมู่บ้าน โดยมีราษฎรอาสาสมัครเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในแต่ละหมู่บ้านนั้น อำนาจของตำรวจในแต่ละหมู่บ้านจึงเป็นอำนาจของราษฎรแต่ละคนในการรักษาความสงบเรียบร้อย แม้ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จะมีการพัฒนาตำรวจอาชีพขึ้นมา แต่รากฐานของอำนาจและหน้าที่ของตำรวจมาจากแนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนมีอำนาจในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด. (อ้างถึงใน ณรงค์ ใจหาญ. (2533, กันยายน). "การจับและการควบคุมในกฎหมายอังกฤษและไทย." *วารสารนิติศาสตร์*, 20(3). หน้า 92-93.)

ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ คือ องค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS)³²

3) พนักงานอัยการ

แม้ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง แต่ในความคิดบางประเภทก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเพราะประชาชนไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงและหาหลักฐานฟ้องได้ นอกจากนี้ในคดีความผิดบางประเภท เช่น ความผิดฐานเปิดเผยความลับในทางราชการ ประชาชนหรือตำรวจจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก Attorney-General

Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) โดยเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานอัยการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ และนอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชนได้ โดยการเสนอต่อศาลไม่ให้มีการดำเนินคดีนั้นต่อไปหากพิจารณาเห็นว่าไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือที่เรียกว่า nolle prosequi มีผลให้การฟ้องคดีอาญานั้นเป็นอันยุติลง³³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1879 จึงได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Director of Public Prosecution ขึ้น โดย Director of Public Prosecutions รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องคดีในคดีที่ยุ่งยากเป็นพิเศษหรือคดีสำคัญ³⁴ ทั้งนี้โดยได้รับข้อมูลรายงานจากตำรวจที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาใดๆ ที่ได้กระทำไปและอยู่ภายในประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ในกรณีคดีอาญาที่ตำรวจหรือเอกชนอื่นฟ้องแล้วได้ถอนฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีต่อไปภายในเวลาอันสมควร Director of Public Prosecutions จะพิจารณาต่อไปว่าการฟ้องคดีหรือการถอนฟ้องคดีนั้นได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่ หรือเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นการสมควรที่จะให้มีการดำเนินคดีนั้นต่อไป โดยไม่คำนึงว่าผู้เป็นโจทก์จะได้ถอนฟ้องคดีนั้นไปแล้วหรือไม่ Director of Public Prosecutions อาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็น โจทก์ก็ได้หากเห็นเป็นการสมควร³⁵ นอกจากนี้ยังให้หรือไม่ให้ความยินยอมในการเริ่มฟ้องคดีในคดีประเภทที่มีกฎหมายกำหนด แต่ในพื้นฐานของความคิดแล้ว Director of Public Prosecutions หาได้กระทำแทนรัฐไม่ แต่กระทำแทนประชาชนและเมื่อ Director of Public Prosecutions เห็นควรดำเนินคดีอาญาใดเอง ก็จะมีการให้ทนาย (Barrister-at-Law) เป็น

³² John Sprack. (1992). *Emmins on Criminal Procedure* (5 the ed). p. 4.

³³ อุทิศ วีรวัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

³⁴ John Sprack. Op.cit. p. 5.

³⁵ อุทิศ วีรวัฒน์. เล่มเดิม. 58-59.

ผู้ฟ้องคดีให้เพราะว่าการฟ้องคดีนั้นต้องได้รับความยินยอมจาก Director of Public Prosecutions และยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านข้อกฎหมายต่อหน่วยงานตำรวจ

ในที่สุดปี ค.ศ. 1985 ประเทศอังกฤษได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกี่ยวกับการฟ้องคดี ความ กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ตามมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดี ความผิด ค.ศ. 1985 (The Prosecution of Offences Act 1985) โดยมี Director of Public Prosecutions เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งรับผิดชอบต่อ Attorney-General และในขณะเดียวกัน Attorney-General รับผิดชอบต่อรัฐสภา³⁶ โดยทั่วไป Crown Prosecution Service จะไม่เริ่มฟ้องคดีเอง แต่เริ่มขึ้นหลังจากตำรวจตั้งหรือแจ้งข้อหาต่อผู้ต้องสงสัย จากนั้นพิจารณาว่าควรส่งฟ้องคดีหรือไม่ต่อศาล ยกเว้นในคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่นคดีจราจร อย่างไรก็ตามอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดย ประชาชนยังคงมีอยู่เหมือนเดิม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ Crown Prosecution Service กล่าวคือ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรือการฟ้องคดีอาจเป็นไปได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก และควรได้รับการดำเนินการ โดยรัฐมากกว่าโดยเอกชน Crown Prosecution Service มีอำนาจเข้าดำเนินคดีแทน หรือใช้ดุลพินิจระงับการฟ้องคดีนั้นได้ตามที่ เห็นสมควร³⁷

3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ ประเทศ ปกครองแบบรัฐรวม ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 50 รัฐ โดยในแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยของ ตนเอง มีอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการเป็นของตนเอง มีกฎหมายเป็นของตนเอง แต่กฎหมาย ภายในรัฐต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง

สำหรับรัฐบาลกลางนั้น จะออกกฎหมายออกมาบังคับใช้ในการรักษาอำนาจอธิปไตย ด้านความมั่นคงภายในโดยรวม เช่น กฎหมายความมั่นคง กฎหมายยาเสพติด กฎหมายภาษีเงินได้

องค์กรของรัฐบาลกลางมีหลายหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยและสอบสวนคดี เช่น สำนักงานสอบสวนกลาง (FBI) สำนักงานตรวจสอบภาษีอากร สำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงานบังคับคดี เป็นต้น

จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อน ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศอังกฤษมาด้วย โดยมีหลักการ ดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และต่อมายังได้นำเอาระบบการดำเนินคดีแบบฝรั่งเศสมาใช้อีกด้วย

³⁶ John Sprack. Op.cit. p. 6.

³⁷ Ibid. p. 9.

โดยมีหลักการสำคัญในการดำเนินคดีที่ได้บัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1787 และมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) เป็นหลักประกันสิทธิต่างๆของประชาชนและปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการละเมิดของรัฐบาล บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) 10 ฉบับแรกรวมเรียกว่า บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง (The Bill of Right)

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กระบวนการยุติธรรมในระบบกล่าวหา มีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ และทนายความจำเลยเป็นผู้แก้ต่างให้จำเลย วิธีการที่ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดียังมีความซับซ้อนและไม่สอดคล้องกับรูปแบบดั้งเดิม ที่เรียกว่า ผู้พิพากษา ลูกขุน การฟ้องและการต่อสู้คดี

อัยการสหรัฐอเมริกา (United States Attorneys) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งอัยการสหรัฐโดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา อัยการเป็นทนายแผ่นดินหรือทนายของสหรัฐภายในเขตปกครองที่ได้รับการแต่งตั้ง มีความรับผิดชอบสำคัญในการฟ้องคดีที่กระทำผิดต่อสหรัฐอเมริกา (Prosecution of All Offenses Against the United States) เพราะตามหลักกฎหมายถือว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อรัฐและมีหน้าที่แก้ต่างรัฐบาลด้วยทั้งคดีแพ่งและกรณีอื่นๆ ที่รัฐบาลเกี่ยวข้อง อัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีเกี่ยวกับการบังคับเรียกค่าปรับ การริบทรัพย์ และการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการสหรัฐอเมริกาคือเป็นไปตามระบบกล่าวหา ซึ่งมีที่มาจากระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษหรือกลุ่มคอมมอนลอว์

อัยการสหรัฐอเมริกามีอำนาจอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาทั้งระดับสหรัฐอเมริกและมลรัฐ และอัยการท้องถิ่นก็มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องคดีอาญาในมลรัฐของตนเอง เมื่อใดที่พบว่ามีการกระทำผิดอาญาด้วยอัยการจะเบิกความควบคุมการสอบสวน และให้คำปรึกษาหารือแก่ตำรวจ รวมทั้งการฟ้องคดีอาญาด้วย

อย่างไรก็ดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีได้ในนามของมลรัฐ เช่น California V. John หรือ Arizona V. Minada เป็นต้น แต่บางมลรัฐก็อาจใช้ชื่อแตกต่างกันไปตามแต่หลักธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน เช่น รัฐเพนซิลวาเนีย ใช้ว่า “Commonwealth” บางรัฐใช้คำว่า “People” เป็นต้น³⁸

การฟ้องคดีอาญาของอัยการในสหรัฐอเมริกา ปกติใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) กล่าวคือ หากการสอบสวนมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาเสมอ โดยรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S.Congress) ได้ตรากฎหมายการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “อัยการของสหรัฐอเมริกาต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่ง

³⁸ วิษณุ เครืองาม. (2520). *กฎหมายแองโกล-อเมริกัน*. หน้า 67.

เกิดขึ้นภายในห้องที่ของคน” แต่ในทางปฏิบัติอัยการในสหรัฐอเมริกาได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในทางตรงกันข้ามอัยการสหรัฐอเมริกากลับใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิด อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ และหลักการสั่งไม่ฟ้องตามดุลพินิจนี้ได้อธิบายปฏิบัติกันมาเป็นประเพณี จนกระทั่งกลายเป็นหลักการฟ้องคดีแทนหลักการฟ้องตามกฎหมาย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของอัยการนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเพื่อมิให้เกิดการจับกุมสอบสวนบุคคล โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือตามอำเภอใจหรือโดยกลั่นแกล้งประชาชน หากอัยการเห็นว่าคดีนั้นไม่สามารถพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาลได้ ก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของอัยการสหรัฐอเมริกาจึงมีอยู่กว้างขวาง ทั้งกรณี que เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาล หรือกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานพอฟ้องแต่มีเหตุสมควรอย่างอื่น ก็อาจสั่งไม่ฟ้องได้เช่นกัน

พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ทั้งลูกขุนคณะใหญ่ (grand juries) ก็ไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาไปพร้อมกับองค์กรตำรวจ และใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ในการสอบสวน การฟ้องดำเนินคดีและการจับกุมผู้ต้องสงสัย ทันทีที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชญากรรมปรากฏ พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีอาญา จะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน้าที่ของพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกา จะรวมเอาหน้าที่ในการให้คำปรึกษากับเจ้าพนักงานตำรวจในระหว่างการสอบสวน และหน้าที่ในการฟ้องดำเนินคดีอาญาในการพิจารณาคดีที่ศาลเข้าด้วยกัน ดังนั้น พอจะสรุปได้ว่าอำนาจของอัยการสหรัฐอเมริกาพอแยกได้ ดังนี้

1. เป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับการตามกฎหมาย
2. เป็นผู้ฟ้องคดีอาญาแทนราษฎรในสหรัฐอเมริกา และในทุกรัฐอัยการจะดำเนินคดีในนามของประชาชน³⁹

โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว พนักงานอัยการมิได้เริ่มคดีอาญาหรือสอบสวนอาชญากรด้วยตนเอง พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวน โดยตรงก็เฉพาะแต่กรณีที่ความผิดมีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน เช่น การหลอกลวงผู้บริโภค การทุจริตประพฤตินิยมชอบของเจ้าพนักงานของรัฐหรือองค์กรอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งมักจะมีปัญหายุ่งยากในเรื่องพยานหลักฐานและจำเป็นต้องทำ

³⁹ กมล พัทธวินิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ*, 1(12). หน้า

การสอบสวนเป็นระยะเวลาานและด้วยความระมัดระวัง โดยส่วนใหญ่แล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะปรึกษาเป็นส่วนตัวกับพนักงานอัยการหรือผู้ช่วยอัยการก่อนที่จะเตรียมการกล่าวหาอย่างเป็นทางการ (formal accusation) หากมีความจำเป็นต้องใช้หมายค้นหรือหมายจับ เจ้าพนักงานตำรวจจะเสนอข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในคดีนั้นต่อพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาต่อไป

อัยการมีดุลพินิจอันกว้างขวางที่จะฟ้องเมื่อวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของอัยการในคดีนี้ไม่มีกฎหมายบังคับศาลก็บังคับไม่ได้ เมื่อมีการเรียกร้องให้ศาลเข้ามาตรวจสอบดุลพินิจของอัยการ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยอ้างหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และแนวความคิดเรื่องการจำกัดบทบาทของศาล (judicial restraint) แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีดุลพินิจที่กว้างขวางเพียงใดก็ตาม ในระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาความจะต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และผู้ที่มาถ่วงดุลย์อำนาจฟ้องร้องของอัยการก็คือลูกขุน⁴⁰

วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

อัยการฝรั่งเศสสังกัดในกระทรวงยุติธรรม จึงต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เช่น ให้ออกคำสั่งฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่จะสั่งให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ และเมื่อฟ้องแล้ว อัยการก็จะมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาในศาลอย่างเต็มที่

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ หลักการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส พบว่าได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่มีทั้งตำรวจฝ่ายคดี (La Police judiciaire) พนักงานอัยการ (Les procureurs) และ ผู้พิพากษาใต้สวน (Le juge d'instruction) ค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นการตรวจสอบความจริง ค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเองจนมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าบุคคลใดกระทำความผิดหรือไม่ จึงมีลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาใต้สวน โดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบกระบวนการในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเริ่มตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ ดำเนินการสืบสวน สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้น และดำเนินการฟ้องคดีตามลำดับ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจควบคุมอำนาจค้น ยึดสิ่งของที่ไต่จากการค้นอีกด้วย การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในฝรั่งเศสจึงถือเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

⁴⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521, กันยายน). “บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ*. หน้า 10.

