

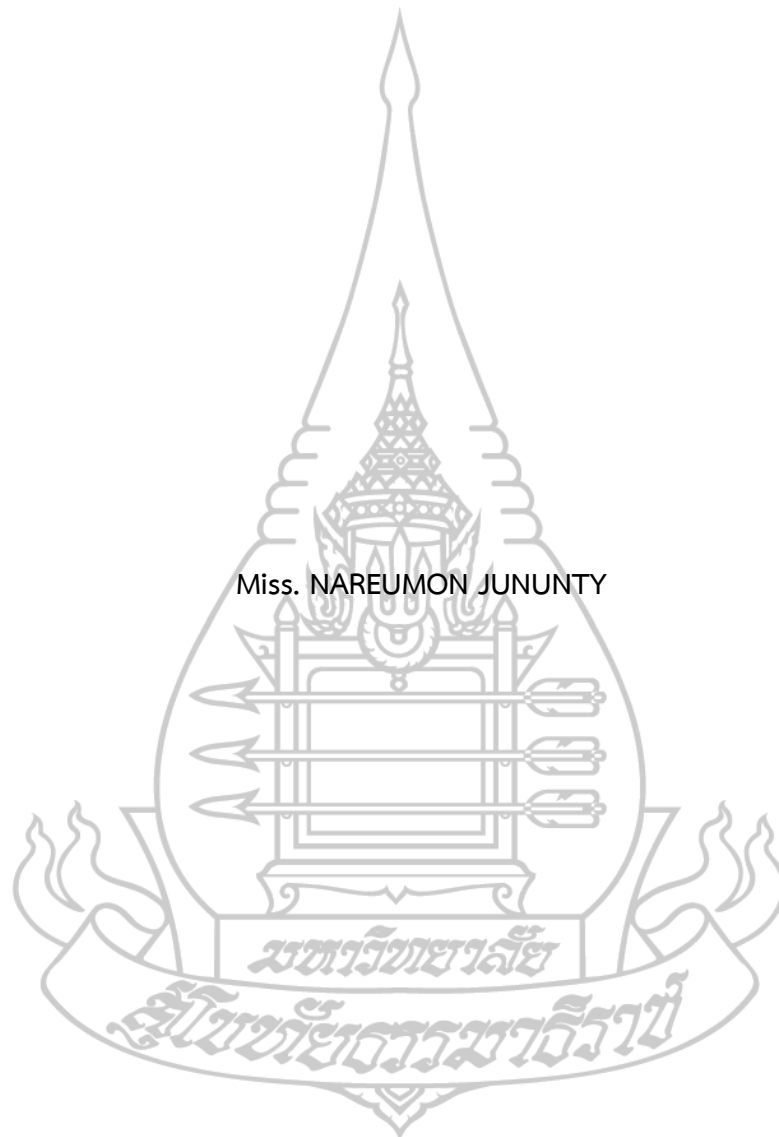
ปัญหาอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ศึกษากรณี การมีส่วนร่วม
ร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Problems of the Same Power for Inquiry and Criminal Action: Case
Study: Public Prosecutors' Involvement in Criminal Case Inquiries



Miss. NAREUMON JUNUNTY

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ศึกษากรณี การมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา
ชื่อและนามสกุล	นางสาวนฤมล จุจน์ที
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว่ำอิสระ ปัญหาอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ศึกษากรณี การมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

ผู้ศึกษา นางสาวนฤมล จุณันท์ รหัสนักศึกษา 2634002840

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ตลเจิม ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกันของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนและ (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาต่อไป

การศึกษานี้การคั่นคว่ำอิสระนี้เป็นการศึกษาคั่นคว่ำเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยวิธีการรวบรวมศึกษาจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลทางเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทางวิชาการจากบทความวิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานวิชาการต่าง ๆ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ตำบฏกฎหมาย หลักกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่คั่นคว่ำได้จากทางอินเทอร์เน็ต และนำมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันนั้น ถือว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียว โดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องและมีตำรวจเป็นผู้ช่วยของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอัยการจึงมีอำนาจเริ่มต้นคดีอาญาหรือสามารถเข้ามาควบคุมคดีได้ (2) มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประเทศญี่ปุ่นปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (3) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดีซึ่งสอดคล้องกับระบบพนักงานอัยการสากล แตกต่างจากพนักงานอัยการของประเทศไทยที่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้นคดี (4) ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 21/1 มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 และมาตรา 143 โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี และให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีความถูกต้องครบถ้วน และลดระยะเวลาในการสอบสวนคดีอาญาให้กระชับขึ้น ซึ่งทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกันโดยสมบูรณ์

คำสำคัญ พนักงานอัยการ การสอบสวน คดีอาญา

Independent Study title: Problems of the Same Power for Inquiry and Criminal

Action: Case Study: Public Prosecutors' Involvement in Criminal Case Inquiries

Author: Miss. NAREUMON JUNUNTY; ID: 2634002840;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Inkarat Doljem; Academic year:
2023

Abstract

This independent study aims to (1) study concepts and theories pertaining to the principle of the same power for inquiry and criminal action, (2) study the legal measures as to the same power of inquiry and criminal action of public prosecutors in criminal case inquiry of Thailand, the French Republic, and Japan, (3) analyze the problems in respect of the principle of the same power of inquiry and criminal action in the case of the public prosecutors' participation in inquiry, (4) recommend guidelines for further amending the Criminal Procedure Code in relation to the authority of the public prosecutors in criminal case inquiry.

This independent study is qualitative research, in which a documentary research method is used. Academic papers such as articles, theses, reports, technical research, journals, printing media, legal text, legal principles, Supreme Court's judgments, relevant foreign laws and data on the internet were studied and analyzed for efficiency of the laws.

Study findings are as follows. (1) Concepts and theories pertaining to the principle of the same power of inquiry and criminal action are that criminal proceedings in the inquiry stage and criminal action stage are the same processes, whereby the public prosecutors are responsible for criminal proceedings in the pre-criminal action stage and the police officers are the assistants of the public prosecutors. Therefore, the public prosecutors commence the criminal proceedings or can control the criminal case. (2) Legal measures of Thailand appear in the Criminal Procedure Code while legal measures of the French Republic appear in the Criminal Procedure Code, and legal measures of Japan appear in the Criminal Procedure Code. (3) Laws of the French Republic and Japan provide that the public prosecutors have the authority to inquire the criminal cases from the commencement of the criminal proceedings in accordance with the universal public prosecutor system which are different from the public prosecutors of Thailand who are not provided by laws to have the power to inquire the criminal cases from the commencement of the criminal proceedings. (4) Section 18, Section 21, Section 21/1, Section 140, Section 141, Section 142, and Section 143 of the Criminal Procedure Code ought to be amended so that the public prosecutors are responsible for inquiry from the commencement of the criminal proceedings, have the authority to supervise the inquiry, have the power to inquire the criminal cases so as to collect correct and complete evidences. In addition, criminal case inquiry period should be reduced in the optimal manner so that inquiry and criminal action are completely in the same stage.

Keywords : Public prosecutor, Inquiry, Criminal case

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ตลเจิม ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ และกรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขปัญหาค้นคว้าให้ การจัดทำการค้นคว้าอิสระนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตะวัน เดชภีรตันมงคล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษายังไม่สมบูรณ์ด้วยความละเอียดรอบคอบ ช่วยเสริมประเด็นให้แก่ผู้ศึกษา ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำการค้นคว้าอิสระนี้

ผู้ศึกษาศึกษาจนสำเร็จในครั้งนี้ก็ด้วยพระคุณของคณาจารย์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้อบรมสั่งสอนประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาเป็นอย่างดีตั้งแต่ ต้นจนสำเร็จการศึกษา ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ขอขอบคุณ บิดา มารดา และบุคคลในครอบครัวที่คอยให้กำลังใจและคอยติดตาม สอบถามความคืบหน้าในการศึกษาของผู้ศึกษาอยู่เสมอมา อีกทั้งเป็นแรงผลักดันให้ผู้ศึกษาตั้งใจ ทำการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ และขอขอบคุณกำลังใจและความช่วยเหลือจากพี่น้องทุกคน เพื่อนร่วม ศึกษาด้วยกัน พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบัณฑิตศึกษา เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ที่คอยช่วยเหลือ ดูแล ให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกในการเรียน การจัดทำการศึกษาครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไป ด้วยดี และรวมถึงบุคคลที่ผู้ศึกษาไม่อาจกล่าวนามไม่ได้ทั้งหมด ณ ที่นี้

ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ อาจมีประโยชน์แก่ผู้สนใจ ซึ่งผู้ศึกษาขอยกความดี ความชอบให้กับทุก ๆ ท่าน ที่กล่าวมาทั้งหมด แต่ถ้ามามีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นางสาวนฤมล จุพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. สมมติฐานการศึกษา	4
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	5
5. ระเบียบวิธีวิจัย	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน	8
1. การดำเนินคดีอาญา.....	9
1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา.....	11
1.2 หลักการ และแนวคิด ทฤษฎี ในการดำเนินคดีอาญา.....	15
1.3 การสอบสวนคดีอาญา.....	18
1.4 คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556.....	20
1.5 หลักอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน.....	21
1.6 หลักการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน	23
2. สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ	24
2.1 ความหมาย พัฒนาการ และสถานภาพของพนักงานอัยการ	28
2.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางสากล	29
2.3 หลักการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ	30
2.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553	31
2.5 ภารกิจของพนักงานอัยการมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563	32
2.6 ข้อมูลสถิติจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานอัยการสูงสุด	34

สารบัญ (ต่อ)

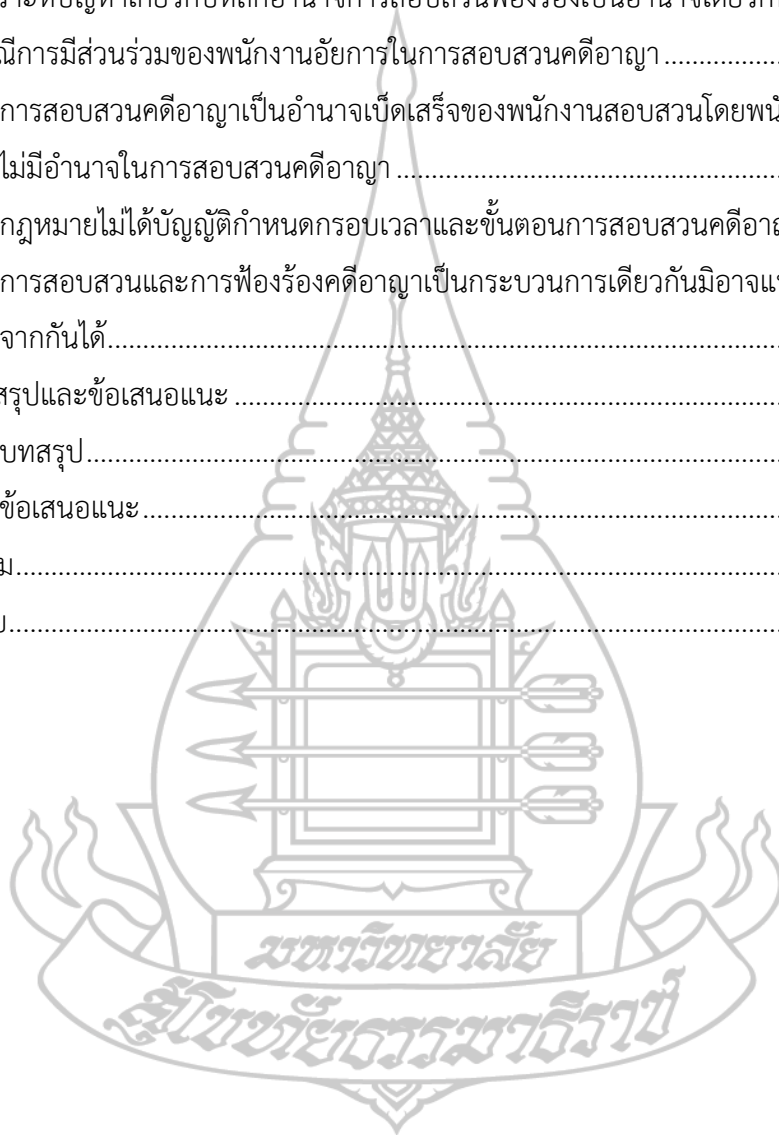
หน้า

บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	35
1.	มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย.....	36
1.1	กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ.....	37
1.1.1	วิวัฒนาการการจัดตั้งองค์กรอัยการ.....	38
1.1.2	อำนาจหน้าที่และการจัดโครงสร้างองค์กร.....	39
1.1.3	องค์กรอัยการกับการดำเนินคดีอาญา.....	40
2.	มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	41
2.1	กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ.....	42
2.1.1	สถานะของอัยการ.....	43
2.1.2	หลักการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งแตกต่างจากผู้พิพากษา.....	45
2.2	โครงสร้างของอัยการ.....	46
2.3	ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ.....	47
2.4	การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาพนักงานอัยการ.....	49
2.5	การใช้มาตรการทางเลือกในการดำเนินคดีอาญา.....	50
3.	มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น.....	51
3.1	กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ.....	52
3.1.1	การจัดตั้งองค์กรอัยการ.....	53
3.1.2	พนักงานอัยการ.....	54
3.1.3	การควบคุมสั่งการของอัยการ.....	54
3.1.4	ความเป็นอิสระในหน้าที่ของอัยการ.....	55
3.2	อำนาจหน้าที่ของอัยการ.....	56
3.2.1	การสอบสวน.....	57
3.2.2	การฟ้องคดี.....	58
3.2.3	การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลของอัยการ.....	59
3.2.4	การบังคับตามคำพิพากษาในคดีอาญา.....	60
3.3	ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการ.....	61

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน	
กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา	65
1. การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของพนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการ	
ไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา	66
2. กฎหมายไม่ได้บัญญัติกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา	80
3. การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันมีอาจแบ่งแยกออกจากกันได้.....	90
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	95
1. บทสรุป.....	100
2. ข้อเสนอแนะ.....	105
บรรณานุกรม.....	121
ประวัติผู้วิจัย.....	125



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	จำนวนสำนวนคดีที่รับใหม่แต่ละเดือน พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2566	38
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบจำนวนคดีรับใหม่กับจำนวนคดีที่ดำเนินคดีแล้วเสร็จของ ทุกสำนักงานทั่วประเทศจำแนกตามประเภทสารบบ ประจำปี พ.ศ. 2566.....	39
ตารางที่ 5.1	เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายเดิมกับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่.....	113



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาในส่วนการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นหลัก เนื่องจากเมื่อมีผู้กระทำความผิดก็ต้องมีการสอบสวนคดีอาญาเพื่อวัตถุประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดและข้อสำคัญต้องกระทำเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย

การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาทั้งหมดเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจ เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่าสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นในทางคดีเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป แสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยอำนาจการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจกับอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมุ่งให้ความสนใจและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของจำเลยในการพิจารณาของศาลเป็นหลักใหญ่ แต่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกลับมองข้ามไปแล้วปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการตามสมควรโดยลำพัง ซึ่งต่างจากระบบอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ที่ถือว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียว โดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องและมีตำรวจเป็นเครื่องมือของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอัยการจึงมีอำนาจเริ่มคดีอาญาหรือสามารถเข้ามาควบคุมคดีได้ ขณะที่การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยก็มีพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) “พนักงานอัยการ” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ(ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด)หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้¹ ซึ่งตามความเป็นจริง พนักงานอัยการมิได้ฟ้องผู้ต้องหาเสมอไป จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาสำนวนที่อัยการได้รับจากพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ มิได้ทำการสั่งฟ้องเสมอไป หรือมีคำสั่ง

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5)

สอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พยายามเปรียบเทียบ ถ้าคดีนั้นอยู่ในวิสัยที่จะทำการเปรียบเทียบได้ หรือสั่งไม่ฟ้องถ้าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เป็นต้น

จากการที่ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้องออกจากกันทำให้เห็นว่า การสอบคดีอาญาของประเทศไทยมีปัญหาหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนในหลายกรณี กล่าวคือ การที่การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของพนักงานสอบสวน กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนคดีอาญาเพิ่มเติม กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา และกรณีที่สอบสวนคดีอาญาไม่ได้เป็นผู้นำสืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาและผู้ที่นำสืบพยานในชั้นพิจารณาของศาลไม่มีอำนาจในการสอบสวน

อัยการเป็นองค์กรที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหารับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้อง แต่พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของพนักงานสอบสวน แม้จะมีกฎหมายบางมาตราที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรม เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนยื่นฟ้องแบ่งแยกชั้นสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ หากเกิดข้อบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานก็อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดไม่ว่าจะต่อผู้เสียหายหรือจำเลย ตัวอย่างเช่น คดีฆาตกรรมนางสาวเชอรี แอน ดันแคน² เนื่องจากคดีนี้พนักงานตำรวจมีพยานบุคคลในสำนวนการสอบสวนแต่ปรากฏในภายหลังว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ให้การเท็จ³ การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้พยานปากนี้เป็นพยานในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา และพยานบุคคลปากดังกล่าวก็ยังได้ยืนยันข้อเท็จจริงอันเป็นความเท็จในชั้นพิจารณา มีผลทำให้จำเลยที่ 1 ถึงที่ 4 ในคดีดังกล่าวได้รับโทษ ซึ่งถือว่ากรณีดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายในกระบวนการยุติธรรมอย่างร้ายแรง และยังเป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องชดใช้เงินจำนวนกว่า 26 ล้านบาท⁴ และปัจจุบันยังมีคดีที่น่าสนใจ เช่น คดีฆาตกรรม นางบัวผัน ต้นสุ หรือ “ป่ากบ” สาวโฮมเลสไร้บ้าน อายุ 47 ปี และเจ้าหน้าที่สถานีตำรวจภูธรรัฐประเทศจังหวัดสระแก้ว มีการดำเนินคดีกับนายปัญญาหรือ “ลุงเปี้ยก” ในข้อหาฆ่าผู้อื่น โดยตำรวจแจ้งว่านายปัญญาให้การรับสารภาพว่าเป็นคนลงมือฆ่านางบัวผันภรรยาของตน และกระทำด้วยความมีเมตตา ต่อมามีการปรากฏภาพจากกล้องวงจรปิดที่ล้อมวลชนหามาได้จากจุดเกิดเหตุ ได้เปิดเผยข้อเท็จจริงว่า

² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 768/2536

³ มติชนสุดสัปดาห์. สกู๊ปออนไลน์ ย้อนคดีเชอรีแอน “แพะในตำนาน” คดีประวัติศาสตร์ยืดเยื้อ จ่าย 26 ล้านบาท “ตำรวจ” ยื้อจนสุดทาง. 3 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก https://www.matichonweekly.com/scoop/article_20990

⁴ มติชนสุดสัปดาห์., เรื่องเดิม.

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฆาตกรรมนางบัวผัน เป็นกลุ่มเยาวชน 5 คน ซึ่งในจำนวนนี้มี 2 คนที่เป็นลูกเจ้าพนักงานตำรวจในจังหวัดสระแก้ว⁵ ผู้ศึกษาเห็นว่า ทั้งสองกรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น กระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ยังมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาด หากในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจที่ทำการรวบรวมพยานหลักฐานหากมีการให้คำปรึกษาจากพนักงานอัยการผู้มีความเชี่ยวชาญในการรวบรวมพยานหลักฐาน ก็อาจจะทำให้ไม่เกิดปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีหรือในชั้นของพนักงานอัยการ

กรณีอำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนบางคดีเพิ่มเติม แม้กฎหมายจะบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ตาม แต่พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มเติมได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและได้เสนอความเห็นพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาให้พนักงานอัยการพิจารณาตามกฎหมายแล้วเท่านั้น ทำให้พยานที่ขาดตกบกพร่องและอาจล่วงเลยเวลาที่จะรวบรวมเข้ามาได้

กรณีกฎหมายไม่ได้บัญญัติกำหนดกรอบระยะเวลาและขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา การรวบรวมพยานหลักฐานกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า การสอบสวนคดีอาญาต้องรวบรวมพยานชนิดใดบ้าง ปริมาณเท่าใด ถึงจะเพียงพอในการสอบสวนคดีอาญาในแต่ละเรื่อง

กรณีผู้ที่สอบสวนคดีอาญาไม่ได้เป็นผู้นำสืบพยานในชั้นพิจารณาและผู้ที่สืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการใช้ในการสั่งคดี พนักงานอัยการไม่มีความเกี่ยวข้องด้วยไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนพยานบุคคล พยานวัตถุ ไม่ได้มีการไปตรวจสถานที่เกิดเหตุ ทั้งที่พนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้นำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ ในชั้นพิจารณาคดีของศาล ส่วนพนักงานสอบสวนไม่ได้มีการนำสืบพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการสอบสวนในชั้นพิจารณาคดีของศาล ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่เข้ามาในสำนวนในชั้นพิจารณาอาจส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลได้

ด้วยลักษณะของการดำเนินการสอบสวนที่ผูกขาดเช่นนี้ ทำให้หลายครั้งมักเกิดคำถามว่า ก่อนที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลยพินิจเพื่อทำคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในคดีใด ตัวพนักงานอัยการเองจะทราบได้อย่างไรว่า พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาให้นั้นเป็นพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นพยานหลักฐานที่ถูกต้องแท้จริง รวมถึงเป็นพยานหลักฐานที่มีความเชื่อถือหรือไม่ เนื่องจากโดยข้อเท็จจริง ณ ช่วงเวลาปัจจุบันนั้น พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้รับทราบข้อมูล

⁵ ไทยรัฐออนไลน์. “สอบปากคำ ลุงเปี้ยก คดีอุ้งดำคลุมหัว จำได้หมดคนไหนทำอะไร แจงไม่ใช่ผู้ปากบ”

จากสำนวนที่รวบรวมและจัดทำโดยพนักงานสอบสวนเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากมีกรณีที่พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งให้อัยการ โดยเหตุอาจเกิดจากตัวพนักงานสอบสวนเอง หรืออาจเกิดจากอิทธิพลภายนอก ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ สำนวนการสอบสวนนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย และทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีผิดพลาดได้ ซึ่งแน่นอนว่าหากมีการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยไม่ชอบนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีเป็นอย่างมาก รวมทั้งอาจทำให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีผิดคน ผลที่ตามมาคือผู้กระทำผิดตัวจริงไม่ได้รับโทษ แต่คนที่ต้องมารับโทษแทนนั้นกลายเป็นแพะรับบาป ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถสร้างความยุติธรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ของกระบวนการดังกล่าวได้

ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า หากเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาเพียงแต่ผู้เดียว โดยไม่มีการรวมการในการสอบสวนหรือตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก เมื่อเกิดข้อบกพร่อง ผิดพลาดในการสอบสวนหรือการรวบรวมพยานหลักฐานก็อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การสอบสวนมิชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลต่อการดำเนินคดีอาญาทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดและหากมีผู้ร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจอาจทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาค้นคว้าอิสระในเรื่องนี้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกันของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวน
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาต่อไป

3. สมมติฐานการศึกษา

ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกกระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และพนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาถ้อยคำของพยานว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากล ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรก แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางมาตราให้อำนาจอำนาจพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการสอบสวนของไทยยังมีข้อบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดไม่ว่าจะต่อผู้เสียหายหรือต่อจำเลย ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีและการสืบพยานในศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

4. ขอบเขตของการศึกษา

การค้นคว้าอิสระนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักการและแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินคดีอาญา บทบาทของพนักงานอัยการ และหลักการ แนวคิด เหตุผล และความจำเป็นที่ไม่อาจแบ่งแยกการดำเนินการสอบสวนคดีอาญา และการฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน โดยการศึกษาเปรียบประเทศไทยกับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเหมือนกันกับประเทศไทย

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การค้นคว้าอิสระนี้ทำการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยวิธีการรวบรวมศึกษาจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลทางเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นแบบบทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานวิชาการต่าง ๆ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ตำบทยกกฎหมาย หลักกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่ค้นคว้าได้จากทางอินเทอร์เน็ต

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน

6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกันของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

6.3 ทราบถึงหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวน

6.4 ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง เป็นอำนาจเดียวกัน

ในบทนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ระบบการดำเนินคดีอาญา หลักการและแนวคิด ทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนคดีอาญา หลักการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน หลักการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน และสถานภาพและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญานั้นมีความมุ่งหมายที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการกระทำความผิดอาญานั้น ใครเป็นผู้กระทำความผิด และผู้ที่ถูกกล่าวหาานั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เพื่อให้ตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมารับโทษตามความผิดที่ได้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญามีสาระสำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ

1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญามีระบบการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดด้วยกัน 3 ระบบคือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบผสม

1.1.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถพล ใหญ่สว่าง ได้กล่าวไว้ว่า ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) นี้ เป็นระบบค้นหาความจริงตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) จะมีคู่ความ คือ โจทก์และจำเลยต่อสู้กัน โดยจำเลยจะมีทนายความ มาช่วยเหลือในการดำเนินคดี โดยมีกติกากฎที่เท่าเทียมกัน สำหรับศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง ควบคุมคู่ความทั้งสองฝ่ายให้ปฏิบัติตามกฎ กติกา อย่างเคร่งครัด โจทก์มีหน้าที่หรือภาระการพิสูจน์ โดยหาพยานหลักฐาน มาพิสูจน์ความผิดจำเลยหรือพิสูจน์ความจริง ถ้าโจทก์ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ หรือพิสูจน์ได้แต่พยานหลักฐานนั้นยังเป็นที่น่าสงสัยศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย โดย

ศาลจะพิพากษายกฟ้อง โดยระบบกล่าวหาว่า ศาลจะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนของศาลเท่านั้น ข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่มีได้จัดบันทึกไว้ ศาลจะไม่นำมารับฟัง⁶

หลักการและสาระสำคัญของระบบกล่าวหา กระบวนพิจารณาในระบบกล่าวหา มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิม นับแต่มนุษย์ได้อยู่รวมกันเป็นในสังคม ได้เน้นเรื่องหน้าที่และสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ คู่ความไม่เป็นเพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดี แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณา รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดและห้ามมิให้ศาลตัดคดีตามความเชื่อส่วนตัวของตน และมักมีลักษณะเป็นกระบวนพิจารณาด้วยวาจา ไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้นในเรื่องเอกสาร มีการนั่งพิจารณาและสืบพยานโดยเปิดเผยและมีการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความ⁷

โดยระบบกล่าวหา พบเห็นมาในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกา ซึ่งอาศัยการต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย กระบวนพิจารณาในระบบกล่าวหา ส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในการพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ จึงเป็นธรรมดาที่คู่ความ ควรจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณา ส่วนผู้พิพากษานั้น จะวางตนเป็นกลาง และมีบทบาทเป็นเพียงเสมือนกรรมการผู้ตัดสินการแข่งขันกีฬาเท่านั้น⁸

1.1.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถพล ใหญ่สว่าง ได้กล่าวไว้ว่า ระบบไต่สวนเป็นระบบค้นหาความจริงตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law Sytem) โดยเป็นเรื่องของศาลกับจำเลย โจทก์และทนายความมีหน้าที่ช่วยเหลือศาล ในการค้นหาความจริง ศาลมีบทบาทในการแสวงหาความจริง ให้ได้มากที่สุด โดยมีอำนาจเต็มที่มีอำนาจลงไปล้วงลึกถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้เอง ศาลจะซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง แม้คู่ความจะมีได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความของศาล ศาลก็ยอมนำมาได้ เมื่อได้ความจริงอย่างไรก็จะพิพากษาดำเนิน ซึ่งอาจพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ศาลจะไม่เคร่งครัดกฎกติกาในการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก ศาลมีอำนาจเต็มทีในอันที่จะรับฟังพยานหลักฐานทั้งปวง แม้จะฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความไปบ้าง⁹

⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. ใน *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาชั้นสูง* หน่วยที่ 5 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2563. หน้า 24.

⁷ คีตงาม คงตระกูล. *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต).กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2546.หน้า 26-27

⁸ คีตงาม คงตระกูล.เรื่องเดิม,หน้า.26-27

⁹ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม,หน้า 24.

โดยกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งสองระบบ มีลักษณะที่ตรงกันข้าม ระบบกล่าวหา นั้น เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคุณความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ คุณความมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการ ทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและกระบวนการพิจารณาในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาโดยเปิดเผยและมีการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกัน ส่วนระบบไต่สวนนั้น เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คุณความเสนอต่อศาล ศาลเป็นผู้กำหนดทิศทางดำเนินการพิจารณา และสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาเองได้ กระบวนการพิจารณาในระบบนี้ มักจะเป็นการพิจารณาโดยเอกสารหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสำคัญ กล่าวคือระหว่างคู่กรณีส่วนใหญ่จะทำงานในรูปแบบการทำและแลกเปลี่ยนบันทึกต่าง ๆ ในชั้นรวบรวมข้อมูลและเอกสารของคดี และไม่ค่อยจะมีการโต้แย้งต่อสู้คดีกัน

หลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวน กระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน ได้มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นที่หลังกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายในระบบกฎหมาย Civil Law เริ่มเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณา และการที่ศาลจะต้องรู้จักริเริ่มการใช้อำนาจดังกล่าว ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้การที่กฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจของศาล มากจนเกินไปหรือตัวศาลเองไม่พยายามที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่นั้น ทำให้คุณความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือทำให้คุณความที่ไม่สุจริตพยายามที่จะหาทางประวิงคดี มีผลทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยล่าช้า

ดังนั้น การพิจารณาคดีเพื่อค้นหาความจริงให้ง่ายขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคหรือเกิดความผิดพลาด อันเกิดจากการที่ไม่เอาใจใส่ หรือด้อยความรู้ความสามารถของคุณความ จึงควรให้ศาลมีบทบาทขึ้นในการซักถาม ในการสนับสนุน หรือแนะนำคุณความ ทนายความ และพยาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้คุณความร้องขอและยังไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาข้อเท็จจริงเท่าที่มีอยู่ และศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่า พยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณาแบบนี้ จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาล เป็นสำคัญและเป็นกระบวนการพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก¹⁰

¹⁰ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 25.