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ดำรงขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม อำนาจของอัยการเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันไม่มีการแบ่งแยก เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลักในกระทรวงยุติธรรม มีลักษณะเป็นองค์กรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ การสืบสวน สอบสวน อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางอาญา หรือแม้แต่การสอบสวนเพิ่มเติมก็มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมและสอดคล้องกับระบบอัยการสากล นอกจากนั้นเมื่อใดก็ตามที่เกรงว่าพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง พนักงานอัยการมีสถานะอิสระ โดยได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงาน เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไปแล้ว โอกาสที่จะถูกแทรกแซงมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้คดีสำคัญๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า และนาโกย่า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษ รับผิดชอบทำการสอบสวนโดยตรง โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในประเทศเยอรมัน ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ ดังนั้นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ โดยมีข้อยกเว้น ให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด ประเทศเยอรมันกำหนดให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกได้และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง โดยสามารถรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษได้เอง แล้วดำเนินการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก่ตำรวจตามที่เห็นสมควรได้ ตำรวจของเยอรมันขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทยของแต่ละมลรัฐ แต่กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการอิงแบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศส เจ้าพนักงานตำรวจในเยอรมันจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจและฝ่ายอัยการ และในการดำเนินคดี

อัยการเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก ส่วนการใช้มาตรการบังคับเช่น การจับ การค้น ศาลเท่านั้นเป็นผู้ใช้มาตรการดังกล่าว พนักงานอัยการจะใช้มาตรการนี้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่หากเน้นเข้าไปจะเกิดความเสียหายเท่านั้น กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศเยอรมันจึงเป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในประเทศอังกฤษ นั้นการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่คือ องค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ส่วนตำรวจเหลือเพียงรับผิดชอบในส่วนของการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหาเท่านั้น เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นคดีโดยจะต้องสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาต่อสู้คดีกับคู่ความฝ่ายตรงข้าม ซึ่งศาลจะต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความสองฝ่ายในการพิจารณาพิพากษาคดี พนักงานอัยการจะพิจารณาตรวจสำนวนเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหา ส่วนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจเพียงแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนเท่านั้น พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการสอบสวนคดีอาญา การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศอังกฤษจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน สำหรับ Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) โดยเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานอัยการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญๆว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ และนอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชนได้อีกด้วย ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Director of Public Prosecution (DPP) ขึ้น โดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาในคดีที่ยุ่งยากเป็นพิเศษหรือคดีสำคัญ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาและทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี โดยมีการแยกหน้าที่จากศาลโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนโดยตรง โดยเฉพาะคดีความผิดที่มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นอำนาจเดียวกัน ขณะนี้ในหลายมลรัฐได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งอัยการพิเศษ (Special Prosecuting Attorney) โดยศาลหรือโดยผู้ว่าการของรัฐเพื่อดำเนินการแทนอัยการได้ในคดีสำคัญที่เกรงผลกระทบทางการเมือง หรืออิทธิพลต่างๆของผู้ถูกกล่าวหา

สำหรับประเทศไทยนั้น ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีอาญาใช้ระบบกล่าวหา พนักงานอัยการได้รับการ

บรรจุแต่งตั้งมาจากการสอบคัดเลือก โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายถือว่าเป็นรอง การฟ้องคดีของอัยการเป็นการฟ้องคดีตามดุลพินิจ โดยตามโครงสร้างกฎหมายของไทยการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องได้บัญญัติแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ในส่วนของการสอบสวนคดีอาญา โดยเริ่มตั้งแต่ การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวนคดีอาญา การใช้มาตรการบังคับ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำสำนวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการ กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน โดยกฎหมายกำหนดเพียงให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของอัยการเท่านั้น บทบาทของอัยการในประเทศไทยจึงต่างไปจากบทบาทของอัยการของประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมัน อีกทั้งยังต่างจากบทบาทของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่กำหนดให้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกัน พนักงานอัยการจึงมีโอกาสได้ตรวจสอบถ่วงถ่วงการทำงานของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานในคดี เพื่อให้การฟ้องคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนประเทศอังกฤษการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ แยกแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน แต่ในชั้นสอบสวนพนักงานอัยการในอังกฤษสามารถตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาได้ ส่วนในการควบคุมพนักงานสอบสวนนั้นพนักงานอัยการอังกฤษมีอำนาจเพียงแนะนำพนักงานสอบสวนเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมหรือสั่งพนักงานสอบสวน ส่วนพนักงานสอบสวนของอังกฤษมีอำนาจกว้างขวางมากเพราะสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะทำการสอบสวนหรือไม่โดยไม่ต้องฟังคำแนะนำของพนักงานอัยการก็ได้ ดังนั้นเมื่อเทียบกับการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยและอังกฤษ เห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกันโดยการสอบสวนเป็นอำนาจของตำรวจ ส่วนการฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยและประเทศอังกฤษจึงเป็นการผิดระบบเนื่องจากการสอบสวนและฟ้องร้องไม่เป็นกระบวนการเดียวกันตามระบบกล่าวหา

อัยการของสหรัฐอเมริกานั้น ดำรงตำแหน่งได้ทั้งโดยการแต่งตั้งและโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ทำให้มีความผูกพันกับทางการเมืองโดยตรง แต่ก็มีวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของอัยการสหรัฐอเมริกาหลายวิธีและอย่างจริงจัง จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

สหรัฐอเมริกาต้องระมัดระวังอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษหรืออาจไม่ได้รับเลือกตั้งในโอกาสหน้าได้ ส่วนอัยการในประเทศไทยเป็นข้าราชการประจำเช่นเดียวกับ ตำรวจ ศาล และ ราชทัณฑ์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยวิธีการสอบเข้าเป็นข้าราชการตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนตำแหน่งอัยการสูงสุดนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติให้ทางการเมืองเข้ามามีบทบาทแต่งตั้งโดยทางอ้อม โดยต้องได้รับความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งจากวุฒิสภาด้วยเช่นเดียวกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพการเมืองของประเทศไทยมากกว่าการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้งเหมือนเช่นในสหรัฐอเมริกา

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ต้องหาซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่อาจกระทำได้ง่าย รวมทั้งการทุจริตของบุคคลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างดีจึงทำให้เกิดการผลักดันระบบการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีทุจริต โดยต้องผ่านการตรวจสอบและค้นหาความจริงจาก ปปช. หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีกรฟ้องคดีโดยอัยการสูงสุด ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นศาลพิเศษ ใช้กระบวนการพิจารณาคดีเฉพาะ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น บางกรณีอาจเป็นคดีอาญาทั่วไปอื่นๆ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาอาจอาศัยอำนาจ บารมี และอิทธิพลของตนเอง ทำให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ต้องถูกแทรกแซง ทำให้การตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีอาญากระทำได้อย่างยากลำบาก ทำให้การสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย เช่น คดีชื่อเสียง 11 ล้านที่จังหวัดบุรีรัมย์¹ โดยในคดีนี้จำเลยทั้งสองมีเจตนาให้ทรัพย์สินแก่ผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อจูงใจให้บรรดาผู้เลือกตั้งในเขต 1 ดังกล่าวลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่นายชัย ชิดชอบ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดบุรีรัมย์หมายเลข 10 จำเลยทั้งสองลงมือกระทำความผิดแล้วโดยจัดหาทรัพย์สินเป็นเงิน 11,400,000 บาท ประกอบด้วยธนบัตรชนิด 100 บาท กับชนิด 20 บาท ตรายางรูปยันต์ บัตรพิมพ์ภาพโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครหมายเลข 4, 5 และ 6 ในเขตเลือกตั้งที่ 1 บัญชีรายชื่อหัวคะแนน บัญชีรายชื่อแกนนำ บัญชีรายชื่อผู้รับผิดชอบแต่ละตำบล ตารางแสดงจำนวนหมู่บ้าน หน่วยผู้มีสิทธิของอำเภอปลายมาศและเอกสารอื่นๆ รวมทั้งแถบบันทึกภาพอันเป็นทรัพย์สินและอุปกรณ์ที่ใช้เพื่อจะจูงใจผู้เลือกตั้งดังกล่าว แล้วจำเลยทั้งสองนำธนบัตรชนิดราคา 100 บาท กับชนิด 20 บาท จำนวนดังกล่าวเย็บติดกันเป็นชุด รวมเป็นเงินสดละ 120 บาท และใช้ตรายางประทับรูป

¹ คณิต ฒ นคร ฒ (2546). “การดำเนินคดีของพนักงานอัยการและคำพิพากษาของศาลในคดีชื่อเสียงที่จังหวัดบุรีรัมย์.” *นิติศาสตร์*, 33(1). หน้า 1-18.

ยื่นคําลงบนธนบัตรชนิดราคา 20 บาท อันเป็นการจัดหาและกระทำการขึ้นตอนที่พร้อมให้ทรัพย์สินแก่บรรดาผู้เลือกตั้งได้ทันทีในระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับวันลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อบังคับใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1 หมายเลข 4, 5 และ 6 กับผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 2 หมายเลข 10 ดังกล่าว แต่กระทำไปไม่ตลอด เพราะเจ้าพนักงานตำรวจสืบทราบถึงการกระทำของจำเลยทั้งสองและจับจำเลยทั้งสองได้พร้อมกับยึดทรัพย์สินและอุปกรณ์ของกลาง จำเลยทั้งสองจึงไม่อาจให้เงินจำนวน 11,400,000 บาท แก่ผู้เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1 และเขตเลือกตั้งที่ 2 ได้สมดังเจตนาของจำเลยทั้งสอง “ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 35 การจัดทำ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อบังคับใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเป็นความผิด คดีนี้จำเลยได้จัดทำทรัพย์สินคือนาธนบัตรมาเย็บติดกันเป็นชุด และมีมูลเหตุบังเอิญเพื่อบังคับใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นจึงเป็นความผิดสำเร็จไม่เป็นการพยายามกระทำความผิดในสำนวนนี้ ดังนั้น แม้ยังไม่มีการแจกจ่ายธนบัตรที่จัดทำไว้ก็เป็นความผิดสำเร็จ” ในคดีดังกล่าวพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาจึงสมควรเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบกลั่นกรองการสอบสวนคดีอาญาในคดีของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานสอบสวน ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการกลั่นกรองการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย

4.1 ระบบการฟ้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ในคดีอาญาทั่วไป หลังจากมีการกล่าวหาหรือทุกข์โดยผู้เสียหาย พนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แล้วจัดทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการเพื่อกำหนดการตรวจสอบสำนวน และพิจารณาสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา² ซึ่งมีบทบัญญัติแยกประเภทสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการได้รับออกเป็น 3 ประเภทหลัก ดังนี้

1. สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ถ้าเป็นความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีพนักงานสอบสวนจะงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดไว้แล้วส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสามปี พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรให้งดการสอบสวน

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 140-142 และ 150.

2. ส่วนนประเภที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องโดยแยกปฏิบัติ ดังนี้

ก. กรณีเรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

ข. กรณีผู้กระทำผิดถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือถูกปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าได้ตัวมาแล้วเมื่อออกหมายเรียก

ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง จะทำความเห็นดังกล่าวส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังจะส่งไปเฉพาะสำนวนการสอบสวน

ถ้าเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้ เมื่อทำการเปรียบเทียบแล้ว พนักงานสอบสวนจะบันทึกการเปรียบเทียบส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมสำนวนการสอบสวน

3. ส่วนนการชั้นสูตรพลิกศพ พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อทำคำร้องยื่นต่อศาลให้ทำการได้ส่วน

ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จะดำเนินการยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าสั่งไม่ฟ้องจะต้องส่งสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) เพื่อตรวจสอบคานอำนาจกัน จากนั้นถ้ามีความเห็นแย้งกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จึงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือผู้ต้องหาไม่ใช่เป็นผู้กระทำผิด หรืออาจเป็นคำสั่งไม่ฟ้องโดยข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 นอกจากนี้ ในบางคดีแม้จะปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ เช่นการฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง ผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งคดี นอกจากนี้ตามแนวคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรตามพฤติการณ์แห่งคดีว่า การกันผู้ต้องหาบางคนเป็น

³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78.

พยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในการปราบปรามอาชญากรรมสำคัญก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งให้การหรือเบิกความเป็นประโยชน์นั้นได้⁴

4.2 การดำเนินคดีอาญาในคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีมิติในลักษณะเป็นกฎหมายเชิงบริหารงานคดี กล่าวคือ เป็นกฎหมายกลางที่จะเป็นเครื่องมือในการสนธิกำลังและบูรณาการทั้งภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เพื่อปฏิบัติการเชิงรุกต่ออาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ⁵

คดีพิเศษ หรือคดีอาชญากรรมพิเศษ หมายถึง คดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดเป็นกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ซึ่งคดีอาญาดังกล่าวต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ อันจะทำให้เป็นคดีพิเศษได้

1. คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

2. คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

3. คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมหรือ

4. คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน⁶

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นองค์กรสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมที่ร้ายแรง โดยมุ่งมั่นอำนวยความสะดวกด้วยความเชี่ยวชาญพิเศษ สุจริต โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน

⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 79.

⁵ ธาริต เพ็งดิษฐ์. (2547). *พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา*.

⁶ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 21.

ด้วยองค์ประกอบต่างๆดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นหน่วยงานใหม่ซึ่งเป็นที่คาดหวังของประชาชนว่าจะเป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่ดี สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษตระหนักถึงหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้ยึดถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญในการสอบสวนคดีพิเศษ⁷ ดังนี้

“เจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดให้มีงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมเป็นหัวใจสำคัญของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่พบว่าระบบการสอบสวนในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขความบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีบางประเภทได้ รวมทั้งระบบการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังไม่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ซับซ้อน ทั้งที่สังคมและปัญหาอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในแบบต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ที่ระบบเทคโนโลยี การสื่อสารและการเดินทางติดต่อของมนุษยชาติอย่างไร้พรมแดน หากไม่มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนให้ทันสมัยแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากระบบการสอบสวนแล้ว สำหรับความรอบรู้คดีอาชญากรรมนั้น พนักงานสอบสวนเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถรอบรู้ได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับอาชญากรรมที่ได้พัฒนาลักษณะและรูปแบบการกระทำความผิดโดยตลอด ในการค้นหาความจริงจึงต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษเข้ามาร่วมทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นไปตามหลักในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลจากแนวคิดข้างต้น จึงจำเป็นต้องจัดระบบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพ”

เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการสอบสวนคดีพิเศษขึ้น อาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยกำหนดให้มีวิธีการสืบสวนสอบสวนเป็นพิเศษนั้นเป็นไปเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบสวนคดีที่มีรูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน หรือคดีที่มีความสำคัญให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ⁸

⁷ คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

⁸ จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศักยภาพบทบาทของพนักงานอัยการ*.

ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบทั่วราชอาณาจักร โดยในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีจำเป็น อธิบดีจะสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้

ในการปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสาม ให้ผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด”

จึงกล่าวได้ว่า หลักการทั่วไปในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเมื่อทำการเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม ดังนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงมีอำนาจสอบสวนเฉพาะความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เท่านั้น

ส่วนเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้นให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย โดยเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เพื่อให้มีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในงานสอบสวนตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการสอบสวนที่สอดคล้องกับกฎหมายส่วนกรณีที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ หรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้ นั้น ก็เพื่อความสะดวกในกรณีต้องปฏิบัติหน้าที่โดยจำเป็นเร่งด่วน

อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มเติมมาตรการพิเศษ เพื่อใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดที่แตกต่างจากที่เคยปฏิบัติกันมา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษได้ดังนี้ คือ การบูรณาการในการประสานงานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่างๆ อำนาจในการค้น โดยไม่มีหมายค้น อำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตลอดจนบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนและการทำหลักฐานเท็จ อำนาจในการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์

การกำหนดให้พนักงานอัยการและอัยการทหารมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมหรือเข้าร่วมในการสอบสวน

มาตรา 32 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ กคพ.เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะต้อง มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณีก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมี

พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ.กำหนด”

จะเห็นได้ว่า ในพ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรการพิเศษและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนมากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนหน่วยงานอื่น ก็เพื่อประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบทั้งจากผู้บังคับบัญชา และหน่วยงานภายนอก เช่น ศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ตามความในมาตรา 10 (5) แห่ง พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพส.) กำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิด ซึ่งในทางปฏิบัติแต่ละสำนักคดีต้องรายงานผลการดำเนินคดีพิเศษ การใช้มาตรการพิเศษ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีพิเศษในแต่ละเดือนให้ทราบด้วย ทั้งนี้ ในพ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ยังมีบทกำหนดโทษในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งต้องระวางโทษหนักสองเท่าหรือสามเท่าแล้วแต่กรณี

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการในคดีพิเศษ นั้นพบว่าในคดีที่ได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานอัยการฝ่ายคดีพิเศษ เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาสำนวนและดำเนินการตามกฎหมาย และตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 อัยการมีบทบาทมากกว่าบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือพนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ขั้นต้น ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การเข้าร่วมสอบสวน โดยการสอบสวนร่วมกันนั้นพนักงานอัยการจะเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของการสอบสวน และทำหน้าที่เป็นหนึ่งในคณะพนักงานสอบสวน มีการลงชื่อในคำให้การ

2. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มการสอบสวนโดยไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวน

กรณีพนักงานอัยการเข้าร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมเพื่อให้การสอบสวนมีความสมบูรณ์ขึ้น แต่ไม่ผูกพันกับการใช้ดุลพินิจใน

⁹ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2547). ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ. หน้า 7.

ชั้นบังคับซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-145

ในเรื่องการใช้ดุลพินิจนั้น ในประเทศซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นแนวทางเดียวกันในการวินิจฉัยสั่งคดีทั้งในการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง และเพื่อให้ยังเกิดความเป็นธรรมและประประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พนักงานอัยการพึงให้ความร่วมมือกับตำรวจศาล ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ทนายจำเลยซึ่งรัฐจัดให้และหน่วยงานของรัฐบาลหรือสถาบันอื่น ๆ¹⁰

การให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนนั้นเป็นความพยายามของคณะผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ต้องการจะให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นดั่งเช่นระบบอัยการสากล กล่าวคือ ให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนและตรวจสอบพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีความสำคัญเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล เพราะอัยการเป็นผู้มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลย่อมทราบดีว่าในการสอบสวนพยานหลักฐานชั้นใดมีความสำคัญ ควรวางรูปคดีอย่างไร ซึ่งหลักการและเหตุผลดังกล่าว ได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็นระบบหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจะมีฐานะเป็นเสมือนผู้ช่วยเหลือการสอบสวนจะทำให้การตรวจสอบพยานหลักฐานเป็นไปอย่างถูกต้องและรัดกุม ทำให้การดำเนินคดีอาญารวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ผู้ต้องหาด้วย จากบทบัญญัติพ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32 สามารถแยกอำนาจของอัยการได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

2. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

1. การเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดว่า

“ในข้อบังคับนี้ “การสอบสวนร่วมกัน” หมายความว่า

(1) ในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ หรือ

¹⁰ ปันจพิศิษฐ์ วิศาลเสสถ์. เล่มเดิม. หน้า 33-34.

(2) การสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร และกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับอัยการทหาร”

ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ทำหน้าที่เป็นหนึ่งในขณะที่พนักงานสอบสวน โดยอำนาจในการสอบสวนที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ กรณีตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการ หรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 6 กำหนดว่า

“ในการสอบปากคำร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร เพื่อหาหรือร่วมกันตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี ในการวางแผนทางหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

(2) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหา และการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการร่วมกัน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการหรืออัยการทหารอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการโดยกระทำเป็นหนังสือหรือทางวาจาก็ได้ และให้บันทึกไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

(3) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย”

นอกจากนั้น ในการสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการใช้มาตรการพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย

แต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) กล่าวคือ เป็นคดีที่เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือกระทำโดยองค์กรอาชญากรรม หรือเป็นคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

จะเห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนงาน หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน โดยที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย นอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคล โดยการขอยกค้ำหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมายด้วย

2. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน หมายความว่า การมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษ โดยให้เริ่มดำเนินการนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้”

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน จึงมีลักษณะ 2 ประการ คือ

- (1) ให้คำแนะนำ
- (2) ตรวจสอบพยานหลักฐาน

ตามข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 5 กำหนดว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำ และตรวจสอบพยานหลักฐาน เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดความเสียหายแก่การสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการไปก่อน แล้วแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบโดยเร็ว ในกรณีที่ต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารทราบ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการสอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ ในการนี้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารจะทำความเห็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นด้วยก็ได้”

การให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางในการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการวางรูปคดีซึ่งจะทำให้การสอบสวนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่เนื่องจากแต่เดิมนั้นยังไม่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน จึงอาจมีข้อขัดแย้งในการสอบสวนได้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเมื่อมีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนขึ้นรับผิดชอบและเป็นกรณีที่ต้องมีพนักงานอัยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนจะต้องศึกษาโครงสร้างของสำนวนการสอบสวน ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ปรากฏเพื่อประชุมวางแผนในการอำนวยการคดี ซึ่งคู่มือปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้วางหลักเกณฑ์ว่า พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบสำนวนการสอบสวนควรจัดทำบรรยายสรุปโดยเชิญพนักงานอัยการเข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มคดี

การให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติ ไม่มีการแยกบทบาทในการสอบสวนร่วมกันกับการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันออกจากกันเป็นคนละขั้นตอน ดังนั้น โดยหลักการแล้ว พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนตั้งแต่ขั้นเริ่มคดี โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคล เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการควรต้องดำเนินบทบาทในเชิงรุกไม่ว่าการสอบสวนจะดำเนินอยู่ในขั้นตอนใด พนักงานอัยการก็ชอบที่จะให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานว่ามีความจำเป็นหรือจะเป็นประโยชน์แก่รูปคดีหรือไม่เพียงใด ได้ตลอดเวลา

วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วม หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็เพื่อให้พนักงานอัยการได้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดตั้งแต่ต้น อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป โดยการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการควรต้องร่วมรับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน ความละเอียดรอบคอบของสำนวนการสอบสวน และรับผิดชอบต่อความเชื่อถือได้ของสำนวนการสอบสวน เพื่อจะสามารถเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมในชั้นสอบสวนแก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายและประชาชนได้

ในคดีความผิดอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดให้อัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็

เพราะ พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่มากกว่าพนักงานสอบสวน แม้พนักงานอัยการจะเป็นข้าราชการอยู่ในระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ต้องฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง

ในทางปฏิบัติ การกำหนดให้อัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นมีข้อขัดข้องหลายประการด้วยกัน เช่น มีการกล่าวหาว่าพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของอัยการ¹¹ หรืออัยการไม่เข้าร่วมในการสอบสวนอย่างจริงจังซึ่งอาจส่งผลให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่ออัยการตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ แล้วพบข้อขัดข้องประการใด พนักงานอัยการควรต้องให้คำแนะนำและแก้ไขให้ถูกต้อง เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ควรต้องปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวด้วย และหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นเช่นนั้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใด ควรทำหมายเหตุแนบไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปได้รับทราบถึงปัญหาในการสอบสวนร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

ในคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ อ.กะปง จ.พังงา จำนวน 13,000 ไร่เศษเป็นคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีความสำคัญละมีผู้ทรงอิทธิพลเป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิด จึงได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน ซึ่งในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสรุปสำนวนคดีพร้อมความเห็นส่งฟ้องผู้ต้องหา 11 คน รวมทั้งนายวัฒนา อัสวเหม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการคดีพิเศษ สำนักงานอัยการพิเศษเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ จึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาความเห็นของพนักงานสอบสวน ประกอบด้วยรองอธิบดีอัยการคดีพิเศษเป็นหัวหน้า มีคณะทำงานรวม 6 คน โดยคณะทำงานมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หลังจากนั้นได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหามายังอัยการ แต่คณะทำงานยังคงมีความเห็นเป็นอย่างเดิมและเสนอสำนวนต่อไปยังอธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ แต่อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษกลับมีความเห็นแตกต่างจากคณะทำงานอัยการ โดยมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องนายวัฒนา อัสวเหม ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหาย การเข้าร่วมในการสอบสวนของพนักงานอัยการมิควรจะเป็นเพียงเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและน่าเชื่อถือของการสอบสวน แต่ควรเป็นคดีที่มีการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอย่างสมบูรณ์ เมื่อสำนวนส่งถึงอัยการควรต้องสั่งฟ้องทุกคดีโดยไม่มีการสั่งให้สอบเพิ่มเติม

¹¹ มติชน. (2549, 24 มิถุนายน). *อสส.วิจารณ์ดีเอสไอ ใช้เงินไม่คุ้มค่า ยกคดีรุกป่ากะปง-เอ็นพาร์คช่อม.*

ในการสอบสวนคดีพิเศษโดยเฉพาะในคดีที่กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวน การทำความเข้าใจทางคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นเพราะในทางปฏิบัติการสอบสวนร่วมกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่พนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการสอบสวน ดังเช่นในระบบอัยการสากลเสียทีเดียว กล่าวคือ พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในลักษณะเป็นที่ปรึกษา ช่วยให้คำแนะนำในการวางรูปคดี ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐาน จึงอาจมีกรณีที่มีความเห็นที่แตกต่างกันหรือมีข้อขัดแย้งในการกำหนดหรือวางรูปแบบคดีหรืออาจมีข้อขัดข้องในการสอบสวนบางประการ แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่บัญญัติให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบทำความเข้าใจในรายงานความเห็นทางคดีและ โดยที่การทำความเข้าใจของพนักงานสอบสวนไม่ผูกมัดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงอาจใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากพนักงานสอบสวนในการกลั่นกรองคดี นอกจากนี้พนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีก็ไม่อาจทราบถึงข้อขัดข้องหรือความเห็นในทางคดีของพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจึงอาจเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้การสอบสวนร่วมกันของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนร่วมกัน ได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับพยานหลักฐานแนบไปกับสำนวนการสอบสวนได้ หากพนักงานอัยการดำเนินบทบาทในเชิงรุก พนักงานอัยการย่อมใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ได้ พนักงานอัยการควรต้องรับผิดชอบในความถูกต้อง ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความเชื่อถือได้ของการสอบสวนดังกล่าวมาแล้วด้วย ซึ่งคดีตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอัยการไม่ได้ทำงานในลักษณะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาและไม่ร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนอย่างที่ควรจะเป็น

แม้ว่าในปัจจุบัน พนักงานอัยการจะไม่อาจทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดและคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดได้อย่างสมบูรณ์ แต่การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนก็ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนไม่ได้ดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่โดยลำพัง หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจโดยพนักงานอัยการ และโดยที่อัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีที่เรียกว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา (material independent) ไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับให้พนักงานอัยการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีตามที่ต้องการได้ ความเป็นอิสระในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง นักการเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่ได้ ซึ่ง

หลักการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 บัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่เป็นสากลมากขึ้น เห็นได้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานและกำหนดมาตรการในการสืบสวนสอบสวนที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายฉบับอื่นๆ ความเป็นอิสระของบุคลากรที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นหลักประกันที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนคดีพิเศษ การกำหนดให้มีเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจึงเป็นความมุ่งหวังของคณะผู้ร่างกฎหมายที่ประสงค์จะให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเงิน

ในส่วนของมาตรการในการสืบสวนสอบสวนได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนและหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนในคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือความผิดทางอาญาที่มีผู้มีอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวละคร ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนทุกกรณี ซึ่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนคดีความผิดประเภทดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ การแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นทำได้ยากมากขึ้น ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนดำเนินไปด้วยความโปร่งใส

ในคดีพิเศษ การสังกัดของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะไม่ใช่พนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดี แต่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนจะเป็นที่ปรึกษาในคดีนั้นๆ ทั้งนี้ประการหนึ่งเพื่อเป็นการทบทวนดุลพินิจของอัยการ อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีที่มีความสำคัญมีความยุ่งยากซับซ้อนอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษจะขออนุญาตอัยการสูงสุดสั่งคดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการยุติธรรม เห็นว่า ในคดีที่พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นในทางคดีเป็นอย่างเดียวกัน การให้พนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นพนักงานอัยการที่มีอำนาจสั่งคดีจะเป็นผลดีต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล เพราะพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการสอบสวนย่อมมีความเข้าใจข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดีได้เป็นอย่างดี แต่ในคดีใดที่พนักงานอัยการมีความเห็นขัดแย้งกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ควรให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะประการนี้จะมีประสิทธิภาพ

มากยิ่งขึ้น หากกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนในลักษณะที่เป็นองค์คณะพนักงานอัยการ¹² เพราะนอกจากจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้การแทรกแซงโดยบุคคลภายนอกเป็นไปได้ยากมากขึ้นเพราะลำพังพนักงานอัยการเพียงคนเดียว บางครั้งก็ไม่อาจทัดทานการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นได้ จึงไม่อาจทำให้ขั้นตอนในการสอบสวนฟ้องร้องมีความโปร่งใสได้มากเท่าที่ควร ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายในการบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดและคำสั่งอัยการสูงสุดที่ อส. (สฝคค.)/ว 123 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2548 เรื่องการนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญา โดยกำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งจ่ายสำนวนคดีที่สำคัญในองค์คณะ ซึ่งประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นผู้พิจารณาระบบดังกล่าวควรนำมาใช้ในการที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยเคร่งครัด

4.3 ข้อพิจารณาถึงอำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

4.3.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการเกิดระบบอัยการนั้น มีสาเหตุอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของระบบไต่สวน กล่าวคือผู้ไต่สวนจะมีลักษณะไปในทางที่เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปราบปรามไปด้วยในตัว มีอำนาจค่อนข้างมาก โดยถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นกรรม (Object) ในคดี มีการค้นหาความจริงโดยการข่มขู่และการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย และมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในเวลาต่อมาจึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วโลก โดยมีการสร้างระบบกล่าวหาขึ้นมา โดยเฉพาะหลักที่ว่า ข้อสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ซึ่งความจริงแล้วเป็นระบบเก่าซึ่งแก้ไขให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่เป็นผู้แก้ไขและเป็นต้นแบบของระบบอัยการของโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ตามระบบอัยการสากลได้ดังนี้

- ก. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
- ข. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล

¹² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 53.

ก. อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา¹³

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการในต่างประเทศ ถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการที่แบ่งแยกไม่ได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยนอกจากมีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยรัฐแต่เพียงองค์กรเดียวแล้ว ยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง คือ รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ทำการสอบสวน มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดและปล่อยชั่วคราว อีกทั้งมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือสั่งการแก่พนักงานสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร¹⁴ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยจะได้ทำการศึกษาจากตัวอย่างในประเทศต่างๆ ต่อไปนี้

1. ประเทศฝรั่งเศส

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส อัยการมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ หัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้นเป็นผู้อำนวยการกิจการตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมด อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เป็นผู้ควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเหนืออัยการและผู้ว่าคดีศาลแขวงทั้งหมดในเขต และยังเป็นผู้แต่งตั้งนายตำรวจประจำท้องที่ให้เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลนายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายคดีในเขตอีกด้วย

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ และทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง ในกรณีความผิดซึ่งหน้าหรือได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น นายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบแจ้งให้พนักงานอัยการทราบทันที ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรว่า จะต้องสอบสวนก็สามารถไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองได้ และยังมีอำนาจออกคำสั่งต่างๆ ได้ตามสมควรแล้วแต่กรณี และนายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบไปยังสถานที่เกิดเหตุโดยเร็วและให้กระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาพยานหลักฐานที่สามารถแสดงข้อเท็จจริง ยึดอาวุธ เครื่องมือที่ใช้ หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด และที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิด ยึดสิ่งของหรือเอกสารที่จะเป็นประโยชน์ในการแสดงความจริง โดยการอนุมัติของพนักงานอัยการเท่านั้น นอกจากนี้พนักงานอัยการอาจบังคับให้ผู้กระทำความผิดมาให้การด้วยโดยขอกำลังตำรวจนำตัวมาได้ ในกรณีที่มีผู้ถูกเรียกให้มาให้การและผู้นั้นไม่ยอมมาให้การ นายตำรวจฝ่ายคดีจะแจ้งให้พนักงานอัยการ

¹³ วีระยุทธ เนติวุฒิปงศ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540: ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 126.

¹⁴ สุรินทร์ ถั่วทอง ข (2524). ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการในกฎหมายปริทรรศน์. วารสารอัยการ. หน้า 55.

ทราบและพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งและบังคับผู้นั้นมาให้การ โดยขอกำลังตำรวจนำตัวมาได้ และถ้าหลบหนีอัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวผู้นั้นมาได้

2. ประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาและการสอบสวนคดีของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายภาคพื้นยุโรปในสมัยราชวงศ์ Meiji Restoration ค.ศ. 1868 ได้จัดตั้งให้มีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1897 พนักงานอัยการเข้ามาทำการสอบสวนโดยความต้องการของประชาชน

พนักงานอัยการของญี่ปุ่นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น คือเมื่อความผิดเกิดขึ้นถึงการสิ้นสุดคดี คือการบังคับตามคำพิพากษา กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ตำรวจจะไปในที่เกิดเหตุและทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วรายงานเหตุการณ์ต่อพนักงานอัยการทันทีว่าผู้เสียหายเป็นใคร และผู้ต้องหาเป็นใครเป็นผู้ต้องสงสัย สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบคดีนั้น

คดีอาญาโดยทั่วไปนั้นตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรฟ้องหรือไม่ และก่อนจับกุมตัวผู้ต้องหาหากเป็นคดีที่ยากจะระบุตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะเป็นผู้แนะนำกับตำรวจ ก่อนจับกุมตัวผู้ต้องหาเพราะภายหลังการจับจำพนักงานจะมีอำนาจฝากขังผู้ต้องหาสูงสุดได้เพียง 23 วัน หากไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป ตำรวจจะจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ก็ต่อเมื่อมีการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ได้ก่อนข้างชัดเจนแล้ว และเมื่อจับกุมตัวผู้ต้องหาได้แล้วตำรวจต้องนำตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่างๆ ส่งให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจภายใน 48 ชั่วโมง พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนผู้รับผิดชอบ มีอำนาจทำการสอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ แต่สำหรับคดีที่มีความสำคัญ พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนด้วยตนเอง การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการกับตำรวจจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา เพื่อร่วมมือกันควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม¹⁵

3. ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนากฎหมายมาพร้อมกันกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศต่างๆ ในโลกนี้ถือเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) และในหลายๆ ประเทศได้นำกฎหมายของเยอรมันไปเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมายสำคัญ

¹⁵ วีระยุทธ เนติวุฒิปงศ์. เล่มเดิม. หน้า 128.

ในเรื่องการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Vorverfahren) ในประเทศเยอรมันก็ถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการไว้เกี่ยวกับการร้องทุกข์ กล่าวโทษ โดยผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ โดยอัยการมีอำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยสั่งคดีว่าจะดำเนินคดีหรือไม่อย่างไร

อำนาจในการสอบสวนคดีขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาลที่พนักงานอัยการประจำศาลนั้นอยู่ กล่าวคือศาลใดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด พนักงานอัยการประจำศาลนั้นย่อมมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญานั้น การดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาทั่วไปไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการสหพันธรัฐแต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการมลรัฐ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจเริ่มสอบสวนคดีเองหรืออาจให้ตำรวจสอบสวนดำเนินการให้ และแม้ตำรวจจะมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความผิดอาญาและต้องกระทำการอย่างใดโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันไม่ให้คดีมีตนนไปก็ตาม¹⁶ ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงมือของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจำเป็นต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ในกรณีที่ตำรวจได้กระทำไปก่อนดังกล่าวตำรวจต้องรีบส่งเรื่องราวให้อัยการ โดยไม่ชักช้าภายในโอกาสแรกที่จะกระทำได้

กล่าวโดยสรุปคือในประเทศเยอรมันการเริ่มต้นคดีก็ดี การวินิจฉัยสั่งคดีก็ดี พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น ตำรวจในเยอรมันไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับอัยการแต่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ แต่เจ้าพนักงานส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ ฉะนั้นเจ้าพนักงานตำรวจจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจฝ่ายหนึ่ง และอัยการอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของอัยการเป็นอันดับแรก¹⁷ ฉะนั้นอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาจึงตกอยู่กับพนักงานอัยการหรือตำรวจ ตลอดจนมีอำนาจสอบสวนร่วมกันระหว่างเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจและพนักงานอัยการ

4. ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ นั้นการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่คือ องค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ส่วนตำรวจเหลือเพียงรับผิดชอบในส่วนของการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหาเท่านั้น เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นคดีโดยจะต้องสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆเพื่อนำมาต่อสู่อุบัติ

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 163 (1).

¹⁷ คณิต ฅ นคร ฐ เล่มเดิม. หน้า 94.

กับคู่ความฝ่ายตรงข้าม ซึ่งศาลจะต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความสองฝ่ายในการพิจารณาพิพากษาคดี พนักงานอัยการจะพิจารณาตรวจสอบสำนวนเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหา ส่วนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจเพียงแนะนำพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนเท่านั้น พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนยังคงมีดุลพินิจในการสอบสวนคดีอาญา การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศอังกฤษจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน สำหรับ Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) โดยเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานอัยการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญๆ ว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ และนอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชนได้อีกด้วย ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Director of Public Prosecution (DPP) ขึ้นโดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาในคดีที่ยุ่งยากเป็นพิเศษหรือคดีสำคัญ

5. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาและทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี โดยมีการแยกหน้าที่จากศาลโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนโดยตรง โดยเฉพาะคดีความผิดที่มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นอำนาจเดียวกัน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบสากลทั่วโลก โดยเฉพาะภาคพื้นยุโรปพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการสอบสวนหรือร่วมสอบสวน อำนาจหน้าที่ของอัยการในต่างประเทศจึงเริ่มต้นตั้งแต่เกิดการกระทำผิด ซึ่งผู้เสียหายนอกจากจะไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแล้วก็อาจไปร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้เช่นกัน นอกจากประเทศที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกหลายประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนเช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม อิตาลี สเปน กรีซ เซกโกสโลวาเกีย เกาหลี สาธารณรัฐอาหรับ เป็นต้น ที่ต่างออกไปคือประเทศอังกฤษที่การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาไม่เป็นอำนาจเดียวกัน การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ คือ องค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ส่วนตำรวจเหลือเพียงรับผิดชอบในส่วนของการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหาเท่านั้น

4.3.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย

หัวใจหลักของการดำเนินคดีอาญาคือการสอบสวน ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานสำหรับในประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว คือพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ทำหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวน จับกุม ควบคุม ปล่อยชั่วคราว ฟากขัง ต่อศาลตลอดจนสรุปสำนวนทำความเข้าใจเสนอพนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีซึ่งเป็นการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจสอบสวนเว้นแต่กรณีเดียวที่พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนคือ ความผิดที่มีตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่ในทางปฏิบัติจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้พนักงานสอบสวนที่อยู่ในท้องที่รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวน

ดังนั้น ฐานะของพนักงานอัยการไทยจึงเป็นเพียงผู้ตรวจสอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนจากการที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา หรือเรียกว่า “ชั้นไต่ตรองคดี” จะทำการสอบสวนคดีเองเหมือนกับอัยการสากลไม่ได้ พนักงานอัยการไทยกระทำได้เพียงการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้นำพยานมาซักถามเพิ่มเติมได้เท่านั้น ในทางปฏิบัติโดยหลักการก็ต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนนั่นเอง

การแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างเด็ดขาดในประเทศไทยดังกล่าวทำให้เกิดปัญหามากมาย ที่สำคัญคือการขาดการตรวจสอบการขาดการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) ของพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนที่เป็นองค์กรตำรวจมีอำนาจเบ็ดเสร็จตั้งแต่ขั้นจับกุม สืบสวน และสอบสวน โดยไม่มีองค์กรใดเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลคานอำนาจ (Check and balance) ได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก ตั้งแต่การที่พนักงานสอบสวนไม่ยอมรับคำร้องทุกข์ หรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดีให้เสร็จภายในเวลาอันสมควร และการรู้เห็นเป็นใจในการช่วยเหลือผู้ต้องหาในระหว่างถูกสอบสวน รวมทั้งการจับกุม คุมขัง เพราะเหตุที่การจับกุม การสืบสวน และการสอบสวน กระทำโดยเจ้าพนักงานซึ่งเป็นตำรวจด้วยตนเอง โดยที่องค์กรอื่นๆ ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งหากเป็นในระบบสากลแล้วการดำเนินคดีอาญานั้นถือว่าการกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบจึงอยู่ที่องค์กรเดียว องค์กรนั้นคือองค์กรอัยการทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการเป็นผู้นำผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐานทั้งหลายที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยเข้าสู่การพิจารณาของศาล จึงชอบที่พนักงานอัยการจะต้องรู้เรื่องตั้งแต่การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่ต้น

4.4 บทบาทของพนักงานอัยการในการกลั่นกรองการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การที่พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจเข้าไปทำการสอบสวนคดีมาแต่เริ่มต้นนั้นทำให้กระบวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา การดำเนินคดีอาญาในทุกชั้นตอนจำต้องกระทำโดยรอบคอบและถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดๆ โดยไม่จำเป็น แต่เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาของไทยนั้นแบ่งแยกออกจากการฟ้องร้องคดี และการสอบสวนก็อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจฝ่ายเดียวตั้งแต่เริ่มดำเนินการสอบสวนจนกระทั่งสรุปสำนวนสอบสวน โดยที่อัยการไม่อาจเข้าไปดำเนินการใดๆ ในระหว่างการสอบสวนได้ กรณีดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่องอันก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(1) ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนของไทยนั้นมีจุดอ่อนเนื่องจากไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา จึงอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้โดยง่าย การสอบสวนคดีอาญาจึงอาจไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

(2) ความรู้ความสามารถในทางกฎหมายของพนักงานสอบสวน ก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้มีการใช้อำนาจสอบสวนที่ก่อความเดือดร้อนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ในการตั้งข้อหาในเบื้องต้นเพื่อทำการสอบสวน พนักงานสอบสวนเป็นผู้วินิจฉัยข้อหาเพื่อทำการสอบสวนแต่เพียงลำพัง จากนั้นก็ทำการสอบสวนไปตามนั้น ซึ่งอาจทำให้การวินิจฉัยในเบื้องต้นผิดพลาดได้เพราะพนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมาย และการดังกล่าวยังกระทบถึงอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการและนำไปสู่การยกฟ้องของศาลได้ หรืออาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่เป็นผู้กระทำความผิดได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรได้¹⁸

นอกจากนั้นการที่พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายที่ดีพออาจทำให้พนักงานสอบสวนไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายซึ่งส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจสอบสวนในทางที่ไม่ชอบและก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็น เช่น การควบคุมผู้ต้องหาโดยไม่มีเหตุที่จะควบคุมได้ตามกฎหมาย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจกับพนักงานอัยการ เห็นได้ว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของตำรวจมีน้อยกว่าพนักงานอัยการ กล่าวคือ ในการสอบสวนคดีอาญาการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจมีเฉพาะการตรวจสอบภายในองค์กรตำรวจเองและ

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 163.

จากศาล เห็นได้จากการออกหมายค้น หมายจับ โดยไม่ได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจจากพนักงานอัยการแต่อย่างใด ส่วนพนักงานอัยการนอกจากจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในของพนักงานอัยการเองแล้วยังถูกตรวจสอบโดยผู้เสียหายและศาล เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีเองได้

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระของตำรวจและพนักงานอัยการ เห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระ โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่นเนื่องจากได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีทำให้ตำรวจไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา เพราะอยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร

วิธีพิจารณาความอาญาของไทยเราเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่ผิดระบบเพราะแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก่อนชั้นศาลออกเป็นสองฝ่าย คือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้โดยอิสระ ส่วนพนักงานอัยการคงเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่เท่านั้น แม้ในปัจจุบันเริ่มเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นว่าการที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพนักงานอัยการก่อให้เกิดความเสียหายในการดำเนินคดีอาญา และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา และด้วยเหตุดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถทำหน้าที่ของตนในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างสมบูรณ์ตามภาระหน้าที่ของอัยการในระบบสากล จึงได้พยายามแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้พนักงานอัยการสามารถเข้าร่วมสอบสวนมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงกรณีพิเศษเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเข้าร่วมสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปตามระบบอัยการในสากล การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจึงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในประเทศอื่นๆ ทั้งนี้เกิดจากการที่การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์

ในส่วนของการสอบสวนเพิ่มเติม เป็นหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจน หรือยังไม่มีข้อมูลเพียงพอในการที่จะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง งดการสอบสวน หรือยุติคดี ก็มีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พนักงานอัยการมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมให้ได้ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น การสอบสวนเพิ่มเติมในประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง

เช่นในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อน พนักงานอัยการจะเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิด โดยอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาดูเป็นระยะๆ หรือให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา พยานบุคคล หรือผู้เสียหายมาเพื่อทำการซักถามได้เอง ส่วนในประเทศอื่นๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มแรกอยู่แล้ว การสอบสวนเพิ่มเติมจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับญี่ปุ่น โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองเช่นกัน ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การสอบสวนเพิ่มเติมของไทยกับต่างประเทศย่อมเห็นได้ว่าของต่างประเทศพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง ส่วนของไทยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง

จะเห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยยังไม่เป็นอำนาจเดียวกันโดยสมบูรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพนักงานอัยการของไทยยังมีบทบาทในชั้นสอบสวนน้อยไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานหรือการใช้มาตรการบังคับ ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยพนักงานอัยการแทบจะไม่มีบทบาทในชั้นสอบสวนเลย ทั้งที่การสอบสวนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในอนาคต ซึ่งเมื่อศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องในต่างประเทศเห็นได้ว่าในประเทศส่วนใหญ่พนักงานอัยการมีบทบาทในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มต้น คือเริ่มตั้งแต่การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวน การใช้มาตรการบังคับ ตลอดจนชั้นฟ้องคดี แต่ของไทยพนักงานอัยการกลับมีบทบาทเพียงเป็นผู้กลั่นกรองคดีเท่านั้น คือ เป็นผู้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนว่าควรมีคำสั่งประการใด โดยจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ สอบสวนคดี หรือการใช้มาตรการบังคับเหมือนเช่นประเทศส่วนใหญ่ ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยไม่เป็นอำนาจเดียวกันจึงไม่สอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในประเทศไทย และส่งผลทำให้การดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัยอีกด้วย

ในการดำเนินคดีอาญานั้นเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการจับกุมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัย และการจับจะต้องถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งการจับกุม โดยมีหมายหรือการจับโดยไม่มีหมายจับก็ตาม การจับ โดยมีหมาย การออกหมายจับต้องมีการกลั่นกรองเหตุที่จะออกหมายจับเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจในการออกหมายจับโดยเค็ดขาดและพลการ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดจนเกินความจำเป็นหรือไม่มีเหตุอันควร นอกจากนี้พนักงานสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการทำสำนวนเพื่อเสนอพนักงานอัยการในการฟ้องคดีต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานที่

รวบรวมมาทั้งหมดว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะขออนุมัติจับกุมผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักกฎหมาย ความถูกต้อง ชอบธรรม จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ เพราะหากขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่เฉพาะผู้ถูกกล่าวหาเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติพี่น้องของบุคคลเหล่านั้นอีกด้วย¹⁹ การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนการพิจารณาคดีเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดีทั้งหลาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” และมาตรา 131 ได้บัญญัติ “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” โดยกฎหมายได้ให้อำนาจกับตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานไว้ค่อนข้างกว้าง แต่ในทางปฏิบัติของไทยพนักงานสอบสวนมักจะรวบรวมพยานหลักฐานในทางที่เป็นโทษมากกว่าในทางที่เป็นคุณ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา ตำรวจโดยส่วนมากมักมีสมมติฐานว่าอาชญากรรมจะลดลงก็ต่อเมื่ออาชญากรถูกจับกุม ลงโทษ และกักขังมากขึ้น จึงเป็นทัศนคติในทางลบที่มีต่ออาชญากรเช่นนี้เป็นลักษณะสากลของตำรวจทั่วไป ทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการประพฤติมิชอบและทุจริตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หรือการเรียกรับสินบนจากผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือการเกรงกลัวอำนาจอิทธิพล ที่นำไปสู่การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อเอาผิดกับผู้บริสุทธิ์²⁰ การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ไม่สามารถตีความกฎหมายได้อย่างชัดเจน ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งแรงกดดันจากผู้บังคับบัญชาที่ต้องการผลงานในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือแรงกดดันจากสื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวในคดีดังนั้นล้วนนำมาซึ่งปัจจัยอันส่งผลต่อความผิดพลาดในการทำงานของพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนขาดความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity)

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งอยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมื่อนั้น มักเต็มไปด้วยอิทธิพล การดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจอาจกระทำไปโดยถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง การที่มี

¹⁹ คณิศ ฅ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 104.

²⁰ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. เล่มเดิม. หน้า 30.

ผู้บังคับบัญชาเข้ามากำกับดูแล ทำให้ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนหมดไป ทำให้การสอบสวนในเรื่องนั้นขาดความเป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องหาพยายามหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีอิทธิพลต่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่²¹ เหมือนเช่นพนักงานอัยการ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาที่ไม่อาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมายเพราะได้รับการร้องขอจากผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่า และหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีผลกระทบทางลบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความดีความชอบ เพราะการแต่งตั้ง โยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งแทบทุกชั้นเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ การวิ่งเต้นเป็นเรื่องธรรมดาและได้ผล ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีฝีมือ การปฏิบัติหน้าที่จึงขาดหลักวิชาและไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พนักงานอัยการ ในฐานะมีความเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น เนื่องจากได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ เป็นผู้มีความเป็นภาวะวิสัยในการดำเนินคดีอาญา ควรมิบทบาทกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น ส่งผลทำให้การฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างคดีชื่อเสียง 11 ล้านที่จังหวัดบุรีรัมย์ สามารถสรุปความเห็นของศาลฎีกาได้ดังนี้ “ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 35 การจัดทำ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเป็นความผิด ซึ่งคดีนี้จำเลยได้จัดทำทรัพย์สินคือนำธนบัตรมาเย็บติดกันเป็นชุด และมีมูลเหตุจูงใจเพื่อจะจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่นจึงเป็นความผิดสำเร็จ ไม่เป็นการพยายามกระทำความผิดในส่วนนี้ ดังนั้น แม้ยังไม่มีการแจกจ่ายธนบัตรที่จัดทำไว้ก็เป็นความผิดสำเร็จ การกระทำของจำเลยเป็นความผิดสำเร็จแล้ว แต่ใจทักฟ้องขอให้ลงโทษฐานพยายามกระทำความผิด ศาลจึงพิพากษาลงโทษได้เพียงฐานพยายามกระทำความผิดเท่าที่ขอมา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192” โดยคดีนี้เป็นคดีของสำนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีสำคัญที่ประชาชนสนใจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ อันอาจนำมาซึ่งความไม่เชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมได้ อัยการสูงสุดในขณะนั้นจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีนายดิเรก สุนทรเกตุ

²¹ วชิษฐ เดชกุญชร ก เล่มเดิม. หน้า 29.

รองอัยการสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะทำงานให้เป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและรายงาน โดยตรงต่ออัยการสูงสุดเพื่อออกคำสั่งต่อไป²²

4.5 วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

4.5.1 ปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การวิเคราะห์ถึงความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจำเป็นต้องศึกษาถึงระบบความเป็นมาขององค์อัยการ เพื่อพิจารณาว่าอำนาจจากฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำรงตำแหน่งต่างๆภายในองค์กรอัยการบ้างหรือไม่ เพื่อให้เห็นถึงการดำเนินงานภายในองค์กรว่ามีความเป็นอิสระแท้จริงเพียงใด ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

4.5.1.1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับระบบการแต่งตั้งภายในของอัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระ การที่กรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ นอกจากนั้น องค์การอัยการในหลายประเทศได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ ในเอเชีย เช่น พม่า อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนแดง) ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เช่น เม็กซิโก เวเนซุเอลา เปรู ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อิเควดอร์ โดมินิกัน คิวบา ฯลฯ กลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต (ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระในปัจจุบัน) และประเทศกลุ่มบริวาร ของรัสเซีย (เดิม) ยุโรป เช่น สวีเดน เป็นต้น ฯลฯ

ดังนั้นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดี” กรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวผ่านการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรวมยิ่งขึ้น

²² คณิต ฅ นคร ฅ เล่มเดิม. หน้า 2.

นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตาม “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ 2521” ซึ่งกำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และข้อ 5 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งจากรับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบ เท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลา สิบปีที่ผ่านมาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ

ในการเลือกประธาน ก.อ. ให้คณะกรรมการอัยการ (ยกเว้นประธาน ก.อ.) ประชุมกัน กำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานไม่น้อยกว่า 5 ชื่อ ส่งให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเหตุผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการอัยการ โดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง²³

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรององค์การอัยการไว้ในมาตรา 255 และวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 10 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ ของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งอัยการสูงสุด การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ”

ตัวอย่างจากกรณีที่ ส.ว. มีมติเห็นชอบให้ นายอรรถพล ใหญ่สว่าง ขึ้นเป็นอัยการสูงสุด คนใหม่ด้วยคะแนน 137 ต่อ 0 เสียง โดยมีผู้ไม่ลงคะแนน 1 เสียง เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556 ในการประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง นายอรรถพล ใหญ่สว่าง ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด คนที่ 11 ของประเทศไทย แทนนายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ที่จะเกษียณ

²³ สำนักงานอัยการสูงสุด. (ม.ป.ป.). *อัยการไทยในปัจจุบัน*. สืบค้นวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.ago.go.th/history.php#7>.

ราชการในวันที่ 30 กันยายน 2556 ด้วยคะแนน 137 ต่อ 0 เสียง โดยมีผู้ไม่ลงคะแนน 1 เสียง โดย
ประธานวุฒิสภานำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป²⁴

จากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 10 แสดงให้
เห็นว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารมีผลต่อการขึ้นดำรงตำแหน่งของอัยการสูงสุดอันเป็นองค์กร
ภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ฉะนั้นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีจึงอาจ
ตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงจากการเมืองได้และอาจส่งผลถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการใน
การฟ้องและการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นกัน

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการเป็นการบริหาร โดยคนใน
อาชีพเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในทางเนื้อหาได้อย่างดี แต่เนื่องจากข้าราชการ
อัยการมีระบบการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวจะมีมากน้อยเพียงใดจึง
ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของ ก.อ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของอัยการสูงสุด เพราะอัยการสูงสุด
สามารถชี้นำตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นประธาน ก.อ. และ ก.อ. อื่นๆ ที่มาจากการเลือกตั้งได้ หาก
ประสงค์จะทำเช่นนั้น และหากกรณีเป็นไปดังกล่าวก็อาจจะเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นและนำมาซึ่งความ
แตกแยกและแตกความสามัคคีในหน่วยงานเพราะจะเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายขึ้น เหล่านี้มีได้กระทบ
ขวัญและกำลังใจของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่จะกระทบถึงการอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชน
โดยตรง²⁵

4.5.1.2 การแสดงความคิดเห็นของประชาชนจำนวนมากต่อการ ใช้ดุลพินิจในการฟ้อง
และดำเนินคดีของอัยการ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรององค์กร
อัยการไว้ในมาตรา 255 และวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการ
พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

การนำองค์กรอัยการมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกของ
รัฐธรรมนูญประเทศไทยและนับว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะองค์กรอัยการได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ
วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 110 เป็นเวลาใกล้เคียงกับการจัดตั้งองค์กรตุลาการเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ของประเทศไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว นับแต่นั้นมาจนกระทั่งปัจจุบันองค์กรอัยการก็ได้มีภาระหน้าที่สำคัญยิ่งด้วยการอำนวย
ความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในทางคดีอาญา การรักษาผลประโยชน์ให้แก่แผ่นดินด้วยการว่าต่าง

²⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก
http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf.

²⁵ จีราธร เจริญวุฒิ. เล่มเดิม, หน้า 145-146..

คดีแพ่ง คดีปกครอง การเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทขององค์กร อัยการดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นสากลเช่นเดียวกับองค์กรอัยการในประเทศต่างๆ อาจมีความแตกต่างกันบ้างตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่หลักการส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรอัยการ โดยนำไปบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญเพื่อรับรองอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการแต่งตั้งอัยการ ฯลฯ โดยบัญญัติให้ผู้พิพากษาและอัยการอยู่ในหมวดที่ว่าด้วย “อำนาจทางตุลาการ” (Judicial Power หรือ Judicial Authority) เช่น กรีซ (หมวด 5 ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ มาตรา 87-89) ญูเวค (หมวด 5 ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ มาตรา 167) สาธารณรัฐประชาชนจีน (หมวด 7 ว่าด้วยศาลประชาชน และอัยการประชาชน มาตรา 129-135) บัลกาเรีย (หมวด 6 ว่าด้วยอำนาจทาง ตุลาการ มาตรา 117-132) บราซิล (หมวด 4 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 127-129) ฟินแลนด์ (มาตรา 104) ฮังการี (มาตรา 51-53) ฯลฯ

เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ดังกล่าว ข้างต้นและรัฐธรรมนูญฯ 2550 ของประเทศไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีและการ ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ไว้อย่างชัดเจนก็เพราะถือว่าองค์กรอัยการ “เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจทางตุลาการ” ดังนั้น คำว่า “อำนาจทางตุลาการ” ของต่างประเทศจึงมีความหมายอย่างกว้างขวางคือหมายความถึง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสังคมซึ่งปกติได้แก่ องค์กรตุลา การและองค์กรอัยการนั่นเอง

ตัวอย่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองความมีอิสระในการดำเนินคดี ของพนักงานอัยการ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 130 (อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีและความ เป็นอิสระ) โดยบัญญัติว่า “สำนักงานอัยการประชาชนใช้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอิสระ และไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรบริหาร องค์กรมหาชนหรือบุคคลธรรมดาได้ ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญบัลกาเรีย มาตรา 117 (2) บัญญัติว่า “ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ผู้พิพากษา ที่ปรึกษาขององค์กรคณะผู้พิพากษาอัยการและผู้พิพากษา สอบสวนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย” และมาตรา 132 (ความคุ้มกัน) (1) โดยบัญญัติว่า “ผู้พิพากษา อัยการ และผู้พิพากษาสอบสวนได้รับความคุ้มกันเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา”

รัฐธรรมนูญบราซิล มาตรา 127 (1) บัญญัติว่า “สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหนึ่งเดียวไม่ อาจแบ่งแยกได้และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (2) สำนักงานอัยการสูงสุดต้องได้รับ หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฯลฯ”

การที่รัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ รวมทั้งมาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2550 ของประเทศไทยต้องคุ้มครองและให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไว้ก็เพราะคำสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นมีความผูกพันกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม และการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินและของสาธารณชน ฯลฯ

การที่อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ย่อมมีความสำคัญอย่างสูงต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหาย และผู้ต้องหาและคุ้มครองสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะผู้ต้องหา นั้นหากอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งที่คดีควรจะต้องสั่งฟ้อง ก็มีผลทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ และมีผลให้ผู้เสียหายเปิดความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ผู้ก่อความเสียหายแก่เขาและบุคคลในครอบครัวไม่ถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมของรัฐ และทำให้เขาไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งตามกฎหมายจากผู้กระทำผิด ในที่สุดจะไม่เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ซึ่งเป็นผลเสียหายในทางปกครอง รวมทั้งอาจมีการใช้วิธีการแก้แค้นทดแทนกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ก็จะมีผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

ในทางตรงกันข้าม หากผู้ต้องหาถูกอัยการสั่งฟ้องทั้งที่เขาเป็นผู้บริสุทธิ์ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรงต่อบุคคลนั้นเพราะเขาจะต้องตกเป็นจำเลย ต้องถูกขังระหว่างการดำเนินคดีในศาลซึ่งอาจใช้เวลาหลายปี บางคดีอาจถึงสิบปีกว่าคดีจะถึงที่สุดกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง เว้นแต่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว (ประกันตัว) ผลกระทบในทางเศรษฐกิจและสังคมก็คือต้องถูกออกจากงานขาดรายได้มาเลี้ยงดูครอบครัวตามปกติ เสื่อมเสียชื่อเสียงและสถานะทางสังคม กรณีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยระหว่างการดำเนินคดี เช่น การพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ทำให้ไม่ได้รับเงินเดือนและสูญเสียความก้าวหน้าทางราชการ ฯลฯ แม้ในที่สุดศาลจะพิพากษายกฟ้องซึ่งมีผลทางกฎหมายว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่เขาก็ได้สูญเสียทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตไปแล้ว ปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดไว้ รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้ แต่มีจำนวนไม่มากนักและไม่สามารถนำมาลบล้างความเสียหายเหตุที่เกิดแก่ผู้้นตลอดจนบุคคลในครอบครัวได้

ดังนั้น การสังคดีของอัยการไม่ว่าการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตลอดจนการอุทธรณ์-ฎีกา จึงมีความสำคัญอย่างสูงต่อผู้เสียหายต่อผู้ต้องหาต่อรัฐและสังคมรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสังคดีของอัยการไว้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมไม่ถูกแทรกแซง กดดัน ข่มขู่ ขัดขวางหรือคุกคาม ทั้งจากฝ่ายการเมืองหรือจากฝ่ายใด เช่น ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ต้องหา การกดดัน จากกระแสสังคม รวมทั้งจากผู้บังคับบัญชาของอัยการ ฯลฯ

สหประชาชาติก็ได้ให้ความสำคัญแก่การให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่การปฏิบัติหน้าที่อย่างสูง ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้มีมติกำหนด “แนวทางว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ” ไว้เพื่อให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติยึดถือเป็นฐานเดียวกันทั่วโลก โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “4. รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกข่มขู่ คุกคามหรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่ไม่ชอบธรรม”

การสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 255 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือ ต้อง “เป็นไปโดยเที่ยงธรรมซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นที่จะให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมของอัยการทุกประเทศกล่าวคือ การสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมเป็นเจตนารมณ์ หรืออุดมคติ ของการสังคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนการสังคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมนั้นเป็น วิถีทาง เพื่อบรรลุสู่เจตนารมณ์หรืออุดมคติดังกล่าว”

ดังนั้น ความหมายหรือขอบเขตของการสังคดีหรือปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมของอัยการก็คือ ต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามพยานหลักฐานและตามกฎหมาย คำร้องในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่ออำนาจอิทธิพลหรือการกดดันใดๆ เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และค่านึงสิทธิมนุษยชน หลีกเลียงการเลือกปฏิบัติทุกกรณี ปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย อัยการจะต้องให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดี โดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือโทษจากผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