สำหรับข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบกล่าวหาทักกับระบบไต่สวน มี 3 ประการ¹¹ ดังนี้ประการแรก ในระบบกล่าวหา ศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดี ค่อนข้างจำกัด โดยเป็นกรรมการผู้ดูแล ให้คู่ความดำเนินคดีไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ไม่มีอำนาจสืบพยานเอง แต่ตามระบบไต่สวน ศาลมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี จะสั่งสืบพยานเพิ่มเติมหรือดสืบพยานก็ได้ กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย เพราะศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง คู่ความในระบบกล่าวหาจะมีบทบาทในการต่อสู้คดี โดยเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง แต่ในระบบไต่สวน โดยเฉพาะในคดีอาญาจะเป็นการดำเนินคดีระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น

ประการที่สาม ระบบกล่าวหาจะมีหลักเกณฑ์การสืบพยานเคร่งครัดมาก เช่น มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย ทั้งการใช้คำถามซักถาม ถามค้าน ก็ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากบกพร่องหรือผิดพลาดไปจากนี้ ศาลจะไม่เชื่อเลย ต่างกับระบบไต่สวนที่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้โดยไม่จำกัด กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย และไม่เป็นสาระสำคัญ ศาลจึงมีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

สำหรับข้อดีและข้อเสียของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน¹² มีรายละเอียดดังนี้ กล่าวคือข้อดีของระบบกล่าวหา คือ ฐานะของจำเลยถูกเปลี่ยนจากผู้ถูกซักฟอกในฐานะเป็นกรรมแห่งคดี มาเป็นผู้ร่วมในการเสนอข้อเท็จจริงและร่วมในการค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งถือว่าเป็นประธานแห่งคดี ดังนั้น จำเลยจึงได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือการวางเฉยในการดำเนินคดี เพราะได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะได้รับการพิพากษาตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด¹³

ข้อเสียของระบบกล่าวหา คือ เมื่อจำเลยได้รับการยกฐานะเป็นประธานในคดีแล้ว จำเลยจะมีโอกาสในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ทำให้อาจมีการพิพากษายกฟ้องจำเลย โดยอาศัยเทคนิคทางกระบวนการพิจารณาคดี และจำเลยอาจหลุดพ้นคดีเพียงเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอและพยานหลักฐานน่าสงสัยทำให้ไม่มีความจริงแห่งคดี ที่ครบถ้วนและรอบด้าน ศาลไม่มีบทบาทในการ

¹¹ เรื่องเดิม, หน้า 26.

¹² อรรถพล ไทญ์สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 24.

¹³ ณรงค์ ใจหาญ. *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2547

แสวงหาข้อเท็จจริงกันเอง¹⁴ จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า จำเลยชนะคดี เนื่องจากเทคนิคและข้อกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ข้อดีของระบบไต่สวน คือ มีความรวดเร็วในการพิจารณาคดี คู่ความไม่อาจที่จะประวิงคดีได้และทำให้คดีได้ข้อเท็จจริงที่รอบด้านครบถ้วน ถ้ามีหลักฐานฟังได้ว่า จำเลยกระทำความผิดก็ลงโทษได้ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยทำผิดหรือไม่ จึงไม่น่าจะมีได้ เพราะถ้าสงสัยศาลจะต้องค้นหาความจริงถึงที่สุดให้สิ้นสงสัย ถ้าค้นหาความจริงจนถึงที่สุดแล้ว ไม่มีพยานเพียงพอก็พิพากษายกฟ้องไป

ข้อเสียของระบบไต่สวน คือ การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของคนเพียงคนเดียว โดยไม่มีการตรวจสอบหรือคนอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงอาจเกิดกรณีที่มีการพิจารณาและพิพากษานั้น มิได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจหรือเมื่อคดีต่อจำเลยโดยง่าย และการที่ถือว่าจำเลยเป็นกรรมแห่งคดีทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา¹⁵ และศาลจะต้องลดตัวมาเป็นทนายความเสียเอง

1.1.3 ระบบผสม

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศจะมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลัก อาจเป็นรูปแบบของระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนก็ได้ ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หรือระบบกฎหมาย (Civil Law) ระบบกฎหมายหลักสองระบบนี้มีความสัมพันธ์กันรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนอย่างที่ยากจะแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ ระบบกล่าวหาจะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ในกลุ่มประเทศจารีตประเพณี ส่วนระบบไต่สวนจะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้น ในโลกของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเปรียบเทียบเสมือนมีการแบ่งค่ายออกสองฝ่าย ฝ่ายแรกคือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาจะอยู่ในกลุ่มประเทศแองโกล - อเมริกา ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้และประเทศในกลุ่มเครือจักรภพอื่น ๆ ส่วนฝ่ายที่สองคือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนจะอยู่ในกลุ่มของประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สเปน ประเทศที่ได้รับอิทธิพล เช่น ประเทศในแถบทวีปเอเชีย และอเมริกาใต้¹⁶ เป็นต้น

¹⁴ โสภณ รัตนกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ 2557 หน้า 2

¹⁵ ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 172.

¹⁶ อุทัย อาทิวา. ระบบดำเนินคดีอาญา : ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ใน *ประมวลสารคดีวิชาการกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 2 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 33.

นอกจากระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศจะได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นแม่แบบในแต่ละระบบแล้ว ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศก็จะมีลักษณะเฉพาะที่มาจากแนวคิด วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย¹⁷ ยกตัวอย่างในแต่ละประเทศจะมีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลหรือมาตรการทางเลือก แต่ก็อาจจะมีการเรียกชื่อมาตรการดังกล่าวแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น การไกล่เกลี่ยทางอาญา การยอมความ การอำนวยการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ยุติธรรมชุมชน ความตกลงทางอาญา การชะลอฟ้อง หรือการต่อรองคำรับสารภาพเป็นต้น แต่ละมาตรการก็อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ขึ้นอยู่กับว่ามีวัตถุประสงค์ประการใดเป็นวัตถุประสงค์หลัก เช่น เน้นเรื่องประสิทธิภาพในการลดปริมาณหรือบริหารจัดการคดี หรือต้องการให้คดียุติลงเพื่อเกิดความสันติสุขขึ้นในสังคมโดยเร็ว ในบางประเทศอาจมีการใช้มาตรการทางเลือกอยู่หลายมาตรการตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศก็มีวิวัฒนาการซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การเปลี่ยนแปลงอาจจะมีมาจากปัจจัยทั้งที่เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง หรือความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างหรือกลไกในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือความต้องการลดปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนรัฐไม่สามารถบริหารงานยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือความจำเป็นในการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบริหารงานราชทัณฑ์ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁸

ตัวอย่างของปัจจัยที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็คือ การที่ประเทศฝรั่งเศสนำเอาระบบลูกขุนอังกฤษมาใช้ในกรณีพิจารณาคดีในศาลลูกขุน เมื่อครั้งที่มีการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1789 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบสาธารณรัฐ

ในบางประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบจารีตประเพณีโดยตรง และมีระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแบบกล่าวหา ก็อาจยกเลิกระบบลูกขุนอันเนื่องมาจากปัญหาภายในประเทศบางประการได้¹⁹ เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ซึ่งมีระบบลูกขุนในการพิจารณาคดีอาญาแบบประเทศอังกฤษ ก็ได้ยกเลิกระบบลูกขุนไป เมื่อ ค.ศ. 1969 และเปลี่ยนมาใช้องค์คณะซึ่งผู้พิพากษาอาชีพหรือมีผู้พิพากษาสมทบแทน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศแอฟริกาใต้มีปัญหาในเรื่องการ

¹⁷ เรื่องเดิม, หน้า 33

¹⁸ อุทัย อาทิวา. เรื่องเดิม, หน้า 33

¹⁹ เรื่องเดิม, หน้า 33

เหยียดผิว และปัญหาเรื่องการแบ่งแยกทางเชื้อชาติอย่างรุนแรง อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการยกเลิกระบบลูกขุน หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเอง การพิจารณาคดีโดยลูกขุนก็ใช้เฉพาะคดีที่มีความผิดร้ายแรงเท่านั้น สำหรับการดำเนินคดีความผิดส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาคนเดียว

ส่วนตัวอย่างของการนำเอาลักษณะของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหามาใช้ในระบบไต่สวนอีกประการหนึ่งก็คือ การนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ ในระบบกล่าวหาของอเมริกามาใช้ในระบบของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ลดขั้นตอนยุ่งยากของกระบวนการพิจารณา และลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลที่ต้องอาศัยการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบ

สำหรับวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะเป็นระบบกล่าวหาหรือไต่สวน หรือจะเป็นระบบผสมอย่างไฉนนั้น ในทางตำรากฎหมายว่าด้วยลักษณะพยานของนักกฎหมายซึ่งสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ หรือรับราชการเป็นผู้พิพากษา จะมีความเห็นส่วนใหญ่ในทำนองเดียวกันว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา²⁰ ในขณะที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าเป็นระบบไต่สวนเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย เช่น มาตรา 229 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจสืบพยาน มาตรา 228 ให้อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ การที่กฎหมายให้อำนาจไว้มากมายเช่นนี้ คล้ายกับจะให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงอย่างระบบไต่สวน²¹

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมีผู้เห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายลักษณะพยานของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ในส่วนที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหาเพราะในคดีอาญา การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินคดีคือ คู่ความ ศาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมกติกาให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น สำหรับส่วนที่เห็นว่าใกล้เคียงกับระบบไต่สวนนั้น ก็เพราะกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทยได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้โดยกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เห็นว่าระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทยเป็นระบบผสม เพราะได้นำหลัก

²⁰ ประมวล สุวรรณศร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ พิมพ์ครั้งที่ 7 , 2517 หน้า 6.

²¹ ขวเลิศ โสภณวัต. กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริง. ดุลพาฬ ปีที่ 28 เล่มที่ 6. 2524. หน้า 38-41 และเข็มชัย ชุตินวงศ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ พิมพ์ครั้งที่ 7 หน้า 7.

จากระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาใช้ผสมผสานกัน แต่การดำเนินคดีในศาลเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของผู้พิพากษาและการสืบพยานหลักฐานยังยึดหลักของระบบกล่าวหาอยู่เป็นส่วนใหญ่²²

จากศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อทำการเปรียบเทียบระบบวิธีพิจารณาความอาญาและการสืบพยานของไทยกับระบบของฝรั่งเศสแล้ว เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะของวิธีพิจารณาความอาญาระบบกล่าวหา ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้²³

1) ในระบบของไทย คู่ความเป็นผู้มีส่วนหลักในการดำเนินคดีโดยการต่อสู้กันตามหลักความเสมอภาคในการต่อสู้ โดยมีศาลเป็นแต่เพียงกรรมการผู้คอยควบคุมกติกาเหมือนลักษณะของระบบกล่าวหา แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจศาลเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลก็ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวเพราะเกรงจะถูกมองว่าใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งที่ศาลจะกระทำเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็ตาม หรือแม้ศาลจะใช้อำนาจเรียกพยานมาสืบก็เป็นการกระทำหลังจากที่คู่ความทั้งสองฝ่ายสืบพยานเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งตรงกันข้ามกับศาลในระบบไต่สวน ซึ่งจะเป็นผู้เริ่มการสืบพยานโดยการซักถามด้วยตนเองตั้งแต่ต้นจนจบ คู่ความจะมีสิทธิถามก็ต่อเมื่อศาลให้ทำการถามพยานเสร็จสิ้นแล้ว

2) ในระบบของไทยไม่มีระบบการสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวนเช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส ผู้พิพากษาไต่สวนถือเป็นสัญลักษณ์ของระบบไต่สวนที่ยังคงมีอยู่ในหลายประเทศ ในภาคพื้นยุโรปในปัจจุบัน แม้ในระบบไต่สวนของบางประเทศเช่น ประเทศเยอรมันจะไม่มีผู้พิพากษาไต่สวนแล้วก็ตาม แต่ระบบของ ประเทศไทยในปัจจุบันก็ไม่มีลักษณะที่แสดงถึงความเป็นระบบไต่สวนดังเช่นระบบของศาลไต่สวนในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

3) ในระบบของไทย การสืบพยานต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เหมือนระบบกล่าวหา โดยทั่วไป เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นบางกรณีซึ่งแตกต่างกับการสืบพยานในระบบไต่สวนที่สามารถ กระทำการสืบพยานลับหลังจำเลยได้ (In abstentia/Par contumace) เนื่องจากถือว่าจำเลยมีหน้าที่ต้องต่อสู้คดีมิฉะนั้นจะถือว่าหลบหนีการต่อสู้คดี รัฐก็สามารถดำเนินคดีต่อไป เดิมประเทศฝรั่งเศสก็อนุญาตให้มีการสืบพยานซึ่ง สามารถกระทำลับหลังจำเลยได้ แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่อนุญาตให้สืบพยานลับหลังจำเลยได้ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศยังคงใช้หลักการสืบพยานลับหลังจำเลยได้ต่อไป เช่น ประเทศอิตาลี เป็นต้น

4) ในระบบของไทย ส่วนวนการสอบสวนซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้น โดยหลักแล้วไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีเพราะสิ่งที่

²² โสภณ รัตนากร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ พิมพ์ครั้งที่ 4 2542 หน้า 6-9

²³ อุทัย อาทิวา. เรื่องเดิม, หน้า 34.

บันทึกไว้ในสำนวนการ สอบสวนเป็นเพียงพยานบอกเล่า ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาที่กระทำด้วยวาจาต่อหน้าศาลซึ่งถือว่าเป็น พยานหลักฐาน สำหรับรับศาลที่จะใช้ในการพิพากษาคดีเหมือนในระบบกล่าวหาทั่วไป แต่ในระบบไต่สวนนั้น สำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนซึ่งรวบรวมและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้โดยผู้พิพากษาไต่สวนนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะการค้นหาคความจริงในระบบไต่สวนเริ่มต้นตั้งแต่การสอบสวนหรือไต่สวน จนมาถึงชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ใช่มาเริ่มต้นเมื่อมีการต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความในชั้นพิจารณาในศาลเหมือนระบบกล่าวหา²⁴

ส่วนที่มีนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเห็นว่า ระบบของไทยในปัจจุบันเป็นระบบผสม เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย²⁵ เช่น มาตรา 228 ให้อำนาจศาลจะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมโดยพลการได้ ซึ่งใกล้เคียงกับลักษณะการดำเนินคดีในระบบไต่สวนนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบของไทยกับระบบไต่สวนของฝรั่งเศส ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าระบบของตนมีลักษณะผสม โดยมีการนำระบบลูกขุนของอังกฤษ กับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพของอเมริกันมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสแล้ว ลักษณะระบบผสมของไทยยังมีความเป็นระบบผสมน้อยกว่าระบบของฝรั่งเศสมากนัก เพราะลักษณะระบบผสมของฝรั่งเศสได้นำเอาลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหาประยุกต์ใช้อย่างชัดเจน และเป็นกฎหมายซึ่งใช้ในทางปฏิบัติตามความมุ่งหมายที่นำมาใช้ด้วย ต่างกับศาลไทยซึ่งไม่ได้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยทั้งในทฤษฎีและทางปฏิบัติมีลักษณะของระบบกล่าวหาเกือบครบถ้วน เพียงแต่ยังไม่ได้มีการนำเอาระบบลูกขุนที่เป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาในระบบจารีตประเพณีมาใช้ด้วยเท่านั้น²⁶

เหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบการพิจารณาคดีโดยทั่วไปของไทยเป็นระบบกล่าวหา นั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีกฎหมายพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีบางประเภทโดยเฉพาะ เช่น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีปกครอง และความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กฎหมายเหล่านี้เขียนไว้ชัดเจนว่าให้นำระบบไต่สวนมาใช้กับการดำเนินคดีดังกล่าว หากระบบที่ใช้อยู่ของไทยเป็นระบบกล่าวหาแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นอันใดที่กฎหมายพิเศษเหล่านี้จะต้องเขียนลักษณะเช่นนั้น²⁷

²⁴ อุทัย อาทิวา. เรื่องเดิม, หน้า 35.

²⁵ เรื่องเดิม, หน้า 35.

²⁶ อุทัย อาทิวา. ,เรื่องเดิม, หน้า 36.

²⁷ เรื่องเดิม, หน้า 36

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการไปตามยุคสมัยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่แต่ละประเทศประสบอยู่ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง และมีความจำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่ามาตรการที่จะนำมาใช้จะอยู่ในระบบที่มีที่มาทางประวัติศาสตร์และแนวคิดที่แตกต่างกับระบบดั้งเดิมของตนก็ตาม ด้วยเหตุนี้ เราจึงเห็นแนวโน้มในการปรับเข้าหากันของแต่ละระบบอันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.2 หลักการ และแนวคิด ทฤษฎี ในการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญามีหลักการ และแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญ ดังต่อไปนี้²⁸

1.2.1 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีระบบวิธีพิจารณาความ

ระบบพิจารณาความ หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา²⁹ ซึ่งได้แก่ความยุติธรรมและความรวดเร็วหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี³⁰

ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือวิธีพิจารณาความอื่น ๆ ก็ล้วนเป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลหรือเป็นการกำหนดว่า ในระหว่างดำเนินคดีคู่ความจะอ้างพยานหรือเบิกความได้อย่างไร จะยื่นอุทธรณ์ฎีกาได้ในกำหนดเวลาเท่าไร เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความ รวมทั้งยังเป็นกลไกที่คอยควบคุม และตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ ในการพิจารณาคดีซึ่งใช้อำนาจชี้ขาดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน

การกำหนดให้มีการพิจารณาในลักษณะดังกล่าว มีผลเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากที่สุด และเพื่อให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของผู้ใช้อำนาจตุลาการมีคุณภาพ เป็นธรรม และป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความยังเป็นหลักกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อวางแผนและควบคุมกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย ซึ่งสมัยแรกนั้น จะไม่มีการแยกกระบวนการพิจารณาออกเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงมีจุดเริ่มต้นบนพื้นฐานเดียวกัน ต่อมาโดย

²⁸ อรรถพล ไทญ์สว่าง., เรื่องเดิม. หน้า 19

²⁹ เรื่องเดิม, หน้า 19

³⁰ วรณชัย บุญบำรุง. *หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส*. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 30, ฉบับที่1, 2543, หน้า 81

เนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน จึงมีการแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน กล่าวคือ กฎหมายแพ่งจะประกอบด้วย กฎหมายแพ่งสารบัญญัติ ซึ่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์สิทธิหน้าที่ของบุคคล และกฎหมายแพ่งวิธีบัญญัติหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีจุดประสงค์เพื่อใช้สิทธิต่าง ๆ ทางแพ่งของผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้เป็นรูปธรรมได้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว ส่วนกฎหมายอาญาสารบัญญัติจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติว่า การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเป็นความผิด

ส่วนกฎหมายอาญาวิธีบัญญัติหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีดำเนินการให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาบัญญัติมาลงโทษ ได้แก่ วิธีการสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง พิเคราะห์พินิจและลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายอาญาสารบัญญัติ³¹ แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังได้วางกรอบกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างรัดกุม ทั้งนี้ เพื่อมิให้คนบริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษหรือแม้ผู้กระทำจะเป็นผู้ผิด เช่น กระทำความผิดซึ่งหน้าโดยมีประจักษ์พยานและวัตถุพยานอื่น ๆ ที่จะชี้ให้เห็นได้ว่า เขาเป็นผู้กระทำความผิด การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด จะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม ไม่โหดร้ายทารุณและละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของเขา ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี จึงต้องรักษาความสมดุลของอำนาจรัฐ ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้ควบคู่กันไป³²

1.2.2 หลักการพื้นฐานทั่วไปในระบบวิธีพิจารณาความ

หลักการพื้นฐานที่สำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลายหลักการ³³ คือ หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย และหลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ดังนี้

1) หลักการค้นหาความจริง

ในการพิจารณาคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็คดีประเภทใด ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใด ๆ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้น ๆ มีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัย ซึ่งการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้น อาจ

³¹ คิตงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) กรุงเทพมหานคร:คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546, หน้า 12 -13

³² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นด้วยการพิจารณา. (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. 2551, หน้า 1 - 2

³³ คิตงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. หน้า 12.

ได้มาโดยวิธีการหลายวิธี³⁴ เช่น ข้อเท็จจริงจาก คำฟ้อง คำให้การ จากพยานประเภท ต่าง ๆ หรือจากการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเอง ซึ่งอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง จะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทคดี ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น ในคดีอาญานั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์หรือประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ต่างก็ใช้วิธีการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาทั้งสิ้น³⁵ อย่างไรก็ตาม จะมีความแตกต่างกันก็แต่เฉพาะหลักการค้นหาความจริง คือ ในระบบคอมมอนลอว์ จะใช้วิธีการค้นหาความจริงแบบต่อสู้กัน (Adversary System) ส่วนในระบบซีวิลลอว์จะใช้วิธีการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non-Adversary System)

ในระบบคอมมอนลอว์ การพิจารณาคดีอาญาจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน³⁶ คือ ขั้นตอนทำคำวินิจฉัยและขั้นตอนทำคำพิพากษา ขั้นตอนทำคำวินิจฉัยจะทำโดยคณะลูกขุนซึ่งต้องนั่งฟังการเสนอพยานของคู่ความโดยตลอด แล้ววินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ส่วนขั้นตอนทำคำพิพากษาจะกระทำโดยศาล ซึ่งศาลจะทำตัวเป็นกลางและวางเฉย มีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานเพื่อป้องกันการเอาเปรียบในการต่อสู้คดี

ในระบบซีวิลลอว์ การค้นหาความจริง ไม่มีลักษณะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย หากแต่ศาลก็ตี อัยการก็ตี หรือแม้แต่นายความก็ตี ล้วนแต่มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง³⁷ ฉะนั้น การที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก รัฐจึงไม่อาจเป็นคู่ความกับผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นประชาชนในรัฐได้ องค์กรต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง โดยไม่ผูกมัดกับคำร้องผู้ขอหรือผู้ใดทั้งสิ้น ศาลก็ต้องมีความกระตือรือร้นในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง การซักถามพยานและผู้เชี่ยวชาญ ไม่อาจถูกจำกัดในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน กล่าวคือ ไม่มีเรื่องหน้าที่น่าสืบ หรือระบบถามค้าน ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา”

2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่าย ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งแต่เดิมเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลและใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว

³⁴ อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 21.

³⁵ ปารีชาติ วิเชียรบุตร. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร:คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543 หน้า 16.

³⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 21.

³⁷ อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 21.

และถือเป็นมาตรการขั้นต่ำสุด ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน³⁸ หลักการนี้มีต้นกำเนิดมาจากมหาบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ³⁹ โดยยึดแนวความคิดที่ว่า “อะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควร และอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง” โดยเห็นว่า ในสังคมมีหลักเกณฑ์ที่ถูกและผิด เป็นภาวะวิสัยที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาและสถานที่ และมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกผิดนั้นได้ ด้วยเหตุผลที่ได้จากการฟังความสองฝ่ายนั่นเอง และจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้การจะวินิจฉัยข้อพิพาทของศาล ต้องยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อย่างเคร่งครัด⁴⁰ หลักการฟังความทุกฝ่าย มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด ก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั้นเอง ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม⁴¹

หลักการรับฟังความทุกฝ่ายที่ดีนั้น ต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความฝ่ายตรงข้าม ในการโต้แย้งหรือหักล้างเอกสารในคดีนั้น ๆ ด้วย โดยลอร์ด เดนนิ่งได้กล่าวไว้ว่า “ ถ้าสิทธิในการรับฟังความทุกฝ่าย เป็นสิทธิที่มีค่ากว่าสิ่งใด นั้นหมายความว่า ต้องรวมเอาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ในการที่จะได้รับรู้เกี่ยวกับคดีที่เขาถูกฟ้องไว้ด้วย และต้องได้รับรู้ถึงพยานหลักฐานที่ถูกกล่าวอ้างและคำกล่าวหาที่กระทบต่อตัวเขา และเขาจะต้องได้รับโอกาสในการปฏิบัติ อย่างเป็นธรรมในการโต้แย้งดังกล่าวด้วย⁴²

3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้⁴³ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องทำในลักษณะที่ให้ผู้มีส่วนร่วมในคดี สามารถให้การหรือแถลงข้อความต่าง ๆ ต่อศาลได้วาจา หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย จึงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา (การออกนั่งพิจารณา) เพราะหากไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาแล้ว สาธารณชนก็ไม่อาจจะ

³⁸ เรื่องเดิม, หน้า 21-22.

³⁹ มาตรา 39 ของมหาบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ

⁴⁰ H.W.R. Wade Administrative law (5 ed) Oxford: Clarendon Press. 1983, p.424. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 21.

⁴¹ สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย .(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535 หน้า 37

⁴² H.W.R. Wade Administrative law (8 ed) Oxford: University press. 2000, p. 506

⁴³ อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 23.

เข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้⁴⁴ นั้นหมายความว่า ในการพิจารณาคดีนั้น แม้บุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียก็เข้าฟังการพิจารณาพิพากษาของศาลได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ยึดแนวความคิดเสรีนิยม โดยให้ความควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยประชาชนทั่วไป⁴⁵

4) หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

หลักการนี้ในคดีอาญา เป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหา ถูกควบคุมไว้เป็นระยะเวลานานเกินสมควร และเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา⁴⁶ ตั้งแต่เวลาที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยจนถึงเวลาที่มีการพิจารณา โดยบทบัญญัตินี้ ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ทั้งศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้วางหลักไว้ว่า “ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็วนี้ เป็นเครื่องป้องกันการคุมขังที่กดขี่และเกินสมควรก่อนการพิจารณาคดี และช่วยบรรเทาความวิตกกังวลและภาระของผู้ถูกกล่าวหา ให้น้อยที่สุดรวมทั้งยังได้จำกัดความเป็นไปได้ในการที่จะเสี่ยงการพิจารณา ให้เข้าออกไปซึ่งจะทำให้ความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาเสียไป”

อนึ่ง ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญานั้น มีหลักเกณฑ์ที่ร่วมกันคือขั้นตอนการดำเนินคดีที่มีรูปแบบเป็นทางการ มีการดำเนินคดีด้วยวาจาหรือโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความจะต้องมีคือ หลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ตามลำดับ ซึ่งหลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นหลักการที่แม้ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย⁴⁷

1.3 การสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนคดีอาญามีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.3.1 ความหมายของการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้บัญญัติว่าการสอบสวนหมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวน ได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือข้อพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิด มาฟ้องลงโทษ ดังนั้น

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ธันวาคม 2545 หน้า 17

⁴⁵ คีตงาม คงตระกูล. ,เรื่องเดิม. หน้า 19 -20

⁴⁶ อรรถพล ไใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 23.