อย่างไรก็ดี การที่อัยการจะสามารถสังคดีและปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรมอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำต้องมีปัจจัยที่จำเป็นต่างๆ ประกอบด้วยปัจจัยดังกล่าวก็คือ ต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและมีงบประมาณที่พอเพียงมาส่งเสริมสนับสนุนให้อัยการสามารถดำรงตนในทางที่รักษาเกียรติศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพของตนได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น มาตรา 255 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า จึงบัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด
องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 255 ควรเป็นไปตามแนวทางที่สหประชาชาติกำหนดกล่าวคือ อัยการต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมเพื่อให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและมีอุดมคติในการปฏิบัติหน้าที่อัยการ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามสนธิสัญญาด้านสิทธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติ มีสวัสดิการที่เหมาะสมเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นๆ ประจำตำแหน่งที่พอสมควร วาระการดำรงตำแหน่งบำเหน็จบำนาญ การกำหนดเกษียณอายุ การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและการพิจารณาความดีความชอบต้องมีพื้นฐานของหลักเกณฑ์ที่เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติอันจำเป็นสำหรับวิชาชีพอัยการ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาด้วยวิธีการที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ

ขณะเดียวกัน การพัฒนาระบบงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ก็ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนด้วยว่าอัยการจะใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ เพื่อให้สร้างคุณประโยชน์และเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ได้อย่างแท้จริง มีระบบการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดทั้งจากองค์กรภายในองค์กรภายนอกและโดยสาธารณชน²⁶

อนึ่ง หากมีกรณีที่อัยการถูกร้องเรียนหรือมีข้อสงสัยว่าสังคดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมของวิชาชีพ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เที่ยงธรรม ก็จะต้องมีการสอบสวนอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมตามกฎหมายและมาตรฐานอื่นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเพื่อให้อัยการสามารถดำรงตนเป็นที่พึ่งของประชาชน ได้อย่างแท้จริง

4.5.1.3 กระแสการเมืองและสื่อมวลชนต่อการ ใช้ดุลพินิจในการฟ้องและดำเนินคดีของอัยการ

การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาอย่างไรก็ตาม การพิพากษาคดีของผู้พิพากษากับการสังคดีของพนักงานอัยการมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในการพิพากษาคดีตามปกติผู้พิพากษามีได้กระทำลำพังคนเดียว แต่กระทำโดยร่วมกับผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ ความรับผิดชอบในคำพิพากษาจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของบุคคลหลายคน แต่ในการสังคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ว่าจะเป็นการสังคดีของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นหรือการสังคดีของอัยการสูงสุดเป็นการกระทำของบุคคลคนเดียว เพราะพนักงานอัยการที่ร้องลงมาเป็นเพียงผู้เสนอความเห็นเท่านั้น ซึ่งหัวหน้าพนักงานอัยการ คืออัยการสูงสุด ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย และสั่งเป็น

²⁶ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

อย่างอื่น ได้ ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้สั่งคดีจึงเป็นความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวโดยแท้

การที่บุคคลคนเดียวต้องดำเนินการที่เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนี้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีพนักงานอัยการจึงต้องมีโนธรรมกำกับอยู่ด้วยเสมอ

พนักงานอัยการเป็นข้าราชการที่ต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการต้องมีความเป็นอิสระจากภายนอก กล่าวคือ ต้องไม่ผูกมัดกับคำสั่งจากหน่วยงานภายนอกและการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วการกระทำของพนักงานอัยการอาจขัดต่อมโนธรรม (Conscience) ได้

“ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ คือ มโนธรรมและความเป็นอิสระจากภายนอกประกอบกัน และภูมิธรรมของพนักงานอัยการนี้เองจะเป็นภูมิคุ้มกันมิให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบต้องเดือดร้อนในภายหลังจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน”

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องช่วยกันสร้างภูมิธรรมของพนักงานอัยการและช่วยกันปกป้องรักษาภูมิธรรมของพนักงานอัยการ ไว้ให้มั่นคง ดังเช่นอดีตพนักงานอัยการที่ได้ปกป้องรักษาภูมิธรรมของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ปกป้องรักษาความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ไว้ได้อย่างมั่นคงในกระแสการเมืองที่เชี่ยวกรากมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง²⁷

ในกรณีของการตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการ โดยสื่อมวลชนนั้น อาจจะเป็นการตรวจสอบที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลง หรือมีผลกระทบกับคำสั่งคดีของอัยการได้แต่อย่างใด แต่ก็ส่งผลในทางอ้อมซึ่งถ้าพนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่ชอบ หรือไม่ชอบธรรมแล้วก็อาจส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับองค์กรในทางลบได้ ดังตัวอย่างคดี

แถลงความลับหน้าคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีการเปิดเผยถึงคดีก่อการร้าย กรณีที่อัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีต นายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า คดีนี้ในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งในขณะนี้ คือ ดีเอสไอ ได้สรุปสำนวนมายังพนักงานอัยการ ซึ่งในสำนวนดังกล่าวดีเอสไอได้แยกสำนวนต่างหากจากผู้ต้องหาคนอื่น เนื่องจากเป็นคดีที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ดังนั้นเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี

โดยอัยการสูงสุด ในขณะนั้น ได้พิจารณา แล้วว่ายังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเชื่อมโยงว่า การชุมนุมของกลุ่มนปช. เมื่อปี 2553 จนเกิดความวุ่นวาย ทั้งเผาสถานที่ราชการ การกีดกัน

²⁷ คณิต ฒ นคร ค (2556). “ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ.” ใน *ครุฑกฎหมาย นักกฎหมาย และหลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. หน้า 47-49.

รัฐบาล หรือ มีผู้ก่อความไม่สงบนั้น เป็นการสนับสนุนของ พ.ต.ท.ทักษิณ ดังนั้น พยานหลักฐานจึงยังไม่เพียงพอรับฟังได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณฯ ได้ร่วมกันกระทำความผิดฐานก่อการร้าย อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวถูกโจมตีจากสื่อมวลชนและประชาชนจำนวนมาก²⁸

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า “สั่งคดีโดยเที่ยงธรรมของอัยการ” หมายถึง

การสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม ซึ่งควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้²⁹

1. มีพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสั่งคดีอย่างสมบูรณ์

2. มีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อให้การสั่งคดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรม

3. มีมาตรการกั้นกรงคูลพินิจในการสั่งคดีของอัยการที่เชื่อถือได้

โดยแยกพิจารณาตามลำดับดังนี้

1. มีพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสั่งคดีอย่างสมบูรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของไทยได้แยกหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาชั้นต้นออกจากกันระหว่างตำรวจและอัยการกล่าวคือ ในประเทศไทยอัยการไม่ได้ร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นเหมือนหลายประเทศ โดยตำรวจจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรกแต่ผู้เดียว จนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงจะเสนอความเห็นต่ออัยการ เช่น ควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ โดยอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรงสำนวนการสอบสวนจากตำรวจ และมีอำนาจสอบสวนโดยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือซักถามพยานเองก็ได้ ตามมาตรา 143 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะแยกหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับอัยการออกจากกัน แต่อำนาจของทั้งพนักงานสอบสวนและอัยการถูกบัญญัติรวมกันในภาคที่ 2 (สอบสวน) ของ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ตราบไต่ที่อัยการยังไม่ได้มีคำสั่งในคดี เช่น สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็ยังถือว่า คดีอยู่ในชั้นสอบสวนเสมอ เพียงแต่อำนาจการ

²⁸ ข่าวดสด. โฆษกอัยการสูงสุดแจง สั่งไม่ฟ้อง "ทักษิณ" คดีก่อการร้าย-ชี โฟนอินเรียกร้อง ประชาธิปไตย. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.

²⁹ กุลพล พลวัน. อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก www.stat.ago.go.th.

สอบสวนของอัยการจะเกิดขึ้น ก็เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้วเท่านั้น โดยอัยการจะมีอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสอบปากคำพยานเองก็ได้ ตามมาตรา 143 และการแสวงหาพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนและอัยการใช้ “ระบบไต่สวน” ร่วมกันคือ เป็นไปตามมาตรา 131 ที่บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพินิจให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

ดังนั้น ในการพิจารณาค้นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวน อัยการก็จะใช้หลักตามมาตรา 131 ซึ่งเป็นหลักการในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันคือ แสวงหาพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ ไม่ว่าจะเป็นพยานที่พนักงานสอบสวนเห็นสมควร พยานของผู้ต้องหาหรือพยานอื่นๆ ที่เห็นสมควร การพิจารณาสังคดีในชั้นอัยการจึงไม่ใช่หลักการยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่ผู้ต้องหาเพราะหากเห็นว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็จะสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 ต่อไป หากทำการสอบสวนทุกชนิดแล้วพยานหลักฐาน ไม่เพียงพอพินิจความผิดผู้ต้องหาในศาล ก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากยังมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจจะกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพินิจความผิดในศาลได้ อัยการจะใช้หลักยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่รัฐคือ ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพินิจความผิดต่อไป

แต่ปัญหาสำคัญยิ่งของการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 นั้น มีอยู่หลายประการและเป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านานทำให้อัยการมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่เพียงพอจึงอาจสังคดีโดยคลาดเคลื่อนได้โดยง่ายและเกิดผลกระทบโดยตรงแก่สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ซึ่งจำต้องได้รับการแก้ไขในเรื่องนี้มีฉะนั้นจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 255 วรรคสอง ไม่มีผลจริงจังในทางปฏิบัติ

การสังคดีของอัยการในประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าจะเชื่อผู้ต้องหากระทำความผิดและผู้ต้องหายอมรับสารภาพ แต่หากอัยการพิจารณาว่าการฟ้องศาลอาจมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ หรือกระทบต่อความรู้สึกในทางศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมได้ประโยชน์จากการฟ้องนี้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียมีมากกว่าผลดี อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเรียกกันว่า การสั่งไม่ฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ดังเช่น กรณีเด็กหนุ่มอายุ 18 ปีกว่า มีหน้าที่ขายชาลาเปาในห้างสรรพสินค้า ได้แอบหยิบชาลาเปาให้น้องชาย 1 ลูก ราคาเพียง 10 บาท ซึ่งเป็นความผิดฐานลัก

ทรัพย์นายจ้าง แต่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องหาอายุเพียง 18 ปีกว่า กระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทรัพย์ราคาเพียง 10 บาท หากสั่งฟ้องคดีจะเป็นผลร้ายแก่ชีวิตในระยะยาวของเขา เพราะแม้ศาลจะพิพากษารอลงอาญาให้เขาก็จะมีทะเบียนประวัติอาชญากรว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงจำคุก ฐานลักทรัพย์ ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในที่สุด

ปัจจุบันมีอัยการหลายประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฯลฯ และสหประชาชาติก็สนับสนุนให้อัยการทุกประเทศใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจให้มากยิ่งขึ้น เพราะทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสภาพการณ์ของหลักกฎหมายเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทุกครั้งไป สำหรับประเทศไทยซึ่งได้รับแนวความคิดในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจากอังกฤษ ตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้ใช้หลักการฟ้องนี้มาตั้งแต่ประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 จนกระทั่งปัจจุบัน

2. มีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อการสั่งคดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรม

จากความสำคัญของการสั่งคดีของอัยการที่มีต่อผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหาย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐดังกล่าวข้างต้น การกำหนดแนวทางมาตรฐานการสั่งคดี และการให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีของอัยการจึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้น

ดังเช่น สหประชาชาติได้จัดทำเอกสารนี้เรียกว่า “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ค.ศ. 1990” ข้อ 2.1 ระบุว่า “อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ต่อเนื่อง และรวดเร็ว ตลอดจนเคารพ และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และค่านึงสิทธิมนุษยชน...” และข้อ 4 บัญญัติมีข้อความตอนหนึ่งว่า “4. รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกข่มขู่ คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม”

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้จัดทำเอกสารที่เรียกว่า “มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ ค.ศ. 1999” ข้อ 3 ระบุว่า “อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียง หรืออคติ...”

ในอดีตองค์กรอัยการได้เคยยื่นหยัดความเป็นอิสระไม่ยอมสั่งคดีตามความต้องการของทางการเมืองโดยไม่หวั่นเกรงต่อผลกระทบที่เกิดตามมาต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน ดังปรากฏตามบันทึกของ พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาศดิ อดีตอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งได้ถวายความเห็นเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2471 แต่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิจ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่ทางราชการประสงค์จะให้ฟ้องหลวงภักดีลักษณะวิจารณ์ในทางอาญา

ฐานสร้างถนน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานให้ได้ ทั้งๆ ที่ตามหลักฐานฟังได้ว่าผู้ต้องหา มิได้กระทำความผิด บันทึกดังกล่าวมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“...ในข้อที่ว่า จะให้ทำเป็นคดีตัวอย่างนั้น ข้าพระพุทธเจ้าก็ไม่เห็นพ้องด้วย เพราะการที่จะให้บุคคลต้องเข้าทดลองเป็นจำเลยในคดีอาญานั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าไม่เป็นการสมควร และนี่ก็ ไม่ออกว่าเขาทำกันในที่อื่นเพราะการเข้าเป็นจำเลยในคดีอาญา นอกจากจะทำให้บุคคลนั้นหน้าด้าน ต่อการเป็นจำเลยในคดีอาญา ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาขึ้นแล้ว บางทียังอาจเป็นผลร้ายแก่จำเลย บุคคลนั้น เช่น ฎีในเรื่องนี้ ถ้าหากทางราชการประสงค์จะฟ้องหลวงภักดีลักษณะ ในทางอาญาให้ได้ แล้วข้าพระพุทธเจ้าสมัครที่จะให้ทางราชการวินิจฉัยเสียให้เด็ดขาดว่า ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้า นั้นผิด โดยที่ข้าพระพุทธเจ้ามิได้ถือเลยว่ ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าจะไม่อาจผิดได้ แต่เมื่อเวลา นี้ยังไม่มีใครยืนยันว่าความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าผิดแล้ว การที่จะทดลองฟ้องไปนั้น ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าไม่เป็นหลักที่ดี...”