⁴⁷ คีตงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย. หน้า 18 -19.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11) แล้ว ความหมายของการสอบสวนคดีอาญา มีดังนี้⁴⁸

1. เป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน
2. การดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติตาม ป.วิ.อาญา
3. โดยพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา
4. เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิด

ความผิด

จะเห็นได้ว่า การสอบสวนคดีอาญานั้นเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการสอบสวนยังเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการอีกด้วย

1.3.2 ผู้มีอำนาจสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือ เชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือ เทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจ ของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือ เทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจ ของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

⁴⁸ เรวัด ฉ่ำเฉลิม วารสารสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ฉบับพิเศษ เดือนมกราคม 2563. สืบค้นจาก

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และ มาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจ พนักงานสอบสวนคนใดโดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดีเว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกจึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่อยู่หรือ ถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคนการดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาราชการแทน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 จะเห็นว่าได้มีการกำหนด ผู้มีอำนาจสอบสวนไว้⁴⁹ ดังนี้

- 1) เป็นเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งที่กำหนด
- 2) มีเขตอำนาจหน้าที่ตามท้องที่ที่กำหนดคือ
 - 2.1. ท้องที่ที่การกระทำผิดเกิด (ที่เกิดเหตุ)
 - 2.2. ท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตน
 - 2.3. ท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ เจ้าพนักงานที่ไม่มีคุณสมบัติตามข้อที่ 1

และ 2 ไม่มีอำนาจสอบสวนความผิดทางอาญาเรื่องนั้น ดังนั้น อำนาจสอบสวน ผูกพันเฉพาะตัวเจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายและมีเขตท้องที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดนั้นเท่านั้น

คำว่าเจ้าพนักงานตำแหน่งอื่นย่อมหมายความถึงตำแหน่ง เช่นเดียวกันแต่ มิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับความผิดนั้น เช่น เป็น ร.ต.อ. รับราชการประจำสถานีตำรวจเดียวกัน แต่ ขณะเกิดเหตุผู้นั้นมิใช่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง มิได้เข้าเวรปฏิบัติหน้าที่ หรืออยู่ระหว่างเวลาพักราชการก็ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนเรื่องนั้น

1.3.3 อำนาจสอบสวนเกิดขึ้นเมื่อใด

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) มาตรา 18 และมาตรา 130 แล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจสอบสวนเกิดขึ้นเมื่อได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้วนั่นเอง หากไม่มีการกระทำความผิดก็ไม่มีการสอบสวน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจสอบสวนผูกพันกับการกระทำความผิดอาญา เป็นรายเรื่อง เมื่ออำนาจสอบสวน ของพนักงานสอบสวนเกิดขึ้นถ้าเสร็จแล้วก็จะตกอยู่ในอำนาจสอบสวนผู้นั้นทั้งหมดโดยถือการกระทำอันเป็น ความผิดนั้นเป็นหลัก ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมกระทำความผิด มากน้อยเพียงใด การกระทำนั้นจะเป็นความผิดฐานใดบ้าง ไม่ว่าจะจับกุมผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ เมื่อใดก็ตกอยู่ในอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวนผู้นั้นทั้งสิ้น เพราะเป็นการกระทำความผิด

⁴⁹ เรวัต ฉ่ำเฉลิม. เรื่องเดิม, หน้า 3

ในเรื่องเดียวกัน จะแยกสอบสวนเป็นคนละคดีมิได้เนื่องจากพยานหลักฐานชุดเดียวกัน จึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายอันเดียวกันนั่นเองเมื่อเริ่มสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะใช้อำนาจตามกระบวนการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อหารายละเอียดแห่งความผิดเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์⁵⁰

1.3.4 การสอบสวนมีความสำคัญอย่างไร

ในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อการสอบสวนคดีเป็นอย่างมาก คือ⁵¹

1) การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ มาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน”

2) การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาล มาตรา 22 เมื่อความผิดเกิดขึ้นอ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้น ในเขตอำนาจของศาลใดให้ชำระที่ตามนั้น แต่ถ้า

(1) เมื่อจำเลยมีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่หนึ่ง หรือเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่งนอกเขต ของศาลดังกล่าวแล้ว จะชำระคดีที่ศาลซึ่งท้องที่นั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจก็ได้

(2) เมื่อความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยให้ชำระคดีนั้นที่ศาลอาญา ถ้าการสอบสวนได้กระทำการ ลงในท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย

1.4 คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556

สืบเนื่องจากกรมตำรวจพยายามจะแยกงานสอบสวนมาทำการสอบสวนเพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้การสอบสวนสอดคล้องกับ สถานะปัจจุบันและการสอบสวนทำการสอบสวนได้รวดเร็ว ต่อเนื่อง เป็นธรรม จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2541 สมัยพลตำรวจเอกประชา พรหมนอก เป็นอธิบดีกรมตำรวจ นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจซึ่งเดิมสังกัดขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตาม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541

ซึ่งตามกฎหมายแล้วสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย อีกต่อไป โดยขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี หรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายโดยหลักแล้ว นายก็จะมอบให้รองนายกรัฐมนตรีมาควบคุมกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากแต่กระทรวงมหาดไทย

⁵⁰ เรวัต ฉ่ำเฉลิม ,เรื่องเดิม, หน้า 3-4

⁵¹ เรื่องเดิม, หน้า 6

และฝ่ายปกครองยังเชื่ออยู่เสมอว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2523 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2523, ฉบับที่ 3 พ.ศ.2523 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2523, ฉบับที่ 4 พ.ศ.2523 ลงวันที่ 26 มกราคม 2524, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2536) ยังใช้ได้และไม่ล้าสมัยโดยประกาศแยกสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกจากกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว และฝ่ายปกครองยังถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและทางนายอำเภอ หรือหัวหน้ากิ่งอำเภอ และปลัดอำเภอ ยังคงเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามเดิม สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงอยู่ในสภาวะที่ต้องยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนมาโดยตลอด ยิ่งในช่วงดังกล่าว คดีใดก็ตามถ้าญาติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นฝ่ายปกครองเป็นผู้ต้องหา สำนวนมักจะถูกเรียกไปเพื่อกำหนดแนวทางการสอบสวนให้เป็นที่ไปตามฝ่ายปกครองเสมอ

จนกระทั่งสมัย พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ออกคำสั่งที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 โดยอาศัยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ มาตรา 11(4) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการทำสำนวนการสอบสวน การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา⁵²

1.5 หลักอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน

หลักอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกันนี้ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ญ นคร ได้กล่าวไว้ว่า โดยที่การสอบสวนในส่วนหนึ่งเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและโดยที่ในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี ฉะนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีอาจกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อหนึ่งที่ว่า “บุคคลใดจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน”⁵³ ซึ่งโดยหลักแล้วอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์การในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร และอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกันได้แบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ได้ส่วนการกำหนดเขตอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เพื่อป้องกันการเกี่ยงงอนการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และป้องกันมิให้สิทธิ

⁵² คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 149/2556. การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา 20 กันยายน 2556 สืบจาก <https://www.khokkram-policestation.com/index.php?pageID=123456789&contentID=232>

⁵³ คณิต ญ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2546. หน้า 447.

ของบุคคลที่จะถูกสอบสวนถูกกระทบกระเทือนโดยการกระทำของอำนาจรัฐได้ ดังนั้น เขตอำนาจการสอบสวนโดยหลักแล้วต้องถือว่าเป็นอำนาจเดียวกันมิได้แบ่งแยกออกจากกันเป็นส่วน ๆ ได้

1.6 หลักการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

ด้วยเหตุที่ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาคือรัฐ โดยถือว่า เมื่อรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐย่อมเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่จะเป็นความผิดบางประเภทที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐอาจผ่อนคลายเป็นให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ ระบบนี้มองว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยควรเป็นเรื่องราวของรัฐเท่านั้น⁵⁴ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญา การดำเนินคดีอาญาจึงต้องอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐแต่ผู้เดียว และเจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการซึ่งตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวกันซึ่งแบ่งแยกมิได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน นั่นเอง

การดำเนินคดีอาญานั้นย่อมถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นเป็นการดำเนินการกระบวนการเดียวกันซึ่งมีอาจแบ่งแยกได้ ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพราะในที่สุดพนักงานอัยการต้องเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล พนักงานอัยการจึงชอบที่จะเข้าดำเนินคดีตั้งแต่ต้น โดยต้องมีอำนาจที่จะเข้าควบคุมคดีหรือเข้าดำเนินคดีเอง ด้วยเหตุนี้ ข้อเรียกร้องที่ให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ชอบด้วยเหตุผลและหลักการของระบบอัยการที่สมบูรณ์หรือระบบอัยการสากล ทั้งชอบด้วยการดำเนินคดีอาญาของระบบกล่าวหาและไม่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาใด ๆ ทั้งสิ้น⁵⁵

การดำเนินคดีอาญาตามหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย อาจแยกเป็นสองกรณี คือ การดำเนินการสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวน กฎหมายมิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าพนักงานสอบสวนจะใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินการสอบสวนในคดีที่เป็นความผิดอาญาได้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนมีดุลพินิจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ จึงอาจแปลความหมายได้ว่า กรณีที่นอกเหนือจากที่พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ส่วนการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้

⁵⁴ คณิต ฌ นคร.เรื่องเดิม, 2 หน้า 40.

⁵⁵ คณิต ฌ นคร.เรื่องเดิม, หน้า 115-116.

มีหน้าที่ในการสั่งคดีและฟ้องร้อง ซึ่งกฎหมายให้ดุลพินิจพนักงานอัยการที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในการดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการจึงเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง หากการสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม ได้เริ่มต้นโดยปราศจากความถูกต้องเป็นธรรมและล่าช้าแล้ว ย่อมหมายถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมที่ประชาชนได้รับถูกทำลายลงตั้งแต่ต้นเลยทีเดียว ทั้งนี้ การสอบสวนคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานในปัจจุบันถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความเป็นภาวะวิสัย และมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่ตี⁵⁶ แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีการแบ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกเป็น 2 องค์กร กฎหมายก็ไม่ได้แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันยังคงมุ่งประสงค์ให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันดังเช่นหลักสากล เพื่อบริหารความเรียบร้อยของประชาชนและบริหารงานยุติธรรม

2. สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงความหมาย พัฒนาการ สถานภาพของพนักงานอัยการ และอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ความหมาย พัฒนาการ และสถานภาพของพนักงานอัยการ

2.1.1 ความหมายของคำว่า “พนักงานอัยการ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2550⁵⁷ ได้ให้ความหมายคำว่า “พนักงานอัยการ” ว่าหมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ หรือเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือทำหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดิน ก็เรียกว่า

⁵⁶ จิตติมา ศรอนมัย. “การสอบสวนฟ้องร้อง : ศึกษาแนวทางพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550. หน้า 5.

⁵⁷ สำนักราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2550 สืบค้นจาก www.royin.go.th

“อัยการ” และความหมายของคำว่า “พนักงานอัยการ” ตามประมวลกฎหมายอาญา⁵⁸ มาตรา 2(5) นั้น หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นนั้นก็ได้อ⁵⁹

มีข้อสังเกตว่า แม้นิยามจะกล่าวถึงพนักงานอัยการในฐานะตัวบุคคล แต่แท้จริงแล้ว คำว่าพนักงานอัยการนั้น เป็นการกล่าวถึงในฐานะองค์กร เพราะตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พนักงานอัยการสามารถทำหน้าที่แทนกันได้ โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย ฉะนั้น ตามกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่าพนักงานอัยการเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ ดังนั้น เมื่อเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรสำคัญในระบบ ส่งผลให้พนักงานอัยการมิใช่เป็นคู่ความในเนื้อหา จึงมิใช่ผู้แพ้ชนะในคดี หากเห็นว่า มิใช่ความจริง และปราศจากความยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่ควรคิดให้ว่าความชนะ ที่จะเป็นเหตุให้ผู้ไม่มี ความผิดต้องรับโทษ ดังที่กล่าวไว้ว่า “อัยการว่าความแผ่นดินมิใช่คาดหมายตั้งมวยเป็นผู้แพ้ชนะกับ ราษฎร”⁶⁰

2.1.2 พัฒนาการของบทบาทของพนักงานอัยการ

วิชาชีพอัยการนั้น มีมาตั้งแต่สมัยตรมั้น แต่พนักงานอัยการในสมัยนั้นได้ ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์โดยรวมมิใช่เฉพาะต่อการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น⁶¹ ในสมัยที่ประเทศใน ภูมิภาคพื้นยุโรปได้เปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวน มาเป็นระบบการดำเนิน คดีอาญาในระบบกล่าวหา ซึ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง ออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้มีองค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกัน เป็นผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวน ฟ้องร้องคืออัยการ ด้วยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วนการสอบสวนฟ้องร้องออกมา และให้อัยการ เป็นผู้ใช้อำนาจส่วนนี้ ดังนั้น อัยการจึงเป็นอำนาจที่แยกออกจากตุลาการ⁶² สาเหตุที่ต้องแยกออกมา โดยมีการก่อตั้งองค์กรอัยการนั้น เพราะแต่เดิมศาลจะเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้อง และลงโทษผู้กระทำ

⁵⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2(5)

⁵⁹ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 19.

⁶⁰ คณิต ฒ นคร. นโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ฒ นคร. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2540. หน้า 60.

⁶¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 19.

⁶² อรุณ กระจำแสง. อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2532. หน้า 7

ความผิดเพียงองค์กรเดียว ซึ่งในทางปฏิบัติเช่นนี้ ศาลมักมีอคติกับผู้ถูกกล่าวหา และใช้มาตรการทรมานให้ผู้ถูกกล่าวหารับสารภาพ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา⁶³

โดยทางประวัติศาสตร์นั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีระบบอัยการ และเป็นประเทศแรกที่ก่อตั้งองค์กรอัยการ โดยมีการตรากฎหมายแต่งตั้งอัยการขึ้นในปี ค.ศ. 1302 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบระบบขององค์กรอัยการทั่วโลก มีระบบการแต่งตั้งอัยการประจำศาล ที่เรียกว่า อัยการประจำศาล (Ministere Public) ขึ้น ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 โดยอัยการเหล่านี้เป็นข้าราชการตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา มีอำนาจฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยในคดีอาญา โดยถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ ผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเลย

อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับการเสนอความเห็นจากคณะกรรมการ ตุลาการฝ่ายอัยการ นอกจากนี้ คำว่า “อัยการ” ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศสนั้น หมายถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล ให้มีอำนาจเป็นผู้แทนของสังคม โดยดำเนินการ ในนามของสังคม ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ เป็น(ฟ้องร้องดำเนินคดี และจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

นอกจากนี้ อัยการก็มีได้มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางระเบียบวินัย และทางด้านการปกครอง อีกหลายประการ แนวคิดทางกฎหมายองค์กรอัยการดังกล่าวจากฝรั่งเศสนั้น ต่อมาได้แพร่เข้าไปมีอิทธิพลในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น⁶⁴ จึงถือได้ว่า พนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐบาลและสังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรม ทางปฏิบัติ รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของอัยการน้อยมาก โดยพนักงานอัยการเป็นผู้แทนรัฐบาลจึงเป็นตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจมากกว่ารัฐบาลและประชาชน⁶⁵

2.1.3 สถานะของพนักงานอัยการในทางสากล

สถานะของพนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ ล้วนแตกต่างกันออกไปตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทาง

⁶³ Langbein J.H. Comparative Criminal Procedure: Germany. St.Paul:West Publishing. 1977,p.90. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 28

⁶⁴ สุรพงษ์ อินทสระ. บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545, หน้า 62.

⁶⁵ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สาขากฎหมายอาญา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554, หน้า 33.

ปกครองของรัฐและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบองค์กรอัยการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น มีอยู่ 3 รูปแบบ⁶⁶ กล่าวคือ

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในประเทศเหล่านี้ถือว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่น ๆ โดยให้หลักประกันความอิสระนี้ได้รับความคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไซปรัส เป็นต้น

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร

ประเทศเหล่านี้ถือว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโดมินิกัน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความอิสระของอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จึงได้รับประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น

2.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางสากล

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ ล้วนแตกต่างกันออกไปตามระบบของกฎหมายการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในประเทศสากล มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ⁶⁷ คือ

⁶⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 31.

⁶⁷ จิราธร เจริญวุฒิ. *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศักยภาพบทบาทของพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2550, หน้า 14 -15

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้น การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ตรึงคดี รวมถึงไปถึงสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามที่เห็นสมควร เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ช่วยพนักงานอัยการเท่านั้น กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้อง จึงไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรหนึ่งองค์กรใด โดยเฉพาะ มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ใช้กันมานานในอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา อิตาลี สเปน กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น⁶⁸

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในศาล

พนักงานอัยการในฐานะทนายความแผ่นดินมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญา เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และกระทำการอื่น ๆ เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันพนักงานอัยการต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องให้คำแนะนำแก่จำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลและเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความกับจำเลยทางเนื้อหาพนักงานอัยการจึงต้องคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้กล่าวหาและผู้เสียหาย จึงกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการเป็นคู่ความกับจำเลยในทางเทคนิคเท่านั้น พนักงานอัยการจะยึดถือเอาประโยชน์ฝ่ายตนเป็นคู่ความทั่วไปไม่ได้⁶⁹

2.2.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา

ระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้น พนักงานอัยการมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมถึงไปถึงการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดด้วย⁷⁰ ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถ้าการปล่อยจำเลย พนักงานอัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้พัสดิปล่อยจำเลยไป ถ้าศาลลงโทษปรับ การเก็บค่าปรับทำในนามของอัยการ ถ้าไม่ชำระ

⁶⁸ อรรถพล ไหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 31.

⁶⁹ อุทิศ แสนโกศิก. บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา. *อัยการนิเทศ*, เล่ม 37 ,2508,หน้า 45

⁷⁰ อรรถพล ไหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 31

ค่าปรับพนักงานอัยการจะสั่งให้เอาตัวจำเลยไปกักขังเพื่อบังคับให้ชำระค่าปรับ ถ้าศาลลงโทษจำคุก พนักงานอัยการจะเป็นผู้แจ้งให้พืศติทราบผลของคำพิพากษา⁷¹ เป็นต้น

2.3 หลักการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

ปัจจุบัน หลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ที่นานาประเทศใช้นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ⁷² คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนี้

2.3.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย มีหลักว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวน โดยไม่คำนึงว่า จะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอ ซึ่งถือเป็นหลักประกัน แห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรม ต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะถอนฟ้องมิได้เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลแล้ว

การที่จะวินิจฉัยว่าจะมีการดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหา เข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายหรือไม่เท่านั้น หากบุคคลได้กระทำความผิดเข้าองค์ประกอบความผิดกฎหมายความผิดทางอาญาดังกล่าว พนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการวินิจฉัยไม่สั่งฟ้องฟ้องแล้ว ศาลสามารถเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้⁷³

ดังนั้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมายทั้งยังเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่ฟ้องร้องอีกด้วย กล่าวคือ การป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น⁷⁴ ทำให้การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลดีตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความเสมอภาค แต่ก็ยังมีผลเสียตรงที่เป็นการดำเนินคดีอาญาที่ขาดความยืดหยุ่นและการใช้กฎหมายที่

⁷¹ โกลเมน ภัทรภริมย์. งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาใน นานาประเทศ. หน้า 5-6

⁷² อรรถพล ไทญ์สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 32

⁷³ Clifford A.Bowitz. *Criminal process in Latin America*.New York Oceana.1969. P.148.

⁷⁴ คณิต ฒ นคร ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด. 2540, หน้า 38

กระด้างเกินไป ประเทศที่นำหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมาใช้ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี สเปน กรีซ และกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เป็นต้น⁷⁵

2.3.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles)

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นจะมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่ามีอำนาจ ว่าด้วยการวินิจฉัยคดี ซึ่งมีเนื้อหากันคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย⁷⁶

ดังนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ จึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร มีบทบาทเป็นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้ โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายของรัฐ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดี แม้จะปรากฏว่ามีหลักฐานเพียงพอมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นคดี ๆ ไป ซึ่งทางด้านการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนนโยบาย และด้านอาชญาวิทยา จะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย⁷⁷ นอกจากนี้เมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว หากมีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการอาจพิจารณาร้องขอถอนคดีในภายหลังได้

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ จึงเป็นหลักผ่อนคลายนความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นและเห็นว่าการลงโทษจะต้องให้เหมาะสมกับความผิด และความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสในการปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีก และเพื่อให้กับสู่สังคมได้ ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น⁷⁸

⁷⁵ อรรถพล ใหญ่สว่าง ,เรื่องเดิม, หน้า 32

⁷⁶ Clifford A.Bowitz.pp.171-172

⁷⁷ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เรื่องเดิม, หน้า 33.

⁷⁸ เรื่องเดิม, หน้า 33

2.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ⁷⁹ ดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- 2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- 3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- 4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้
- 5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง
- 6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้
- 7) ดำเนินการตามความเห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ
- 8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้นในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 15 กันยายน 2565 สืบค้นจาก <https://law.dit.go.th/Upload/Document/e617f850-6ce4-4ef3-8ddf-350a71733a18.pdf>

9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 (3) (4) และ (5) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ⁸⁰

อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(1) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการอยู่ในท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีเฉพาะเรื่องภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้นและให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(2) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่กรณี

(3) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นมาสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดี หรือพนักงานอัยการผู้อื่นประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้

⁸⁰ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14

(4) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้น⁸¹

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำ พยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐานเอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้⁸²

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นฝ่ายปกครองหรือชั้นตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับและการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้⁸³

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ⁸⁴

⁸¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15

⁸² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 16

⁸³ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 17

⁸⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

2.5 ภารกิจของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดภารกิจของพนักงานอัยการ หลักการดำเนินคดี หน้าที่รับผิดชอบ และบทบาทของพนักงานอัยการ ดังนี้⁸⁵

2.5.1 ภารกิจของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท้าเทียมกันและเป็นธรรมกับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยุติธรรมแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยานพนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁸⁶

2.5.2 หลักการดำเนินคดี

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ การเรียกคืนสำนวน การเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินคดี หรือการโอนสำนวนจะกระทำมิได้ เว้นแต่ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีที่จะเสียความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยสุจริต รวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ให้ผู้บังคับบัญชาเรียกคืนสำนวน หรือโอนสำนวนโดยเปลี่ยนตัวพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน แล้วให้รายงานอธิบดีอัยการ หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณีเพื่อทราบ⁸⁷

2.5.3 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ

อธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภายในที่กำหนดในกฎหมาย ประกาศคณะกรรมการอัยการ และคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน จัดองค์กรบริหารงาน

⁸⁵ สำนักงานอัยการสูงสุด. ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 15 ต. ลาคม 2565 https://www3.ago.go.th/legald/wp-content/uploads/2021/11/Regulation_Attorney_27_08_2563.pdf

⁸⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 7

⁸⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

บุคคล อำนวยการประสานงานการปฏิบัติราชการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

รองอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภายในที่กำหนดในกฎหมาย ประกาศคณะกรรมการอัยการ และคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด รองอธิบดีอัยการ มีอำนาจและหน้าที่ อำนวยการ ประสานงานการปฏิบัติราชการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดและอธิบดีอัยการ

หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภายในที่กำหนดในกฎหมาย ประกาศคณะกรรมการอัยการ และคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด รองอธิบดีอัยการ มีอำนาจและหน้าที่ อำนวยการ ประสานงานการปฏิบัติราชการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด อธิบดีอัยการ และรองอธิบดีอัยการ⁸⁸

2.5.4 บทบาทของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการเป็นทนายความแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁸⁹

2.5.5 พนักงานอัยการกับการสอบสวน

การให้คำแนะนำปรึกษาในการสืบสวนและสอบสวน การเข้าร่วมในการสอบสวน และร่วมทำสำนวนการสอบสวนตามที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการที่พึงกระทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁹⁰

2.5.6 การให้คำแนะนำปรึกษาและเข้าร่วมการสอบสวน

ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ได้ขอความร่วมมือพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน หรือขอให้เข้าร่วมใน

⁸⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 9

⁸⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15

⁹⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 16

การสอบสวนนั้น พนักงานอัยการพึงให้คำแนะนำปรึกษา หรือเข้าร่วมในการสอบสวน แล้วทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อทราบ⁹¹

2.5.7 กรณีพนักงานสอบสวนบกพร่องหรือไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ในการดำเนินคดี ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน⁹²

2.6 ข้อมูลสถิติจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานอัยการสูงสุด

เมื่อผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาขอเสนอตัวอย่างข้อมูลสถิติคดีอาญาจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานอัยการสูงสุด⁹³ เพื่อประกอบในการศึกษาซึ่งจะทำให้ทราบถึงจำนวนการรับคดีใหม่และจำนวนคดีที่ดำเนินคดีแล้วเสร็จของพนักงานอัยการในแต่ละเดือน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 จำนวนสำนวนคดีที่รับใหม่แต่ละเดือน พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2566

เดือน	จำนวนคดีรับใหม่	
	2565	2566
มกราคม	79,750	77,901
กุมภาพันธ์	82,694	82,228
มีนาคม	77,626	63,464
เมษายน	86,754	79,916
พฤษภาคม	76,036	64,004

⁹¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 17

⁹² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 18

⁹³ สำนักงานอัยการสูงสุด. ข้อมูลสถิติจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์ 24 กรกฎาคม 2566 สืบค้นจาก

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เดือน	จำนวนคดีรับใหม่	
	2565	2566
มิถุนายน	73,967	63,431
กรกฎาคม	64,226	
สิงหาคม	73,196	
กันยายน	66,275	
ตุลาคม	77,873	
พฤศจิกายน	72,428	
ธันวาคม	74,552	

ข้อมูล ณ วันที่ 5 กรกฎาคม 2566 จากฐานข้อมูลสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบจำนวนคดีรับใหม่กับจำนวนคดีที่ดำเนินคดีแล้วเสร็จของทุกสำนักงานทั่วประเทศจำแนกตามประเภทสารบบ ประจำปี พ.ศ. 2566

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา	18,710	14,176
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา	2,693	1,124
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	18,307	17,763
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	700	616
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	34,310	34,259
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตายระหว่างควบคุม)	50	26
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตายโดยผิดธรรมชาติ)	121	73
ส.5 ก ทั่วไป	3,010	359
รวม	77,901	68,396

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ส่งตัวมา	18,064	12,865
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ไม่ได้ส่งตัวมา	2,926	1,117
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหา ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	40,262	39,242
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	657	575
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	17,179	17,113
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิก ศพ (ตายระหว่างควบคุม)	36	18
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตาย โดยผิดธรรมชาติ	114	52
ส.5 ก ทั่วไป	2,990	315
รวม	82,228	71,297



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ส่งตัวมา	18,529	14,183
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ไม่ได้ส่งตัวมา	2,832	1,232
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหา ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	15,542	15,148
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	854	742
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	22,709	22,634
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิก ศพ (ตายระหว่างควบคุม)	18	9
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตาย โดยผิดธรรมชาติ)	122	78
ส.5 ก ทั่วไป	2,858	365
รวม	63,464	54,391



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ส่งตัวมา	18,954	13,616
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ไม่ได้ส่งตัวมา	2,496	710
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหา ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	12,108	11,779
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	643	464
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	42,888	42,646
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิก ศพ (ตายระหว่างควบคุม)	22	18
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตาย โดยผิดธรรมชาติ	99	67
ส.5 ก ทั่วไป	2,706	252
รวม	79,916	69,552



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ส่งตัวมา	22,023	15,642
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ไม่ได้ส่งตัวมา	2,781	973
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหา ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	15,586	15,064
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	871	730
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	19,187	19,104
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิก ศพ (ตายระหว่างควบคุม)	18	8
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตาย โดยผิดธรรมชาติ	106	51
ส.5 ก ทั่วไป	3,432	334
รวม	64,004	51,906



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทสารบบประจำเดือนมกราคม 2566	จำนวนคดีรับใหม่	จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
ส.1 สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ส่งตัวมา	21,153	15,642
ส.2 สารบบความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหาที่ ไม่ได้ส่งตัวมา	3,136	1,213
ส.2 ก.สารบบรับความอาญา ปราบกฏผู้ต้องหา ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	20,958	20,494
ส.3 สารบบรับความอาญา ไม่ปรากฏผู้ต้องหา	647	510
ส.4 สารบบฟ้องความอาญาด้วยวาจา	14,003	13,981
ส.12 สารบบเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิก ศพ (ตายระหว่างควบคุม)	17	11
ส. 12 ก สารบบสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ (ตาย โดยผิดธรรมชาติ)	159	55
ส.5 ก ทั่วไป	3,358	392
รวม	63,431	52,298

ข้อมูล ณ วันที่ 5 กรกฎาคม 2566 จากฐานข้อมูลสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันในกรณี การมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกกระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และพนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาลั่นกรองสำนวนว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากล ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรก แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางมาตราให้อำนาจอำนาจพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการสอบสวนของไทยยังมีข้อบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดไม่ว่าจะต่อผู้เสียหายหรือต่อจำเลยดั่งนั้น การกำหนดให้

พนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีและการสืบพยานในศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการ
สอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ศึกษาต่อไป



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน ของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยกับต่างประเทศ

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันประเทศไทยส่วนใหญ่ต่างใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก โดยบางประเทศอาจมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนอยู่บ้าง แต่ไม่มีประเทศใดที่ดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลัก⁹⁴ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเหตุผลมาจากการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั้น เอกชนผู้ดำเนินคดีต้องตั้งอยู่ในความสุจริต อีกทั้งการดำเนินคดีอาญา มีวิธีพิจารณาคดีที่ค่อนข้างซับซ้อน ทั้งยังต้องใช้เวลาและกำลังทรัพย์ในการดำเนินการ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน จึงไม่อาจเป็นหลักการในการดำเนินคดีอาญา แต่เหตุที่บางประเทศยังใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนควบคู่ไปนั้น เพื่อให้ผู้เสียหายที่มีความรู้สึกถึงความไม่ถูกต้อง หรือความไม่เป็นธรรม จากการดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานของรัฐให้สามารถดำเนินคดีอาญาเองได้ การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรงคือ องค์กรอัยการ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของอัยการสากล ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี จนกระทั่งถึงการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล ผู้ศึกษาจึงศึกษาอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานอัยการของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญาจากอำนาจฟ้องคดีอาญาอย่างเด็ดขาด ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาแต่ผู้เดียว โดยไม่มีการร่วมสอบสวนหรือตรวจสอบการสอบสวนจากองค์กรภายนอกจนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงจะทำความเห็นเสนอสำนวนการสอบสวนไปยังองค์กรอัยการต่อไป การสอบสวนของตำรวจเป็นไปตามหลักกฎหมายกล่าวคือ เมื่อเกิดคดีอาญาขึ้นแล้วจะต้องทำการสอบสวนเสมอ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติขัดแย้ง ว่าจะให้ใช้ดุลพินิจที่จะไม่สอบสวนก็ได้ ปัจจุบันองค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงและมีกฎหมายการบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่นเดียวกับข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ และมีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานตำรวจสากลขึ้นในประเทศไทย การตรวจสอบถ่วงดุลดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของตำรวจกระทำได้หลายวิธี ทั้ง

⁹⁴ สุธรรม ภัทราคม (2521) “ระบบงานศาลโดยเปรียบกับต่างประเทศ” บทบัณฑิตย เล่มที่ 26 หน้า 874

โดยทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งสหประชาชาติได้มีมาตรฐานตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมากยิ่งขึ้น⁹⁵

องค์กรอัยการในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นพร้อมกับองค์กรตุลาการ ซึ่งพนักงานอัยการและผู้พิพากษาของประเทศไทยมีคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นมาตรฐานเดียวกัน⁹⁶ ในขณะที่ประเทศไทยกำลังปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอัยการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามข้อเรียกร้องของต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือประเทศไทย องค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการดำเนินคดีอาญา การรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย อัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน คงมีแต่อำนาจตรวจพิจารณาถ่วงดุลการสอบสวนจากตำรวจแล้วทำการสั่งคดีต่อไป การฟ้องคดีของอัยการในประเทศไทยใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ แม้ผู้ต้องหากระทำความผิดก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ และพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาลโดยศาลจะมีคำสั่งให้อัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ และตามมาตรา 248 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง การตรวจสอบถ่วงดุลดุลพินิจของพนักงานอัยการกระทำได้หลายวิธีทั้งในทางตรงและทางอ้อม⁹⁷

1.1 กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการเป็นหนึ่งในองค์กรที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด อำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายอีก ทั้งยังมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และรักษาผลประโยชน์รัฐและของสาธารณะ ซึ่งองค์กรอัยการนั้นมีวิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กร อำนาจหน้าที่และการจัดโครงสร้างองค์กรกับการสอบสวน ดังนี้

⁹⁵ กุลพล พลวัน. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย.ใน. *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 4 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2563. หน้า 2

⁹⁶ ชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ. *การเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ* (การค้นคว้าอิสระ ปริญญามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี . 2560. หน้า 39

⁹⁷ กุลพล พลวัน ,เรื่องเดิม,หน้า 3

1.1.1 วิวัฒนาการการจัดตั้งองค์กรอัยการ

เหตุผลการจัดตั้งองค์กรอัยการในประเทศไทย⁹⁸ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมนั้น ในโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณที่ปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 มีข้อความตอนหนึ่งเกี่ยวกับกรมอัยการว่า

“ข้อ 6 กรมอัยการเป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดิน คือ ความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวงอันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการตำแหน่งเจ้ากรม 1 เหนือบัณฑิต 4 เสมียน เอก โท สามัญ”⁹⁹

ลักษณะของกรมอัยการที่ปรากฏดังกล่าวข้างต้นมีความคล้ายคลึงกับอัยการของอังกฤษที่เรียกว่า “Director of Public Prosecution” (D.P.P.) ซึ่งจะดำเนินคดีเฉพาะคดีที่สำคัญ ๆ เท่านั้น

เมื่อจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี ร.ศ. 110 ขึ้นแล้ว ปรากฏว่าก็ยังไม่มียัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาในนามของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ อาจจะมีเหตุผลหลายประการ¹⁰⁰ เช่น

1) ขณะนั้นประเทศไทยกำลังมุ่งที่จะปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมและระบบงานศาลให้เจริญก้าวหน้าอันเป็นปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ทั้งนี้ เพื่อให้ต่างชาติยอมรับกระบวนการยุติธรรมไทย ดังนั้น สำหรับองค์กรอัยการจึงเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนรองลงไป

2) เมื่อเริ่มก่อตั้งกระทรวงยุติธรรมและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมประเทศไทยยังขาดแคลนผู้มีความรู้ทางกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ผู้พิพากษาอย่างยิ่ง ต้องมีการจัดสอนกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรม โดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ซึ่งทรงเป็นผู้วางรากฐานของกระทรวงยุติธรรมให้แก่ประเทศไทย และทรงเป็นผู้สอนวิชากฎหมายด้วยพระองค์เอง แต่กระนั้นประเทศไทยก็ยังคงขาดแคลนผู้มีความรู้เหมาะสมจะเป็นผู้พิพากษาอยู่เช่นเดิม จึงทำให้การสรรหาบุคคลที่จะเป็นอัยการพลอยมีผลกระทบกระเทือนไปด้วย

3) โดยที่การดำเนินคดีอาญาในขณะนั้น มุ่งปรับปรุงการพิจารณาคดีของศาลเป็นหลักใหญ่ ส่วนผู้ที่จะนำคดีมาสู่ศาลยังเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาสำคัญเร่งด่วน และใช้วิธีให้ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองแบบโบราณไปก่อนโดยจัดตั้ง “กรมรับฟ้อง” เพื่อตรวจรับคำฟ้องของเอกชนตามวิธีการดั้งเดิมและมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องคดีอาญา”

⁹⁸ กุลพล พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 41.

⁹⁹ เรื่องเดิม,หน้า 41.

¹⁰⁰ เรื่องเดิม,หน้า 41.

ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111” กรมรับฟ้องนี้ตั้งขึ้นมาได้ประมาณ 1 ปี ก็ยุบเลิกไปเพราะมีความไม่เหมาะสมบางประการ การจัดระบบงานอัยการในขณะนั้นจึงยังไม่เกิดขึ้น

4) สำหรับการจัดตั้งกรมอัยการและมีพนักงานอัยการได้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น เหตุผลที่แท้จริงมาจากผลกระทบของการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ ซึ่งมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยนั่นเอง ดังปรากฏรับสั่งของพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง “บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย” (พิมพ์ในหนังสือชื่อ “กฎและคำสั่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2464 หน้า 126) มีความตอนหนึ่งว่า

“มีสาเหตุอื่นอย่างหนึ่งที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคลโดยนิติสมมติสว่างขึ้นดังนี้ คือ เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมา ฝรั่งเศสมีสัปเยกในเมืองไทยมาก สัปเยก¹⁰¹ มากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใดราชการรู้สึกติดขัดเป็นต้นว่า ใครทำร้ายสัปเยกถึงตายฝรั่งเศสก็ตั้งข้อวิวาทกับราชการไทยจับจำเลยได้ก็มาชำระโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสเสียในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่ง ให้มีพนักงานอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาลอัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสัปเยกเป็นจำเลย ศาลกงสุลชำระ รัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเป็นโจทก์ฟ้องต่อตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้ แปลว่ารัฐสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้ 1 ในศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ...”¹⁰²

จากรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์¹⁰³ ได้ดังนี้

ประการแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้นำระบอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ มาปรับปรุงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย แต่ความคิดที่จะให้มีพนักงานอัยการเป็นโจทก์คดีอาญาในนามของแผ่นดินขณะนั้นยังไม่เกิดขึ้น คงปล่อยให้ทำหน้าที่ของราษฎรหรือเอกชนผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยตนเองเป็นหลัก จนกระทั่งเกิดเหตุจำเป็นดังกล่าวข้างต้นขึ้น จึงได้หาทางแก้ไขโดยจัดให้มีพนักงานอัยการเป็น

¹⁰¹ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “ Subject” หรือคนในบังคับของชาตินั้น ๆ เช่น อินเดีย พม่า เป็นคนในบังคับของอังกฤษ ลาว ญวน กัมพูชา เป็นคนในบังคับฝรั่งเศส เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 บัญญัติว่า “ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ (4) ชื่อตัว นามสกุล ที่อยู่ ชาติ และบังคับของจำเลย ฯลฯ และมี ฯลฯ

¹⁰² กุลพล พลวัน. เรื่องเดิม, หน้า 42.

¹⁰³ เรื่องเดิม, หน้า 42.

โจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดินในศาลไทยและศาลกงสุล ทำให้มีข้อนาคิดว่าประเทศไทยได้จัดให้มีบุคลากร คือ “พนักงานอัยการ” ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์กรคือ “กรมอัยการ”

ประการที่สอง จากผลที่ว่า การจัดให้มีพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดินมิได้เกิดขึ้น อย่างเป็นระบบมาก่อน จึงทำให้ประวัติศาสตร์องค์กรกระบวนการยุติธรรมประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการมีลักษณะคลุมเครือ ขาดความชัดเจน และไม่ต่อเนื่องเป็นระบบ เพราะมิได้มีการจดบันทึกไว้อย่างเป็นทางการการเขียนประวัติหรือวิวัฒนาการขององค์กรอัยการประเทศไทยจึงขาดเอกสารอ้างอิงทางประวัติศาสตร์ การค้นคว้ารวบรวมในหนังสือที่จัดพิมพ์โดยกรมอัยการเท่าที่กระทำมา มีลักษณะเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายเก่าบางฉบับที่เกาถึงพนักงานอัยการหรือกรมอัยการมาปะติดปะต่อ หรือคาดคะเนความไปตามถ้อยคำว่า อัยการน่าจะเป็นอย่างนั้นเช่นนี้ เช่น ตีความคำว่า “อัยการ” โดยสันนิษฐานว่ามาจากคำว่า “อัยย” ซึ่งเป็นภาษาบาลีแปลว่า “ผู้เป็นเจ้า ผู้เป็นใหญ่ นาย” คำว่า “อัยการ” จึงดูเหมือนคำว่า “อายุการ” นั่นเอง เป็นต้น ซึ่งตามความจริงแล้ว การจัดตั้งองค์กรอัยการในประเทศไทยนั้นมิได้เป็นความคิดจากประเทศไทยมาแต่ต้น แต่ได้นำมาจากความคิดทางกฎหมายของประเทศตะวันตก ซึ่งมีทฤษฎี มีการเรียนการสอนตามหลักวิชานิติศาสตร์ และมีวิวัฒนาการมาช้านาน ตลอดจนมีหนังสือหรือตำราที่กล่าวถึงระบบอัยการในทางวิชาการเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว มิได้นำมาใช้ในการเขียนบันทึกหรือจดหมายเหตุทางประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการประเทศไทยว่ามีที่มาอย่างไร และมีวิวัฒนาการมาอย่างไรจนกระทั่งปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น จากหนังสือเล่มหนึ่ง ซึ่งจัดพิมพ์โดยกรมอัยการเมื่อหลายสิบปีมาแล้วกล่าวถึงประวัติของการที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดินมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“...ปรากฏตามหนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม 1 ในบทข่าวชำระความศาลสถิตยุติธรรม เรื่องพระยาสิทธิราชเดโชชัย ขอให้ว่าเขียนนายโตตายว่า คดีนี้ได้พิจารณาโดยกรมอัยการเป็นโจทก์มีข้อความดังต่อไปนี้¹⁰⁴

ด้วยเจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรมซึ่งทำการในหน้าที่ของกรมอัยการได้ไต่สวนอำแดงเป้าได้ความว่า อำแดงเป้าเป็นภรรยาของนายโตผู้ตายแน่นอนแล้ว จึงพาอำแดงเป้าไปสาบานตัวแล้วยื่นฟ้องต่อกรมรับฟ้องกล่าวโทษพระยาสิทธิราชเดโชชัย เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ร.ศ. 111 พระยาสิทธิราชเดโชชัยกับพรรคพวกบ่าวทาสกลุ่มรุมจับเอานายโตสามีอำแดงเป้าโจทก์ผูกมัดทุบตี จนวันที่ 30 พฤษภาคม ร.ศ. 111 นายโตทนบาดเจ็บไม่ได้ขาดใจตาย บัดนี้ กองไต่สวนโทษหลวงกระทรวงนครบาลกำลังไต่สวนพยานอยู่

¹⁰⁴ กุลพล พลวัน. เรื่องเดิม, หน้า 43.

ถ้ากองใต้สวนหลวงส่งพยานมายังกระทรวงยุติธรรมเมื่อใด เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ของกรมอัยการจะได้เตรียมการว่าความเรื่องนี้ ซึ่งเป็นความแผ่นดินให้อำแดงเป้าโจทก์ต่อไปตามกฎหมาย

คดีนี้พิจารณาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 111 โดยหลวงรัตนานุบัญญัติอัยการเป็นผู้ว่าคดี (ต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นขุนหลวงพระยาไกรสี อธิบดีกรมอัยการคนแรก)”

เห็นได้ว่า จากหนังสือดังกล่าวข้างต้น น่าสนใจท่านผู้รวบรวมว่าได้พยายามค้นหาที่มาของการที่อัยการดำเนินคดีอาญาในฐานะเป็นโจทก์ตัวแทนแผ่นดินครั้งแรกอย่างเต็มที่แล้ว ก็พบหลักฐานเก่าสุดเพียงเท่านี้ ซึ่งยังไม่ได้มีการพิสูจน์จากนักวิชาการทางประวัติศาสตร์ว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการในนามแผ่นดินเป็นคดีแรกของประเทศไทยจริงหรือไม่ประการใด¹⁰⁵

การปฏิรูปองค์กรอัยการในส่วนกลาง¹⁰⁶ จากหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ได้มีการรับรองถูกต้องตรงกันว่า กรมอัยการในประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 โดยปรากฏในหนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม 2 ร.ศ. 112 ซึ่งประกาศข่าวการแต่งตั้งผู้พิพากษาลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 ฉบับที่ 31 หน้า 38- 39 มีข้อความตอนหนึ่งว่า “โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรมให้หลวงรัตนานุบัญญัติเป็นอธิบดีกรมอัยการ...”

ต่อมาวันที่ 30 กรกฎาคม ร.ศ. 112 ก็ได้มีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นเป็นครั้งแรก 9 คน คือ หลวงรัตนานุบัญญัติเป็นอธิบดี พระภริมย์ราชา ปลัดกรม นาย เนติบัณฑิต ว่าที่ราชมนตรีผู้ช่วยชั้นที่ 2 นายเกต เนติบัณฑิต นายจัน เนติบัณฑิต นายโหมด เนติบัณฑิต นายแสง เนติบัณฑิต นายเกษม นายวรชั้นที่ 3

สำหรับองค์กรอัยการที่จัดตั้งขึ้นนั้น แม้จะมีกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ได้รวมกันอยู่ในกรมอัยการเพียงแห่งเดียว แต่ยังแยกสังกัดในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ¹⁰⁷ คือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงนครบาล กระทรวงมหาดไทย ทำนองเดียวกับศาลประจำกระทรวงต่าง ๆ ก่อนมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม

พนักงานอัยการในระยะเริ่มแรกยังแยกสังกัดดังต่อไปนี้¹⁰⁸ คือ

- 1) พนักงานอัยการสังกัดกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม

¹⁰⁵ กุลพล พลวัน. เรื่องเดิม, หน้า 43

¹⁰⁶ เรื่องเดิม, หน้า 44.

¹⁰⁷ เรื่องเดิม, หน้า 44.

¹⁰⁸ เรื่องเดิม, หน้า 44.

2) พนักงานอัยการสังกัดกระทรวงนครบาล ประจำกรมนครบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในเขตนครหลวง พนักงานอัยการประจำกรมนครบาล จะทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตนครหลวง (พระนครหลวง) แต่เป็นตำบลชั้นนอก ตำบลบางกะปิ บางขุนเทียน ราชบุรณะ หนองแขม ตลิ่งชัน เป็นต้น ฯลฯ กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำตำบลดังกล่าวส่งสำนวนคดีไปให้ศาลใต้ส่วนพิจารณา เมื่อศาลใต้ส่วนพิจารณา แล้วเห็นว่าคดีมีมูลก็จะส่งพยานหลักฐานไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตาม “กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยหน้าที่อัยการประจำกรมนครบาล พุทธศักราช 2460” ข้อ 2

พนักงานอัยการประจำกรมพระนครบาลนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2472 ตาม “ประกาศยกเลิกอัยการพระนครบาล ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2472” และโอนกิจการต่าง ๆ ของอัยการประจำกรม พระนครบาลไปสังกัดอยู่ที่กรมอัยการ ตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2472 เป็นต้นไป

องค์กรอัยการในหัวเมือง หลักฐานตามกฎหมายเก่าที่จัดให้มีอัยการหัวเมือง (ส่วนภูมิภาค) เท่าที่พบคือ “พระธรรมนูญศาลหัวเมืองรัตนโกสินทรศก 114” มาตรา 25 ซึ่งให้อำนาจข้าราชการเทศาภิบาลแต่งตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายความแผ่นดินฟ้องคดีที่มีโทษหลวง¹⁰⁹ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่มีคดีความจำนวนมากเกินกำลังของอัยการที่มีตำแหน่งประจำดังกล่าว มาตรา 25 ก็บัญญัติให้ “ผู้บัญชาการเมือง” ตั้งทนายความแผ่นดินเพิ่มเติมเพื่อความเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมก็ได้

นอกจากนั้น มาตรา 26 ยังได้บัญญัติด้วยว่า ในกรณีที่มีคดีมากถึงศาลหรือเกิดขึ้นในท้องที่ศาลใดซึ่งไม่มีพนักงานอัยการที่จะว่าความหรือพนักงานอัยการไม่ได้มาศาล ถ้าไม่มีโจทก์จะว่าคดีนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรมการแขวงในท้องที่นั้นเป็นทนายความแผ่นดินว่าความเรื่องนั้นก็ได้¹¹⁰

เหตุที่ มาตรา 25- 26 บัญญัติให้มีการแต่งตั้งทนายความแผ่นดินว่าความเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราว ก็เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยยังขาดนักกฎหมายที่จะทำหน้าที่พนักงานอัยการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีอาญาชะงักลงเพราะเหตุไม่มีผู้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ จึงต้องใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องไปพลางก่อน

¹⁰⁹ กุลพล พลวัน. เรื่องเดิม, หน้า 45.

¹¹⁰ เรื่องเดิม, หน้า 45.

การขาดแคลนนักกฎหมายมิได้เกิดขึ้นเฉพาะทางด้านอัยการเท่านั้น แม้ทางตุลาการเองก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่า “พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2478” ซึ่งใช้บังคับกระทั่งปัจจุบันก็ยังได้มีบทบัญญัติให้มีตำแหน่ง “สำรวจผู้พิพากษา” เพื่อแก้ไขปัญหากรณีไม่มีผู้พิพากษาที่จะพิจารณาบรรดคดี และในส่วนของกรมอัยการเองก็ได้ปรากฏตำแหน่ง “พนักงานอัยการสมทบ” ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 ด้วย¹¹¹ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาคือ ขัดข้องของการขาดแคลนพนักงานอัยการเช่นเดียวกับตุลาการ แต่ต่อมาปี พ.ศ. 2498 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และประกาศใช้ “พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 “ แทน ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ปัจจุบันมิได้กล่าวถึงตำแหน่ง “พนักงานอัยการสมทบ” ไว้ด้วย เข้าใจว่า คงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นเพราะมีนักกฎหมายเพียงพอแล้วจึงได้ยกเลิกไป

การรวมองค์กรอัยการ จากการที่พนักงานอัยการสังกัดแยกกันอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินงานหลายประการ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปี พ.ศ 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 11 มีนาคม 2458 รวมพนักงานอัยการที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ดำเนินคดีแทนรัฐทั้งในส่วนกลางและในส่วนหัวเมืองไว้ในกระทรวงเดียวกัน ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ .2459 เป็นต้นไป เรียกว่า “กรมอัยการ” ให้สังกัดกระทรวงยุติธรรม¹¹²

การโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาปี พ.ศ.2465 ได้มีพระบรมราชโองการดำริเหนือเกล้าฯ สั่ง มีความตอนหนึ่งว่า

“...อนึ่ง ทรงพระราชดำริว่า กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวพันอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นปกติในรัชกาลที่แล้วมาได้อาศัยฝากไว้ในเสนาบดีกระทรวงนครบาลควบคุมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น บัดนี้ สมควรที่จะแยกกลับคือไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามหน้าที่ได้กรม 1 กับกรมอัยการซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย และภายหลังได้ยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกัน สนอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้ สมควรที่จะยกไว้ในกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ถนัดขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมราชทัณฑ์จากกระทรวงนครบาลขึ้นกระทรวงยุติธรรม และโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมขึ้นมาในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศมา ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2465 เป็นปีที่ 13 ในรัชกาลปัจจุบัน”

¹¹¹ เรื่องเดิม, หน้า 45.

¹¹² กุลพล พลวัน., เรื่องเดิม, หน้า 46.

ตั้งนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2465 กรมอัยการจึงได้โอนจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย¹¹³

การจัดตั้งกรมอัยการเป็นหน่วยงานอิสระ¹¹⁴ การที่กรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการตั้งนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยเป็นชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบัน¹¹⁵

นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตาม “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ 2521” ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นประธาน คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ข้อ 2 และ ข้อ 5 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการมาจากการเลือกจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญราชการ ซึ่งเคยรับราชการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรือรองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือสมาชิก รัฐสภา หรือทนายความ¹¹⁶

ในการเลือกประธานคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้คณะกรรมการ (ยกเว้นประธานคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ) ประชุมกำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรที่เป็นประธานไม่น้อยกว่า 5 ชื่อ ส่งให้ข้าราชการอัยการผู้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ขั้น 2 ขึ้นไป ทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกตั้งเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีนำความทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

¹¹³ เรื่องเดิม, หน้า 46.

¹¹⁴ เรื่องเดิม, หน้า 46.

¹¹⁵ กุลพล พลวัน., เรื่องเดิม, หน้า 46.

¹¹⁶ เรื่องเดิม, หน้า 47.

เหตุผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการโดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง

1.1.2 อำนาจหน้าที่และการจัดโครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างองค์กร องค์กรอัยการในหลายประเทศได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹¹⁷ เช่นเดียวกับองค์กรตุลาการในเอเชีย ก็เช่น พม่า อินเดีย ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ก็เช่น เม็กซิโก เวเนซุเอล่า เปรู ปานามา โดมินิกัน คิวบา ฯลฯ กลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต (ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระในปัจจุบัน) ส่วนในยุโรปตะวันตก ก็เช่น สวีเดน เป็นต้น

ปัจจุบันสำนักงานอัยการได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ในปัจจุบันเป็นไปตามมาตรา 46 (9) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติว่า¹¹⁸

“สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย”

สำหรับในการดำเนินอรรถคดีนั้น พนักงานอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินอรรถคดีตาม”พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ 2498” ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุด (กรมอัยการ) อีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าหน้าที่ในการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ¹¹⁹ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง อนึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอื่น ๆ ในประเทศไทย ได้แยก “อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญา” ออกจาก “อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา” ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด¹²⁰ กล่าวคือ

¹¹⁷ กุลพล พลวัน. เรื่องเดิม, หน้า 48.

¹¹⁸ เรื่องเดิม, หน้า 48

¹¹⁹ เรื่องเดิม, หน้า 49.

¹²⁰ เรื่องเดิม, หน้า 49.

การสืบสวน การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ การจับกุม การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน (ตำรวจและฝ่ายปกครอง) ตั้งแต่ต้นโดยตลอด จนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่า “การสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว” จึงจะทำความเห็น เช่น ควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้อง หรือควรสั่งไม่ฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อมความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป

พนักงานอัยการในประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นเพียง “ผู้ตรวจพิจารณา” กลับกรองสำนวนการสอบสวน” เท่านั้น กล่าวคือ หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจนหรือครบถ้วนสมบูรณ์ก็สามารถใช้วิธีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

หากเห็นว่าพยานหลักฐานสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ก็จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น สั่งงดการสอบสวน สั่งให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบ (ปรับ) สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ ในกรณีสั่งฟ้องก็จะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องและดำเนินคดีอาญาในศาลในนามของแผ่นดินจนคดีถึงที่สุด

2) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นลักษณะ¹²¹ กล่าวคือ

(ก) การเป็นตัวแทนของรัฐยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของบุคคลหรือสาธารณชน เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิเช่น ให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ (มาตรา 29,33) ให้บุคคลเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (มาตรา 34,36) ให้บุคคลเป็นคนสาบสูญ (มาตรา 64) คุ้มครองนิติบุคคลบางประเภท (มาตรา 79,80) ให้สั่งยกเลิกมูลนิธิและแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้น ในกรณีที่มูลนิธิก่อตั้งขึ้นขัดต่อกฎหมาย ทำการขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 9) ให้สั่งเพิกถอนมรดกของสมาคมที่ล้มเลิกโดยฝ่าฝืนต่อข้อบังคับหรือกฎหมายให้พิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะตามที่มีส่วนได้เสียได้ร้องขอมายังพนักงานอัยการ (มาตรา 1497) ฯลฯ

(ข) เป็นผู้ฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนราษฎรในคดีที่บุคคลดังกล่าวฟ้องไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายห้าม กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ห้ามมิให้บุคคลฟ้องบุพการีของตนทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาแต่บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนก็ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา1562) และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (6)

¹²¹ กุลพล พลวัน, เรื่องเดิม, หน้า 46.

(ค) ทำหน้าที่เป็นนายความแผ่นดินรับว่าต่างและแก้ต่างคดีแพ่งและคดีอาญาให้กับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการอื่น ๆ อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจ เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น รวมทั้งแก้ต่างคดีให้เจ้าพนักงานซึ่งถูกฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ และราษฎรที่ถูกฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาเนื่องจากเข้าช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

(ง) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการทั่วไปทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายความแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล”

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายความแผ่นดินดำเนินคดีให้กับราชการจึงรวมถึงให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานของทางราชการด้วย เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ แบบแผนของทางราชการ

หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ อาทิเช่น

การตรวจร่างสัญญาทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่ทางราชการทำกับเอกชนหรือกับหน่วยงานของรัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันมิให้รัฐ “ต้องเสียเปรียบ” ในการทำสัญญา

1.1.3 องค์การอัยการกับการดำเนินคดีอาญา

กระบวนการนำคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดการกระทำ¹²²ผิดอาญาขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ๆ ผู้เสียหายก็มักจะไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อจับกุมสอบสวนผู้ต้องหา จากนั้นก็จะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป

ดังนั้น บุคคลจำนวนไม่น้อยจึงเข้าใจว่ากระบวนการนำคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดมีอยู่วิธีเดียวคือ การฟ้องคดีของอัยการดังกล่าวข้างต้น แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลสามารถกระทำได้หลายวิธี¹²³ดังต่อไปนี้

¹²² กุลพล พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 51.

¹²³ เรื่องเดิม, หน้า 51.

1) พนักงานสอบสวนจับกุมสอบสวนผู้กระทำความผิดโดยมีผู้เสียหายมาร้องทุกข์หรือมีบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้เสียหายพบเห็นการกระทำความผิด และกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นโดยอ้างหรือเชื่อว่าเกิดขึ้นในท้องที่ของตนเอง¹²⁴ เช่น พบการฆ่ากัน ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ ซึ่งเป็นความผิดที่เป็นอาญาแผ่นดินไม่สามารถยอมความกันได้ แม้ผู้เสียหายไม่มาร้องทุกข์หรือไม่ตั้งใจเอาความกันไป พนักงานสอบสวน ก็ต้องทำการสอบสวนคดีนั้น ๆ ต่อไป

การสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดผู้ที่มีอำนาจสอบสวน¹²⁵ ผู้ที่มีอำนาจในการร้องทุกข์และกล่าวโทษ¹²⁶ การรวบรวมพยานหลักฐาน¹²⁷ โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนโดยมิชักช้า¹²⁸ แต่ไม่ได้บัญญัติกำหนดว่าเมื่อใด และล่วงเลยระยะเวลาไปเท่าใดเป็นการชักช้า ทั้งต้องการสอบสวนให้เสร็จสิ้นระยะเวลาเท่าใด แม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล¹²⁹ และการปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างสอบสวน¹³⁰ ไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า หากล่วงเลยระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ฝากขัง หรือล่วงเลยระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาแล้ว การสอบสวนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง แต่กฎหมายอาญาบัญญัติกำหนดให้ต้องฟ้องคดีอาญาภายในอายุความ¹³¹ อันเป็นกรอบระยะเวลาเพียงประการเดียวที่หากล่วงพ้นอายุความเสียแล้วทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจในการสอบสวนและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง

2) ผู้เสียหายไม่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน แต่ใช้สิทธิตามมาตรา 28 แต่งตั้งทนายความฟ้องเองก็ได้¹³² ยกเว้นความผิดที่ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย¹³³ เช่น ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน ยาเสพติด ป่าไม้ ฯลฯ คดีเหล่านี้ประชาชนไม่มีอำนาจฟ้อง นอกจากนี้ศาลฎีกาได้

¹²⁴ เรื่องเดิม, หน้า 51

¹²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ลักษณะ 2 อำนาจพนักงานสอบสวน และศาล หมวด 2 อำนาจสืบสวนและสอบสวน

¹²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2

¹²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน

¹²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

¹²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

¹³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 113

¹³¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95

¹³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

¹³³ กุลพล พลวัน., เรื่องเดิม, หน้า 51.

วางบรรทัดฐานไว้ด้วยว่า ผู้เสียหายนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดย “นิตินัย” คือไม่มีส่วนร่วมกระทำ ความผิด เช่น กรณีสมัครใจทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน ก็จะฟ้องอีกฝ่ายฐานทำร้าย ร่างกายตนเองไม่ได้เพราะต่างมีความผิดทั้งคู่ ฯลฯ หรือต้องเป็น “ผู้เสียหายโดยตรง” ในความเสียหายจากการกระทำผิดอาญาเรื่องนั้น ๆ เป็นต้น

3) ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง แล้วมาร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน อีกครั้งหนึ่งก็สามารถทำได้เช่นกัน¹³⁴

4) พนักงานสอบสวนทำการจับกุมผู้ต้องหาและพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้อง ผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หากผู้เสียหายประสงค์จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการก็ สามารถกระทำได้ แต่ต้องก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น¹³⁵

5) ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาที่มีใช้ความผิดอันยอมความได้ต่อศาลด้วยตนเอง ต่อมาพนักงานอัยการทราบเรื่อง จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับผู้เสียหายก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้¹³⁶ เช่น เข้า ร่วมในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ทั้งนี้ เพื่อควบคุมป้องกันมิให้ผู้เสียหายทำผิดคดีของรัฐ เสียหาย¹³⁷ เพราะหากปล่อยให้ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาไปโดยปราศจากการควบคุม อาจเป็นเหตุให้ ศาลพิพากษายกฟ้องและพนักงานอัยการจะฟ้องใหม่ไม่ได้เพราะเป็นการฟ้องซ้ำอันเป็นสิ่งต้องห้าม ตามมาตรา 39 (4) กฎหมายจึงให้พนักงานอัยการเข้าควบคุมโดยเป็นโจทก์ร่วม และมีอำนาจร้อง ขอให้ศาลสั่งผู้เสียหายกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ อันจะทำให้คดีของรัฐต้องเสียหายก็ได้¹³⁸

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการสรุปให้ทราบเกี่ยวกับกระบวนการที่จะนำตัว ผู้กระทำผิดมาพิจารณาพิพากษาคดีในศาล ทั้งโดย “ภาครัฐ” และ “ภาคเอกชน”

ความแตกต่างของสถานะทางกฎหมายระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล¹³⁹ ก่อนที่ จะกล่าวถึงการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ ก็ควรได้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าสถานะ ทางกฎหมายขององค์ตำรวจ อัยการ ศาล มีความแตกต่างกันอย่างไร เพราะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สถานะทางกฎหมายของตำรวจ อัยการ ศาล มีความ แตกต่างกัน¹⁴⁰ ดังนี้

¹³⁴ มาตรา 122(2) บัญญัติว่า กรณีที่ผู้เสียหายไปฟ้องคดีเองก่อน แล้วมาร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนครั้ง หนึ่งนั้น พนักงานสอบสวนจะใช้ดุลพินิจไม่ทำการสอบสวนเพื่อรอฟังผลการพิจารณาพิพากษาของศาลต่อไปก็ได้

¹³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 30

¹³⁶ กุลพล พลวัน. , เรื่องเดิม, หน้า 52.

¹³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 31

¹³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 32

¹³⁹ เรื่องเดิม, หน้า 52.

¹⁴⁰ เรื่องเดิม, หน้า 52.

1) ตำรวจ เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายขั้นต้นเพื่อป้องกันและปราบปราม ตลอดจนแสวงหา ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ เช่น การค้น การจับกุม การยึด หรืออายัด ฯลฯ จึงสามารถกระทำได้ทันทีเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (probable cause) เกิดขึ้น เช่น คดีวิสามัญฆาตกรรมหลายคดีเกิดขึ้นโดยตำรวจอ้างว่าได้เข้าตรวจค้นผู้ตายโดยสงสัยว่ามีของผิดกฎหมายไว้ในครอบครองหรือพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะไปกระทำความผิด แต่ผู้ตายต่อสู้ได้ใช้อาวุธยิงตำรวจจึงต้องใช้อาวุธปืนยิงเพื่อป้องกันตัว เป็นต้น

ดังนั้น พยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนและสอบสวนของพนักงานสอบสวน ในทางทฤษฎีจึงถือเป็น”ข้อมูลดิบ” ที่ยังมีได้มีกรกลั่นกรองทางกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงไม่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสั่งคดีที่มีผลในทางกฎหมายได้ด้วยตนเอง โดยให้อำนาจเพียงเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ¹⁴¹ เช่น ควรตรวจการสอบสวน ควรสั่งฟ้อง ควรสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น ฯลฯ

2) พนักงานอัยการ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งใด ๆ ทางกฎหมายอันมีผลในทางคดี โดยการพิจารณากลั่นกรองบรรดาพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมและเสนอความเห็นมาให้ แล้ววินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาลและลงโทษตามกฎหมายหรือไม่จากนั้นก็ออกคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมาย เช่น มีการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ตัวอย่างคดีที่พนักงานอัยการทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองบรรดาพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมและเสนอความเห็นมาให้แล้ววินิจฉัยสั่งจำเลย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 659 – 661/2567 จำเลยได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนแล้ว 6 ครั้ง ตั้งแต่เดือนกันยายน 2562 ถึงเดือน มกราคม 2563 แล้วจำเลยให้การว่าจำเลยขอหยุดให้การต่อพนักงานสอบสวนไว้เพียงแค่นี้ก่อน เนื่องจากจำเลยมีภารกิจจำเป็นเร่งด่วน และจำเลยจะมาให้การต่อพนักงานสอบสวนในวันต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่าจำเลยไปให้การต่อพนักงานสอบสวนเพิ่มเติมอีก จนกระทั่งวันที่ 23 เมษายน 2563 โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ แม้จำเลยอ้างว่าจำเลยให้การต่อพนักงานสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น แต่พฤติการณ์แห่งคดีเพียงพอให้ฟังได้แล้วว่าพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานในความผิดที่กล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว การที่อธิบดีอัยการภาค 4 มีคำสั่งฟ้องจำเลยชอบแล้ว คดีฟังได้ว่าพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนความผิดที่ฟ้องแล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

(1) การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีจะสั่งฟ้องมีขั้นตอนพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ¹⁴²คือ

¹⁴¹ กุลพล พลวัน. , เรื่องเดิม, หน้า 52

¹⁴² เรื่องเดิม, หน้า 53

ประการแรก มีเหตุน่าเชื่อหรือไม่ว่าผู้ต้องหากระทำผิด ดังเคมีตัวอย่างว่าคดีอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาลโดยมีต้องทำการสอบสวน แต่อธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นเคยชี้แจงว่า แม้ผู้ต้องหาได้รับสารภาพพนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำเป็นความผิดหรือไม่ด้วย เพราะผู้ต้องหาอาจจะรับสารภาพไปโดยไม่ทราบว่าการกระทำของตนเป็นความผิดตามกฎหมาย และพนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาที่มีได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดแม้ผู้ต้องหาจะรับสารภาพก็ตาม

ประการที่สอง มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำสืบพิสูจน์ตามความผิดของจำเลยในศาลหรือไม่ เพราะตามหลักสากลโจทก์มีหน้าที่ต้องสืบพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำผิดจริง ดังนั้น แม้คดีบางเรื่องมีเฉพาะคำรับสารภาพผู้กระทำผิดชั้นสอบสวนไม่มีพยานหลักฐานอื่นเลย พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้อง เพราะผู้ต้องหาให้การใหม่เป็นปฏิเสธรในชั้นศาลก็ได้ และโจทก์จะต้องนำสืบพยานหลักฐานต่อศาล หากโจทก์มีเพียงคำรับสารภาพของจำเลยในชั้นสอบสวนและจำเลยกลับปฏิเสธรในชั้นศาล โจทก์ย่อมไม่มีหลักฐานอื่นใดมาสืบพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาลและศาลย่อมจะพิพากษายกฟ้อง ทำให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ภายหลังปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญก็นำมาฟ้องใหม่ไม่ได้เป็นการฟ้องซ้ำต้องห้ามตามกฎหมาย

กรณีที่สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ผู้ต้องหาตายไปก่อนแล้ว ผู้เสียหายกับผู้ต้องหาตกลงยอมความกันในความผิดอันยอมความได้แล้ว หรือได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดนั้นไปก่อนแล้ว เป็นต้น กรณีเช่นนี้หากฟ้องต่อศาลยกยอมไม่พิพากษาลงโทษจำเลยเพราะจะขัดกับกฎหมาย อัยการก็จำต้องสั่งไม่ฟ้องเช่นกัน¹⁴³

2) สถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการ การสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น ยังมีขั้นตอนการวินิจฉัยความผิดของผู้ต้องหา แต่เป็นขั้นตอนวินิจฉัยว่าสมควรจะฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิดในศาลหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น มาตรา 143 จึงบัญญัติว่า “เมื่อเห็นควรฟ้องหรือเมื่อเห็นควรไม่ฟ้อง” โดยมีได้บัญญัติว่า “ผิดหรือไม่ผิด” แต่อย่างไรก็ดี ผลทางกฎหมายของเรื่องนี้¹⁴⁴คือ

ประการแรก คำสั่งของพนักงานอัยการยังมีได้มีผลเด็ดขาด ดังนั้น กรณีที่มีคำสั่งฟ้องแต่ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นใหม่อันน่าเชื่อว่าผู้ต้องหา

¹⁴³ กุลพล พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 53

¹⁴⁴ เรื่องเดิม, หน้า 53

มิได้กระทำผิดก็อาจมีการยุติคดีได้ ด้วยการสั่งไม่ฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2528 เรียกว่า “การกลับคำสั่งฟ้องเดิม” หรือเมื่อฟ้องต่อศาลแล้วก็อาจยุติได้ด้วยการถอนฟ้อง เพราะพนักงานอัยการในประเทศไทยใช้”หลักการฟ้องตามดุลพินิจ” ทำให้สามารถยุติคดีโดยการถอนฟ้องจากศาลได้

ประการที่สอง คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ไม่ว่าจะโดยคำสั่งของพนักงานอัยการทั่วไปหรือของอัยการสูงสุดก็ได้มีผลว่าผู้ต้องหาได้หลุดพ้นจากการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดเสร็จเด็ดขาด และไม่มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 เหมือนคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ดังนั้น หากในภายหลังมีพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีที่น่าจะช่วยให้สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ ก็อาจมีการรื้อฟื้นจับกุม สอบสวนและฟ้องร้องคดีนั้นได้อีกภายในอายุความตามมาตรา 147

3) ศาล ขั้นตอนการวินิจฉัยว่า “ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดหรือมิได้กระทำผิด” ดังนั้น มาตรา 185 จึงบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิดหรือมิได้กระทำผิด” ศาลจึงต้องใช้หลักยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่จำเลย (ซึ่งอัยการมิได้ใช้หลักนี้) แลเมื่อศาลพิพากษาเด็ดขาดแล้ว ไม่ว่าจะยกฟ้องหรือลงโทษจึงไม่อาจแก้กลับเป็นอย่างอื่น แม้จะปรากฏภายหลังว่าได้พิพากษาลงโทษไปโดยเกิดความผิดพลาดในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ผู้ถูกลงโทษก็ไม่มีสิทธิขอให้พิจารณาพิพากษาใหม่ได้

ความแตกต่างในลักษณะการทำงานระหว่างตำรวจกับพนักงานอัยการ¹⁴⁵ มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การทำงานของตำรวจมีลักษณะคล้ายคลึงกันทุกประเทศ คือใช้ระบบไต่สวน โดยพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะสามารถทำได้เพื่อค้นหาความจริงตามมาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ “เป็นการกระทำฝ่ายเดียวและเป็นความลับ” เพราะเป็นการรวบรวมข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงขั้นต้นในลักษณะข้อมูลดิบ ดังนั้น การสืบสวน สอบสวน จึงเป็นการกระทำเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบจากคู่ความฝ่ายตรงข้ามคงมีแต่พยานฝ่ายผู้เสียหายและพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาตามความเห็นสมควร และถือเป็นความลับบุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าร่วมรับฟัง

2) การทำงานของพนักงานอัยการจะมีลักษณะทำงานสองด้าน กล่าวคือ ในชั้นพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจะใช้ระบบไต่สวนตามมาตรา 131 เช่นเดียวกับตำรวจมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวและเป็นความลับเหมือนตำรวจ แต่เมื่อฟ้องคดีต่อศาลและอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์นำสืบพยานในศาลซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น ในชั้นศาลพนักงานอัยการจึงทำงานที่มีลักษณะเป็นการต่อสู้คดีอย่างเปิดเผย โดยพนักงานอัยการกับจำเลยมี

¹⁴⁵ กุลพล พลวัน. , เรื่องเดิม, หน้า 54

ฐานะเท่าเทียมกัน จำเลยสามารถแต่งตั้งทนายความซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการว่าความเป็นผู้ซักถามทำลายน้ำหนักพยานโจทก์และนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวน เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลย ส่วนศาลก็สามารถซักถามพยานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจตามกฎหมายที่ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยได้ด้วย

3) การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นพนักงานอัยการ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดบทบาทของพนักงานอัยการให้เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังบกพร่องอยู่หรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ต้องดำเนินการ เพื่อให้ได้พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่แน่ชัดยิ่งขึ้น เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีต่อไปการดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ มาตรา 143 บัญญัติให้กระทำได้ 2 วิธี¹⁴⁶ คือ

1) การสั่งพนักงานสอบสวนให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่กำหนดให้ หรือ

2) การสั่งพนักงานสอบสวนให้นำพยานบุคคลไปพบอัยการเพื่อซักถามเพิ่มเติม เช่น อัยการเคยสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว แต่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนไม่ตรงประเด็นหรือข้อเท็จจริงยังไม่แน่ชัด หากนำพยานมาให้อัยการสอบปากคำด้วยตนเองจะได้ผลดีกว่า อัยการก็มีอำนาจสั่งให้นำพยานมาให้สอบปากคำได้เช่นกัน อนึ่ง การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 นี้ เป็นหัวใจของการพิจารณากลับกรองพยานหลักฐานในการสั่งสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ ดังนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งและรัดกุมมากยิ่งขึ้นก่อนมีคำสั่งในคดี

ปัญหาข้อขัดข้องในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม อย่งไรก็ดี การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนี้มีปัญหาทั้งข้อกฎหมายและทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งสมควรทราบดังต่อไปนี้คือ

ก) การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นไปตามระบบใดส่วนถือว่าเป็นอำนาจตามกฎหมายของอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามความเห็นสมควร เพื่อค้นหาความจริงให้มากที่สุด ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมหมดอำนาจในการสอบสวน กรณีจะมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ต้องเป็นไปตามคำสั่งของพนักงานอัยการเท่านั้น หากพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนไปโดยพลการยอมเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบ ¹⁴⁷อนึ่ง ผู้ที่จะพิจารณาและมีคำสั่งว่าควรสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในเรื่องใด เป็นอำนาจตามกฎหมายของพนักงาน

¹⁴⁶ กุลพล พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 56

¹⁴⁷ เรื่องเดิม, หน้า 56.

อัยการ ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นใด พนักงานสอบสวนก็ต้องปฏิบัติตามพนักงานสอบสวนจะไม่สามารถโต้แย้งว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์ หรือไม่ควรสอบเพิ่มเติมประเด็นนั้นประเด็นนี้ ฯลฯ เพราะเป็นอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้แก่อัยการโดยตรง เพื่อตรวจสอบกลับกรองการสอบสวนของตำรวจ

ข) การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม นั้น พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน หรือโดยผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องร้องขอ (เช่น ผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหา) หรือโดยอัยการได้ข้อมูลจากทางหนึ่งทางใด¹⁴⁸ เช่น จากสื่อมวลชนหรือเอกสารหลักฐานอื่น ๆ จากหน่วยงานของทางราชการ เป็นต้น ก็สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้แม้พยานหลักฐานดังกล่าวอาจจะไม่เคยปรากฏในสำนวนการสอบสวนมาก่อนก็ตาม

ค) การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจะยึดถือตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) คือ การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย¹⁴⁹ ดังนั้น การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งพยานหลักฐานที่แสดงถึงความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วยตามนัยมาตรา 131 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาและเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” โดยไม่จำกัดเฉพาะเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อลงโทษเท่านั้น

ระยะเวลาเพื่อการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม โดยที่มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้อำนาจในการขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนร่วมกัน ทั้งนี้โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มใช้ระยะเวลาดังกล่าวก่อน ซึ่งแล้วแต่ประเภทคดี คดีมีโทษปานกลาง เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ ศาลอาจมีอำนาจออกหมายจับผู้ต้องหารวมไว้ไม่เกิน 48 วัน หากเป็นคดีอุกฉกรรจ์ อาทิเช่น คดีฆ่าผู้อื่น ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ผลิตและจำหน่ายยาเสพติด ฯลฯ ศาลมีอำนาจออกหมายจับผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนแล้วไม่เกิน 84 วัน

¹⁴⁸ กุลพล พลวัน. , เรื่องเดิม, หน้า 57.

¹⁴⁹ เรื่องเดิม, หน้า 57.

ในการทำคำสั่งทางคดีของพนักงานสอบสวนนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁵⁰กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ในการสรุปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในการสอบสวนแต่ละคดีและมีอำนาจทำความเห็นทางคดีเพื่อเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ แต่ความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้นไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการให้ต้องออกคำสั่งตาม

ในทางปฏิบัติปรากฏอยู่เสมอว่า พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยเหลือระยะเวลาการขอให้ศาลออกหมายซึ่งผู้ต้องหาไว้เพียงเล็กน้อย ทำให้การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยพนักงานอัยการกระทำมิได้ เพราะไม่มีเวลาเหลือเพียงพอ หากอัยการยื่นคำฟ้องผู้ต้องหาไม่ทันภายในระยะเวลาที่เหลือ ศาลก็จะปล่อยตัวผู้ต้องหาซึ่งจะเกิดผลเสียหายในทางคดีร้ายแรง เพราะผู้ต้องหาอาจหลบหนีไปได้

พนักงานอัยการจึงต้องตัดสินใจในการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาไปตามพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้ ซึ่งมีผลกระทบต่อความยุติธรรมให้แก่ประชาชน เพราะผู้ต้องหาอาจถูกฟ้องโดยมีพยานหลักฐานที่ไม่แน่ชัดว่าเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ และการที่พยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนเมื่อฟ้องคดีไปแล้ว เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องโจทก์เป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติในต่างประเทศ¹⁵¹ ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาไปตามพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2789/2558 โจทก์ฟ้องกล่าวหาว่า จำเลยทั้งสองกับพวกร่วมกันใช้กลอุบายทำที่เป็นขอเช่ารถยนต์จากผู้เสียหายที่ 3 เพื่อลักขโมยโดยโจทก์อ้างว่าได้รับข้อมูลจาก น. ดังนั้น โจทก์จึงมีหน้าที่ที่ต้องนำสืบให้ได้ความจริงตามข้อกล่าวหา แต่โจทก์กลับมีเพียงคำให้การของ น. ที่ให้การไว้ต่อพันตำรวจโท ช. ในชั้นสอบสวนเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงพยานบอกเล่า ทั้งจำเลยทั้งสองก็นำสืบต่อสู้ว่า น. แต่เพียงผู้เดียวเป็นตัวการ ดำเนินการเกี่ยวกับการเช่าซื้อรถยนต์คันดังกล่าวทั้งหมด จำเลยทั้งสองมิได้เกี่ยวข้องรู้เห็นด้วย คำให้การในชั้นสอบสวนของ น. เท่ากับพยานขัดทอดซึ่งในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานนี้ ศาลจำต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานนั้นโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227/1 วรรคหนึ่ง ดังนี้ แม้โจทก์อ้างว่า ก่อนเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 กับพวกเคยเช่ารถยนต์ที่ร้าน บ. แล้วนำรถยนต์ที่เช่าไป ก็ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีแก่จำเลยที่ 1 กับพวกแต่อย่างใด ทั้งพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติในทางเสื่อมเสียของจำเลย ที่ 1 ต้องห้ามมิให้รับฟังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/2 วรรคหนึ่ง พยานหลักฐานของโจทก์จึงตกเป็นที่สงสัยว่า จำเลยทั้ง

¹⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 - 144

¹⁵¹ กุลพน พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 57

สองร่วมกันกระทำความผิดฐานลักทรัพย์หรือไม่ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลยทั้งสอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 227 วรรคสอง

การสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลนโยบายแห่งรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายแล้ว อัยการยังสามารถสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนได้อีกด้วย

หลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้น ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อถือว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่หากการฟ้องคดีจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องมากเกินไป หรือไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนแต่อย่างใด พนักงานอัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าว¹⁵²

ระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 81 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนและผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดซึ่งได้ร่วมกระทำความผิดด้วยเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยรอบครอบ โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดเป็นพยานและพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ และอาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดนั้นได้หรือไม่ ถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้เพียงใด รวมทั้งความคาดหมายในการที่ผู้นั้นจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และฟังพิจารณากันผู้กระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน

เมื่อพนักงานอัยการได้วินิจฉัยตามนัยแห่งวรรคหนึ่งแล้ว และพนักงานอัยการเห็นควรกันผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น และมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ที่กันไว้เป็นพยานนั้น เป็นพยานประกอบสำนวนต่อไป”

ระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 85 บัญญัติว่า “ในคดีที่ฐานความผิดเป็นประเภทเดียวกัน เช่น ฐานทำร้ายร่างกายกับฐานทำร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัส ฐานลักทรัพย์กับฐานชิงทรัพย์ ถ้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องในความผิดที่อัตราโทษสูงกว่า เช่น สั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานทำร้ายร่างกายสาหัส หรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานชิงทรัพย์เช่นนี้ พนักงานอัยการไม่ต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานทำร้ายร่างกายหรือฐานลักทรัพย์อีก”

ระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 86 บัญญัติว่า “ในกรณีการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวกัน แต่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนหรือแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหามาหลายฐานความผิดเพื่อให้พนักงานอัยการเลือกปรับบทระหว่างการทำ ความผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสีย

¹⁵² กุลพน พลวัน ,เรื่องเดิม, หน้า 51.

ทรัพย์ หรือระหว่างการกระทำความผิดโดยเจตนากับประมาท เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ผู้ต้องหาในความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานแล้ว ไม่ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องในความผิดฐานอื่นอีก”

ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการเห็นเคยสั่งไม่ฟ้องคดี โดยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนมาแล้ว เช่น คดีที่ราษฎรยากจนบุกรุกที่บุกรุกเข้าไปทำกินที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนมาก ที่ สร 0203/4380 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

ตัวอย่างคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน¹⁵³ เช่น

คดีเลขรับที่ 2/2538 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ต้องหากระทำชำเราผู้เสียหาย ซึ่งขณะนั้นมีอายุ 14 ปีเศษ บิดาผู้เสียหายไปแจ้งความผู้ต้องหาหลบหนี ตำรวจออกหมายจับไว้ ต่อมาอีก 5 ปี จึงจับจำเลยได้ ขณะถูกจับผู้ต้องหาอายุ 20 ปีแล้ว และได้อยู่กับผู้เสียหายฉันทามีภรรยาจนมีบุตร 1 คน โดยบิดาผู้เสียหายยกผู้เสียหายให้แต่งงานผู้ต้องหาตามประเพณี ผู้เสียหายไม่ขอเอาเรื่องผู้ต้องหาซึ่งเป็นสามีตน การฟ้องผู้ต้องหา จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกลับจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อครอบครัวของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

คดีเลขรับที่ 3/2538 สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ต้องหาขับรถจักรยานยนต์โดยประมาทในทางโค้งล้ำเข้าไปในเส้นทางของรถยนต์ที่สวนทางมาแล้วชนกับรถยนต์คันดังกล่าว เป็นเหตุให้รถทั้งสองคันได้รับความเสียหาย ผู้ต้องหาได้รับอันตรายสาหัสขาขวาขาด แขนขวาต้องตามเหล็กใช้งานไม่ได้ นิ้วเท้าซ้ายขาด ศีรษะด้านซ้ายถูกตัดออกบางส่วนผู้ต้องหาซึ่งชนท้ายจักรยานยนต์ได้รับอันตรายสาหัส แขนขวาหักและขาหักทั้งสองข้าง ผู้ต้องหาในรถยนต์ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ผู้ได้รับความเสียหายต่างไม่ติดใจดำเนินคดีและเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้ต้องหา และ วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อป้องกันสังคมมิให้กระทำความผิดอีก แต่สภาพผู้ต้องภายหลังเกิดเหตุมีความทุพพลภาพถึงพิการตลอดชีวิต ไม่อาจกลับไปขี่รถจักรยานยนต์และก่อความเสียหายต่อผู้อื่นได้อีก เป็นการได้รับการกรรมมากกว่าการถูกจำคุก เพื่อมนุษยธรรมการฟ้องจึงไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณชนไม่ว่าในทางใด รังแต่จะเกิดความสมเพชแก่ผู้พบเห็น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล พนักงานอัยการจะนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดจนจำเลย รวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาทุกอย่างในระหว่างพิจารณาคดีของศาล ตลอดจนกระทั่งศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือมีคำพิพากษา อีกทั้งเมื่อศาลชั้นต้น

¹⁵³ กุลพล พลวัน. , เรื่องเดิม, หน้า 59.

มีคำพิพากษาแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง รวมทั้งการฎีกาคำพิพากษาหรือคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย¹⁵⁴

2. มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งมีการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลัก แต่ผลจากการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนทำให้เกิดการฟ้องร้องคดีกันโดยทุจริตกลั่นแกล้งกันและเกิดการค่าความกันขึ้น¹⁵⁵ ประกอบกับการดำเนินคดีอาญามีความยุ่งยากซับซ้อนสิ้นเปลืองทั้งเวลาและทรัพย์สิน ทำให้ผู้เสียหายมีความรู้สึกเบื่อหน่ายที่จะดำเนินคดีอาญา จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐต้องทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา จึงได้กำเนิดพนักงานอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1302¹⁵⁶ โดยในระยะแรกได้แต่งตั้งหมายของพระมหากษัตริย์ มาปฏิบัติหน้าที่ และในเวลาต่อมาได้กลายมาเป็นแบบอย่างของหลายประเทศในการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน¹⁵⁷

2.1 กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกในโลกที่มีพนักงานอัยการเกิดขึ้น โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีในฐานะพนักงานอัยการถือกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 13 หรือเมื่อประมาณ 700 กว่าปีมาแล้ว มีชื่อเรียกว่า procurators และต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 14 ได้เกิดมีตำแหน่งอัยการของกษัตริย์ (procureur du roi) ซึ่งทำหน้าที่ในการฟ้องคดีกล่าวหาบุคคลใดในนามของกษัตริย์ฝรั่งเศส โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการรักษาประโยชน์ของส่วนรวมในนามของกษัตริย์ฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นบรรพอัยการของพนักงานอัยการฝรั่งเศส รวมทั้งเป็นตัวแทนในการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม และเป็นต้นแบบของอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศอื่น ๆ ด้วย¹⁵⁸ พนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม มีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและสับเปลี่ยนหน้าที่โยกย้ายกันได้

¹⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 4 อุทธรณ์และฎีกา

¹⁵⁵ ชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 45.

¹⁵⁶ นกสิทธิ์ มรกต. (2541). *ประวัติและหน้าที่ของอัยการ* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : กรุงเทพมหานคร. หน้า 85

¹⁵⁷ ชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 45.

¹⁵⁸ มติชนออนไลน์. *บทบาทอัยการฝรั่งเศสต้นแบบอัยการโลก* 25 สิงหาคม 2567 สืบค้นจาก

2.1.1 สถานะของพนักงานอัยการ

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องร้องคดี กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการจึงมีขอบเขตและลักษณะของการใช้อำนาจ รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินคดีแตกต่างจากระบบกฎหมายของไทย ความแตกต่างที่ว่านี้เริ่มต้นจากโครงสร้างความเป็นอิสระ และการใช้ดุลพินิจของอัยการ¹⁵⁹

สถานะความเป็นตุลาการ พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ) ¹⁶⁰สำหรับอธิบดีอัยการ ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยปราศจากความเห็นของคณะกรรมการตุลาการ

ตามบทบัญญัติของมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 นั้น ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ หน้าที่ดังกล่าวของประธานาธิบดีมีคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการตุลาการจะเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาและในการลงโทษทางวินัย¹⁶¹

ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการจะได้รับการคัดเลือกจากการสอบแข่งขัน และเมื่อสอบผ่านจะต้องได้รับการอบรมในสถาบันอบรมผู้พิพากษาแห่งชาติอีกเป็นเวลาสองปีครึ่ง¹⁶² การอบรมดังกล่าวประกอบด้วยการศึกษาในศาลต่าง ๆ รวมทั้งงานอุปการะของความยุติธรรมคือด้านตำรวจและงานด้านทหารที่ทำหน้าที่ตำรวจ งานของจำศาล งานด้านการคุ้มครองทางศาลแก่เยาวชน

ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการจะมีสถานะและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจและห้ามไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน เนื่องจากลักษณะพิเศษของอำนาจหน้าที่ พนักงานอัยการจะตกอยู่ภายใต้หลักการและลักษณะพิเศษที่กำหนดไว้สำหรับองค์กรของอัยการ

¹⁵⁹ อุทัย อาทิวะช.กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใน *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 5 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2563. หน้า 37

¹⁶⁰ อุทัย อาทิวะช ,เรื่องเดิม, หน้า 37

¹⁶¹ เรื่องเดิม, หน้า 37

¹⁶² เรื่องเดิม, หน้า 37

2.1.2 หลักการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งแตกต่างจากผู้พิพากษา

หลักการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งแตกต่างกัน¹⁶³ มีดังนี้ กล่าวคือ

1) หลักการไม่อาจแบ่งแยกได้ของพนักงานอัยการ การทำงานของพนักงานอัยการทั้งหลายมีลักษณะที่รวมกันเป็นบุคคลเดียวกัน พนักงานอัยการแต่ละคนทำงานในนามของส่วนรวมทั้งหมด ดังนั้น พนักงานอัยการคนหนึ่งสามารถดำเนินการแทนพนักงานอัยการอีกคนหนึ่งได้ แม้ในชั้นพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากผู้พิพากษา

2) หลักการที่ไม่อยู่ในฐานะจะถูกร้องคัดค้าน เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นคู่ความหลักและจำเป็นในการดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจึงอยู่ในฐานะที่ไม่อาจถูกร้องคัดค้านให้ถอนตัวจากการดำเนินคดีได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานะของพนักงานอัยการจะตกอยู่ในฐานะของผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแต่พนักงานอัยการก็ยังมีฐานะเป็นผู้เป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคลอยู่เช่นเดียวกับผู้พิพากษา (ตุลาการนั่ง)

2.2 โครงสร้างของอัยการ

โครงสร้างของอัยการมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล รวมทั้งรูปแบบวิธีพิจารณาในศาล¹⁶⁴

1) อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา ศาลฎีกาฝรั่งเศสถือเป็นศาลที่พิจารณาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่รับพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มีบทบาทเข้าหาเกี่ยวข้องกับกรณีเริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจะเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของศาลฎีกา กำกับดูแลในสิ่งที่จะใช้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยดี

นอกจากนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจะนั่งเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ (ในส่วนของพนักงานอัยการ) ที่จะพิจารณาข้อร้องเรียนทางด้านวินัยของพนักงานอัยการ

ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา ถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของอัยการฝรั่งเศส เช่นเดียวกับอัยการสูงสุดของไทย แต่ด้วยเหตุที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีสถานะเป็นตุลาการด้วย จึงมีการโอนหรือสับเปลี่ยนสายงานกันระหว่างอัยการกับผู้พิพากษาได้¹⁶⁵ เคยมีการโอนข้ามสายงานในตำแหน่งสูงสุดของพนักงานอัยการมาดำรงตำแหน่งสูงสุดของศาล คือ การแต่งตั้งนายปีแอร์ ทูซอ อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาของฝรั่งเศสให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาของฝรั่งเศส

¹⁶³ เรื่องเดิม, หน้า 37

¹⁶⁴ อุทัย อาทิวะ.,เรื่องเดิม, หน้า 38.

¹⁶⁵ เรื่องเดิม, หน้า 38.

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรเริ่มต้นในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานคดีและบังคับบัญชาของพนักงานอัยการคือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และอัยการแห่งสาธารณรัฐ¹⁶⁶

2) อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์

อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตัวแทนของพนักงานอัยการประจำศาลลูกขุน ประจำศาลไต่สวนชั้นอุทธรณ์ และประจำศาลมีชฌิมโทษ¹⁶⁷

อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการในสังกัดของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสมตามความมุ่งหมาย¹⁶⁸

นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แล้ว อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านการบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ดูแลให้มีการดำเนินงานที่ดีของศาล มีบทบาทสำคัญในด้านการงบประมาณ เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งด้านการใช้จ่ายของศาลในลำดับที่สองรองจากประธานศาลอุทธรณ์

นอกจากนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ การลงโทษ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานตำรวจ ได้แก่ จำศาล เจ้าพนักงานโนตารีพบลิก เจ้าพนักงานซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด

3) อัยการแห่งสาธารณรัฐ (ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา)

อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น¹⁶⁹ ประจำศาลลูกขุนที่ตั้งอยู่ในเขตศาลชั้นต้นดังกล่าว ประจำศาลตำรวจ และศาลที่เกี่ยวข้อง

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญ คือ การฟ้องคดีอาญา แม้แต่อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

¹⁶⁶ เรื่องเดิม, หน้า 39

¹⁶⁷ อุทัย อาทิวาช., เรื่องเดิม, หน้า 39.

¹⁶⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 35 และมาตรา 36

¹⁶⁹ เรื่องเดิม, หน้า 39.

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเอง หรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี¹⁷⁰

การดำเนินการของอัยการแห่งสาธารณรัฐอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี¹⁷¹ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่า การกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วน และรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องหรือจะใช้มาตราในการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุสมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่

บทบาทของพนักงานอัยการอัยการแห่งสาธารณรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการนำ การเบี่ยงเบนคดีออกจากการฟ้องมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติให้แก่ผู้ต้องหาเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้อง¹⁷² เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การไกล่เกลี่ยทางอาญา การทำให้สถานการณ์ปกติ การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพสังคม และการอาชีพ และความตกลงทางอาญา เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาโดยการปรากฏตัวของผู้ต้องหาซึ่งยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งได้บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.2004 นั้น อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุกแก่ผู้ต้องหาดังกล่าว ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำคนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา¹⁷³

2.3 ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

การที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งสามารถทำการสอบสวนคดีได้ด้วยตนเองนั้น ทำให้ผู้คนที่ไปเกรงกลัวกันว่า การที่พนักงานอัยการมีอำนาจมากเช่นนี้ อาจมีการใช้อำนาจดุลพินิจในการสั่งคดีตามอำเภอใจ

¹⁷⁰ อุทัย อาทิวา , เรื่องเดิม, หน้า 40.

¹⁷¹ เรื่องเดิม, หน้า 40

¹⁷² เรื่องเดิม, หน้า 40.

¹⁷³ เรื่องเดิม, หน้า 40.

ความเข้าใจเช่นนี้นับว่ามีเหตุผล ด้วยเหตุนี้ในการจัดระบบกฎหมายของประเทศที่ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มากเช่นนี้ จึงจำเป็นต่อมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเพื่อให้อยู่ในกรอบของความน่าเชื่อถือว่าจะไม่มีการใช้ดุลพินิจในทางไม่สุจริต หรือบิดเบือนไปในทางที่มีขอบ ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศเหล่านี้จึงมีหลักการตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในทำนองเดียวกัน¹⁷⁴ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักการควบคุมภายในองค์กรหรือหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

พนักงานอัยการจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการและควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36 เดิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการแจ้งให้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ทราบว่ามีกระทำความผิดขึ้น และสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อธิบดีอัยการดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญาหรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดเห็นสมควร ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004 -204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 มาตรา 65 ยกเลิกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 เดิม และให้บทบัญญัติมาตรา 36 ที่แก้ไขใหม่¹⁷⁵ ดังนี้

“อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์มีอำนาจสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญา หรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร”

บทบัญญัติของมาตรา 36 ใหม่นี้ลือข้อความในมาตรา 36 เดิม แต่เปลี่ยนตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจากเดิม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งการให้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ดำเนินการมาเป็นให้อำนาจอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐภายในเขตอำนาจของตนดำเนินการแทน

สาเหตุที่แก้ไขมาตรา 36 เดิม ดังกล่าว เนื่องจากเดิมมีข้อวิจารณ์กันมากว่า ถ้าให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งให้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ดำเนินการฟ้องคดีได้ ก็เกรงกันว่าฝ่ายบริหารที่มาจากทางเลือกตั้งทางการเมืองอาจเข้ามาแทรกแซงการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในการสั่งให้ไม่ฟ้องคดีได้ ทำให้ต้องมีการแก้ไขมาตรา 36 เรื่อยมาจากเดิมที่การสั่งให้ฟ้องคดีไม่ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ก็แก้ไขกฎหมายให้สั่งการต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร

¹⁷⁴ อุทัย อาทิเวช., เรื่องเดิม, หน้า 41.

¹⁷⁵ เรื่องเดิม, หน้า 41.

และมีหนังสือเวียนของรัฐมนตรีประกาศออกมาเมื่อปี ค.ศ. 1995 ว่า อำนาจของรัฐมนตรีในการสั่งให้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายได้ให้ไว้นี้ไม่อนุญาตให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้ไม่ฟ้องคดีหรือยุติการดำเนินคดี และไม่อาจแปลความไปถึงการที่จะยกเลิกความสัมพันธ์ทางสายบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการแต่ประการใด

2.3.2 ความรับผิดชอบของฝ่ายบริการในการทำให้นโยบายทางอาญาบรรลุผล

สาเหตุที่ไม่อาจลบล้างความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการลงได้นั้น เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการตามนโยบายทางอาญา และดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำกับดูแลประสานสอดคล้องการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมอบหมายคำสั่งทั่วไปในการดำเนินคดีอาญากับพนักงานอัยการ¹⁷⁶

การที่การทำงานของพนักงานอัยการต้องตกอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้น ถือเป็นหลักสากลในการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งยังเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารอยู่ตามหลักที่มีแต่เดิมว่า การดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นมีลักษณะของ “กึ่งบริหารกึ่งยุติธรรม” มีใช้องค์กรที่มีความเป็นอิสระเต็มที่ อย่างองค์กรศาลที่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานของผู้พิพากษา¹⁷⁷

2.4 การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

การสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศสจัดอยู่ในระบบการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ดังกล่าว¹⁷⁸ ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษนั้นต่อไป”

2.4.1 วิวัฒนาการของการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดี

จากหลักการสั่งคดีตามกฎหมายสู่หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ เดิมประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ใช้หลักการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ เนื่องจากในยุคที่มีการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสสำเร็จเมื่อปี ค.ศ. 1789 ฝ่ายนิติบัญญัติของผู้ก่อการปฏิวัติ ไม่ไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา และพนักงานอัยการโดยเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติ

¹⁷⁶ อุทัย อาทิวา, เรื่องเดิม, หน้า 42.

¹⁷⁷ เรื่องเดิม, หน้า 42.

¹⁷⁸ เรื่องเดิม, หน้า 43

ฉบับลงวันที่ 16-19 กันยายน 1791 ลักษณะ 5 มาตรา 6 และ 20 และกฎหมายยุคบูรณัมร์ ปีที่ 4 มาตรา 90 และมาตรา 97 ซึ่งกำหนดให้การสังคดีของพนักงานอัยการใช้หลักการสังคดีตามกฎหมาย¹⁷⁹

ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาไต่สวนคดีอาญา ค.ศ. 1808 ไม่มีบทบัญญัติซึ่งกล่าวถึงหลักการสังคดีไว้ จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงกันฝ่ายนิติบัญญัติ ประสงค์จะให้ใช้หลักการใดในการสังคดีของพนักงานอัยการ นักกฎหมายฝ่ายหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้ “พนักงานอัยการซึ่งทราบว่ามีกรกระทำผิดเกิดขึ้น... ไม่ว่าจะเป็ นความผิดอุกฤษฏ์โทษซึ่งความผิดที่มีโทษปานกลาง... จะต้องร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เข้ามาในคดี...” เป็นบทบัญญัติซึ่งแสดงถึงการยังคงยึดถือหลักการสังคดีตามกฎหมายอยู่ แต่ความเห็นในส่วนนี้ใหญ่และ ผู้ปฏิบัติมีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามพนักงานอัยการสังคดีโดยใช้ ดุลพินิจ¹⁸⁰ และกล่าวว่ามาตรา 47 ดังกล่าวเป็นเพียงแต่กำหนดหน้าที่ให้พนักงานอัยการแจ้งผู้ พิพากษาไต่สวนทราบเมื่อตัดสินจะฟ้องคดีเท่านั้น

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1985 ได้มีบทบัญญัติมาตรา 40 วรรคแรกของประมวลกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึง อำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสังคดี¹⁸¹

ลักษณะของหลักการสังคดีโดยใช้ดุลพินิจโดยทั่วไปนั้น พนักงานอัยการจะมี อิสระในการสังคดีตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับ พนักงานอัยการสามารถ สั่งไม่ฟ้องหรือยุติการดำเนินคดีอาญาได้¹⁸² ไม่แต่เฉพาะเมื่อเห็นว่ากรณีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ อย่างเช่นของพนักงานอัยการไทยเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งให้มีการใช้มาตราทางเลือก นอกจากการฟ้องคดีอาญาต่อศาล เพื่อประโยชน์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย นอกจากนี้ เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องคดีได้ ดังนั้นพนักงานอัยการใน ระบบสังคดีโดยใช้ดุลพินิจนี้จึงมีอิสระทั้งในการสังคดีและการดำเนินคดี

2.4.2 ความยืดหยุ่นในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้อง คดีหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ ด้วย¹⁸³ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการส่งคดีความผิดร้ายแรงขึ้นอุกฤษฏ์โทษไปให้ผู้พิพากษาไต่สวน

¹⁷⁹ อุทัย อาทิวา , เรื่องเดิม, หน้า 43.

¹⁸⁰ เรื่องเดิม, หน้า 43.

¹⁸¹ เรื่องเดิม, หน้า 44.

¹⁸² เรื่องเดิม, หน้า 44.

¹⁸³ อุทัย อาทิวา . , เรื่องเดิม, หน้า 44.

ตามระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสนั้น การดำเนินคดีความผิดฆมิโทษจะมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเช่นวิธีการดำเนินคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ กล่าวคือ ถ้าเป็นความผิดฆมิโทษพนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลฆมิโทษ หรือแม้แต่อาจจะต่อรองผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้¹⁸⁴ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ว้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาดำเนินคดีถ้าไม่จำเป็น เพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีซึ่งจำนวนมาก ทำให้การดำเนินคดีของผู้พิพากษาไต่สวนแต่ละคดีล่าช้า

ในปัจจุบันผู้พิพากษาไต่สวนแต่ละท่านจะมีสำนวนในความรับผิดชอบเฉลี่ยอย่างต่ำคนละ 60 คดี และในการดำเนินคดีแต่ละคดีจะใช้ระยะเวลาโดยเฉลี่ยประมาณ 1 ปี 4 เดือน แต่มีคดีจำนวนไม่น้อยที่ผู้พิพากษาได้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีเกินกว่าสองปี¹⁸⁵ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนพยานหลักฐานและความสลับซับซ้อนของแต่ละคดี

เหตุที่กล่าวว่า พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการเลือกฟ้องความผิดร้ายแรงขึ้นอุกฤษฏ์โทษต่อศาลฆมิโทษนั้น เนื่องจากการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลฆมิโทษของพนักงานอัยการนี้ ไม่ได้กระทำแต่เฉพาะศาลฆมิโทษซึ่งเป็นไปตามหลักการทั่วไปเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำความผิดอุกฤษฏ์โทษบางคดีต่อศาลฆมิโทษด้วย ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการส่งคดีไปให้ผู้พิพากษาไต่สวน วิธีดังกล่าวเรียกว่า “ Correctionnalisation judiciaire ” ซึ่งเป็นวิธีการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษลงเป็นข้อหาของความผิดฆมิโทษเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลฆมิโทษได้¹⁸⁶

2.5 การใช้มาตรการทางเลือกในการดำเนินคดีอาญา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของ “ คดีล้นศาลคนล้นคุก ” เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสต้องนำมาตราการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางอาญาระหว่างประชาชน เพื่อให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติโดยเร็ว การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลทุกคดี แต่ในหลายกรณีสามารถใช้ระบบบริหารกระบวนการยุติธรรมชั้นก่อนพิจารณาคดี เพื่อจัดการให้ข้อพิพาทในทางอาญาระหว่างประชาชนหรือการละเมิดกฎหมายที่มีอยู่ในชั้นร้ายแรงสามารถยุติได้โดยกลไกในชั้นของอัยการ ด้วยเหตุนี้ หลักการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสซึ่งให้

¹⁸⁴ เรื่องเดิม, หน้า 44.

¹⁸⁵ เรื่องเดิม, หน้า 45

¹⁸⁶ เรื่องเดิม, หน้า 45.

อำนาจพนักงานอัยการในการควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวน¹⁸⁷ จึงสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการข้อพิพาททางอาญาเพื่อยุติคดี ต่างกับกฎหมายของไทยซึ่งพนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวน จึงทำให้การที่จะนำมาตราการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้มี ปัญหาและอุปสรรคมากมายจนถึงปัจจุบัน

คดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งยุติคดีนี้ มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ¹⁸⁸ คือ

2.5.1 คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้

คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิด และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ คดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีประเภทนี้ถือเป็นการสั่งยุติตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีหรือตามหลักกฎหมาย ซึ่งพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้ระบบการสั่งคดีตามกฎหมายก็สามารถสั่งไม่ฟ้องหรือยุติคดีได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีประเภทนี้ จึงไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการสั่งคดีในระบบกฎหมายกับระบบดุลพินิจ หากประสงค์จะแยกความแตกต่างของทั้งสองระบบต้องพิจารณาจากการสั่งยุติคดีของพนักงานอัยการในกรณีเป็นคดีที่สามารถฟ้องได้

2.5.2 คดีที่สามารถฟ้องได้

คดีที่สามารถฟ้องได้ แต่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี หากพนักงานอัยการในประเทศใดสามารถสั่งยุติคดีประเภทนี้ได้ จึงจะจัดในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจอย่างแท้จริง ในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการได้สั่งคดีประเภทนี้ประมาณครึ่งหนึ่งของคดีพนักงานอัยการสามารถฟ้องได้ทั้งหมด คดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีในกรณีที่สองนี้ ยังสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท¹⁸⁹ ดังนี้

1) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ขอถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดขึ้นมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น

2) คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี คดีเหล่านี้เป็นคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีภายใต้การกำหนดเงื่อนไขบางประการให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ

¹⁸⁷ อุทัย อาทิวาช ,เรื่องเดิม, หน้า 47

¹⁸⁸ เรื่องเดิม, หน้า 48.

¹⁸⁹ เรื่องเดิม, หน้า 48

ใน ค.ศ. 1998 มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนออกจากการฟ้องคดี จำนวน 163,819 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.6 ของคดีทั้งหมด

มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสขณะนี้มีอยู่สอง มาตรการคือ การไกล่เกลี่ยทางอาญา และความตกลงทางอาญา¹⁹⁰

1) การไกล่เกลี่ยทางอาญา ในกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ถือเป็นทางเลือกที่สามของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดอาญาเล็กน้อย โดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีและการลงโทษจำคุกสิทธิ และเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ถูกบัญญัติใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1993 โดย รัฐบัญญัติฉบับที่ 93-2 ลงวันที่ 4 มกราคม 1993 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวมาตรา 41 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวได้ มีการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญา ในทางปฏิบัติมาแล้วเป็นระยะเวลาประมาณ 10 ปี ในที่ทำการของ ศาลชั้นต้นในประเทศฝรั่งเศสกว่า 70 ศาล โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสมาคมทนายความ ชุมชน ท้องถิ่น และสมาคมให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย แต่การขาดบทบัญญัติของกฎหมายรับรองทำให้เกิดความลังเลกันทางปฏิบัติโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละที่ทำการในการ เลือกประเภทความผิดที่จะใช้การไกล่เกลี่ยทางอาญา ปรากฏว่าการกระทำความผิดประเภทเดียวกัน ผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจศาลหนึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการไกล่เกลี่ยทางอาญา ในขณะที่ ผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งถูกพนักงานอัยการฟ้องคดีและศาลพิพากษาลงโทษ ความลังเลดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าว

2) ความตกลงทางอาญา¹⁹¹ ก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาเพื่อนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับในการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสเมื่อ ปี ค.ศ. 1999 นั้น ได้เคยมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ. 1994 เพื่อนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ครั้งหนึ่งแล้ว โดยครั้งนั้นได้ใช้ชื่อที่เรียกมาตรการดังกล่าวว่า คำสั่งทางอาญา” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล สำหรับคดีที่อยู่ใน เกณฑ์จะใช้วิธีการดังกล่าวคือความผิดที่มีโทษปานกลางบางประเภท ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ ร้ายแรงต่อความสงบสุขของสังคมมาก

¹⁹⁰ อุทัย อาทิวา , เรื่องเดิม, หน้า 49.

¹⁹¹ เรื่องเดิม, หน้า 52.

ร่างกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1994 ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดี หากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิด และยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับการสั่งยุติคดี ถ้าหากผู้ต้องหาหยอมรับข้อเสนอดังกล่าวและปฏิบัติตามครบถ้วนพนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดี

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ได้พิจารณามาตรการคำสั่งทางอาญาแล้วเห็นว่าการที่ร่างกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งทางคดีอาญาโดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเห็นว่า คำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นโทษ¹⁹² ดังนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาคือพนักงานอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ ผู้ที่มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้คือศาลแต่เพียงผู้เดียวด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายฝรั่งเศสเห็นพ้องต้องกันว่า แท้จริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้คัดค้านการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสแต่ประการใด เพียงแต่ว่า วิธีการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส¹⁹³ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้เห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการก่อน ความตกลงที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอมจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ต่อมาในปี ค.ศ.1999 รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า La composition Penale หรือความตกลงทางอาญา การเสนอร่างกฎหมายใหม่คราวนี้ไม่มีปัญหาแต่ประการใด เพราะฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ มาตรา 41-3

¹⁹² อุทัย อาทิวา , เรื่องเดิม, หน้า 53.

¹⁹³ เรื่องเดิม, หน้า 53

3. มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹⁹⁴ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และหลักการสำคัญ คือมีการแบ่งแยกอำนาจ โดยแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกัน¹⁹⁵ แยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมมาเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร จนนำไปสู่การปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระบบการดำเนินคดีแบบกล่าวหามาใช้ รวมทั้งมีการปฏิรูปองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงยุติธรรมเป็นตัวแทนด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร¹⁹⁶

ศาลยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ในนามองค์พระจักรพรรดิ พนักงานอัยการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเช่นเดียวกับผู้พิพากษา¹⁹⁷ และมีคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งในมาตรฐานเดียวกัน พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นสังกัดกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติหน้าที่ในนามฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมสั่งการพนักงานอัยการเป็นการทั่วไปได้ โดยเฉพาะกับอัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถสั่งการในการดำเนินคดีได้ด้วย แต่ไม่มีอำนาจควบคุมพนักงานอัยการแต่ละคนเป็นรายคดีโดยตรง

ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น¹⁹⁸ บัญญัติกำหนดให้การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของพนักงานอัยการซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁹⁹ จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้นำแบบอย่างของพนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินคดี แต่ประเทศญี่ปุ่นเลือกใช้รูปแบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น คริสต์ศักราช 1947

¹⁹⁵ ชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ. เรื่องเดิม, หน้า 51.

¹⁹⁶ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง (2526) ระบบอัยการสากล :งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น (ไม่ปรากฏครั้งที่พิมพ์ กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ หน้า102

¹⁹⁷ สุข เปรุณาวิน. (2526) ระบบอัยการสากล:งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น (ไม่ปรากฏครั้งที่พิมพ์ กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ หน้า44

¹⁹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 1

¹⁹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 1

3.1 กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการ

สำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอัยการมีอำนาจสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงสิ้นสุดคดี กล่าวคือ มีอำนาจการสอบสวน ฟ้องร้อง ขอให้ศาลใช้กฎหมาย โดยถูกต้องและควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา²⁰⁰

3.1.1 การจัดองค์กรอัยการ

การจัดหน่วยงานในองค์กรอัยการของประเทศญี่ปุ่น²⁰¹ มีดังนี้

1) *กระทรวงยุติธรรม*²⁰² ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กระทรวงยุติธรรมซึ่งเรียกว่า “shihou – shou” มีอำนาจในการบริหารงานยุติธรรม รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของศาล โดยสำนักงานอัยการเป็นกรมหนึ่งของกระทรวง ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1947 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่และพระราชบัญญัติศาล บัญญัติให้งานศาล รวมทั้งการบริหารงานศาลโอนไปอยู่ในอำนาจศาลฎีกาซึ่งเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรม ในปี ค.ศ. 1948 มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นที่ปรึกษากฎหมายสูงสุดสำหรับนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมแทนที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งนอกเหนือจากงานในหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังมีหน้าที่ตรวจสอบการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งเคยเป็นงานในหน้าที่ของสำนักงานร่างกฎหมาย ของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่วิจัยและศึกษาระบบงานยุติธรรมและกฎหมายของประเทศอื่น ปฏิบัติงานคดีแพ่งและคดีปกครอง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน²⁰³

การปฏิรูปการบริหารในช่วงระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 1949 ถึง 1 สิงหาคม 1952 ได้มีการยกเลิกสำนักงานอัยการสูงสุด และจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมใหม่เรียกว่า hounmushou ขึ้น และยกเลิกตำแหน่งอัยการสูงสุด และผู้ช่วย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นหัวหน้ากระทรวงยุติธรรม และมีตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการเช่นเดียวกับกระทรวงอื่น ๆ และให้โอนสำนักร่างกฎหมายที่หนึ่งและสองรวมทั้งผู้ช่วยในการให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับระบบกฎหมายไปขึ้นต่อคณะรัฐมนตรี²⁰⁴

กระทรวงยุติธรรมประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กรมต่าง ๆ 7 กรม กล่าวคือ กรมกิจการแพ่ง กรมกิจการอาญา กรมราชทัณฑ์ กรมบำบัดฟื้นฟู กรมคดี กรม

²⁰⁰ ศิระ บุญภินันท์ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น ใน *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 7 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2563. หน้า 17.

²⁰¹ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม, หน้า 18.

²⁰² Public Information and Foreign Liaison Off, Ministry of Justice. (1996) P 3.

²⁰³ เรื่องเดิม, หน้า 18.

²⁰⁴ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม, หน้า 18.

เสรีภาพพลเมือง และกรมตรวจคนเข้าเมือง นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานอัยการ สถาบันวิจัยและฝึกอบรม และองค์กรภายนอก เช่น สำนักงานสืบสวนความมั่นคงสาธารณะ²⁰⁵

2) กรมกิจการอาญา²⁰⁶ เป็นกรมที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับสำนักงานอัยการ โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอัยการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งตามกฎหมายสำนักงานอัยการให้อำนาจรัฐมนตรีควบคุมอัยการได้เป็นการทั่วไปควบคุมการสอบสวนและการจัดการแต่ละคดีต่ออัยการสูงสุด นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรของสำนักงานอัยการการกำหนดและปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของสำนักงานอัยการ การร่างและตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางอาญา

3) สำนักงานอัยการ²⁰⁷ (Kensatsuchou, Public Prosecutors Office) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ ค.ศ. 1947 เป็นที่รวมงานในหน้าที่อัยการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร สำนักงานอัยการแบ่งเป็น 4 ประเภท²⁰⁸ และจัดวางไว้ประจำศาล คือ

ก) สำนักงานอัยการสูงสุด จัดวางประจำศาลฎีกา มีที่ตั้งอยู่ ณ โตเกียว อัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการสูงสุด อันหมายถึง สำนักงานอัยการประจำศาลฎีกา จึงมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการสำนักงานดังกล่าว และเป็นผู้ร่วมงานฟ้องดำเนินคดีของอัยการในสังกัดสำนักงานดังกล่าว ด้วย และยังมีอำนาจควบคุมอัยการทั่วประเทศอีกด้วย รองอัยการสูงสุดเป็นผู้ช่วยของอัยการสูงสุด เมื่ออัยการสูงสุดเกิดอุบัติเหตุหรือไม่มีอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุดจะปฏิบัติหน้าที่แทน

ข) สำนักงานอัยการอุทธรณ์ จัดวางประจำศาลอุทธรณ์ มีทั้งหมด 8 สำนัก ตั้งอยู่ ณ โตเกียว โอซากา นาโงยา ฮิโรชิม่า ฟุกุโอกะ เซ็นได ซัปโปโร และทาเกะมะสึ หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ นอกเหนือจากรับผิดชอบงานธุรการของสำนักงานดังกล่าวแล้ว ยังเป็นผู้ร่วมงานฟ้องดำเนินคดีของอัยการในสังกัดสำนักงานดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานดังกล่าวและในสำนักงานในเขตอำนาจด้วย

ค) สำนักงานอัยการจังหวัด จัดวางประจำศาลจังหวัด รวม 50 สำนักงาน หัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน โดยคัดเลือกจากอัยการชั้น 1 มีหน้าที่

²⁰⁵ ศิระ บุญภินนทร์ “กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น” วารสารอัยการ ปีที่ 241 มีนาคม 2541 หน้า 3 -24

²⁰⁶ Public Information and Foreign Liaison office, Ministry of Justice. pp 13 - 24

²⁰⁷ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 1-2

²⁰⁸ ศิระ บุญภินนทร์ ,เรื่องเดิม, หน้า 19.

รับผิดชอบงานในสำนักงาน และควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานดังกล่าว และในสำนักงาน
อัยการแขวงประจำศาลแขวงที่อยู่ในเขตอำนาจ

ง) สำนักงานอัยการแขวง จัดวางประจำศาลแขวง รวม 438 สำนักงาน
ในกรณีสำนักงานอัยการแขวงซึ่งมีอัยการหรืออัยการกับอัยการผู้ช่วยมากกว่า 2 คนขึ้นไป จะคัดเลือก
บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการ ให้เป็นหัวหน้าสำนักงาน มีหน้าที่รับผิดชอบงานของสำนักงานและ
ควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนั้น แต่หากอัยการหรืออัยการผู้ช่วยเพียง 2 คน จะให้อัยการหรือ
อัยการผู้ช่วยรับผิดชอบงานในสำนักงานและควบคุมสั่งการ

นอกจากนี้ ยังจัดวางสำนักงานอัยการจังหวัดไว้ประจำศาลครอบครัวด้วย

3.1.2 พนักงานอัยการ (Kensatukan)

ประเภทของพนักงานอัยการ²⁰⁹ มีดังนี้ กล่าวคือ (1) อัยการสูงสุด (2) รอง
อัยการสูงสุด (3) หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ (4) อัยการ และ(5) อัยการผู้ช่วย ทั้ง 5 ประเภท
ดังกล่าวเป็นชื่อเรียกตำแหน่ง (Kanmei)²¹⁰

ระดับชั้นของพนักงานอัยการ²¹¹ อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด เป็นชั้น 1
ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากพระจักรพรรดิ หัวหน้าสำนักงานอัยการ
อุทธรณ์ ชั้น 1 การเข้าสู่ตำแหน่งจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม และได้รับการ
แต่งตั้งหรือปลดออกโดยคณะรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากพระจักรพรรดิ การเป็นเจ้า
พนักงานที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากพระจักรพรรดินั้นเรียกว่า ninshou kan อัยการ (kenji) เป็น
ชั้น 1 หรือชั้น 2 (nikyu) ส่วนอัยการผู้ช่วยเป็นชั้น 2 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้
แต่งตั้งอัยการและอัยการผู้ช่วยเข้าสู่ตำแหน่ง²¹²

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมีรายละเอียดดังนี้²¹³
คือ อัยการผู้ช่วย²¹⁴ ผู้สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นอัยการผู้ช่วยไม่ต้องสอบผ่านเนติบัณฑิตก็ได้ โดย
ต้องมีคุณสมบัติ เช่น ผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการชั้น 2 หรือข้าราชการอื่น 3 ปีขึ้นไป และต้องผ่าน
การคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกอัยการผู้ช่วย อัยการชั้น 2²¹⁵ แต่งตั้งได้จากบุคคลที่มีคุณสมบัติ

²⁰⁹ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 3,9,10

²¹⁰ ศิระ บุญภินนธ์ ,เรื่องเดิม, หน้า 20.

²¹¹ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 15 -16

²¹² เรื่องเดิม, หน้า 20.

²¹³ ศิระ บุญภินนธ์. , เรื่องเดิม, หน้า 20-21.

²¹⁴ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 18 คำสั่งรัฐมนตรีที่ 84 ปีโชวะที่ 22 ว่าด้วยคณะกรรมการ
คัดเลือกอัยการผู้ช่วย ข้อ 2.3 คำสั่งรัฐมนตรีที่ 349 ปีโชวะที่ 25 ว่าด้วยข้อสอบพิเศษอัยการ

²¹⁵ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการมาตรา 18

ต่อไปนี้เป็น ผู้สอบเข้าเรียนเนติบัณฑิตในสถาบันเนติบัณฑิต แล้วผ่านการฝึกอบรมเป็นเวลา 2 ปี และผ่านการสอบของสถาบันดังกล่าว ผู้พิพากษา ผู้เป็นรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ สาขานิติศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยที่มีคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้มากกว่า 3 ปี อัยการผู้ช่วยที่ปฏิบัติหน้าที่มากกว่า 3 ปีและสอบผ่านข้อสอบตามที่คำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนด สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นอัยการชั้น 2 ได้ อัยการชั้น 1²¹⁶แต่งตั้งได้จากผู้มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เช่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการชั้น 2 ผู้ช่วยผู้พิพากษา ผู้พิพากษาศาลแขวงหรือทนายความมากกว่า 8 ปีขึ้นไป ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษา

3.1.3 การควบคุมสั่งการของอัยการ

การควบคุมสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่ออัยการ²¹⁷ในอดีตเมื่อศาลและอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอัยการและศาลคือ พระราชบัญญัติองค์กรศาล ซึ่งบัญญัติเรื่องการควบคุมสั่งการของอัยการว่า อัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาและอัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ และหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดมีอำนาจเข้าดำเนินการด้วยตนเองในหน้าที่ของอัยการประจำศาลในเขตอำนาจของตนได้ อัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์และหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดมีอำนาจเอนงานที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการคนหนึ่งไปยังอัยการคนอื่นได้

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมสั่งการทั่วไปต่ออัยการได้ แต่การสอบปากคำหรือการจัดการในแต่ละคดีนั้นจะสั่งการได้เฉพาะต่ออัยการสูงสุด

งานของพนักงานอัยการแยกเป็น 2 ส่วน²¹⁸ คืองานดำเนินคดี กับงานบริหารการฟ้องดำเนินคดี พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการบัญญัติเรื่องการควบคุมสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในส่วนฟ้องดำเนินคดีมิใช่งานบริหารการฟ้องคดี ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น กล่าวคือ อำนาจในการฟ้องดำเนินคดีเป็นการใช้อำนาจบริหารอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนาจบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี ในการใช้อำนาจบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีจะร่วมกันรับผิดชอบต่อรัฐสภา

การควบคุมสั่งการทั่วไปในงานฟ้องดำเนินคดีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การแนะนำมาตรฐานทั่วไปในวิธีจัดการงานฟ้องดำเนินคดี การแนะนำนโยบายทั่วไปในการป้องกันอาชญากรรม แนะนำการตีความในแง่การบริหารของกฎหมาย

²¹⁶ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 19

²¹⁷ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม,หน้า 21.

²¹⁸ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม,หน้า 21.

หรือระเบียบต่าง ๆ และการขอให้แจ้งในแต่ละคดี²¹⁹ สำหรับการสั่งการเรื่องการสอบปากคำหรือการจัดการในแต่ละคดี ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งการได้เฉพาะต่ออัยการสูงสุดเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการสั่งการโดยผ่านอัยการสูงสุด เนื่องจากอัยการสูงสุดได้รับความคุ้มครองในตำแหน่งหน้าที่จึงสามารถต่อต้านแรงกดดันที่ไม่เหมาะสมจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้²²⁰ การสอบปากคำดังกล่าวไม่จำกัดเพียงการสอบปากคำผู้ต้องหาและพยานเท่านั้น แต่รวมถึงการสอบปากคำทั่วไป กล่าวคือ วิธีการหรือระบบการสอบสวนด้วย ส่วนการจัดการหมายถึง การฟ้อง ไม่ฟ้อง การปฏิบัติในการพิจารณาในศาลและการบังคับโทษ กล่าวคือการกระทำหน้าที่ที่ฟ้องดำเนินคดีทั้งหมดนอกเหนือจากการสอบสวนเพื่อทำให้อำนาจการลงโทษบรรลุผลขึ้น

การควบคุมสั่งการภายในสำนักงานอัยการ²²¹ พนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว ซึ่งต่างกับผู้พิพากษาที่มีอำนาจอิสระโดยสมบูรณ์การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นอัยการสูงสุดเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุด พนักงานอัยการทั่วประเทศได้รับจัดวางเป็นองค์กรที่เป็นหนึ่งเดียวและเป็นลำดับชั้น มีการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นองค์กรเดียวแบ่งแยกมิได้ เรียกว่า หลักความเป็นหนึ่งเดียวของพนักงานอัยการ

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ อัยการสูงสุดเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด และยังเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานอัยการอุทธรณ์ทั้งหมด ในทำนองเดียวกันกับหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ หัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานอัยการแขวง ต่างมีอำนาจควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานของตนหรือสำนักงานอัยการที่อยู่ต่ำกว่า โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะการออกคำสั่งและการปฏิบัติตามคำสั่ง²²²

3.1.4 ความเป็นอิสระในหน้าที่ของพนักงานอัยการ

งานในหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ละคนจะเป็นสำนักงาน (kanchou) อิสระ จากหลังความเป็นหนึ่งเดียวของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตามการควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากพนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานอิสระ ถ้าพนักงานอัยการเริ่มการสอบสวนไปโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาสั่งไม่ฟ้องแต่อัยการฝ่าฝืนโดยทำการฟ้อง กรณีแม้เป็นปัญหาเรื่องผิด

²¹⁹ เรื่องเดิม, หน้า 22.

²²⁰ เรื่องเดิม, หน้า 22

²²¹ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 7-10,12

²²² ศิระ บุญภินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 22

วินัย แต่การสอบสวนหรือการฟ้องคดีไม่ขัดต่อกฎหมายหรือเสียไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ หากในคำฟ้องไม่มีตราประทับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือไม่มีตราประทับสำนักงานอัยการ ก็ไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของคำฟ้อง ซึ่งในทางตรงข้ามแม้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยได้กระทำการผิดความต้องการหรือความเชื่อถือ อัยการก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของตนได้²²³ กล่าวคือ การทำงานของอัยการตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการกระทำในนามตนเองและต้องรับผิดชอบด้วยตนเองเช่นกัน

3.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ²²⁴ พนักงานอัยการมีอำนาจดังนี้ สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท กระทำการฟ้อง ร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายที่ถูกต้อง ควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา อำนาจดังกล่าวเรียกว่า อำนาจฟ้องดำเนินคดี (kensatsuken)²²⁵ซึ่งจะเห็นได้ว่าในคดีอาญาอัยการมีอำนาจโดยสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงสิ้นสุดคดี

3.2.1 การสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวน แต่เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นพนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนความผิดทุกประเภท นอกจากนี้ เจ้าพนักงานธุรการอัยการ เมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการต้องทำการสอบสวน อันแสดงว่าเจ้าพนักงานธุรการอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วย²²⁶

เหตุผลที่ประเทศญี่ปุ่นให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนมีรายละเอียดดังนี้²²⁷ กล่าวคือ

1) เหตุผลทางทฤษฎี พนักงานอัยการควรต้องทราบถึงวิธีการสอบสวนเพราะพนักงานอัยการต้องทราบว่าในชั้นพิจารณาจะพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากข้อสงสัยได้อย่างไร เหตุผลสำคัญของอำนาจการสอบสวนของพนักงานอัยการคือ การทำให้พนักงานอัยการสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจ หากพนักงานอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานโดยอิสระแล้ว พนักงานอัยการต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของตำรวจทั้งหมดซึ่งเป็นพยานบอกเล่าสำหรับพนักงานอัยการ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวนของตำรวจได้ ในระบบของญี่ปุ่นนั้นพนักงานอัยการซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาจะ

²²³ เรื่องเดิม, หน้า 23.

²²⁴ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ มาตรา 4,6

²²⁵ Houmushou keiji kyoku, p15.

²²⁶ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม, หน้า 25.

²²⁷ Terutoshi Yamashita.The Criminal Justice System in Japan: The Prosecution,PP 11-12

ตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวดและระมัดระวัง การตรวจสอบดังกล่าวจะใกล้เคียงกับการตรวจสอบโดยผู้พิพากษา ระบบของญี่ปุ่นจะหลีกเลี่ยงการนำบุคคลเข้าเป็นผู้ต้องหาซึ่งจะต้องรับทุกข์จากการควบคุมหรือขังและการพิจารณาคดีในระยะเวลาอันยาวนาน โดยการปลดปล่อยบุคคลดังกล่าวเสียแต่ขั้นแรกๆ ดังนั้น ระบบของญี่ปุ่นจึงเคารพสิทธิของผู้ต้องหา²²⁸

2) เหตุผลทางประวัติศาสตร์และการปฏิบัติ สำนักงานอัยการก่อตั้งขึ้นในปี 1872 โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยอิสระ ในยุคนั้นใช้ระบบการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งพนักงานอัยการสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาได้โดยตรงหรือร้องขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้องก่อน ซึ่งคำพิพากษาของศาลในยุคนั้นไม่ยอมรับบันทึกคำให้การพยานซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้กระทำ ให้เข้าเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาในคดี ต่อมาพนักงานอัยการค่อย ๆ เริ่มทำการสอบสวน เนื่องจากประชาชนไม่ต้องการให้มีการฟ้องผู้ต้องหาโดยปราศจากพยานหลักฐานเพียงพอ ความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จ ต่อมากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจสอบสวนแก่พนักงานอัยการ การสอบสวนดังกล่าวยังคงมีถึงปัจจุบันโดยระบบที่พนักงานอัยการ ตำรวจและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ มีอำนาจเต็มในการสอบสวนและตรวจสอบคดีอย่างเข้มงวด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน²²⁹

การรับคดีของพนักงานอัยการ²³⁰ คดีจะเข้าสู่พนักงานอัยการโดย ตำรวจสอบสวนส่งสำนวน พนักงานอัยการรับคดีด้วยตนเองโดยตรง กล่าวคือ กรณีที่พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ คำร้องขอโดยตรง หรือผู้ต้องหาเข้ามอบตัวต่อพนักงานอัยการ หรือกรณีที่อัยการรับรู้เอง กล่าวคือ พนักงานอัยการรับรู้การกระทำความผิดอาญาด้วยตนเองแล้วทำการสอบสวน ทั้งสองกรณีเรียกว่า การรับคดีโดยปกติ การรับคดีจากสำนักงานอัยการอื่น²³¹ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลซึ่งสำนักงานอัยการของตนประจำอยู่ ต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการประจำศาลที่มีเหตุอำนาจการส่งจากศาลครอบครัว การฟ้องใหม่ คือการดำเนินการสอบสวนใหม่ภายหลังการไม่ฟ้องหรือพักการดำเนินคดี

การจัดการคดีของพนักงานอัยการ คดีที่พนักงานอัยการรับเข้ามานั้นจะจัดการโดยมาตรการที่เรียกว่า Shuukyoku Shobun (มาตรการสิ้นสุด) และ Chuukan shobun (มาตรการระหว่างดำเนินคดี)

²²⁸ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม,หน้า 25.

²²⁹ เรื่องเดิม,หน้า, 26

²³⁰ Mitsui Makoto. “kousui teiki no gensoku” P 91

²³¹ ศิระ บุญภินันท์ , เรื่องเดิม,หน้า, 26

3.2.2 การฟ้องคดี

การฟ้องคดี²³² ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ กล่าวคือ การฟ้องคดีโดยรัฐนั้น พนักงานอัยการเป็นผู้กระทำ²³³อันมีความหมายว่า

1) พนักงานอัยการซึ่งเป็นข้าราชการนั้นเป็นตัวแทนของประเทศใช้อำนาจกระทำการยื่นฟ้อง (kouso) และดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งเรียกว่า หลักการฟ้องคดีโดยรัฐ (kokka sotsui shugi)

2) พนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดีโดยรัฐ ซึ่งเรียกว่าหลักผูกขาดการฟ้องคดี

หลักทั้งสองนั้นสำหรับญี่ปุ่นไม่อาจแยกออกจากการกันได้ จึงสามารถเรียกหลักอำนาจเฉพาะในการฟ้องของพนักงานอัยการ (kensatsukan kiso senkan shugi)

เมื่อคดีไม่มีเหตุให้พักการดำเนินการหรือโอนคดีแล้ว พนักงานอัยการต้องพิจารณา ดังนี้ กล่าวคือ เงื่อนไขในการฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ กฎหมายยกเลิกความผิด อภัยโทษ อายุความ จำเลยตาย ฟ้องซ้ำ การร้องทุกข์ในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการร้องทุกข์ องค์ประกอบความผิด ข้อสงสัยในความผิด (ข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด) เหตุยกเว้นโทษ ความจำเป็นในการฟ้อง²³⁴

หากกรณีเข้าเงื่อนไขในการฟ้องครบองค์ประกอบความผิดอาญา มีข้อสงสัยในความผิดอาญา ไม่มีเหตุยกเว้นโทษ และความจำเป็นในการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะฟ้อง หากเป็นไปได้ในทางตรงข้าม กล่าวคือ หากไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง พนักงานอัยการจะใช้มาตรการไม่ฟ้อง หากไม่เข้าองค์ประกอบความผิด พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องโดยให้เหตุผลว่า ไม่มีความผิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดไม่มี อัยการจะไม่ฟ้องโดยให้เหตุผลว่าไม่มีข้อสงสัยนอกจากนั้น หากพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดไม่เพียงพออัยการจะไม่ฟ้องโดยให้เหตุผลว่า ข้อสงสัยไม่เพียงพอ เมื่อตามกฎหมายควรจะยกเว้นโทษ อัยการจะให้เหตุผลว่า ยกเว้นโทษ เมื่อไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุผลว่าชะลอการฟ้อง²³⁵

²³² Houmushou keiji kyoku pp 108-112

²³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 247

²³⁴ ศิระ บุญภินนธ์ ,เรื่องเดิม,หน้า 27.

²³⁵ ศิระ บุญภินนธ์, เรื่องเดิม,หน้า, 28

3.2.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลของพนักงานอัยการ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของญี่ปุ่นคือผู้ต้องหาประมาณ 90% ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาหลายคนรับสารภาพตั้งแต่ถูกจับกุม และยังคงให้การรับสารภาพต่อมาภายหลังฟ้อง²³⁶ กล่าวคือ เมื่อเริ่มการพิจารณาในศาลซึ่งการพิจารณาคดีต้องกระทำเสมอแม้จำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา อย่างไรก็ตาม ในคดี เช่น การรับสินบน การฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง หรือการเลียงภานี้้น จำเลยมักให้การปฏิเสธ พนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์ในทุกคดี²³⁷ การพิสูจน์ดังกล่าวหมายถึง การพิสูจน์ความผิดจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย กล่าวคือ การพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การชี้ตัวจำเลย การพิสูจน์ว่าจำเลยมีสภาพจิตปกติ จำเลยกระทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาท ความสมัครใจของจำเลยการรับสารภาพในชั้นสอบสวน เป็นต้น

3.2.4 การบังคับตามคำพิพากษาในคดีอาญา

การบังคับตามคำพิพากษา²³⁸เป็นการทำให้อำนาจบังคับของประเทศ ตามคำพิพากษาเป็นผลบังคับใช้จริง การบังคับให้เริ่มภายหลังมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการที่ประจำตามศาลซึ่งมีคำพิพากษาเป็นผู้สั่งการในการบังคับคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์หรือคำพิพากษาศาลชั้นต้นในกรณีมีการอุทธรณ์และถอนอุทธรณ์ในภายหลัง ให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการอุทธรณ์เป็นผู้สั่งการ การสั่งการในการบังคับคดีดังกล่าวกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรบนเอกสาร และแนบคำพิพากษาของศาลหรือสำเนาคำพิพากษาของศาลหรือย่อคำพิพากษาของศาลไว้กับเอกสารดังกล่าวด้วย

3.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการ

พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน มีอำนาจจับ คั้น ยึดโดยต้องมีหมายของศาล มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษเช่นเดียวกับตำรวจสอบสวน²³⁹ อย่างไรก็ตาม คดีส่วนใหญ่จะเริ่มจากการสอบสวนและจับผู้ต้องหาของตำรวจ แล้วจึงส่งตัวผู้ต้องหาและสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ²⁴⁰

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 การดำเนินคดีชั้นต้นหมวด 1 การสอบสวนตั้งแต่มาตรา 189 – 246 บัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนของเจ้าพนักงานธุรการอัยการและพนักงานอัยการ²⁴¹ ดังนี้

²³⁶ เรื่องเดิม, หน้า ,28.

²³⁷ เรื่องเดิม, หน้า, 28

²³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 471 - 473

²³⁹ ศิระ บุญภินนทร์, เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴⁰ เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴¹ เรื่องเดิม, หน้า 30.

เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นพนักงานอัยการคนใดสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง เจ้าพนักงานธุรการอัยการคนใดต้องทำการสอบสวนตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ในกรณีจำเป็น พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานธุรการอัยการสามารถทำการสอบสวนนอกเขตอำนาจได้²⁴²

พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานธุรการอัยการเรียกผู้ต้องหาให้มายังที่ทำการของตน และทำการถามปากคำ แต่ผู้ต้องหาไม่อาจไม่มาหรือมาแล้วจะกลับเสียเมื่อใดก็ได้ ในการถามปากคำ ผู้ต้องหาต้องได้รับการแจ้งว่าไม่จำเป็นต้องให้การขัดต่อความประสงค์ของตน คำให้การของผู้ต้องหาให้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้ผู้ต้องหาอ่านหรืออ่านให้ผู้ต้องหาฟัง หากผู้ต้องหาเห็นว่า คำให้การที่บันทึกไว้ถูกต้องแล้วให้ลงชื่อและลงตราประทับ²⁴³

การจับบุคคลใดโดยไม่มีหมายจับที่ออกโดยผู้พิพากษากระทำมิได้ ซึ่งศาลจะออกหมายจับเมื่อมีเหตุอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา เว้นแต่ในคดีซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 300,000 เยน หรือในคดีซึ่งมีโทษจำคุกเล็กน้อยโดยไม่ต้องทำงานหรือคดีมีโทษปรับเล็กน้อย ซึ่งพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานธุรการอัยการอาจจับผู้ต้องหาได้เมื่อผู้ต้องหาไม่มีที่อยู่แน่นอน หรือ ไม่มาตามที่เรียก²⁴⁴ ในการจับอัยการและเจ้าพนักงานธุรการอัยการต้องแสดงหมายจับแก่ผู้ต้องหา หากพนักงานธุรการอัยการเป็นผู้จับกุมต้องนำตัวผู้ต้องหามายังอัยการ ภายหลังจากจับกุมผู้ต้องหาตามหมายจับหรือรับตัวผู้ต้องหาจากตำรวจสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะต้องแจ้งผู้ต้องหาโดยทันทีซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และแจ้งว่าผู้ต้องหาอาจตั้งทนายได้ และต้องให้โอกาสผู้ต้องหาในการให้การ

หากไม่จำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาให้ปล่อยผู้ต้องหาไปทันที แต่หากจำเป็นต้องควบคุมแล้ว ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลให้ขังผู้นั้นไว้ก่อนภายใน 48 ชั่วโมงนับจากการจับ หากพนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาซึ่งเจ้าพนักงานธุรการอัยการเป็นผู้จับ พนักงานอัยการต้องให้โอกาสผู้ต้องหาในการให้การ หากไม่จำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาให้ปล่อยผู้ต้องหาไปทันที แต่หากจำเป็นต้องควบคุมแล้วให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายขังผู้ต้องหานั้นไว้ภายใน 24 ชั่วโมงนับจากการจับ ซึ่งต้องไม่เกิน 72 ชั่วโมงนับจากการจับ²⁴⁵

ในกรณีมีเหตุอันสมควรไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้พนักงานอัยการไม่อาจปฏิบัติตามระยะเวลาดังกล่าวได้ พนักงานอัยการอาจแสดงพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายขัง

²⁴² เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴³ เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴⁴ เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴⁵ ศิระ บุญภินันท์ ,เรื่องเดิม, หน้า 30

ผู้ต้องหา และศาลจะออกหมายจับได้ต่อเมื่อมีเหตุอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หากศาลเห็นว่า ไม่มีเหตุในการจับหรือไม่มีเหตุอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวให้ศาลปล่อยผู้ต้องหา²⁴⁶

การควบคุมหรือขังผู้ต้องหา ก่อนฟ้องนั้น จะกระทำในสถานควบคุมของกระทรวงยุติธรรมหรือสถานที่ของตำรวจเรียกว่า daiyo kankoku²⁴⁷

พนักงานอัยการต้องฟ้องภายใน 10 วันจากการร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พนักงานอัยการอาจร้องขอต่อศาลขอขังผู้ต้องหาต่อไปอีก 10 วัน ในความผิดฐานกบฏ การรุกรานจากต่างประเทศ ความผิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศและจลาจล พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลขอขังผู้ต้องหาอีกไม่เกิน 5 วัน²⁴⁸

ในการพิจารณาสำนวนว่า จะฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับคือ เงื่อนไขในการฟ้อง องค์ประกอบความผิดอาญา ข้อสงสัยในความผิด เหตุยกเว้นโทษ และความจำเป็นในการฟ้อง หากกรณีเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง องค์ประกอบความผิดอาญา ข้อสงสัยในความผิด เหตุยกเว้นโทษ และความจำเป็นในการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะสั่งฟ้อง หากเป็นไปในทางตรงข้าม²⁴⁹ กล่าวคือ หากไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดอาญา ไม่มีข้อสงสัยในความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นโทษ และไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง พนักงานอัยการจะไม่ฟ้อง

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการสอบสวนเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศ พบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นต่างให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ตั้งแต่เริ่มต้น สอดคล้องกับระบบอัยการสากล ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรก แตกต่างจากประเทศไทย โดยหลักการสอบสวนของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกกระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญา ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และพนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณากลับกรองสำนวนว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ การสอบคดีอาญาของประเทศไทยมีปัญหาบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนในหลายกรณี ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ศึกษาต่อไป

²⁴⁶ เรื่องเดิม, หน้า 30.

²⁴⁷ เรื่องเดิม, หน้า 31.

²⁴⁸ เรื่องเดิม, หน้า 31.

²⁴⁹ เรื่องเดิม, หน้า 31.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณี การมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องหลักการและแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในบทที่ 2 และศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา พบว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาตามหลักการดำเนินโดยรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด นอกจากนั้นยังมีสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือต้องกระทำเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย²⁵⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยบัญญัติกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน²⁵¹ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสืบสวนจับกุมและดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในบางข้อหาหรือฐานความผิดที่เกิดขึ้นในท้องที่อื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร²⁵² ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราในปัจจุบัน ไม่มีการคานและดุลอำนาจกันในระหว่างองค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา การที่พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มคดีได้เองและดำเนินคดีต่อไปโดยลำพังจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวนทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนอันส่งผลต่อผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหา เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของเราแยกความรับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของเจ้าพนักงานเกิดการแบ่งแยกไม่ยึดหลักอัยการสากล ที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวมาแล้ว พนักงานอัยการของประเทศไทยเราจึงมีอำนาจเพียงฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาเท่านั้น ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตั้งแต่เริ่มคดี

²⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

²⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18

²⁵² กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554

จากการศึกษาค้นคว้าการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งหลักการและแนวคิดทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญา ระบบอัยการสากล ผู้ศึกษาพบว่า การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยเรานั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดรูปแบบแตกต่างกันออกไป แม้การสอบสวนคดีอาญาในรูปแบบนี้จะใช้บังคับกันมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ก็ยังพบว่ามีข้อบกพร่องเกิดขึ้น อีกทั้งยังไม่สอดคล้องระบบอัยการสากล ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของพนักงานสอบสวน

โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจการสอบสวน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี²⁵³ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา ซึ่งรวมทั้งการสอบสวนและสอบสวนคดีอาญา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของพนักงานสอบสวนตามสายงานบังคับบัญชา โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา คือผู้กำกับสถานี ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁵⁴ และมีพนักงานสอบสวนเวรทำหน้าที่เป็นตัวจักรหลักในการสอบสวนคดีอาญาในแต่ละคดีภายในเขตอำนาจ

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนแรกที่มีความใกล้ชิดกับเหตุคดีอาญาที่เกิดขึ้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากเริ่มต้นทำการสอบสวนได้รวดเร็ว พยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ยังไม่ร่วงพินระยะเวลาในการที่จะรวบรวมเพื่อตรวจพิสูจน์ เช่น การตรวจคราบเขม่าปืนที่ตกค้างที่มีผู้ยิงอาวุธปืน หรือเสื้อผ้าที่ผู้ยิงสวมใส่ ยานพาหนะที่ผู้ยิงใช้²⁵⁵ พยานบุคคลยังจดจำเหตุการณ์ และไม่มีเวลาในการใคร่ครวญ ไตร่ตรอง หรือถูกขู่เข็ญจ้ำจวนที่จะทำให้เกิดการบิดเบือนข้อเท็จจริง

²⁵³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

²⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

²⁵⁵ เบญจ ภูมิณิล (2554) การวิเคราะห์หาปริมาณไนโตรทและไนเตรทในเขม่าดินปืนด้วยไอออนโครมาโทกราฟี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ไม้ไต้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยศิลปากร: กรุงเทพมหานคร หน้า 36-44

ข้อสำคัญที่สุดของการสอบสวนคดีอาญา คือ พยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนใช้ในการทำคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาล²⁵⁶ หากการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการโดยไม่ครบถ้วนถูกต้องชอบธรรมเสียแล้ว คำสั่งของพนักงานอัยการและคำพิพากษาของศาลก็ไม่มีทางที่จะถูกต้องชอบธรรมได้

การสอบสวนคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และ ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสองประเทศนั้นได้บัญญัติกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาไต่สวน มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาตามความร้ายแรงแห่งคดี อันมีลักษณะของการปฏิบัติงานในการสอบสวนคดีอาญาร่วมกันระหว่างหลายองค์กร ทั้งยังมีลักษณะที่เป็นการตรวจสอบการทำงานในระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วย

แต่สำหรับประเทศไทยในระหว่างที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง พนักงานอัยการจะมีอำนาจทำคำสั่งทางคดี หรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ต่อเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน²⁵⁷ หมายความว่า พนักงานอัยการจะมีอำนาจเข้าเกี่ยวข้องกับสำนวนการสอบสวนก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนในคดีนั้นเสร็จสิ้นแล้ว การที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมในภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนในคดีเสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นการแบ่งแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาด โดยในระหว่างระยะเวลาของการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ไม่มีการตรวจสอบการทำงาน ทั้งจากองค์กรภายนอก ผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวหา รวมทั้งผู้ต้องหา กรอบของขั้นตอน และระยะเวลาในการสอบสวนคดีอาญา จึงไม่เป็นที่เปิดเผยแม้แต่กับพนักงานอัยการ การสอบสวนคดีอาญาจึงเป็นเบ็ดเสร็จของพนักงานสอบสวน

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการขัดกับระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา และระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาที่มีขั้นตอนในการสอบสวนและการฟ้องร้องไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ ดังนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ ประเทศญี่ปุ่น จึงให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องร้อง แต่สำหรับประเทศไทย แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มเติม หรือสั่งให้พยานคนใดให้

²⁵⁶ นิติพัฒน์ (2526) ระบบอัยการสากล: อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา (ไม่ปรากฏครั้งที่พิมพ์) กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ หน้า 53

²⁵⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

มาชักถามได้²⁵⁸ แต่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเรื่องนั้นเสร็จแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นทำการสอบสวนดังเช่นพนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

อนึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาได้ในระหว่างที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนในบางคดีและบางข้อหาหรือฐานความผิด ดังนี้

1) กรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย ให้พนักงานอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ²⁵⁹

2) การสอบสวนคดีอาญาในกรณีที่ผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ในกรณีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิต และร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการข่มขืนต่อสู้อย่างเดียว ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ความผิดฐานกรรโชก ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดว่าด้วยสถานบริการ ต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนด้วย และในความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุก ซึ่งผู้เสียหายหรือพยาน ที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีร้องขอ²⁶⁰

3) กรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนการชันสูตรพลิกศพ²⁶¹

4) กรณีการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนและแก้ไขข้อบกพร่องได้ แต่ทั้งนี้ การที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีกับการมีอำนาจในการตรวจสอบ

²⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

²⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

²⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ

²⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150

สำนวนการสอบสวนคดีอาญาในภายหลังที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว ย่อมมีความแตกต่างกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการของประเทศไทยไม่ได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่แรก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวนมาตั้งแต่เริ่มต้นคดี ย่อมมีผลทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีเป็นเวลานานเป็นผลเสียหายแก่ผู้เสียหายในการได้รับการเยียวยาและแก่ผู้ต้องหา หากต้องถูกควบคุมตัวเป็นเวลานานทั้งที่ยังมิได้มีการพิสูจน์ความผิด ดังนั้น จึงควรหาทางแก้ปัญหาในเรื่องนี้ โดยควรกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วย

2. กฎหมายไม่ได้บัญญัติกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดผู้ที่มีอำนาจสอบสวน²⁶² ผู้ที่มีอำนาจในการร้องทุกข์และกล่าวโทษ²⁶³ การรวบรวมพยานหลักฐาน²⁶⁴ โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนโดยมิชักช้า²⁶⁵ แต่ไม่ได้บัญญัติกำหนดว่าเมื่อใด และล่วงเลยระยะเวลาไปเท่าใดเป็นการชักช้า ทั้งต้องการสอบสวนให้เสร็จสิ้นระยะเวลาเท่าใด แม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล²⁶⁶ และการปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างสอบสวน²⁶⁷ ไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า หากล่วงเลยระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ฝากขัง หรือล่วงเลยระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาแล้ว การสอบสวนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง แต่กฎหมายอาญาบัญญัติกำหนดให้ต้องฟ้องคดีอาญาภายในอายุความ²⁶⁸ อันเป็นกรอบระยะเวลาเพียงประการเดียวที่หากล่วงพ้นอายุความเสียแล้วทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจในการสอบสวนและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง

²⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ลักษณะ 2 อำนาจพนักงานสอบสวน และศาล หมวด 2 อำนาจสืบสวนและสอบสวน

²⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2

²⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน

²⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

²⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

²⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 113

²⁶⁸ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้²⁶⁹ แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ รวมทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญจำนวนเท่าไรและอย่างไร ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานตามดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาคดีอาญาของศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายบัญญัติกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษา รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีอาญาเป็นขั้นตอนโดยละเอียด

การสอบสวนคดีอาญาจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจพนักงานสอบสวนและผู้รับคดีอาญาไว้ดำเนินการสอบสวนตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา จะมีแต่เพียงทำความเห็นทางคดีเท่านั้นที่มีการผ่านการกลั่นกรองของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนตามลำดับชั้น เนื่องจากอำนาจในการทำความเห็นทางคดีเป็นอำนาจผู้กำกับสถานี²⁷⁰ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในเขตอำนาจ

การสอบสวนคดีอาญาโดยส่วนใหญ่เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ได้จากผู้เสียหาย หรือพยานบุคคล ซึ่งเป็นประจักษ์พยานจากที่ได้ประสบเหตุการณ์มาด้วยตนเองโดยตรง รวมทั้งพยานบุคคลที่เป็นพยานแวดล้อม ซึ่งแม้จะไม่ได้ประสบเหตุการณ์มาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากได้รับรู้ข้อเท็จจริงที่มีความเชื่อมโยงหรือสนับสนุนคำให้การของพยานบุคคลที่เป็นประจักษ์พยานแล้วสามารถให้พิสูจน์การกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดได้

สำหรับพยานวัตถุ หมายถึงวัตถุสิ่งของที่พบในบริเวณที่เกิดเหตุ เช่น อาวุธ หรือส่วนของอาวุธที่คนร้ายใช้ในการกระทำความผิด สิ่งของอย่างอื่นที่อยู่ในสถานที่เกิดเหตุ

เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติกำหนดกรอบเวลา และขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญา ย่อมทำให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตามดุลยพินิจ ซึ่งอาจไม่ครบถ้วน ทั้งรวบรวมพยานหลักฐานไม่เสร็จสิ้นในเวลาอันสมควร นอกจากนี้พนักงานอัยการไม่มีระยะเวลาเพียงพอในการสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม การนำสืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลย่อมทำให้ศาลอาจมีความสงสัยตามสมควร และยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย

สำหรับการสอบสวนคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจทั้งในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งพนักงานอัยการจะดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้

²⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

²⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18

กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางในการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ฝ่ายคดีซึ่งถือเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันในการสอบสวนระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี โดยปกติแล้วพนักงานอัยการจะมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน เว้นแต่จะเป็นคดีอาญาที่มีความสำคัญและเป็นคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง

นอกจากนี้ พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง โดยพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องสั่งฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีเสมอไป แต่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้

สำหรับการสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในเบื้องต้น แต่พนักงานอัยการก็มีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการ เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเนื่องจากสถานะของเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกแทรกแซงโดยการเมืองได้โดยง่าย สำหรับคดีสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินคดีนั้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนโดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยในการสอบสวนของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจจับกุมและควบคุมผู้ต้องหาโดยขออนุญาตจากศาล ซึ่งสามารถควบคุมตัวได้ 48 ชั่วโมง หลังจากนั้นหากจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวอีกต้องขอฟ้องขังได้ 10 วัน และขยายเวลาได้อีก 10 วันรวมเป็นเวลาที่สามารถควบคุมตัวได้ทั้งหมด 22 วัน แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้จับกุม เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากนั้นพนักงานอัยการต้องพิจารณาดำเนินการฝากขังภายใน 24 ชั่วโมง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้จับกุม ผู้ต้องหาจะถูกควบคุมตัวในชั้นต้น 3 วันมากกว่าการถูกจับกุมโดยพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นต้องฟ้องภายใน 10 นับจากการร้องต่อศาลให้ออกหมายขัง ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พนักงานอัยการอาจร้องขอต่อศาลขอขังผู้ต้องหาต่อไปอีก 10 วัน ในความผิดฐานกบฏ การรุกรานจากต่างประเทศ ความผิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศและจลาจล พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลขอขังผู้ต้องหาอีกไม่เกิน 5 วัน

3. การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันมีอาจแบ่งแยกออกจากกันได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี รวมทั้งทำความเข้าใจทางคดีจากพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมเพียงแต่ผู้เดียว โดยไม่มีการร่วมการสอบสวนหรือตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก และพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจในการสืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด ในทางกลับกัน พนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีต่อศาล และเป็นผู้มีอำนาจในการสืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย กลับไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการไม่เคยพบเจอพยานบุคคล ไม่เคยพบเห็นพยานวัตถุ พยานแวดล้อม และไม่เคยตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุแต่อย่างใด เพียงแต่ใช้บันทึกคำให้การของพยานบุคคล ภาพถ่ายของพยานวัตถุ แผนที่พอสั่งเข็บในการแสดงสถานที่เกิดเหตุ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลเท่านั้น

ซึ่งการที่ศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติกำหนดให้ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ก็ต่อเมื่อศาลจะต้องใช้ดุลยพินิจซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น²⁷¹ ส่วนการทำความเข้าใจทางคดีของพนักงานสอบสวนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติกำหนด การรับฟังพยานหลักฐานและศาลจึงมีบรรทัดฐานของการรับฟังพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน

เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานเท่าไร พนักงานสอบสวนจึงรวบรวมพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและการกระทำนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย โดยผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดนั้น ดังนั้น จึงไม่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด หากแต่รวบรวมพยานหลักฐานเพียงเท่าที่พอจะใช้ในการทำความเข้าใจทางสำนวน

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและดำเนินการตรวจสำนวนแล้วพบว่า สำนวนการสอบสวนนั้น มีข้อบกพร่องผิดพลาด พยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่พนักงานอัยการของไทยซึ่งเป็นผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางคดีไม่มีอำนาจในการสอบสวน

²⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227

คดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดีซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่ให้อำนาจพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มต้นคดี

สำหรับการดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีได้แบ่งแยกการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน ดังเช่นการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ตั้งแต่รับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา โดยในการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งพนักงานอัยการจะดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางในการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีซึ่งถือเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันในการสอบสวนระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการฟ้องร้องตลอดจนดำเนินคดีอาญาในชั้นพิจารณาของศาลจนเสร็จสิ้นกระบวนการซึ่งสอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี

สำหรับการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีได้แบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในเบื้องต้น แต่พนักงานอัยการก็มีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการ เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเนื่องจากสถานะของเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกแทรกแซงโดยการเมืองได้โดยง่าย สำหรับคดีสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินคดีนั้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนโดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยในการสอบสวนของพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการฟ้องร้องตลอดจนดำเนินคดีอาญาในชั้นพิจารณาของศาลจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ซึ่งสอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ พยานหลักฐานที่รวบรวมจากการสอบสวน พนักงานอัยการต้องใช้ในการทำคำสั่งทางคดีตลอดจนศาลต้องใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี พนักงานอัยการจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีความถูกต้อง

ครบถ้วน และลดระยะเวลาในการสอบสวนคดีอาญาให้กระชับขึ้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการสอบสวนคดีอาญาด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบคำให้การพยานบุคคล การตรวจพยานวัตถุแลพยานเอกสาร รวมทั้งการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ดังนั้น ในการสอบสวนคดีอาญาของไทยจึงต้องให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี เช่นเดียวกับทั้งสองประเทศ ซึ่งจะทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกันโดยสมบูรณ์

จากการวิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักการดำเนินคดีอาญาและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยต่างก็ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักและใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนบางส่วนทั้งนี้เป็นไปตามข้อจำกัดของกฎหมายในแต่ละประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้เสียหายที่มีความไม่เชื่อมั่นในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้นได้แบ่งการดำเนินคดีอาญาออกเป็นความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย และความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้ โดยกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เอกชนผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องร้องหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการได้เฉพาะความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้และเอกชนผู้นั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยด้วย

องค์กรอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐหรือฝ่ายบริหาร แต่จะมีการกำหนดลักษณะขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระแยกออกจากฝ่ายบริหาร โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการหรือพนักงานอัยการ แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงการทำคำสั่งในทางคดีของพนักงานอัยการเป็นรายบุคคลหรือรายคดีแต่อย่างใด เนื่องจากหากองค์กรอัยการหรือพนักงานอัยการขาดความเป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่เสียแล้ว ย่อมไม่อาจดำเนินคดีอาญาให้เป็นที่ไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้

คุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นรวมถึงประเทศไทยกำหนดให้ทั้งสองตำแหน่งมีคุณสมบัติเป็นไปตามภายใต้มาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งต้องปฏิบัติหน้าที่มีผลกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนย่อมต้องอาศัยคุณสมบัติทางการศึกษาทักษะ ประสบการณ์ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับที่เข้มงวด โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ผู้พิพากษาสามารถโอนไปปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ หรือพนักงานอัยการโอนไปปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาได้ แต่สำหรับประเทศไทยทั้งสองตำแหน่งไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรอัยการและศาลยุติธรรมได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด

แม้ทั้งสองประเทศดังกล่าวจะใช้ระบบในการสอบสวนคดีอาญาที่แตกต่างกันและมีองค์การในการดำเนินการสอบสวนคดีอาญามากกว่าหนึ่งองค์การแตกต่างกันไปก็ตาม แต่ทั้งสองประเทศได้กำหนดให้พนักงานอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามหลักการในระบบอัยการสากลที่ถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญาถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่มีอาจแบ่งแยกออกจากการกันได้ แตกต่างจากประเทศไทยที่การสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญาถูกแบ่งแยกออกจากการกันค่อนข้างเด็ดขาด พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจสอบสวน เว้นแต่กรณีการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรที่กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการคนใดหรือพนักงานสอบสวนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา²⁷²

พนักงานอัยการทั้งสองประเทศข้างต้นมีอำนาจในการรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษร่วมทั้งมีอำนาจเริ่มต้นในการสอบสวนคดีอาญาโดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ แตกต่างกับพนักงานอัยการของประเทศไทยที่ไม่มีอำนาจดังกล่าว

การควบคุมตัวผู้ต้องหา รวมทั้งการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนทั้งสองประเทศดังกล่าวข้างต้นกำหนดให้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาและการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาเป็นอำนาจศาลยุติธรรม แต่สำหรับประเทศไทยให้อำนาจพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการปล่อยชั่วคราวซึ่งทำให้เกิดการลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากดุลยพินิจตามกฎหมายอันเป็นมาตรฐานในการปล่อยชั่วคราวแตกต่างกัน ซึ่งในแต่ละองค์กรมีกำหนดเงื่อนไขในการวางหลักประกันแตกต่างกัน นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งตัวผู้ต้องหาต่อพนักงานอัยการผู้ต้องหาต้องยื่นปล่อยชั่วคราวต่อพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ผู้ต้องหาต้องยื่นขอปล่อยชั่วคราวต่อศาลด้วย ในระหว่างรอยต่อของการปล่อยชั่วคราวในแต่ละครั้งผู้ต้องหาอาจต้องใช้หลักทรัพย์ในการปล่อยชั่วคราวเพิ่มขึ้น แม้ปัจจุบันกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะมีการแก้ไขปัญหาในข้อนี้แล้วโดยให้ถือว่าหลักทรัพย์ที่ใช้ในการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวนหรือพนักงานอัยการสามารถถือให้ถือให้เป็นหลักทรัพย์ที่ใช้ในการปล่อยชั่วคราวในชั้นศาลได้ก็ตาม แต่ดุลพินิจในการปล่อยชั่วคราวในแต่ละชั้นยังมีความแตกต่างกันอยู่

²⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20

สำหรับการฝากขังระยะเวลาในการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติกำหนดให้ระยะเวลาในการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาลเป็นไปตามข้อหาหรือฐานความผิดซึ่งเป็นการกำหนดตายตัว ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ระยะเวลาในการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาลเป็นไปตามอัตราโทษ

สำหรับการขอออกหมายอาญา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสองประเทศ รวมถึงประเทศไทยกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการขอออกหมายต่อศาล โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการตรวจสอบการออกหมายอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจได้ด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการของทั้งสองประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ หากแต่ในทางปฏิบัติในคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อยพนักงานอัยการจะปล่อยให้เจ้าพนักงานตำรวจ หากพบว่าเป็นคดีที่มีอัตราโทษสูง หรือเป็นเรื่องร้ายแรง หรืออยู่ในความสนใจของประชาชน พนักงานอัยการจะเข้าไปควบคุมการสอบสวน รวมทั้งทำการสอบสวนด้วยตนเอง เว้นแต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่คดีความผิดที่มีอัตราโทษสูงพนักงานอัยการจะยื่นคำร้องขอให้ผู้พิพากษาได้ส่วนทำการได้ส่วนแตกต่างกับประเทศไทยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา แม้กฎหมายจะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานบุคคลมาให้สอบถามได้ แต่ก็ยังเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นหลังจากที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว การแบ่งแยกความรับผิดชอบเช่นนี้เป็นการแบ่งแยกที่ค่อนข้างเด็ดขาดซึ่งผิดระบบ²⁷³

หลักในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทั้งสองประเทศดังกล่าวข้างต้นและประเทศไทย การใช้หลักในการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งมีความยืดหยุ่นและเกิดขึ้นเพื่อเยียวยาความแข็งแกร่งของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทย ในกรณีที่เป็นข้อหาที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ตัดสิทธิ์ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดให้คำสั่งพนักงานอัยการในกรณีนี้เป็นที่สุด คำสั่งพนักงานอัยการตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงอาจไม่เป็นประโยชน์กับสังคมอย่างแท้จริง

²⁷³ คณิต ฐ นคร (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน หน้า 8 อ้างในชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ (2560) การเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ (การศึกษา ค้นคว้าอิสระการศึกษาปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 63

การฟ้องร้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล รวมทั้งการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา หรือคำสั่ง พนักงานอัยการทั้งสองประเทศรวมทั้งประเทศไทยต่างมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน คือปฏิบัติหน้าที่ในนามพนักงานอัยการทั้งหมดในเขตอำนาจศาลเดียวกัน จึงมีผลทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้ แตกต่างกับผู้พิพากษา ซึ่งโดยหลักแล้วเฉพาะองค์คณะของผู้พิพากษาของสำนวนเท่านั้นมีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด

พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจในการฎีกาทั้งปัญหาคำพิพากษาของศาลในกรณีที่คำพิพากษาของศาลไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อขัดแย้งกฎหมายโดยประการใดก็ตามโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา เพียงแต่ผลแห่งคำพิพากษาจะไม่มีผลต่อจำเลย แต่จะเป็นการวางหลักสำหรับใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดที่เกิดขึ้นในภายหน้าให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้สำหรับประเทศไทยผลแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาก็มีผลเป็นการวางหลักในการตีความหรือขยายความ เพื่อใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดที่เกิดขึ้นในภายหน้าเช่นกัน

จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน กรณีการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญาจากอำนาจฟ้องอย่างเด็ดขาด โดยตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาแต่ผู้เดียวโดยไม่มีการร่วมการสอบสวนหรือตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และพนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย แม้จะให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้ ในลักษณะของการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาและตรวจสอบความถูกต้องหรือข้อบกพร่องของสำนวนการสอบสวนคล้ายกับระบบอัยการสากลก็ตามแต่ในระบบอัยการสากลมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งแตกต่างพนักงานอัยการไทยไม่มีอำนาจในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี แต่จะมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมเฉพาะแต่คดีที่พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว ซึ่งเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมต่อเมื่อพนักงานสอบสวนแล้วเสร็จ ทำให้ไม่สอดคล้องระบบอัยการสากล

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ต่างใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก โดยบางประเทศอาจมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนอยู่บ้าง แต่ไม่มีประเทศใดที่ดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเหตุผลมาจากการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั้น เอกชนผู้ดำเนินคดีต้องตั้งอยู่ในความสุจริต อีกทั้งการดำเนินคดีอาญา มีวิธีพิจารณาคดีที่ค่อนข้างซับซ้อน ทั้งยังต้องใช้เวลาและกำลังทรัพย์ในการดำเนินการ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน จึงไม่อาจเป็นหลักการในการดำเนินคดีอาญา แต่เหตุที่บางประเทศยังใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนควบคู่ไปนั้น เพื่อให้ผู้เสียหายที่มีความรู้สึกถึงความไม่ถูกต้อง หรือความไม่เป็นธรรม จากการดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานของรัฐให้สามารถดำเนินคดีอาญาเองได้ การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรงคือ องค์กรอัยการ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของอัยการสากลที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี จนกระทั่งถึงการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนแรกที่มีความใกล้ชิดกับวันเวลาที่เกิดเหตุ พยานหลักฐานที่รวบรวมได้จากการสอบสวนต้องใช้ในการทำคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาล การสอบสวนคดีอาญาจึงมี

พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่พนักงานอัยการจะมีอำนาจดังกล่าวก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งทำความเห็นทางคดีมาให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นทำการสอบสวน อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นในการสอบสวนแตกต่างกับอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนอย่างมาก เช่น การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมถูกจำกัดด้วยระยะเวลา เพราะพนักงานอัยการภายในกำหนดเวลาในการฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล และภายในกำหนดเวลาในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมไม่ทันการพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ล่วงเลยระยะเวลาในการตรวจพิสูจน์แล้ว เนื่องจากพยานหลักฐานถูกปนเปื้อน หรือได้รับความเสียหายจนไม่สามารถตรวจสอบได้ ไม่สามารถเพิ่มตัวผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหา รวมทั้งการแจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่ผู้ต้องหาย่อมทำให้ระยะเวลาในการสอบสวนขยายออกไป

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้ศึกษาพบว่า การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ พยานหลักฐานที่รวบรวมจากการสอบสวน พนักงานอัยการต้องใช้ในการทำคำสั่งทางคดีตลอดจนศาลต้องใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี คุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาต้องไม่ต่างจากผู้พิพากษา ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีความถูกต้องครบถ้วน และลดระยะเวลาในการสอบสวนคดีอาญาให้กระชับขึ้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการสอบสวนคดีอาญาด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบคำให้การพยานบุคคล การตรวจพยานวัตถุแลพยานเอกสาร รวมทั้งการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกันโดยสมบูรณ์ จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควร กำหนดอำนาจหน้าที่ รูปแบบและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาร่วมกันของพนักงานอัยการ และเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ดังนี้

2.1 การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการอำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเกิดขึ้นในภายหลังที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น ดังนั้น การสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมย่อมไม่อาจทำให้สำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เนื่องจากล่วงพ้นระยะเวลาที่จะแก้ไขได้อีกทั้งยังมีผลให้ระยะเวลาในการสอบสวนมากเกินความจำเป็น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากพนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งมีอำนาจในการกำกับดูแลรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี ย่อมแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเสนอให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา โดยมีอำนาจในการสอบสวนและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา

ส่วนพนักงานอัยการควรมีอำนาจในการสอบสวนและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาในข้อหาหรือความผิดฐานใดบ้าง หรือควรกำหนดให้เป็นไปตามอัตราโทษ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการซับซ้อนของการสอบสวนคดีอาญาไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อหาหรือฐานความผิด รวมทั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าคดีมีอัตราโทษสูงจะเป็นคดีที่มีความซับซ้อนเสมอไป แต่ความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเสนอให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะใช้ดุลพินิจในการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งอำนาจในการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาตามข้อเท็จจริงแห่งสภาพความผิดและพฤติการณ์แห่งคดีเป็นรายคดีไป

กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ทำการสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานปราศจากอคติและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งเป็นคุณและเป็นโทษต่อผู้ต้องหา ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ควรให้เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการทำความเห็นทางคดี

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีความอาญา อาญา ภาค 1 ลักษณะ 2 อำนาจพนักงานสอบสวนและศาล หมวด 2 อำนาจสืบสวนและสอบสวน มาตรา 18 โดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป **และพนักงานอัยการ** มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป **และพนักงานอัยการ** มีอำนาจสอบสวน

ความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญา ได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน หรือ พนักงานอัยการผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่มีเหตุ จำเป็น หรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ให้ยกเลิกความในวรรคสี่

2.2 การกำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งอำนาจหน้าที่ของ พนักงานอัยการในการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาได้แบ่งแยกการสอบสวนคดีอาญาจากอำนาจฟ้องอย่างเด็ดขาด โดยพนักงานตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนตั้งแต่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือได้รับตัวผู้ต้องหา หรืออายัดตัวผู้ต้องหาไว้เพื่อทำการสอบสวนจนกระทั่งดำเนินการสอบสวนจนเสร็จสิ้นกระบวนการสอบสวนโดยไม่มีผู้ร่วมในการสอบสวนหรือตรวจสอบจากหน่วยงานแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ศึกษาได้เสนอให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งมีอำนาจในการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

1) รูปแบบในการสอบสวนและผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและการชี้ขาดอำนาจการสอบสวน

รูปแบบในการสอบสวนและผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและการชี้ขาดอำนาจการสอบสวนนั้น เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มาตรา 21 บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้น เมื่ออำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การรื้อคำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน

มาตรา 21/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็น

พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้น เป็นผู้ชี้ขาด

การรื้อคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน

เมื่อผู้ศึกษาเสนอให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวน ผู้ศึกษาจึงเสนอ ให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 และมาตรา 21/1 แทนมาตรา เดิมโดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 21 เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ หรือ ได้รับตัวผู้ต้องหาหรืออายัดตัวผู้ต้องหาไว้เพื่อทำการสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนแจ้ง รายละเอียดของสภาพความผิดและพฤติการณ์แห่งคดีพอสั่งเขปไปยังหัวหน้าพนักงานอัยการใน เขตอำนาจภายในกำหนด 24 ชั่วโมง นับแต่ได้รับเรื่อง

ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการคน หนึ่ง หรือหลายคน เท่าที่จำเป็นเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ

ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การรื้อคำสั่งชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

“มาตรา 21/1 เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการคนใดเป็น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใด ให้มีหนังสือแจ้งหัวหน้า พนักงานสอบสวน เพื่อแต่งตั้งพนักงานสอบสวนเข้าร่วมทำการสอบสวน

การดำเนินการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ”

2) ขั้นตอนดำเนินการสอบสวนและการเสนอความเห็นของพนักงานสอบสวน

เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 140 บัญญัติว่า “เมื่อ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้จัดการอย่างหนึ่งอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่าง สูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อม สำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยัง พนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไปให้พนักงานสอบสวน ปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำให้ใช้บทบัญญัติในสำตราต่อไปนี้

มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้รับความ ตามทางสอบสวนอย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยัง พนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ ฟ้องและให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัว ผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้าม แดนมา

มาตรา 142 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อย ชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวน การสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยัง พนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหา ถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับ ผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้ หลบหนีไป

แต่ถ้าความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อม ด้วยสำนวน

เมื่อผู้ศึกษาเสนอให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวน ดังนั้น ขั้นตอน ดำเนินในการสอบสวนและการเสนอความเห็นของพนักงานสอบสวน ผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน ลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 1 การ สอบสวนสามัญ มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 แทนมาตราเดิมโดยอาศัยกลไกตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวน**ผู้รับผิดชอบมีคำสั่ง**งดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้

ให้ยกเลิกความในวรรคสอง วรรคสาม

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดให้จับบัพัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้”

“มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียก หรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้รับความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง

ให้ยกเลิกความในวรรคสองและวรรคสาม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”

“มาตรา 142 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานสอบสวน**ผู้รับผิดชอบมีอำนาจ**ปล่อย หรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังให้ขอต่อศาลให้ปล่อย

ให้ยกเลิกความในวรรคสาม

แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้

3) อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการ

เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มหรือส่งคนใดมาให้ซักถามได้ แต่พนักงานอัยการจะมีอำนาจดังกล่าวต่อเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเรื่องนั้นเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวมาในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องหรือฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นสมควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาล ชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

เมื่อผู้ศึกษาเสนอให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวน ผู้ศึกษา จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 แทนมาตราเดิมโดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 143 ให้ยกเลิกความวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายเดิมกับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>มาตรา 18 “ในจังหวัดอื่นนอกจาก จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน</p>	<p>มาตรา 18 “ในจังหวัดอื่นนอกจาก จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป และพนักงานอัยการ มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน</p>	<p>สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป และพนักงานอัยการ มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตน</p>
<p>ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่มีเหตุจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน</p>	<p>ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่มีเหตุจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน”</p>
<p>ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาราชการแทน”</p>	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>มาตรา 21 “ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นเมื่อกำหนดชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด</p> <p>ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด</p> <p>การรอกำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”</p>	<p>มาตรา 21 เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ หรือได้รับตัวผู้ต้องหาหรืออายัดตัวผู้ต้องหาไว้เพื่อทำการสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนแจ้งรายละเอียดของสภาพความผิดและพฤติการณ์แห่งคดีพอสังเขปไปยังหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจภายในกำหนด 24 ชั่วโมง นับแต่ได้รับเรื่อง</p> <p>ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคน เท่าที่จำเป็นเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ</p> <p>ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด</p> <p>การรอกำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>มาตรา 21/1 “สำหรับการสอบสวนซึ่งในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดใจจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด</p> <p>การรื้อคำสั่งชี้ขาด ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”</p>	<p>มาตรา 21/1 “เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการแต่งตั้งพนักงานอัยการคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใด ให้มีหนังสือแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวน เพื่อแต่งตั้งพนักงานสอบสวนเข้าร่วมทำการสอบสวน</p> <p>การดำเนินการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ”</p>
<p>มาตรา 140 “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ</p> <p>ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน</p> <p>ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไปให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น</p> <p>(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำให้ใช้บทบัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้”</p>	<p>มาตรา 140 “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีคำสั่งงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ให้ยกเลิกความในวรรคสอง วรรคสาม</p> <p>(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดให้ใช้บทบัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้”</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>มาตรา 141 “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ</p> <p>ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้องและให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ</p> <p>ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนเช่นนั้น</p> <p>ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”</p>	<p>มาตรา 141 “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียก หรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง</p> <p>ให้ยกเลิกความในวรรคสองและวรรคสาม</p> <p>ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”</p>
<p>มาตรา 142 “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด และผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน</p>	<p>มาตรา 142 “ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง</p> <p>ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจปล่อย หรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังให้ขอต่อศาลให้ปล่อย</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย</p> <p>ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป</p> <p>แต่ถ้าความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”</p>	<p>ให้ยกเลิกความในวรรคสาม แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้”</p>
<p>มาตรา 143 บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวมาในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ในกรณีที่มีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป</p> <p>(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องหรือฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง</p>	<p>มาตรา 143 “ให้ยกเลิกความวรรคหนึ่งและวรรคสอง ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่
<p>ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ</p> <p>(ก) สั่งตามความเห็นสมควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป</p> <p>(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั้นแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น</p> <p>ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”</p>	

จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่า ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แบ่งแยกกระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้องในคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และพนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณากลับกรองสำนวนว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากล ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรก แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางมาตราให้อำนาจอำนาจพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการสอบสวนของไทยยังมีข้อบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดไม่ว่าจะต่อผู้เสียหายหรือต่อจำเลย ดังนั้น หากมีการกำหนดให้พนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีและการสืบพยานในศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- มติชนสุดสัปดาห์. สกู๊ปออนไลน์ ย้อนคดีเซอร์แอน “แพะในตำนาน” คดีประวัติศาสตร์ยืดเยื้อ
จ่าย 26 ล้าน ไล่บ่าบ “ตำรวจ” ยื้อจนสุดทาง.
https://www.matichonweekly.com/scoop/article_20990
- ไทยรัฐออนไลน์. “สอบปากคำ ลุงเปี้ยก คดีถุงดำคลุมหัว จำได้หมดคนไหนทำอะไร แจงไม่ใช่ผ้าป่า
กบ” สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/crime/2768155>
- อรรถพล ใหญ่สว่าง.(2563) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. ใน *ประมวลสาระชุด
วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาชั้นสูง* หน่วยที่ 5 นนทบุรี :
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คิงงาม คงตระกูล.(2546) ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. (วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ ใจหาญ.(2547) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: วิทยุชน
โสภณ รัตนากร.(2557) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพฯ:
นิติบรรณาการ
- อุทัย อาทิวะช. (2563) ระบบดำเนินคดีอาญา : ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ใน *ประมวลสาระชุด
วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 2 (พิมพ์ครั้งที่ 5) นนทบุรี
: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ประมุข สุวรรณศร. (2517) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ
ชวลิต โสภณวัต. (2524) *กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริง*. ดุสิตพาท ปีที่ 28
เล่มที่ 6.
- เข้มชัย ชุตินวงศ์. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ
โสภณ รัตนากร.(2542) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพมหานคร :
นิติบรรณาการ
- วรรณชัย บุญบำรุง.(2543) หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส.
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 30, ฉบับที่1.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์.(2551) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นด้วย
การพิจารณา*. (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. 2551

- ปาริชาติ วิเชียรบุตร.(2543) *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพมหานคร:คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- H.W.R. Wade Administrative law (5 ed) Oxford: Clarendon Preess. 1983, p.424.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (ธันวาคม 2545) *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เรวัต ฉ่ำเฉลิม *วารสารสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ฉบับพิเศษ เดือนมกราคม 2563*. สืบค้นจาก https://multi.dopa.go.th/lawspecialist/assets/modules/news/uploads/437bb00af3b9d471ebc570194_84dfd7d5f44c8915c95e53562551666729353.pdf
- คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 149/2556. *การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวน การสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา 20* สืบจาก <https://www.khokkrampolicestation.com/index.php?pageID=123456789&contentID=232>
- คณิต ณ นคร.(2546) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน.
- จิตติมา ศรอนรัมย์.(2550) “*การสอบสวนฟ้องร้อง : ศึกษาแนวทางการพัฒนาคู่ครองสิทธิเสรีภาพ และประสิทธิภาพของการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทย*” (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2550* สืบค้นจาก www.royin.go.th
- คณิต ณ นคร(2540). *นโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ณ นคร*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- อรุณ กระจ่างแสง.(2532) *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต ไม่มีตีพิมพ์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Langbein J.H *Comparative Crimina Procedure: Germany*. St.Paul:West Publishing. 1977,p.90.
- สุรพงษ์ อินทสระ.(2545) *บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต ไม่มีตีพิมพ์). กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง.(2554) *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- จิราธร เจริญวุฒิ. (2550) *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ.* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อุทิศ แสนโกศิก. (2508) บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา. *อัยการนิเทศ*, เล่ม 37.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. *งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.* Clifford A. Bowitz. *Criminal process in Latin America.* New York Oceana. 1969. P.148.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชบัญญัติองค์กนอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553* สืบค้นจาก <https://law.dit.go.th/Upload/Document/e617f850-6ce4-4ef3-8ddf-350a71733a18.pdf>
- สำนักงานอัยการสูงสุด. *ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563* สืบค้นจาก https://www3.ago.go.th/legald/wp-content/uploads/2021/11/Regulation_Attorney_27_08_2563.pdf
- สำนักงานอัยการสูงสุด. *ข้อมูลสถิติจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์* สืบค้นจาก สำนักงานอัยการสูงสุด. *ข้อมูลสถิติจากระบบสารบบคดีอิเล็กทรอนิกส์* 24 กรกฎาคม 2566 สืบค้นจาก <https://graph.ago.go.th:82/chart2.php>
- สุธรรม ภัทราคม (2521) “ระบบงานศาลโดยเปรียบกับต่างประเทศ” บทบัณฑิตย เล่มที่ 26
- กุลพน พลวัน. (2563) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. ใน. *ประมวลสารชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 4 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาญศักดิ์ พิริยจิตรกรกิจ. *การเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ* (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นภสิทธิ์ มรกต. (2541). *ประวัติและหน้าที่ของอัยการ.* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มติชนออนไลน์. *บทบาทอัยการฝรั่งเศสต้นแบบอัยการโลก 2* สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/article/news_2496349
- ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง (2526) *ระบบอัยการสากล :งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น* (ไม่ปรากฏครั้งที่พิมพ์ กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์
- สุข เปรุनावิน. (2526) *ระบบอัยการสากล:งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น* (ไม่ปรากฏครั้งที่พิมพ์ กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์

ศิริระ บุญภินันท์.(2563) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น ใน. *ประมวลสาระชุดวิชา
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 7 นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

Public Information and Foreign Liaison Off, Ministry of Justice. (1996)

Terutoshi Yamashita.The Criminal Justice System in Japan: The Prosecution.

เบญจ พุฒินิล (2554) การวิเคราะห์หาปริมาณไนโตรทและไนเตรทในเขม่าดินปืนด้วยไอออนโครมาโทก
ราฟี (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศิลปากร.

คณิต ณ นคร (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวนฤมล จุรินทร์
วัน เดือน ปี เกิด	22 กันยายน 2528
สถานที่เกิด	จังหวัดกาฬสินธุ์
ที่อยู่ปัจจุบัน	48 หมู่ที่ 4 ตำบลหนองบัว อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม พ.ศ. 2551 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ.2565
ประวัติการทำงาน	สำนักอำนวยการประจำศาล จังหวัดอำนาจเจริญ สำนักงานศาลยุติธรรม ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ