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติให้หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในการสั่งคดีไว้ มีข้อความว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

อย่างไรก็ดี การที่อัยการจะสามารถสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมอย่างมี ประสิทธิภาพนั้น จำต้องมีปัจจัยที่จำเป็นอื่นๆ ประกอบด้วย ปัจจัยดังกล่าว เช่น ต้องมีระบบการ บริหารงานบุคคลที่ดีและมีงบประมาณที่พอเพียงมาส่งเสริมสนับสนุนให้อัยการสามารถดำรงตน ในทางที่รักษาเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพของตน ได้อย่างเหมาะสมด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคห้า จึงบัญญัติว่า

“องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและ การดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3. มีมาตรการกลั่นกรองดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการที่เชื่อถือได้

เมื่อมีมาตรการทางกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ให้หลักประกันความเป็น อิสระในการสั่งคดีของอัยการไว้เป็นอย่างดีแล้ว ก็จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ ดุลพินิจของอัยการให้เป็นไปโดยชอบด้วยหลักแห่งนิติธรรมและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้จาก หลายฝ่าย

สำหรับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาเหมือน ประเทศไทยก็มีมาตรการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการหลายวิธี เช่น โดยการออกเสียงเลือกตั้ง อัยการของประชาชนเฉพาะในมลรัฐที่ใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยเนติบัณฑิตยสภาซึ่งเป็นองค์กรกลางที่

ควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายทุกสาขาวิชาชีพ หรือ โดยการฟ้องศาลกรณีที่ยกการปฏิบัติผิดกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนการดำเนินคดีที่กำหนดไว้ แต่กรณีที่ยกการสหรัฐอเมริกา คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีตามปกติ ศาลสหรัฐฯ จะไม่เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจ เพราะถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังปรากฏตัวอย่างคำพิพากษาของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาคดีหนึ่ง ซึ่งปฏิเสธการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจการตั้งคดีของอัยการไว้ว่า

“อัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการฟ้องคดีอาญาและจะไม่ยอมฟ้องคดีก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจ เขาเป็นผู้รับผิดชอบโดยสิ้นเชิงไม่จำเป็นว่าศาลอนุญาตจึงจะทำได้ ศาลจะไปห้ามปรามขัดขวางเขาก็ไม่ได้ คำร้องที่เขาทำยื่นต่อศาล ก็เพื่อแจ้งให้ศาลรู้ว่าอัยการจะไม่ดำเนินคดีกับจำเลยต่อไป และศาลจะได้จำหน่ายคดีที่โจทก์ไม่ต้องการออกเสียจากสารบบความ อำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคดีใดควรฟ้องแล้วดำเนินไปให้ถึงที่สุดนั้น จำเป็นต้องตกอยู่กับใครสักคนหนึ่งและตามหลักการของกฎหมายคอมมอนลอว์ เขาถือเอาอัยการเป็นผู้รักษาอำนาจนี้” (คดีระหว่าง United States v. Woody)

สำหรับประเทศไทยมีกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจหลายวิธีการ ทั้งตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยตรงและทางอ้อมตามกฎหมายอื่นๆ การตรวจสอบโดยตรงเป็นไปตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดกล่าวคือ เมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในกรุงเทพมหานคร จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในต่างจังหวัดจะส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ หากทั้งสองตำแหน่ง ไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็จะทำความเห็นแย้ง แล้วส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งต่อไป

ส่วนการตรวจสอบโดยทางอ้อมเป็นวิธีการที่ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐทั่วไป เช่น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิฟ้องอัยการต่อศาลแพ่ง รวมทั้งกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิฟ้องอัยการต่อศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลปกครอง หากเห็นว่าอัยการปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นต้น ฯลฯ แต่การตรวจสอบทางอ้อมนี้ มักจะไม่ใคร่ปรากฏขึ้นเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่ได้ใช้หลักให้ศาลตรวจสอบการตั้งคดีตามปกติของอัยการเช่นเดียวกับหลักการในสหรัฐอเมริกา เพราะถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล...”

การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดน่าจะ ได้แก่ การตรวจสอบภายในขององค์กร อัยการเอง กรณีมีผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือกล่าวหาอัยการ หรือจากการตรวจคำพิพากษาฎีกามีกรณีสงสัยว่าอาจจะปฏิบัติงานบกพร่อง สำนักงานอัยการสูงสุดก็จะเรียกสำนวนคดีมาตรวจสอบโดยละเอียด หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นการผิดวินัยข้าราชการ ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปความหมายหรือขอบเขตของการสั่งคดีหรือปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมของอัยการ ก็คือ ต้องเป็น ไปโดยถูกต้องตามพยานหลักฐานและตามกฎหมาย ดำรงในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่ออำนาจอิทธิพลหรือการกดดันใดๆ เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และค่านึงสิทธิมนุษยชน หลีกเลียงการเลือกปฏิบัติทุกกรณี ปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย อัยการจะต้องให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดีโดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือโทษจากผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสังคมให้มีความสงบปลอดภัย และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

ปัจจุบันพบว่า ได้มีการตรวจสอบของสื่อมวลชนต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการสืบเนื่องจากสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจกับกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น การดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนสื่อมวลชนได้ติดตามทำข่าวมาโดยตลอด ดังนั้นพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดก็จะได้รับการสอบถามจากสื่อมวลชนในคดีต่างๆ มาโดยตลอด ซึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างต่อเนื่อง และส่งผลต่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างไรก็ตามการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนนี้จะไม่เป็นผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ทั้งนี้เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของอัยการเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งต้องเป็นอิสระ และปลอดจากอิทธิพลภายนอกต่างๆ

การตรวจสอบโดยองค์กรรัฐสภา ผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีถึงเรื่องการออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดบางเรื่องได้ นอกจากนี้พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดอาจได้รับเชิญให้ไปชี้แจงเหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรคณะต่างๆ ได้ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสื่อมวลชนก็ติดตามสอบถามผลการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการอยู่เสมอ และยังปรากฏว่ามีหน่วยงานภายนอกขอสำนวนต่างๆ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องของส่วนราชการนั้นอยู่เสมออีกด้วย เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยทางการเมืองได้³⁰

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังได้กำหนดให้ม็องคร์ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา³¹ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ³² ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธะกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งพนักงานอัยการก็ต้องถูกตรวจสอบด้วยเช่นกัน

4.5.2 ปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกัน

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งแยกบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานชั้นสอบสวนความผิดอาญา และแยกให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน และดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยในคดีอาญา และในบางกรณีพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการจับกุมผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัย และการจับจะต้องถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งการจับกุมโดยมีหมายหรือการจับโดยไม่มีหมายจับก็ตาม การจับโดยมีหมาย การออกหมายจับต้องมีการกลั่นกรองเหตุที่จะออกหมายจับ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจในการออกหมายจับโดยเด็ดขาดและพลการ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดจนเกินความจำเป็นหรือไม่มีเหตุอันควร นอกจากนี้พนักงานสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการทำสำนวนเพื่อเสนอพนักงานอัยการในการฟ้องคดีต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานที่รวบรวมมาทั้งหมดว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะขออนุมัติจับกุมผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักกฎหมาย ความถูกต้อง ขอบธรรม จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน เป็นสำคัญ เพราะหากขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ย่อมเกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่เฉพาะผู้ถูกกล่าวหาเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติพี่น้องของบุคคลเหล่านั้นอีกด้วย ซึ่งขั้นตอนในการดำเนินคดีชั้นเจ้า

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 270 วรรค 2 (2).

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 242-245.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 256-257.

พนักงานที่อาจจะยังความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงอยู่ที่ขั้นตอนในการดำเนินคดีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหา คือขั้นตอนการจับ การควบคุม การขัง การปล่อยชั่วคราว การแจ้งข้อหา และการสอบปากคำผู้ต้องหา³³

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มักเต็มไปด้วยอิทธิพล การดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนอาจกระทำไปโดยถูกแทรกแซง จากผู้บังคับบัญชาในระดับสูง การที่มีผู้บังคับบัญชาเข้ามากำกับดูแล ทำให้ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนหมดไป ทำให้การสอบสวนในเรื่องนั้นขาดความเป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องหาพยายามหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีอิทธิพลต่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่³⁴ พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาที่ไม่อาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมายเพราะได้รับการร้องขอจากผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่า และหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีผลกระทบทางลบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความดีความชอบ เพราะการแต่งตั้ง โยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งแทบทุกชั้นเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ การวิ่งเต้นเป็นเรื่องธรรมดาและได้ผล ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีฝีมือ การปฏิบัติหน้าที่จึงขาดหลักวิชาและไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาอีกประการที่พบในการสอบสวน คือเรื่องการ “จับแพะ” คือการตั้งข้อหาแล้วจับคนเป็นผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย โดยผู้นั้นบริสุทธิ์ไม่รู้เห็นกับการกระทำความผิด เนื่องจากแรงกดดันจากแรงภายนอก แรงกดดันที่สำคัญนั้นส่วนหนึ่งมาจากสังคมหรือประชาชน ซึ่งเรียกร้องให้ตำรวจรีบหาตัวผู้กระทำความผิดให้ได้ เสียงของสังคมหรือประชาชนนั้น ปัจจุบันสะท้อนออกมารุนแรงโดยสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ แรงกดดันดังกล่าวก็กดดันนาย หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เร่งรัดสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี เมื่อถูกกดดันเร่งรัดหลายด้าน จึงเกิดการจับแพะ เพื่อให้สามารถแสดงผลงานการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว สิ่งที่สามารถต้านแรงกดดันทั้งหลาย คือการที่พนักงานสอบสวนจะต้องมีความเป็น Professionalism คือเป็นผู้มีฝีมือ ความรู้ความสามารถยอดเยี่ยมในอาชีพของตน นอกจากนี้ยังหมายความว่าถึงจริยธรรม ซึ่งหมายถึงคุณธรรม ความดี และความซื่อตรงต่ออาชีพด้วย ตำรวจที่มี Professionalism นั้น ไม่แต่

³³ คณิต ฒ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 104.

³⁴ วสิษฐ เศรษฐบุตร ก เล่มเดิม. หน้า 29.

จะต้องมีฝีมือ ความรู้ความสามารถยอดเยี่ยมเท่านั้น แต่ยังต้องใช้ฝีมือ ความรู้ ความสามารถของตน โดยไม่ทิ้งจริยธรรม หรือเบี่ยงเบนออกจากจริยธรรม ไม่ว่าด้วยประการใดๆ³⁵

จากปัญหาในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนดังกล่าวได้ถูกส่งต่อมายังเจ้าพนักงานชั้นพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาคำวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาในลำดับต่อไป ฉะนั้นเมื่อการดำเนินการสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระ ขาดความเป็นภาวะวิสัยแล้ว การพิจารณาสั่งฟ้องของอัยการก็ย่อมขาดประสิทธิภาพไปโดยปริยายหากการกลั่นกรองการดำเนินคดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวนกระทำโดยไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากพนักงานอัยการยังไม่ได้ใช้กลไกตรวจสอบค้นหาความจริงให้สิ้นกระแสความก่อนดำเนินคดี สาเหตุจากพนักงานอัยการไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนคดีด้วยตั้งแต่ต้น อีกทั้งจะดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็เฉพาะบางคดีที่มีข้อสงสัยเท่านั้น และอัยการก็ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองเพียงแต่สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ พนักงานอัยการทำหน้าที่พิจารณาคำวินิจฉัยการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนนำเสนอมาตามลำดับเท่านั้น ดังนั้นจึงควรผลักดันให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี เพื่อผลักดันให้พนักงานอัยการใช้ความเป็นภาวะวิสัยของตนเองในการกลั่นกรองการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวน รวมทั้งใช้กลไกทางกฎหมายในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมให้มากขึ้นเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบค้นหาความจริงในคดี เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีอาญาสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อผิดพลาดใดๆ หรือเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุดเพื่อให้สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่

³⁵ วลีขุ เฉลยกฎหมาย ข (2550). “ภูมิคุ้มกันแก้จับแพะ.” *ปฏิรูปตำรวจ*. หน้า 42.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันประเทศไทยยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย องค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงมีหน้าที่ร่วมกันตรวจสอบความจริงแท้ (Trust Theory) โดยพนักงานอัยการมีภารกิจหลักที่สำคัญอยู่สามประการคือประการที่หนึ่งภาระหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม ประการที่สองภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประการสุดท้ายคือภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน บทบาทของอัยการในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตต้องไม่เปลี่ยนแปลงในการทำหน้าที่ของอัยการ ซึ่งต้องมีหน้าที่ค้นหาความจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้เพียงพอในการวินิจฉัยสั่งคดี ไม่คว่นรีบสั่งคดีโดยโยนภาระให้แก่ศาลอันจะทำให้บุคคลที่ไม่ควรต้องเป็นจำเลยกลับต้องตกเป็นจำเลยในคดี แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัยก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ภาวะวิสัย (Objectivity) หมายถึง ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ไม่ขึ้นกับผู้ใด ความละเอียดถี่ถ้วน ความสมบูรณ์ การสิ้นกระแสความ ไม่มีฉันทาคติ

การสอบสวนคดีอาญา เป็นขั้นตอนสำคัญที่เป็นเงื่อนไขในการเริ่มต้นคดีอาญาโดยรัฐตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ ของผู้ต้องหา รวบรวมเป็นสำนวนการสอบสวน การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และมีผู้มาร้องทุกข์กล่าวโทษ เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน คือการสอบสวนที่มีความเป็นกลาง เป็นอิสระ ปราศจากอคติมีความ

สมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินคดีที่พึงปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงาน พนักงานสอบสวนก็ ต้องเป็นผู้มีคุณธรรม ยุติธรรม มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเป็นภาวะวิสัย การ ดำเนินการสอบสวนต้องกระทำโดยรวดเร็ว แต่สภาพปัญหาจากการดำเนินคดีอาญากับผู้อยู่ในฐานะ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นกลับพบว่าปัญหาการขาดภาวะวิสัยเกิดขึ้นตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นคดี ของพนักงานสอบสวน กล่าวคือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาในการ กระทำความผิดนั้นเป็นผู้อยู่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มักเต็มไปด้วยอิทธิพล การ ดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงาน สอบสวนอาจกระทำไปโดยถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาาระดับสูง บางครั้งเสมือนว่าไม่ไว้ใจ ความรู้ความสามารถของพนักงานสอบสวน แต่ความจริงแล้วพบว่าผู้บังคับบัญชาาระดับสูงที่เข้ามา ก้าวก่ายแทรกแซงนั้นมีทั้งไม่เคยผ่านงานสอบสวนมาเลย หรือผ่านมาบ้างก็เล็กน้อย ไม่สามารถเข้า มาควบคุมการสอบสวนได้ ดังนั้นนอกจากความรู้ความชำนาญที่จะสอบสวนแล้ว การที่มี ผู้บังคับบัญชาเข้ามากำกับดูแล ทำให้ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนหมดไป ทำให้การ สอบสวนในเรื่องนั้นขาดความเป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องหาพยายามหลีกเลี่ยงการถูก ดำเนินคดีโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพล ต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถมีอิทธิพลต่อพนักงาน สอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่อยู่ใต้ การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระของ พนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาที่ไม่อาจดำเนินคดี ได้ตามกฎหมายเพราะได้รับการร้องขอจากผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่า และหาก ไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีผลกระทบทางลบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความดีความชอบ เพราะ การแต่งตั้ง โยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งแทบทุกชั้นเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ การวิ่งเต้นเป็น เรื่องธรรมดาและได้ผล ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีฝีมือ การปฏิบัติหน้าที่จึง ขาดหลักวิชาและไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนดังกล่าวได้ถูกส่งต่อมายังเจ้า พนักงานชั้นพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสำนวนคดีสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาในลำดับต่อไป ฉะนั้นเมื่อการดำเนินการสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระ ขาดความเป็น ภาวะวิสัยแล้ว การพิจารณาสั่งฟ้องของอัยการก็ย่อมขาดประสิทธิภาพไปโดยปริยายหากการ กลั่นกรองการดำเนินคดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวนกระทำโดยไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากพนักงาน อัยการยังไม่ได้ใช้กลไกตรวจสอบค้นหาความจริงให้สิ้นกระแสความก่อนดำเนินคดี สาเหตุจาก พนักงานอัยการไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนคดีด้วยตั้งแต่ต้น อีกทั้งจะดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็

เฉพาะบางคดีที่มีข้อสงสัยเท่านั้น และอัยการก็มีได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองเพียงแต่สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ พนักงานอัยการทำหน้าที่พิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนนำเสนอตามลำดับเท่านั้น ในส่วนของมาตรการในการสืบสวนสอบสวนได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนและหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือความผิดทางอาญาที่มีผู้มีอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนทุกกรณี ซึ่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนคดีความผิดประเภทดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ การแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นทำได้ยากมากขึ้น ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนดำเนินไปด้วยความโปร่งใส

วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยมีแนวโน้มที่เป็นสากลมากขึ้น เห็นได้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การสอบสวนคดีที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือกระทำโดยองค์กรอาชญากรรมหรือเป็นคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารแล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี จะเห็นได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแนวทาง หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน โดยที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นด้วย นอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับแก่บุคคลโดยการขอยกค้ำหรือหมายจับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องให้ความเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมายด้วย ซึ่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้กระบวนการในการสอบสวนคดีความผิดประเภทดังกล่าวมีความเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น กล่าวคือ การแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นทำได้ยากมากขึ้น ทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนดำเนินไปด้วยความโปร่งใส

สำหรับประเทศไทยนั้น ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีอาญาใช้ระบบกล่าวหา โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายถือว่าเป็นรอง การฟ้องคดีของอัยการเป็นการฟ้องคดีตามดุลพินิจ โดยตามโครงสร้างกฎหมายของไทยการดำเนินคดีอาญาใน

ชั้นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องได้บัญญัติแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน เกือบเด็ดขาด กล่าวคือ ในส่วนของการสอบสวนคดีอาญา โดยเริ่มตั้งแต่ การรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ การสอบสวนคดีอาญา การใช้มาตรการบังคับ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย อัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำสำนวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการ กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยจึงไม่เป็นอำนาจเดียวกัน โดยกฎหมายกำหนดเพียงให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของอัยการเท่านั้น บทบาทของอัยการในประเทศไทยจึงต่างไปจากบทบาทของอัยการของประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมัน อีกทั้งยังต่างจากบทบาทของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่กำหนดให้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกัน พนักงานอัยการจึงมีโอกาสได้ตรวจสอบกลับการทำงานของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานในคดี เพื่อให้การฟ้องคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนประเทศอังกฤษการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ แบ่งแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน แต่ในชั้นสอบสวนพนักงานอัยการในอังกฤษสามารถตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาได้ ส่วนในการควบคุมพนักงานสอบสวนนั้นพนักงานอัยการอังกฤษมีอำนาจเพียงแนะนำพนักงานสอบสวนเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมหรือสั่งพนักงานสอบสวน ส่วนพนักงานสอบสวนของอังกฤษมีอำนาจกว้างขวางมากเพราะสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะทำการสอบสวนหรือไม่โดยไม่ต้องฟังคำแนะนำของพนักงานอัยการก็ได้ ดังนั้น เมื่อเทียบกับการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาของไทยและอังกฤษ เห็นได้ว่าการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกัน โดยการสอบสวนเป็นอำนาจของตำรวจ ส่วนการฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทยและประเทศอังกฤษจึงเป็นการผิดระบบ เนื่องจากการสอบสวนและฟ้องร้องไม่เป็นกระบวนการเดียวกันตามระบบกล่าวหา

5.2 ข้อเสนอแนะ

ภารกิจที่สำคัญที่สุดของพนักงานอัยการ คือ การอำนวยการความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อพบว่าปัญหาของพนักงานอัยการในการฟ้องดำเนินคดีกับผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือพนักงานอัยการยังขาดการใช้มาตรการกลับกรองการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนซึ่งขาดความเป็นภาวะ

วิสัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีโอกาสถูกแทรกแซงจากองค์การภายนอก รวมทั้งการเมืองได้โดยง่าย ฉะนั้นจึงควรเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้พนักงานอัยการได้ใช้ความเป็นภาวะวิสัยของตนในการถ่วงดุลการสอบสวน คดีอาญาสำหรับคดีอาญาทั่วไปซึ่งผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาอยู่ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เห็นควรให้ยึดกรอบแนวทางการสอบสวนคดีอาญาตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ ให้พนักงานอัยการมีบทบาทเข้าร่วมในการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีดังกล่าว โดยพนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มคดี โดยจะมี ส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง หรือวางแผนงาน หรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน ตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน หากเป็นคดีที่มีความสำคัญมีความยุ่งยากซับซ้อนอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ จะขออนุญาตอัยการสูงสุดสั่งคดีและว่าความต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการยุติธรรมนั้นเห็นว่า ใน คดีใดที่พนักงานอัยการมีความเห็นขัดแย้งกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ควรให้พนักงานอัยการอื่น เป็นผู้พิจารณาสั่งคดีและฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการ สอบสวนในลักษณะที่เป็นองค์คณะพนักงานอัยการเพราะนอกจากจะทำให้กระบวนการในการ สอบสวนฟ้องร้องมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้การแทรกแซงโดยบุคคลภายนอก เป็นไปได้ยากมากขึ้นเพราะถ้าพนักงานอัยการเพียงคนเดียว บางครั้งก็ไม่อาจทัดทานการ แทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลอื่นได้ จึงไม่อาจทำให้ขั้นตอนในการ สอบสวนฟ้องร้องมีความโปร่งใสได้มากเท่าที่ควร ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายใน การบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดและคำสั่งอัยการสูงสุดที่ อส. (สฝคก.)/ว 123 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2548 เรื่องการนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญา

2. ควรแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี เพื่อให้พนักงานอัยการได้ใช้บทบาทของตนในการตรวจสอบ ค้นหาความจริงตั้งแต่ในขั้นตอนแรกภายหลังจากการทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อเป็นการถ่วงดุล การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย เพื่อลดความกดดัน ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินคดีอยู่ภายใต้การแทรกแซงของผู้บังคับบัญชาของตน และผู้มี อำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลอื่นๆ เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

3. ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดสภาพบังคับให้พนักงานอัยการต้องใช้กลไกการ สอบสวนเพิ่มเติมในคดีอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสพิสูจน์ข้อเท็จจริงตลอดจน รวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญในคดีอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง เพื่อเป็นการค้นหาความจริง

ในคดีให้สิ้นกระแสะความ ก่อนส่งต่อกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริงไปสู่การพิจารณาในชั้นศาลต่อไป เพื่อเป็นการปฏิบัติภารกิจของอัยการอย่างสมบูรณ์

4. ตามที่องค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้รวมทั้งบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งสมาคมอัยการโลกได้กำหนดไว้ นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยแล้ว จะเห็นว่าพนักงานอัยการไทยควรมีการปรับปรุงบทบาทในการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับอัยการในระบบสากล โดยสำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำระเบียบการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้ในสากล ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกมาตรฐานหลักการอันเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศด้วยกัน ตามที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญานั้นเกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อพัฒนาความเป็นมาตรฐานของอัยการไทยให้ดียิ่งขึ้นไป

ด

ร

บรรณานุกรม

ร

ั

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กุลพล พลวัน. (2533). “ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย.” ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ*. กรุงเทพฯ: อัยการสูงสุด.
- _____. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” *ระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการทางวิชาการ กรมอัยการ.
- _____. (2533). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ*. กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.
- คณิต ฒ นคร. (2533). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ*. กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.
- _____. (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน *100 ปีอัยการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการ.
- _____. (2543). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2551). *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2556). *ครุกฎหมาย นักกฎหมาย และหลักวิชาชีพนักกฎหมาย (ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิง ฤาไชย. (2541). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยรัตน์ วรรณิการ์. (2539). *อำนาจอัยการสูงสุดในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธาริต เพ็งดิษฐ์. (2547). *พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *รวมคำบรรยาย ภาค 1 สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ การบรรยาย* (ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วิษณุ เดชกุญชร. (2550). “เครื่องมือรักษาความมั่นคง (ของรัฐบาล).” *ปฏิรูปตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สิ่งพิมพ์เผยแพร่เฉพาะวงงานรัฐสภา.
- วิษณุ เครืองาม. (2520). *กฎหมายแองโกล-อเมริกัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันกฎหมายอาญา. (2540). *สารานุกรมและกระบวนยุดิธรรมนานาชาติ*. ม.ป.พ.
- อรรถไกรวัลลพ, หลวง และสุข เปรมนาวิน. (ม.ป.ป.). *ระบบอัยการและการศาลทหาร*. กรุงเทพฯ: สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย.
- อุทัย อาทิวา. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา* (ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

- กมล พชรวนิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ*, 1(12).
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539, ธันวาคม). “อัยการกับกระบวนยุติธรรม.” *บทบัณฑิตย*, 5(4).
- _____. (2540, มกราคม). “อัยการกับกระบวนยุติธรรม.” *วารสารกฎหมาย*, 17(1). น. 149.
- กุลพล พลวัน. (2529, พฤษภาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” *วารสารอัยการ*, 9(101). น. 78.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2521, กันยายน). “บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ*.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2534, กรกฎาคม). “งานอัยการในกระบวนยุติธรรม.” *วารสารอัยการ*, 14(161).
- คณิต ฒ นคร. (2520, กันยายน-พฤศจิกายน). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 9(2). น. 133.
- _____. (2521, มกราคม). “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา.” *วารสารอัยการ*.
- _____. (2523, ธันวาคม). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” *วารสารอัยการ*, 3(36).
- _____. (2524, พฤษภาคม). “ลักษณะทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (4).” *วารสารอัยการ*, 4.

- _____. (2525, เมษายน). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” *วารสารอัยการ*, 5(52). น. 38.
- _____. (2528, กันยายน). “วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 15(3). น. 2-3.
- _____. (2546). การดำเนินคดีของพนักงานอัยการและคำพิพากษาของศาลในคดีซื้อเสียงที่จังหวัดบุรีรัมย์. *นิติศาสตร์*, 33(1).
- ไชยยศ วิฑูรานุพงษ์. (2525, เมษายน). “อัยการของเรา.” *วารสารอัยการ*, 5(52). น. 21.
- ธาตพันธ์ อังกินันท์. (2534). “รายงานการฝึกอบรมดูงานเรื่องการดำเนินคดีอาญา ณ ประเทศฝรั่งเศส.” *อัยการนิเทศ*, 53(4).
- วีรพงษ์ บุญโญภาส. (2523). “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา.” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 5.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2551, กันยายน). “การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” *บทบัญญัติ*, 64(3). น. 12-14.
- สุรินทร์ ถั่วทอง. (2524). ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการในกฎหมายปริทรรศน์. *วารสารอัยการ*.
- _____. (2525, เมษายน). “จากยกกระบัตรสู่อัยการ.” *วารสารอัยการ*, 5(52). น. 53-54.
- หยุด แสงอุทัย. (2483). “บันทึกเรื่องคำพิพากษาหมู่เกี่ยวกับฟ้องเคลือบคลุม.” *บทบัญญัติ*, 12. น. 399.
- อัญชัญศิริ บรรณารักษ์ และศิลปอรัญญา ชูเวช. (2523, กุมภาพันธ์). “ภาระและหน้าที่ของ Director of Public Prosecutions.” *วารสารอัยการ*, 3(26). น. 8.
- อุดม รัฐอมฤต. (2535, มิถุนายน). “การฟ้องคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 22(2).
- อุททิศ แสนโกสิก. (2508). “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” *อัยการนิเทศ*, 27(1-4).
- อุทัย อาทิวา. (2554). “ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ*, 62(4).

วิทยานิพนธ์

- จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). *วิวัฒนาการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปัญญา แสงวงสุข. (2549). *กระบวนการตรวจสอบก่อนฟ้องคดี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ปานิศ วงศ์ทุมมาลา. (2555). *ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยและฝรั่งเศส* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปิ่นท้าวพิสิษฐ์ วิศาลเสสธ. (2551). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นพพร โปสิริสังยากร. (2524). *การใช้ดุลยพินิจของศาลในการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มาละดี เฮ่าสกุลนต์. (2555). *ทิศทางการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศิพร โกวิท. (2551). *ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วีระยุทธ เนติวุฒิปงศ์. (2547). *การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540: ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรัท ดุลยธำรง. (2552). *บทบาทอัยการในการป้องกันความผิดพลาดจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). *บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2537). *การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ ดาวแจ้ง. (2543). *ข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบในกฎหมายอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณี กระจ่างแสง. (2532). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

Longdo Dict. *Objectivity*. สืบค้นวันที่ 2 พฤษภาคม 2555, จาก <http://dict.longdo.com/search/>

Objectivity.

เคลิณีวัส. (2557). *หมายจับ นายก อบต.บ่อทอง จ้างวานฆ่าคู่แข่งการเมือง*. สืบค้นวันที่ 13

กุมภาพันธ์ 2557, <http://www.dailynews.co.th/Content/crime/42375>.

กุลพล พลวัน. *อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม*. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

www.stat.ago.go.th.

ข่าวสด. *โฆษกอัยการสูงสุดแจง สั่งไม่ฟ้อง "ทักษิณ" คดีก่อการร้าย-ซี โฟนอินเรียกร้อง*

ประชาธิปไตย. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.

คำฟ้าขวางตะวัน. (2556). *ยิ่งก้านเป็นะนัดเดียว จะเอนกทั้งฝูง ดันคุณปลื้มให้พ้นทาง ยึดภาค*

ตะวันออก. สืบค้นวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=847776>.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557,

จาก http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf.

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

<http://www.stat.ago.go.th>.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (ม.ป.ป.). *อัยการไทยในปัจจุบัน*. สืบค้นวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

<http://www.ago.go.th/history.php#7>.

อุทัย อาทิวา. (2549). *การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลใน*

ประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นวันที่ 21 มกราคม 2554, จาก <http://www.ago.go.th>.

เอกสารอื่นๆ

คณิต ณ นคร. (2533). *กรมสอบสวน: ทางแก้ความเดือดร้อนของประชาชนจริงหรือ (รายงานการ*
สัมมนา).

ณรงค์ ใจหาญ. (2528). *สิทธิของผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องหาโทษในคดีอาญา (รายงานผลการวิจัย)*.

ประเทือง กิรติบุตร. (2516). *ความเป็นธรรมในการฟ้องคดีอาญา (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล)*.

กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ประพันธ์ นัยโกวิท. (2538-2539). การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

(เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สถาบันกฎหมายอาญา. (ม.ป.ป.). สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ. ม.ป.ส.

สัญญาบัตร บัญชีนิติศาสตร์. (2540). การพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม.

สุข เปรุนาวิน. (2526). “ระบบอัยการในต่างประเทศ.” ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุน

สวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.

อมรรัตน์ รัชสัทย์. (2543). ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: คู่มือการเรียนรู้การ

สอน การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พุทธศักราช 2547.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

Michele-Laure Rassat. (1974). *Le Ministret Public Entre Son Pass Et Son Avenir.*

LAWS

Code De Procedure Penal. Editions Dalloz Paris, 2004.

United States Code Annotated, Title 18 Federal Rules of Criminal Procedure Rule 32 to 42.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

วุฒิการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

พันตำรวจโท รังสรรค์ สอนสิงห์

พ.ศ. 2537 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2552 ศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ หมวดวิชากฎหมายอาญา

และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2540 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

รองสารวัตร ประจำกองบัญชาการตำรวจนครบาล

พ.ศ. 2541 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

พนักงานสอบสวน(สัญญาบัตร 1)

สถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง

พ.ศ. 2548 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

พนักงานสอบสวน(สัญญาบัตร 2)

สถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง

พ.ศ. 2555 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

พนักงานสอบสวน(สัญญาบัตร 3)

สถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง

พ.ศ. 2556 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ

(หัวหน้างานสอบสวน) สถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง