

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ



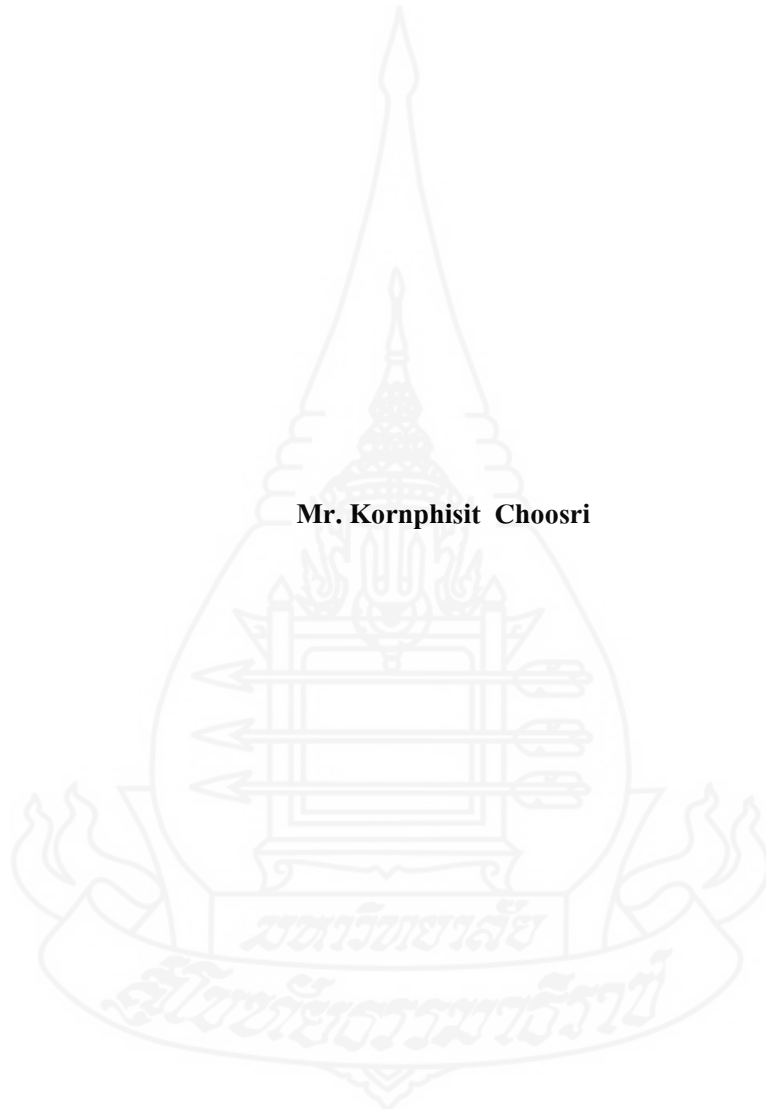
นายกรพิธิษฐ ชูศรี

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

The Power and Function Prosecutor

Mr. Kornphisit Choosri



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

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ
ชื่อและนามสกุล นายกรพิสิษฐ ชูศรี
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สุจินตนา ชุมวิสูตร

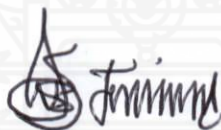
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



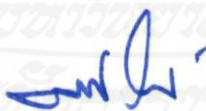
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์สุจินตนา ชุมวิสูตร)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ อำนวยการที่ของพนักงานอัยการ

ผู้ศึกษา นายกรพิสิทธิ์ ชูศรี รหัสนักศึกษา 2564002430 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สุจินตนา ชุมวิสูตร ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ มีวัตถุประสงค์ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาด้านการดำเนินกระบวนการทางอาญาที่ล่าช้า โดยสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดขึ้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ขาดความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ผู้จัดทำจึงได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานอัยการ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานอัยการสากล ในด้านต่างๆ โดยนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพ.ร.บ.องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ของประเทศไทยต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัย ทางเอกสารวิชาการต่างๆ บทความ ตำราเรียน งานวิจัย รวมทั้งการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานอัยการสากล ซึ่งจะนำมาสู่การแก้ไขปรับปรุง เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย

ผลการศึกษาพบว่า พนักงานอัยการในต่างประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ แต่พนักงานอัยการไทยแม้จะวางหลักการให้มีความเป็นอิสระในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงถูกแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียกับกระบวนการยุติธรรมของไทย จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติอัยการของไทยในส่วนที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ เช่น เรื่องอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ ซึ่งถูกจำกัดให้เป็นเพียงอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนเท่านั้น รวมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการควรต้องมีบทกฎหมายที่บัญญัติหรือรองรับการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ประชาชนด้วย

คำสำคัญ อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการไทย พนักงานอัยการสากล

Independent Study title: The Power and Function Prosecutor

Author: Mr. Kornphisit Choosri; **ID:** 2564002430; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Sujintana Chumwisut, Associate Professor;

Academic year: 2015

Abstract

Objectives of Study: Thailand nowadays is confronted with many difficulties from the belated criminal procedure and the lack of efficiency in taking evidences in order to bring the wrongdoer to justice. One of many reasons might be caused by the unsuitable duties and roles given to all personnel in judicial administration, especially those in the Public Prosecution Organization which have extremely significant role in the criminal procedure. Consequently, this Independent Study shall be the comparative study of the Public Prosecution Organization's structure in Thailand and in international states in the matter of duty and role in the criminal procedure and others.

Methodology of Study: This Independent Study was carried under the scope of the duty and role of Thai Public Prosecution Organization which is necessarily studied by comparing to other states' public prosecution system and United Nation guidelines on the role of prosecutors in order to illustrate the differences, advantages and disadvantages, including the reasons of using the system. For that matter, France and Germany, whereas England and the United States of America were chosen among other Civil Law and Common Law system states to be the subjects of this study.

From the results of the study, the writer found that the public prosecutor in the foreign countries is capable of performing his duty independently and is not under any influences which rendered him the effective discharge. Thai public prosecutor although designated to be freely by the theory, in practice he still is intervened by the external factor which resulted in bad effects to the process of judgment. The Criminal Procedure Code and the Public Prosecution Organization and Public Prosecutors Act in the imperfect parts shall be revised, such as the public prosecutor's authority to investigate which is limited only to the administrative officials and the inquiry officials. Moreover, there shall be the provisions clearly legislated or supported to exercise the discretionary power of the public prosecutor to issue a prosecution order or a non-prosecution order in order to assure the justice to the people.

Keywords: The Power and Function Prosecutor, Thai public prosecution, International public prosecution

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้คงมีอาจสำเร็จล่วงไปได้ด้วยดีหากปราศจากความอนุเคราะห์จากบุคคลต่างๆ ที่ได้ให้ความเมตตา อบรม สั่งสอน และชี้แนะ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการสืบค้นข้อมูลที่สำคัญซึ่งเป็นประโยชน์และมีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาของผู้ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านรองศาสตราจารย์สุจินตนา ชุมวิสูตร ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตลอดจนได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แนะข้อบกพร่องต่างๆ รวมถึงตรวจทานแก้ไขรายงานการวิจัยของผู้ศึกษาจนสำเร็จบริบูรณ์ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ปริญญาโทคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกๆ ท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ศึกษาในการเรียนร่วมกันตลอดหลักสูตร และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หอสมุดปริทัศน์พนมยงค์ หอสมุดสัญญาธรรมศักดิ์ หอสมุดกรมบังคับคดี ที่ได้ช่วยเหลือสืบหาข้อมูล และอำนวยความสะดวกในการยืมหนังสือของผู้ศึกษา

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ บิดา มารดา และครอบครัวของผู้ศึกษา ที่ได้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และส่งเสริมในด้านกำลังใจและการศึกษาแก่ผู้ศึกษาอย่างเต็มที่ตลอดมาทำให้ผู้ศึกษาสำเร็จมาจนถึงขณะนี้

ท้ายสุดนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยการศึกษาค้นคว้าอิสระของผู้ศึกษาฉบับนี้ จะพอมีประโยชน์แก่ผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้ศึกษาขอยกความดีให้กับทุกๆ ท่านที่กล่าวมาทั้งหมด หากมีความบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขออนอภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

กรพิถิชฐ ชูศรี

มกราคม 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขตการศึกษา	2
วิธีดำเนินการศึกษา	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการในประเทศไทย และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา	4
1. ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทย	4
1.1 โครงสร้างองค์กรอัยการ ในประเทศไทย	12
1.1.1 ลักษณะขององค์กรอัยการ	12
1.1.2 การจัดโครงสร้างขององค์กรอัยการ	18
1.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย	21
1.2.1 การดำเนินคดีอาญาในชั้นสืบสวนสอบสวน	21
1.2.2 การใช้มาตรการบังคับและการควบคุมการใช้มาตรการบังคับ ขององค์กรอัยการ	23
1.2.3 การดำเนินคดีในชั้นสั่งฟ้อง	27
1.2.4 การดำเนินคดีในชั้นบังคับคดี	33
2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา	33
2.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา	33
2.1.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)	33
2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)	34

สารบัญ (ต่อ)

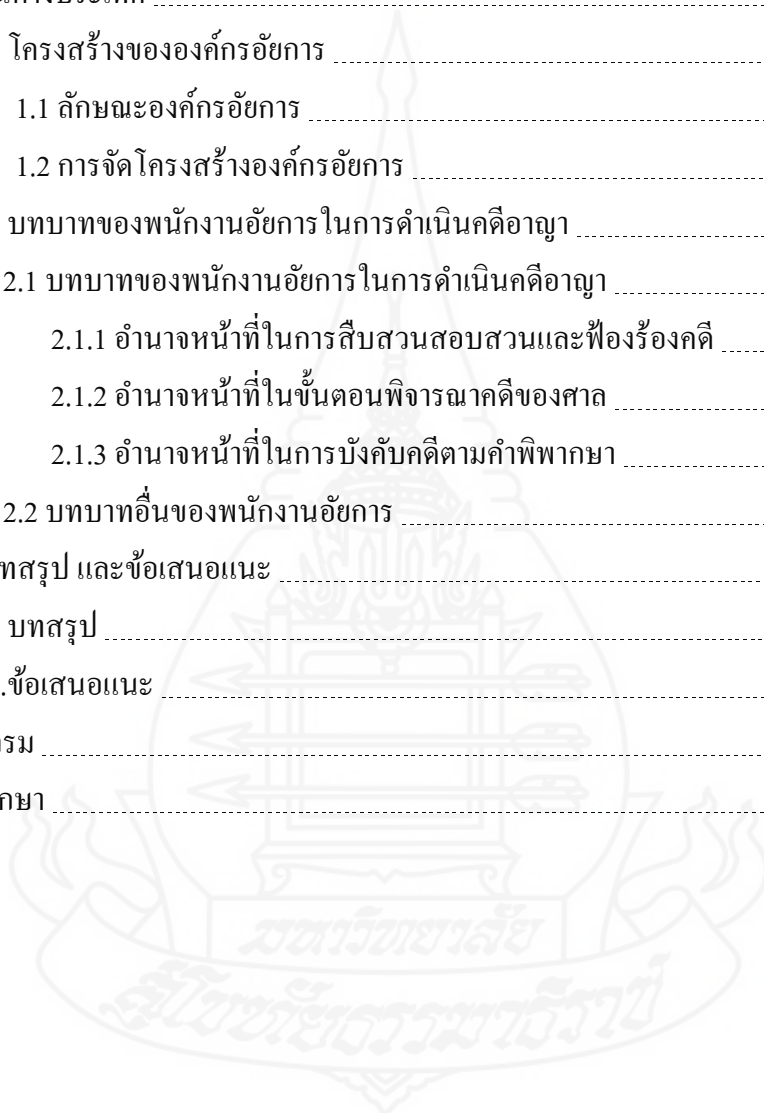
	หน้า
2.2 ลักษณะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย	37
2.2.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง	37
2.2.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นประทับฟ้อง	37
2.2.3 การดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณา	38
2.2.4 การดำเนินคดีชั้นบังคับคดี	38
2.3 การกิจของพนักงานอัยการในด้านต่างๆ	39
2.3.1 งานอำนวยความสะดวก	39
2.3.2 งานด้านคดีอาญาระหว่างประเทศ	40
2.3.3 งานด้านรักษาผลประโยชน์ของรัฐ	41
2.3.4 งานด้านคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน	42
2.3.5 งานตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง	42
2.3.6 งานพิเศษ	42
บทที่ 3 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ และความรู้ทั่วไป	
เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา	44
1. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศและความรู้ทั่วไป	
เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา	44
1.1. องค์การสหประชาชาติ	44
1.1.1 หลักประกันเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ	45
1.1.2 หน้าที่ทางวิชาชีพ	46
1.2. ประเทศกลุ่ม civil law	49
1.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	49
1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	49
2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	51
3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	53
4) บทบาทของพนักงานอัยการในทางแพ่งและในด้านอื่นๆ	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	56
1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	56
2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	57
3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	58
(1) ชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง	58
(2) การดำเนินคดีชั้นพิจารณาคดีในศาล	60
1.3. ประเทศกลุ่ม common law	61
1.3.1 ประเทศอังกฤษ	61
1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ	61
2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในประเทศอังกฤษ	62
3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ ..	66
(1) การดำเนินคดีชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง	66
(2) การดำเนินคดีชั้นตั้งฟ้อง	67
ก. อำนาจในการตัดสินใจดำเนินคดีอาญา (decision to prosecute) ..	67
ข. หลักการตั้งคดี	67
1.3.2 สหรัฐอเมริกา	69
1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา	69
2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสหรัฐอเมริกา	69
(1) ระดับรัฐบาลกลาง	69
(2) ระดับมลรัฐ	70
(3) ระดับท้องถิ่น	71
3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา ..	71
(1) การดำเนินคดีชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง	71

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในต่างประเทศ	74
1. โครงสร้างขององค์กรอัยการ	74
1.1 ลักษณะองค์กรอัยการ	74
1.2 การจัดโครงสร้างองค์กรอัยการ	76
2. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา	78
2.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา	78
2.1.1 อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดี	78
2.1.2 อำนาจหน้าที่ในขั้นตอนพิจารณาคดีของศาล	83
2.1.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา	84
2.2 บทบาทอื่นของพนักงานอัยการ	85
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	89
1. บทสรุป	89
2. ข้อเสนอแนะ	91
บรรณานุกรม	95
ประวัติผู้ศึกษา	99



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ในการนำสืบพยานหลักฐาน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหานั้นเกิดขึ้นจากการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีความเหมาะสม จึงทำให้บางองค์กรมีภาระหน้าที่ที่มากจนเกินไปจึงอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และในขณะที่บางองค์กรกลับมีภาระหน้าที่ที่น้อยจนเกินไป จึงอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมขาดประสิทธิภาพหรือมีความไม่เหมาะสมในประการอื่นๆ ซึ่งความไม่เหมาะสมนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินคดีอาญาและบทบาทโดยทั่วไปของพนักงานอัยการ จึงส่งผลโดยตรงต่อการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ในการศึกษาทฤษฎีหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ด้วยมุมมองของผู้ที่ศึกษาทฤษฎีหมายย่อมต้องคำนึงถึงแง่มุมในทางวิชาการและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอันดับแรก แต่อย่างไรก็ตามการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการก็ย่อมหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะหยิบยกเอาข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบันมาถกเถียงควบคู่กันไปด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ไม่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความล่าช้าของการดำเนินคดี ในชั้นพนักงานอัยการจนทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อองค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบัน ดังนั้น นอกจากจะทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจหลักการพื้นฐานของระบบการดำเนินคดีอาญาแบบต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ ค้นหาระบบอัยการที่มีความเป็นสากล ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าในแต่ละประเทศนั้นได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรอัยการในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ดีนานาประเทศมีลักษณะร่วมกันอย่างหนึ่งคือภารกิจของอัยการ

ยังคงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น โดยหลักแล้วพนักงานอัยการจะมีบทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และในชั้นการบังคับคดีตามคำพิพากษา ดังที่จะได้ปรากฏรายละเอียดในส่วนของการศึกษาต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มุ่งศึกษาถึงระบบขององค์กรอัยการ และบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการของประเทศไทย กับระบบอัยการของต่างประเทศ ในเชิงเปรียบเทียบควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เห็นว่าระบบอัยการของแต่ละประเทศใช้กันซึ่งมีความแตกต่างกันไปนั้นมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไรหรือไม่ และด้วยเหตุใดประเทศเหล่านั้นจึงเลือกใช้ระบบอัยการในรูปแบบดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบอัยการของประเทศไทยกับระบบอัยการของต่างประเทศ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายปลายทางในการพัฒนาปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ลักษณะทั่วไป หลักเกณฑ์ รวมถึงทฤษฎีทางกฎหมายในเรื่องรูปแบบ อำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการพิจารณาทางอาญาทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศ และในระบบกฎหมายไทย

2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาพร้อมทั้งความสำคัญของปัญหาเรื่องระบบอัยการไทยรวมทั้งความสำคัญของปัญหาในการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการด้านต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และผลกระทบด้านต่างๆ

2.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และรูปแบบของระบบอัยการของประเทศไทย กับระบบอัยการของต่างประเทศ

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

3. ขอบเขตการศึกษา

การค้นคว้าอิสระนี้ ได้ศึกษาระบบอัยการสากลเพื่อมาเปรียบเทียบกับระบบอัยการไทย ทั้งในเรื่องโครงสร้างขององค์กรอัยการและบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและบทบาทหน้าที่อื่นๆ โดยทางผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหลักกฎหมายของประเทศไทย และหลักกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือก

ศึกษากลุ่มประเทศซีวิลลอว์ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ คือ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากทั้งสี่ประเทศนี้เป็นประเทศที่มีความเป็นมา และพัฒนาการด้านกฎหมายมาเป็นเวลานาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษารวมไปถึงแนวทางขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วย

4. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาค้นคว้าอิสระซึ่งจะใช้การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากหลักกฎหมาย ความเห็นของนักนิติศาสตร์ ตำราวิชาการ และบทความทั้งของไทยและต่างประเทศเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ แล้วจะนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบอัยการของประเทศไทย และระบบอัยการสากล

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดลักษณะทั่วไป ทฤษฎี หลักเกณฑ์ ของระบบอัยการในกฎหมายต่างประเทศ
- 5.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทำให้เกิดความเข้าใจแนวความคิด ทฤษฎีหลักเกณฑ์ของระบบอัยการของประเทศไทยอย่างชัดเจน
- 5.3 ทำให้ทราบถึงข้อแตกต่างระหว่างระบบอัยการของประเทศไทย กับระบบอัยการของต่างประเทศ
- 5.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในประเทศไทย และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

การศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ ของพนักงานอัยการของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น นอกจากจะต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบการดำเนินคดีอาญาแล้ว จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความเป็นมาของการดำเนินคดีอาญา และองค์กรอัยการในเบื้องต้น เพื่อทำความเข้าใจระบบอัยการของประเทศไทยในปัจจุบันได้ง่าย และชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงการทำความเข้าใจหลักการพื้นฐานของระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในรูปแบบต่างๆ ด้วย

1. ความเป็นมา และอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยแต่เดิมใช้ระบบไต่สวนซึ่งผู้ไต่สวนจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเอง ตั้งแต่ในสมัยสุโขทัยเป็นยุคสมัยที่ยังไม่มีความซับซ้อนทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ เมื่อประชาชนคนใดต้องการความยุติธรรมสามารถนำเรื่องไปเล่าแก่พ่อขุนซึ่งเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองให้ยังความยุติธรรมมาให้ตนดังข้อความตอนหนึ่งว่า

“ไพร่ฟ้าลูกขุนพิแลผิแผกแสกว้างกัน สวนดูแท้แล้วจึงแล่งความ แก่ข้าด้วยชื่อ บ่อเข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน”¹

“ในปากประค้อมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลาง บ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไร่ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมื่อได้ยิน เรียกเมื่อ ถามสวนความแก่มันด้วยชื่อไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”

¹ หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าลูกขุนพิแลผิแผกแสกว้างกัน สวนดูแท้แล้วจึงแล่งความ แก่ข้าด้วยชื่อ บ่อเข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน” สืบค้น 19 สิงหาคม 2559 จาก <https://sites.google.com/site/tikkylpn5/naeana-hnwy-ngan/prawati>

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา การชำระคดียังมีลักษณะเป็นการให้ออกชนผู้ได้รับความเสียหาย ในคดีอาญาเป็นโจทก์ ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองอำนาจชำระความสูงสุดอยู่ที่พระเจ้าแผ่นดิน และมีการตั้งตำแหน่งยกกระบัตรขึ้นให้ทำหน้าที่สอดส่องอรรถคดีความหัวเมือง และสอดส่องดีร้ายของเจ้าเมืองและกรมการเมืองด้วย ซึ่งตำแหน่งยกกระบัตรได้กลายเป็นตำแหน่งที่สำคัญตำแหน่งหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการประกาศใช้ “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งนับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนซึ่งจะนำคดีไปฟ้องต่อศาล ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้มีการแบ่งแยกคดีออกเป็น “คดีอาญา” และ “คดีแพ่ง” อย่างชัดเจนกล่าวคือ คดีทั้งสองประเภทต้องชำระที่ลูกขุนในศาลหลวงเหมือนกัน โดยใช้วิธีพิจารณาคดียังปะปนกันเพราะการฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาก็มีวัตถุประสงค์ให้มีการลงโทษจำเลยคล้ายกัน หากโจทก์เองแพ้ความในคดีแพ่งก็จะถูกลงโทษด้วย

เมื่อประเทศไทยได้ติดต่อการค้าขายเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศมากขึ้น ทั้งประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต่างเข้ามามีอิทธิพลทางการเมือง การค้า และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการศาล และกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทย ยังใช้กฎหมายตราสามดวง ซึ่งล้าสมัย ประเทศไทย จึงถูกบีบบังคับจากทั้ง ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส อย่างหนัก โดยหาเหตุต่างๆ นานา เพื่อจะใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ายึดครองดังเช่นที่ใช้กับประเทศอื่นๆ มาแล้ว แต่ประเทศไทยก็ได้พยายามใช้นโยบายผ่อนหนัก ผ่อนเบาและอดกลั้นอย่างถึงที่สุด ดังจะเห็นได้จากเมื่อปี ค.ศ. 1855 รัชกาลที่ 4 ทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับประเทศอังกฤษ ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบอย่างยิ่ง กล่าวคือ ต้องยอมรับว่าคนอังกฤษมี “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต”เหนือดินแดนประเทศไทย โดยคนอังกฤษหรือคนในบังคับของประเทศอังกฤษ เมื่อกระทำผิดไม่ต้องขึ้นศาลประเทศไทย แต่ขึ้นศาลกงสุลแทน นับว่าเป็นการเสียอำนาจอธิปไตยทางศาลของประเทศไทย ประเทศไทยจึงมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศ เพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตดังกล่าว ในสมัยนั้นคนไทยนิยมไปเรียนที่ประเทศอังกฤษ และประเทศไทยก็ใช้กฎหมายประเทศอังกฤษอยู่ในศาลประเทศไทย ส่งผลให้หลักกฎหมายอังกฤษ มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งประเทศอังกฤษมีมุมมองไปในทางไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและประเทศอังกฤษยังฝักใฝ่เสรีภาพส่วนบุคคลค่อนข้างสูง ทำให้ประเทศอังกฤษไม่มีระบบการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ แต่คณะร่างกฎหมายของประเทศไทยเห็นว่ารูปแบบการดำเนินคดีแบบภาคพื้นยุโรป สอดคล้องกับระบบการดำเนินคดีของประเทศไทย มากกว่าจึงหาทางรวบรวมกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแอฟริกาใต้ ซึ่งร่างมาด้วยการ

ผสมผสานวิธีพิจารณาความของประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศไทย

เดิมการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ยังไม่มีพนักงานอัยการ การฟ้องคดีอาญาเป็นหน้าที่ของราษฎรผู้เป็นโจทก์ จะต้องฟ้องเองตลอดจนจัดการสืบสวนหาพยานเองทั้งสิ้น เว้นไว้แต่ในความโจรหรือคดีอาญาโจรกรรมบางราย ศาลกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ชำระชั่งใช้เสียเอง โดยไม่ต้องมีโจทก์และไม่มีทนายจำเลยแก่ต่าง เท่ากับว่าศาลในกระทรวงนั้นๆ เป็นทั้งโจทก์และเป็นผู้ชำระความเอง ทั้งนี้ โดยถือว่าเป็นการปราบปรามโจรผู้ร้ายไปในตัว วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีในประเทศตามแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานีและยังใช้ต่อมาในกรุงรัตนโกสินทร์ จนในปี ร.ศ. 110 มีการตั้งกระทรวงยุติธรรม เป็นวิธีที่เอาแบบอินเดียมาผสมกับแบบประเทศไทย คือใช้บุคคล 2 จำพวก เป็นตุลาการพวกหนึ่ง เป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญวิชานิติศาสตร์เรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลหลวงมี 12 คน อีกพวกหนึ่งหัวหน้าเป็นพระมหाराชครูปุโรหิตคนหนึ่ง พระมหाराชครูมหิธรคนหนึ่ง ถือศักดิ์นาเท่าเจ้าพระยา หน้าที่ของลูกขุน ณ ศาลหลวงสำหรับชี้บทกฎหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่างอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นคนไทย ถ้าใครจะฟ้องความจะเขียนเป็นหนังสือฟ้องไม่ได้ ต้องไปร้องต่อเจ้าศาลว่าประสงค์จะฟ้องความเช่นนั้นๆ เจ้าศาลจดถ้อยคำลงเป็นหนังสือแล้วมอบให้พนักงานประทับฟ้องนำขึ้นปรึกษาลูกขุน ณ ศาลหลวง ว่าเป็นฟ้องต้องตามกฎหมายควรรับพิจารณาหรือไม่ ถ้าลูกขุนเห็นว่าควรรับ พนักงาน ประทับฟ้อง ก็หาหรือลูกขุนอีกชั้นหนึ่งว่าเป็นกระทรวงศาลใดที่จะพิจารณาแล้วส่งฟ้องกับตัวโจทก์ไปยังศาลนั้น ตุลาการศาลนั้นหมายเรียกตัวจำเลยมา ถามคำถามให้การแล้วส่งคำให้การไปปรึกษาลูกขุนให้ชี้ 2 สถาน คือว่าข้อใดรับกันในสำนวนและข้อใดจะต้องสืบพยาน ตุลาการจึงไปสืบพยานตามคำลูกขุน ครั้นสืบเสร็จแล้วก็ส่งสำนวนไปยังลูกขุนๆ ชี้ขาดว่าฝ่ายไหนแพคดี เพราะเหตุใดตุลาการก็นำคำพิพากษาไปส่งผู้ปรับ ผู้ปรับวางโทษว่าควรปรับ โทษเช่นนั้นๆ ส่งให้ตุลาการไปบังคับ

โดยความหมายของ คำว่า “อัยการ” ได้ปรากฏพบตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในกฎหมายมณฑลราชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถตราไว้เมื่อวันเสาร์ เดือนห้า ขึ้นหกค่ำ จุลศักราช 720 (พ.ศ. 1901) ว่า “..จึงต้องพระราชอาญาอัยการ ทหาร พ่อเรือน ชายหญิงสมณพราหมณ์จารย์..” ศัพท์ครั้งแรกที่พบเขียนว่า “อัยการ” แต่ต่อมามีการเขียนแตกต่างกันออกไปจนกระทั่งมาคงอยู่ในรูปศัพท์ “อัยการ” ในปัจจุบัน เช่น ในคำพระราชปรารภในกฎหมายตราสามดวงและข้อความในลักษณะพระธรรมนูญใช้คำว่า “พระไอยการ” พิจารณาตามรูปศัพท์ของคำว่า “อัยการ” จะเห็นได้จากปทานุกรมกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2470 ว่า การเขียนในสมัยนั้นได้ใช้ตัวอักษรว่า “อัยการ” คือมีตัว อักษร “ย” เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งตัว ซึ่ง พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

ทรงอธิบายว่าการที่เขียน “อัยการ” ก็เพี้ยนเขียนขึ้นเมื่อออกปทานุกรมฉบับนี้เองแต่ก่อนไม่เคยเห็นเขียนเช่นนั้น ครั้นต่อมาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ได้กลับใช้คำว่า “อัยการ” เมื่อยกศัพท์ว่า “อ” หรือ “อัย” ซึ่งเป็นคำบาลี แปลว่า “ผู้เป็นเจ้านาย ผู้เป็นใหญ่” คำว่า “การ” คืองานหรือหน้าที่ฉะนั้นคำว่า “อัยการ” ตามความหมายของการแยกศัพท์ ก็คืองานของผู้เป็นเจ้านายหรืองานของผู้เป็นใหญ่ แต่ความหมายในพจนานุกรมหรือพจนานุกรมได้คิดแยกออกไป คือหมายความว่า ชื่อกรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ฟ้องความแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ในกรมนั้น

เรื่องประวัติของอัยการนี้ พลตรี สุข เปรุนาวิน เนติบัณฑิต อดีตอัยการ และหลวงอรธ ไกวัลทิวดี อดีตรองอธิบดีกรมอัยการ ได้เรียงเรียง “ระบอบอัยการ” ลงพิมพ์ในหนังสือบทบัณฑิตย กล่าวความถึงประวัติของอัยการในประเทศไทยว่า “อัยการ” ในปัจจุบันนี้ แต่เดิมมาถือว่าเป็นองค์การส่วนหนึ่งของกิจการยุติธรรมแต่โบราณกาลมิได้เรียกว่า “อัยการ” คำว่าอัยการเพี้ยนมาเรียกใช้สำหรับผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว คำว่า “อัยการ” ได้ถูกเรียกขานในพระราชบัญญัติบ้างในกฎกระทรวงบ้างว่า เจ้าพนักงานอัยการ หรือเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายมาตั้งแต่ ร.ศ.111 ตลอดมาจน ร.ศ.114 เมื่อได้มีกฎหมายพระธรรมนูญศาลหัวเมืองบัญญัติถึงการแต่งตั้งอัยการในหัวเมือง จึงได้มีการเรียกอัยการว่า พนักงานอัยการ

คำว่า พนักงานอัยการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง (กฏ) ชื่อสำนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเรียกว่าสำนักงานอัยการสูงสุด เดิมเรียกว่ากรมอัยการ ถ้าหมายถึงเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดินเพื่ออำนวยความยุติธรรมรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เรียกว่า พนักงานอัยการหรือข้าราชการอัยการเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้โบราณเรียกว่า พนักงานรักษาพระอัยการ ยกกระบัตร์หรือยกบัตร์

การดำเนินคดีอาญาในสมัยเดิมมีความเป็นมาเช่นนี้จนถึงปี ร.ศ.110 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นให้รวม ศาลยุติธรรมที่แยกย้ายสังกัดอยู่ตามกรมและกระทรวง เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา และกรมต่างๆ เข้ามารวมอยู่สังกัดเดียวกันในกระทรวงยุติธรรม และในปี ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) จัดให้มีเจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของแผ่นดิน จึงได้เริ่มมีพนักงานอัยการ ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย การดำเนินคดีก่อนที่มีอัยการเข้ามาเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของแผ่นดิน ได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โดยได้มีการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรมในหลายด้าน จนกระทั่ง

ใน ร.ศ.112 (พ.ศ.2436) มีการจัดตั้งองค์กรอัยการ เป็นกรมอัยการขึ้น เพื่อทำหน้าที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมควบคู่กันกับศาลยุติธรรม

ต่อมา เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้น กรมอัยการมีทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินแต่ก็ยังไม่มีการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งปรากฏหลักฐานการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการครั้งแรกกรณี พระยาสิทธิราชเดโชชัยต้องหว่าเหมียนดินนายโตตาย พนักงานอัยการอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอัยการ สังกัดกระทรวงยุติธรรม จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 จึงโอนไปสังกัดกระทรวงมหาดประเทศไทย การที่สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดประเทศไทยได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แยกกรมอัยการออกจาก กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น

โดยในครั้งนี้มีอัยการแบ่งออกเป็น 4 ประเภทดังนี้

1) พนักงานอัยการสังกัดกรมอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญาที่เกินอำนาจศาลไปริสภาพิจารณาพิพากษาตามที่พลตระเวนหรือราษฎรเป็นผู้กล่าวหาในกรุงเทพฯ โดยพนักงานอัยการนั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลอาญาซึ่งจะเป็นศาลกลตศาลหรือศาลไทยแล้วแต่สัญชาติบังคับของจำเลย

2) พนักงานอัยการประจำกระทรวงและกรมต่างๆ พนักงานอัยการประเภทนี้อยู่ในกรุงเทพฯ และมีอำนาจดำเนินคดีตามที่กระทรวงหรือกรมสังกัดของตนกล่าวโทษเช่นพนักงานอัยการที่ดำเนินคดีเกี่ยวกับสรรพากรอยู่ในสังกัดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเรียกว่า อัยการสรรพากร มีอำนาจดำเนินคดีเฉพาะที่เกี่ยวกับสุราและฝิ่น

3) พนักงานอัยการประจำกรมพระนครบาล ระบบการบริหารราชการ แบบ เวียง วัง คลัง นา ยังคงมีอยู่จนถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งพลตระเวนหรือ “ตำรวจ” ขึ้นทำหน้าที่ตรวจปราบปรามอาชญากรรมในกรุงเทพฯ พลตระเวนนี้ในภายหลังได้มีการก่อตั้งขึ้นเรียกว่า กรมตำรวจพระนครบาล และในส่วนที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ นี้ก็มีกระทรวงพระนคร ดูแลความเรียบร้อยและมีอัยการประจำอยู่เรียกว่าอัยการประจำกรมพระนครบาล อัยการประจำกรมพระนครบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลได้ส่วนในตำบลที่อยู่ในกรุงเทพฯแต่เป็นตำบลชั้นนอกซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำตำบลนั้นส่งเรื่องมา

ให้ตรวพิจารณาเมื่อศาลไต่สวนเห็นแล้วว่าคดีมีมูลและจะต้องฟ้องยังศาลอาญาหรือศาลกงสุลก็จะส่งพยานหลักฐานไปยังกรมอัยการต่อไป

4) อัยการในต่างจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 แต่ไม่ได้ระบุว่าให้สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด จนในปี ร.ศ. 116 จึงมีการตราข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยลักษณะปกครองหัวเมืองขึ้นเพื่อให้มีอัยการตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ในทุกหัวเมืองมณฑล มีฐานะเป็นตำแหน่งกรมการเมือง มีอำนาจหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่ไต่สวนหาพยานหลักฐาน เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามโจนผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราให้การเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีของตนและเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญากระทรวงมหาดไทย จึงเห็นได้ว่า อัยการในหัวเมืองมีอำนาจหน้าที่และเขตท้องที่กว้างกว่าอัยการในสังกัดกรมอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะคดีอาญาในกรุงเทพฯ

อำนาจหน้าที่ของอัยการหัวเมืองตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองขึ้นดังกล่าวนี้จะพึงเห็นได้ว่า มีลักษณะกว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานกรมอัยการในกรุงเทพฯ เป็นอันมาก อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานกรมอัยการในกรุงเทพฯ นั้นนอกจากจะมีอำนาจฟ้องความอาญามหันตโทษในศาลโปริสภา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลโปริสภา ร.ศ. 111 ข้อ 8 หรือฟ้องความอาญามีโทษหลวงตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มาตรา 7 แล้ว ในปี ร.ศ. 111 นั้นเอง อำนาจการฟ้องคดีอาญาเล็กน้อย ในศาลโปริสภาก็ยังเป็นหน้าที่ของตำรวจอยู่ (ดูพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาล โปริสภา ร.ศ. 111 ข้อ 4) อำนาจการฟ้องและดำเนินคดีอาญาในศาลโปริสภาซึ่งอยู่ในหน้าที่ตำรวจพึงจะ โอนมาอยู่ในอำนาจของอัยการเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 แล้ว

ข้อแตกต่างอันสำคัญประการหนึ่ง ระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อัยการหัวเมืองกับเจ้าพนักงานกรมอัยการในกรุงเทพฯ ก็คือการไต่สวนคดีอาญาซึ่งอัยการหัวเมืองมีอำนาจกระทำได้ แต่เจ้าพนักงานกรมอัยการในกรุงเทพฯ ไม่มีอำนาจจะกระทำการไต่สวน การไต่สวนคดีอาญาในกรุงเทพฯ คงเป็นหน้าที่ของตำรวจ หรือที่เรียกว่าโปริส หรือเจ้าพนักงานกองตระเวน ความแตกต่างในเรื่องอำนาจการไต่สวนคดีอาญาเช่นนี้นี้คงมีอยู่ตลอด ถึงปี ร.ศ. 127 เมื่อพระธรรมนูญศาลยุติธรรมประกาศใช้ พนักงานอัยการหัวเมือง ไม่ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ไต่สวนคดีอาญาอย่างแต่ก่อน ตำแหน่งอัยการหัวเมือง ที่เรียกว่า “ยกกระบัตร” นี้มีเนื้อหาสาระแตกต่างจากยกกระบัตรสมัยเดิมโดยสิ้นเชิง เพราะแทนที่จะตั้งโดยเสนาบดีวังหรือเสนาบดียุติธรรมตามแบบเดิมกลับตั้งโดยเสนาบดีมหาดไทย และแทนที่จะตั้งให้เป็นตำรวจแห่งคอยสอดส่องคูฝัดและชอบของผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองกลับเป็นตำแหน่งต้องปฏิบัติตามอนุมัติของผู้ว่าราชการเมืองนอกจากนั้น แทนที่จะต้องเป็นตำแหน่งคอยสอดส่องอรรถคดีความและบริหารความยุติธรรมหัวเมืองตามแบบ

สมัยก่อนกลับเป็นตำแหน่งได้สวนสืบจับโจรผู้ร้าย และฟ้องและว่าความแผ่นดินภายใต้คำสั่งและอนุญาตของผู้ว่าราชการเมือง

จากการแบ่งประเภทอัยการทั้งสี่ข้างต้น ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินงานหลายประการ จึงเกิดแนวความคิดที่จะนำอัยการทั้งสี่ประเภทมารวมอยู่ในสังกัดเดียวกัน โดยในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2485 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมอัยการหัวเมืองเข้ากับอัยการกรุงเทพ เปลี่ยนตำแหน่งอัยการหัวเมืองที่เรียกว่า ยกกระบัตรมณฑล และยกกระบัตรเมืองเป็นอัยการมณฑล และอัยการเมือง ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 เป็นต้นมา เนื่องจากแต่เดิมอัยการในหัวเมืองเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย การนำมารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามคดีขึ้นจึงได้มีการโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดในกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2478 ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กำหนดให้การฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของอัยการฝ่ายเดียว ตำรวจ นครบาลจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอีกต่อไป ยกเลิกศาลไปริสภา และในปีเดียวกันได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยได้รวบรวมวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่างๆ ให้มาอยู่รวมกันในที่เดียวกันในลักษณะ “ประมวล (Code)” อัยการถูกจำกัดอำนาจการฟ้องคดีลงโดยอัยการจะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อได้มีการสอบสวนมาก่อน และอัยการจะสอบสวนคดีเองเหมือนแต่ก่อนไม่ได้อีกแล้ว พร้อมกันนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2478 กำหนดหน้าที่ของอัยการไว้อย่างชัดเจน ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2498 โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 ใช้บังคับแทน จนถึงปี พ.ศ. 2553 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้แยกองค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อครั้งองค์กรอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้น อัยการและตุลาการสามารถโยกย้ายและสลับปรับเปลี่ยนตำแหน่งและหน้าที่กันได้ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2478 เมื่อได้มีการโอนองค์กรอัยการไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำให้ฐานะของอัยการเป็นข้าราชการพลเรือนเหมือนกับข้าราชการในกรมอื่นๆ ที่สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ขึ้นเพื่อแยกอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนอื่นอย่างเด็ดขาด โดยมีเหตุผลว่าอัยการเป็นทนายแผ่นดิน มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนไว้มากมายจึงต้องใช้บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถเทียบเท่าตุลาการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการต้องเป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง จนได้มีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ.2521 มาบังคับใช้แทนจนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและให้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาก้าวผ่านการดำเนินคดี ซึ่งจะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมด้วย คຸ້ມກອງສີຫີລະແລະເສືຳກຳພາຂອງປະຊາຊົນແລະຜົນປະໂຫຍັນຂອງຣຸໄສໄດ້ ນອກຈາກນີ້ຍັງໄດ້ປ່ຽນຊື່ອົງປະຕິບັດກອງອັດຕະໂນ ແລະຮອງອົງປະຕິບັດ ອັດຕະໂນ ເປັນອັດຕະໂນສູງສຸດ ແລະຮອງອັດຕະໂນສູງສຸດ ທັງນີ້ເນື່ອງຈາກໄດ້ຍຸດສະໜາອົງປະຕິບັດຈາກຜູ້ບໍລິຫານ ຮັດຕະໂນ ສັງຄັດໃນຮອງອັດຕະໂນສູງສຸດເປັນຜູ້ບໍລິຫານອົງປະຕິບັດ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้แยกองค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 255 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการและอิทธิพลอื่นใด โดยบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งเป็นจุดยึดโยงกับอำนาจของประชาชนเนื่องจากพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และยังมีกฎหมายอีกจำนวนหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดเพิ่มมากขึ้น เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 68 บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุด การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดอำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และระบบงานอัยการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

1.1 โครงสร้างขององค์กรอัยการประเทศไทย

1.1.1 ลักษณะขององค์กรอัยการ

ภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกมาเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการไว้อย่างถี่ถ้วน อีกทั้งวางระเบียบการแต่งตั้งและจัดระเบียบการบังคับบัญชาของพนักงานอัยการ การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหลายประการ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หมายความว่า อัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดี ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองมาบีบบังคับในการตัดสินใจที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใด เรียกว่ามีความเป็นอิสระในทางเนื้อหา² อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระในทางส่วนตัวด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำเอาระบบคณะกรรมการอัยการจากต่างประเทศมาใช้ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ หมายความว่า ศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดหรือคัดค้านเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ³

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ส่วนการทำหน้าที่พนักงานอัยการชั้นรองลงมาถือเป็นการกระทำในนามหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการดำเนินคดีได้ทุกศาลทั่วประเทศหรือจะสั่งให้พนักงานอัยการท้องที่หนึ่งไปช่วยพนักงานอัยการในอีกท้องที่หนึ่งเป็นการชั่วคราวหรือเฉพาะเรื่องก็ได้ อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังได้กำหนดให้อำนาจสูงสุดในการชี้ขาดคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในบางกรณีเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด เช่น คำสั่งฟ้องในคดีวิสามัญฆาตกรรม อำนาจสั่งคดีของอัยการสูงสุดเป็นอำนาจเด็ดขาดเสมอ ไม่มีผู้ใดจะโต้แย้งได้

² ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง (2554) “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า.42

³ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง “เรื่องเดียวกัน” หน้า 42-43

3) องค์กรอัยการมีการปกครองแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ทำให้พนักงานอัยการที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาสูงกว่าสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขความเห็นในทางคดีของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

4) องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกกันได้ การกระทำของอัยการทุกคนที่กระทำต่อภายนอก เช่น การฟ้องคดี การแจ้งคำสั่งต่างๆ ถือว่าเป็นการกระทำในนามขององค์กรอัยการ เพราะถือว่าเป็นการกระทำของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการทำแทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจเว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ⁴

ในการปฏิบัติหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในนามองค์กรอัยการสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ การทำในฐานะองค์กรอัยการสูงสุด เช่น การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง การเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ในคดีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร เป็นต้น และการกระทำในฐานะองค์กรพนักงานประจำศาล เช่น การทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือสอบสวนเพิ่มเติม การทำหน้าที่นำพยานเข้าสืบในศาล เป็นต้น

องค์กรอัยการมีหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม เป็นหลักการที่คุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกลงโทษจากรัฐเว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การลงโทษบุคคลจึงมิได้ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองซึ่งไม่มีความแน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ และไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ทุกคนย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน เป็นหลักเรื่องความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้องค์กรอัยการดำเนินการตามหลักนิติธรรมจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายที่มีอยู่และวางตัวเป็นกลาง โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำหรือต้องไม่ถูกปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจไม่จำกัดและใช้อำนาจตามอำเภอใจและต้องไม่เข้าไปก้าวล่วงสิทธิของบุคคลตามอำเภอใจ

แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาระบบความยุติธรรมนั้น จะได้ศึกษาถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ระหว่างการพยายามคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับความพยายามในการควบคุมอาชญากรรมให้อยู่ในปริมาณน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้แนวความคิดดังกล่าว ศาสตราจารย์ เฮอร์เบิร์ต แพกเกอร์ (Herbert Packer) ได้แยกแบบของทฤษฎีว่าด้วยการให้ความยุติธรรมทางอาญาออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ ทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมอาชญากรรม (Crime control model) และทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due process model) โดยทฤษฎีทั้งสองรูปแบบนี้มีความแตกต่างกันในแนวความคิด และมีความขัดแย้งในคุณค่าของตัวเอง แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามแนวความคิดทั้งสองนี้ยังไม่เป็นที่ยุติหรือปราศจากข้อโต้แย้ง ทั้งนี้การใช้อำนาจรัฐต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิเสรีภาพ

⁴ ปิยะฉัตร พังสุวรรณดำรง “เรื่องเดียวกัน” หน้า 43

ของบุคคล และสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ก็มิอาจถูกล่วงละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามอำเภอใจโดยจะ
ได้พิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime control model)

ทฤษฎีนี้เป็นรูปแบบที่เน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยมุ่งเน้นควบคุม ระวังและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรรมมาลงโทษได้ตามกฎหมายนั้น ย่อมเป็นการกระทบ กระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริต ถ้าหากว่ากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แล้ว ความไม่นำพา และไม่เคารพต่อกฎหมายก็จะเพิ่มมากขึ้นพลเมืองที่เคารพกฎหมายจะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม สิทธิของสุจริตชนจะถูกถูกรุกฉ้อและผลประโยชน์จะถูกล่วงละเมิดเสีถียรภาพในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลก็ย่อมจะลดน้อยถอยลงไป และในที่สุดอาจจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสังคมต่อไปได้ ความมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ คือ ขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมของอาญาจะต้องรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องยอมรับว่าการค้าขื้อเท็จจริงในชั้นตำรวจและอัยการเพียงพอที่จะเชื่อถือได้ว่าศาลสามารถที่จะวินิจฉัยความถูกต้องของจำเลยได้ โดยจะเน้นหนักที่การควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเต็มที่ ส่วนเรื่องการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องรองลงไป หากว่าประเทศใดให้ความสำคัญกับแนวความคิดควบคุมอาชญากรรมนี้ก็จะส่งผลให้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศนั้นจะเน้นหนักไปในทางสร้างกฎเกณฑ์อันเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อทำการสืบสวน สอบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมด้วยความรวดเร็ว เฉียบขาด โดยจะไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ของผู้บริสุทธิ์มากนัก เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจในการจับกุมได้อย่างกว้างขวาง การควบคุมตัวได้เป็นระยะเวลาาน การให้ประกันตัวเป็นดุลพินิจอิสระของเจ้าพนักงาน ตลอดจนหลักในการรับฟังพยานหลักฐานอย่างกว้างขวาง เป็นต้น คุณค่าทางสังคมในการควบคุมอาชญากรรม (Crime control values) ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา การบังคับใช้กฎหมายที่ล้มเหลวจะนำไปสู่การควบคุมอันจำกัด จนเกิดความเสียหายต่อสังคม ถ้าความล้มเหลวดังกล่าวมีอัตราสูงย่อมส่งผลต่อการจับกุม และการแจ้งข้อหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการควบคุมในการใช้กฎหมายในภาพรวมย่อมลดน้อยลงไป เกิดการขาดความน่าเชื่อถือในกลุ่มคนที่เคารพกฎหมาย ดังนั้นรูปแบบการควบคุมอาชญากรรมนี้ต้องสร้างความมั่นใจได้ว่ากระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปเพื่อแยกแยะผู้ต้องสงสัย ตัดสินความผิดและปฏิบัติผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ กระบวนการของรัฐจะต้องให้หลักประกันต่อสังคมในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น การสืบสวน การสอบสวน คดีอาญาการพิสูจน์ความผิดและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วอย่างได้ผล

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะต้องมีสถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดที่สูงและผู้ที่ถูกจับกมนั้นจะต้องเป็นผู้กระทำผิดจริง การดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการเริ่มตั้งแต่มีการสืบสวนก่อนการจับกุม ดำเนินการจับกุมการสืบสวนภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องยังศาล การพิจารณาคดี การลงโทษผู้กระทำผิด และการปล่อยจำเลย โดยมีผู้เรียกขั้นตอนนี้ว่า “กระบวนการกั้นกรอง (Screening process)” ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ต้องหาที่บริสุทธิ์จะถูกกั้นกรองออกไป ส่วนผู้กระทำผิดก็จะถูกดำเนินคดีโดยเร็ว (ปวีณา พันธุ์ธนูสร, 2551, หน้า 19) การดำเนินคดีโดยรวดเร็วในที่นี้ หมายถึง วิธีปฏิบัติที่เป็นแบบแผน แต่ในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นได้บ้าง ส่วนความแน่นอน หมายถึง โอกาสที่ผู้กระทำผิดจะรอดพ้นจากการถูกศาลพิพากษาลงโทษได้ น้อยที่สุด ขั้นตอนในกระบวนการทางอาญาจะต้องไม่มีแบบพิธีที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดี ส่วนการกั้นกรองคดีนั้นก็ดำเนินตามขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับ และวิธีที่ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดได้แก่ การวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ตอนต้นๆ ของกระบวนการอาทิ เช่น ผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานอ่อน หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะลงโทษได้ หรือไม่ทราบแน่ชัดว่ากระทำผิดก็ให้ปล่อยไป แทนที่จะนำตัวผู้ต้องหามาดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ จนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ศาลพิพากษาปล่อยตัวจำเลยไป เป็นต้น

ขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมจะต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยต้องยอมรับว่าการค้นหาความจริงในชั้นตำรวจและอัยการเพียงพอที่จะเชื่อถือได้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ก็จะถูกกั้นกรองออกไป ส่วนผู้ที่กระทำผิดก็จะถูกดำเนินคดีโดยเร็วเช่นกัน โดยทฤษฎีนี้จะมีเรื่อง “การสันนิษฐานในเบื้องต้นว่ากระทำผิด” (Presumption of guilty) หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอในการตั้งข้อกล่าวหาแล้ว ก็จะอายัดตัวผู้ต้องสงสัยมาดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ ทฤษฎีนี้อ้างว่าเจ้าพนักงาน (ตำรวจและอัยการ) จะค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้ดีกว่าศาล ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงมุ่งส่งเสริมถึงการมีเจ้าพนักงานที่มีคุณภาพสูง ตามระบบกระบวนการยุติธรรมเช่นนี้ ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมจึงมีผลเป็นไปได้ 2 ประการ คือ 1) การปลดปล่อยผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์โดยเร็ว 2) การดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานชัดเจน หรือผู้ต้องหาไร้สารภาพ ดังนี้ ในทางทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจึงอยู่ที่วิธีปฏิบัติ (Procedures) อันอาจเป็นผลทำให้สังคมยอมรับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานในบางประการ เช่น การจับ

คุมโดยมิชอบ การค้นโดยมิชอบ การสอบสวนโดยใช้กำลังบังคับขู่เข็ญล่อลวง หรือการกระทำโดยมิชอบประการอื่นในการแสวงหาพยานหลักฐาน เป็นต้น

เหตุผลความจำเป็นที่รัฐอาจต้องใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นปกติธรรมดาที่การใช้อำนาจตรวจสอบดังกล่าวอาจจะไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคล เช่น ในการตรวจกักหรือคัดการสื่อสาร หรือการตรวจค้น เลหสถาน ตรวจค้นยานพาหนะ ตรวจค้นตัวหรือแสวงหาพยานหลักฐานจากเนื้อตัวร่างกาย เป็นต้น แต่ที่ย่อมจะประสงค์ให้การตรวจสอบดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมและมีความพอสมควรแก่เหตุมิใช่เกิดจากความอำเภอใจหรือโดยปราศจากความรับผิดชอบ และหากมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้นก็ประสงค์จะให้มีการคัดแยกระหว่างผู้บริสุทธิ์ ผู้กระทำผิดที่ไม่ใช่อาชญากร และอาชญากรออกจากกันอย่างชัดเจน โดยระบบที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิบัติในทุกขั้นตอนเป็นไปอย่างเหมาะสมกับกรณีและระดับของการกระทำผิดนั้น

การให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทาง Due process นั้น อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นยังมีการวางรายละเอียดไว้มากมายและชัดเจนเพียงใดก็อาจจะยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมทำงานได้ยากลำบากมากขึ้น ในบางกรณีหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ซึ่งอาจเป็นเพราะคาดหวังในทางป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ก็อาจเป็นช่องทางให้เหล่าอาชญากรที่มีผู้แนะนำช่องทางของข้อกฎหมายเป็นอย่างดีได้แย้งกลับ รวมทั้งอาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นั้นๆ ซึ่งผลสุดท้ายก็อาจกลายเป็นว่าผู้กระทำผิดที่มีศักยภาพสามารถลอบย่นเวลหรือพ้นเงื้อมมือของกฎหมายไปได้ โดยแนวทางนี้จะให้ความสำคัญถึงประโยชน์สุขของส่วนรวม ในเชิงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมว่ามีความสำคัญมากกว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ในอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทาง Due process นั้น มีลักษณะที่มุ่งในทางคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไป และมีการคำนึงถึงผู้เสียหายน้อยกว่า อันอาจจะไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหายเนื่องจากในแง่ที่ว่ามาตรการในทางกฎหมายก็มุ่งเน้นไปที่การวางหลักเกณฑ์มิให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปในทางคลุมคาม หรือรบกวนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเกินสมควร และโดยสภาพของเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากพัฒนาการในเวลาต่อมาจะให้ความสำคัญกับเรื่องการที่รัฐ

จะต้องทำสิ่งที่เป็นโยบายต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงผู้เสียหายด้วยก็ตาม แต่ก็ยังคงรวมถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้กระทำความผิดนั้นสำคัญด้วย

2) ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process Control)

ทฤษฎีนี้ คือ รูปแบบที่ยึดถือกฎหมายเป็นสำคัญและเน้นรูปแบบที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยยึดถือค่านิยมเรื่องความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่คำนึงถึงคุณค่าในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักและต่อต้านการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยมีรูปแบบตรงข้ามกับรูปแบบแรก เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมนั้น รัฐย่อมต้องการความมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ จึงอาจเกิดการใช้อำนาจเกินสมควรได้เสมอ ทั้งไม่เชื่อว่าความคิดในเรื่องการควบคุมอาชญากรรมจะมีประสิทธิภาพที่แท้จริง โดยเฉพาะการแสวงหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำโดยตำรวจและอัยการหรือฝ่ายปกครองว่าจะมีความน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด เพราะวิธีปฏิบัติงานนั้นอาจจะใช้วิธีการสร้างหลักฐานเท็จ หรือสร้างหลักฐานขึ้นมาใหม่เพื่อเอาผิดกับผู้ถูกกล่าวหาให้ได้ ดังนั้น แนวความคิดของทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม จึงไม่เห็นพ้องด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและต้องการให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการและเปิดเผยในศาล ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อหน้าองค์กรคณะผู้พิพากษาที่เป็นกลางไม่ลำเอียงเข้ากับฝ่ายใด

ด้วยความคิดดังกล่าวนี้ ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมจะยึดกฎหมายเป็นหลัก บุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าได้กระทำความผิดเท่านั้นแต่จะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณา พิพากษาชี้ขาดแล้วว่ามีความผิดนอกจากนั้นผู้มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีจะต้องพิจารณาด้วยทฤษฎีกฎหมายต่างๆ ที่ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญาอย่างละเอียดถี่ถ้วน อาทิเช่น อำนาจศาลในการพิจารณาคดี อายุความฟ้องชำระดำเนินคดีซ้ำ เหตุยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญา คุณค่าทางสังคมของทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process Values) หากเปรียบเทียบได้ตั้งสายพานการผลิตแล้ว คุณค่านี้ก็คือช่วงการผลิตที่เป็นปัญหา หรืออุปสรรค กล่าวคือ ในแต่ละช่วงของขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม กำหนดไว้ให้เกิดข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตลอด ความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจ โดยเป็นเรื่องของเครื่องมือในการควบคุมอาชญากรรม แนวคิดกระบวนการนิติธรรมนี้ได้ฝังรากลึกกลงไปในตัวบทกฎหมายมากกว่าแนวคิดการควบคุมอาชญากรรม

โดยแนวคิดของทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมจะเน้นทางด้านวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเมิดต่อกฎหมาย ศาลจะใช้ดุลพินิจให้ปล่อยตัวจำเลย หรือให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้

สำหรับแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Due process) ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดในการมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบให้ได้ความจริง เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดและผู้กระทำความผิดจึงต้องมีมาตรการที่เป็นมาตรฐาน ให้เกิดความแน่นอนในความถูกต้องของการปฏิบัติในทุกขั้นตอนตั้งแต่จุดเริ่มต้นของคดีไปจนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมดของคดีนั้น โดยตั้งแต่ในขั้นตอนที่รัฐจะดำเนินคดีอาญากับผู้ใดก็จะต้องมีหลักฐานและเหตุผลอันสมควร ตามกระบวนการและวิธีการของกฎหมายอย่างมีมาตรฐานที่ถูกต้อง

ในทางกลับกันการปฏิบัติของรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐ ที่มีแนวโน้มที่จะเลือกปฏิบัติตามความสะดวกของตน มากกล่าวการคำนึงถึงมาตรฐานตามกฎหมาย เช่น การจับตายผู้ต้องสงสัยโดยไม่ผ่านการดำเนินการตามกระบวนการตามกฎหมาย แม้ในบางกรณีอาจดูเหมือนว่าได้ผลในทางยับยั้งการกระทำผิดได้โดยรวดเร็ว แต่ในระยะยาวย่อมเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสังคม

การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเครื่องส่งเสริมมาตรฐานของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีหลักประกันต่างๆ ตามกฎหมายย่อมทำให้เกิดความน่าเชื่อถือของสาธารณชนและสังคมโลกว่าผู้ที่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือถูกลงโทษทางอาญาแล้วนั้น ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบของกฎหมายอย่างมีมาตรฐานและมีการปฏิบัติที่เหมาะสม

อีกทั้งหากมีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเครื่องกำกับอยู่ตลอดเวลาแล้วก็จะทำให้ระบบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้อง

1.1.2 การจัดโครงสร้างขององค์กรอัยการ⁵

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 ได้กำหนดว่าองค์กรอัยการประกอบด้วย อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ คณะกรรมการอัยการ และสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้นจึงควรศึกษาส่วนต่างๆ ขององค์กรอัยการว่ามีการปกครองบังคับบัญชาและความรับผิดชอบต่อภายนอกอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความเป็นอิสระขององค์กร

⁵ คณิต ฅ นคร กรมอัยการ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน ในรวมบทความของ ศาสตราจารย์ คณิต ฅ นคร รวบรวมโดย สหาย ททรัพย์สุนทรกุล. กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2540 หน้า 27 - 30

อัยการว่ามีอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ และเห็นถึงความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นทำให้เข้าใจกลไกกระบวนการยุติธรรมได้ดีขึ้น

1) สำนักงานอัยการสูงสุด

การจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุดและกำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น เป็นผลมาจากอิทธิพลของต่างประเทศที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนประเทศไทย ปัจจุบันองค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด อันเป็นการประกันการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีหรือทำการเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามหน้าที่ของพนักงานอัยการว่าจะไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาก้าวก่ายได้

2) พนักงานอัยการ

พนักงานอัยการ ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ คือ ข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นบัญญัติ จึงอาจกล่าวได้ว่าในแง่ของการดำเนินคดี พนักงานอัยการก็คือผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดี เป็นทนายแผ่นดินในทุกศาล ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยส่วนใหญ่มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶

3) คณะกรรมการอัยการ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ อัยการสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ เห็นได้ว่าเมื่อองค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายที่ออกมาจึงต้องเอื้อให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่มีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายหรือเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจงานต่างๆ ของอัยการอีก ดังนั้น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการอัยการจึงเป็นของผู้นำองค์กร คือ อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว แม้โครงสร้างของ ก.อ.จะมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นกรรมการ แต่ก็ไม่ได้ส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการอัยการ⁷

อำนาจหน้าที่ของ ก.อ. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ใต้ให้อำนาจ ก.อ. ในเรื่องให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังข้าราชการอัยการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องรื้อร้องทุกข์ของข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ออกระเบียบข้อบังคับหรือประกาศเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการฝ่ายอัยการฯ ออกระเบียบ

⁶ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ” หน้า 102

⁷ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง “เรื่องเดียวกัน” หน้า 106

เกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการอัยการ หน้าที่ของ ก.อ.จึงเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์กร ตรวจสอบและพิจารณาโทษทางวินัยของพนักงานอัยการ หน้าที่ดังกล่าวจึงไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอกเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลให้มีความเป็นอิสระ⁸

4) อัยการสูงสุด

อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดให้สัมฤทธิ์ผลและเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และกำหนดแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และประเพณีปฏิบัติของทางราชการ อีกทั้งบริหารงานบุคคล จัดการงบประมาณ ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ อัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รองอัยการสูงสุดหรือข้าราชการอัยการฝ่ายผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนอัยการสูงสุดก็ได้ โดยในการปฏิบัติราชการตามนี้ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับหรือ คำสั่ง ดังนั้น หน้าที่ต่างๆ ของสำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุดโดยตำแหน่ง เมื่ออัยการสูงสุดมีหน้าที่กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีความจำเป็นที่อัยการสูงสุดจะต้องมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรเพื่อให้การดำเนินตามนโยบายมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังมีหน้าที่พิเศษตามกฎหมายอื่นอีก เช่น หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดนั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการและวุฒิสภา แล้วจึงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง รวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดและการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้กล่าวได้ว่าอัยการสูงสุด คือ ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อวุฒิสภา ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงต้องมีความเป็นอิสระเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐตามหลักนิติรัฐ⁹

⁸ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง “เรื่องเดียวกัน” หน้า 107

⁹ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ” หน้า 108

1.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

1.2.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวน

สำหรับการสอบสวนนั้น ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายประเทศไทยโดยหลักแล้วมีอยู่ 2 องค์กร กล่าวคือ 1) เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และ 2) เจ้าพนักงานตำรวจ ส่วนพนักงานอัยการนั้นจะมีบทบาทในการสอบสวนแค่เพียงในบางกรณี เช่น การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือกรณีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เรื่องของอำนาจสอบสวนนั้นเป็นที่ถกเถียงกันในวงกว้างมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ ว่าอำนาจการสอบสวนควรตกเป็นของหน่วยงานใด ประเด็นปัญหานี้เริ่มต้นมาจากการที่ประชาชนร้องเรียนถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ไม่เป็นธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการสับเปลี่ยนอำนาจการสอบสวนไปมาระหว่างสององค์กรดังกล่าว และในบางช่วงอำนาจในการสอบสวนก็อยู่ในทั้งองค์กรตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเป็นการคานอำนาจกันไปในตัวอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวสักเพียงใดก็ดูเหมือนว่าไม่อาจจะแก้ปัญหานี้ไปได้อย่างถาวรตลอด โคน อีกทั้งยังมีข้อกังขาในเรื่องความเป็นอิสระ ความสามารถด้านการสอบสวน การทำสำนวนของผู้มีอำนาจทำการสอบสวน และปัญหาอื่นๆ อันนำกลับมาสู่ปัญหาหลักที่ว่าบุคคลใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนนั่นเอง

ในปัจจุบันการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องกำหนดให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบในการสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการรับผิดชอบในการฟ้องร้องต่างๆ ที่ความจริงแล้ว โดยลักษณะของเนื้องาน การสอบสวนและการฟ้องร้องไม่อาจแยกจากกันได้ และไม่ควรถูกแยกออกจากกัน ทั้งนี้ ก็เพราะข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสอบสวน พนักงานอัยการต้องนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งคดี ดังนั้น การที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวนมักทำให้พนักงานอัยการปฏิเสธความรับผิดชอบจากการดำเนินคดีของตนโดยอ้างว่าเป็นการดำเนินคดีตามตัวอักษรต่างๆ ที่พนักงานอัยการไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้เพราะหลักการในเรื่องนี้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความน่าเชื่อถือในการสอบสวน ดังนั้น จึงได้มีการเสนอให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นหนึ่งเดียวกันและสอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ประเทศไทยใช้อยู่

อย่างไรก็ตามแม้พนักงานอัยการในประเทศไทยจะไม่มีอำนาจในส่วนของการสอบสวนคดีสามัญทั่วไป แต่ในปัจจุบันพนักงานอัยการก็เข้ามามีบทบาทร่วมในการสอบสวนคดีบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนเด็กหรือในการชั้นสูตรพลิกศพ ซึ่งได้กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนด้วย ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักตรวจสอบความจริงในการดำเนินคดีอาญาที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด อีกทั้งความเป็นอิสระของเจ้าพนักงานอัยการจะทำให้การสอบสวนมีความโปร่งใสมากขึ้น สามารถเป็นหลักประกันแก่คู่ความและประชาชนได้ดี และยังทำให้การจัดทำสำนวนการสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้นอีกด้วย เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศไทยแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาได้โดยลำพัง ตั้งแต่รับคำร้องทุกชั้นจนถึงสรุปสำนวนความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดี โดยที่พนักงานอัยการจะมีหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำงาน และสำนวนสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา โดยหลักแล้ว พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนได้เองและต้องรอให้การสอบสวนเสร็จสิ้นเสียก่อนพนักงานอัยการจึงจะมีอำนาจดำเนินการใดๆต่อไปได้ และหากพนักงานอัยการต้องการให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็จะกระทำได้โดยผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น ลักษณะกระบวนการพิจารณาของประเทศไทยเช่นนี้จึงแตกต่างไปจากระบบอัยการสากลที่พนักงานอัยการจะรับผิดชอบตั้งแต่การสอบสวน การฟ้องคดี และการดำเนินคดีในชั้นศาลรวมถึงการบังคับคดีอีกด้วย¹⁰ ทั้งนี้ เหตุผลที่ประเทศไทยกำหนดไม่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนเช่นนี้ มีข้อสันนิษฐานว่าเป็นไป เพื่อให้พนักงานอัยการวางตัวได้อย่างเป็นกลางในการดำเนินคดีอาญา เพราะหากให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ต้นแล้วอาจทำให้ปักใจเชื่อไปว่าผู้ต้องหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา และทำให้เสียความเที่ยงธรรมในการกลั่นกรองคดีไปได้ อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นแย้งว่าพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นศาลสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการสอบสวนและลงไปตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวด้วย เทียบเคียงได้กับการที่ศาลซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางเพราะมีหน้าที่ต้องพิพากษาอรรถคดีแต่ก็สามารถสืบพยานเพิ่มเติมได้นั่นเอง¹¹

¹⁰ จิราธร เจริญวุฒิ (2549) “วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 45

¹¹ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 45

อนึ่ง การสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้นเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐและการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งการสืบสวนนั้นจะหมายความถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานฯ มีพนักงานสอบสวนซึ่งอาจเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) และ มาตรา 17 ที่บัญญัติไว้ว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้” อย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนตามกฎหมายพิเศษที่ไม่ได้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอย่าง อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร (มาตรา 20) ย่อมไม่มีอำนาจสืบสวน ส่วนการสอบสวนนั้นหมายความถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายฯ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ดังนั้น การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงไม่ต้องกระทำโดยเปิดเผยแต่อย่างใด อีกทั้งพนักงานสอบสวนยังสามารถทำการสอบสวนในที่ใดเวลาใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ต้องหาปรากฏอยู่ด้วยทุกกรณีไปอีกด้วย¹²

1.2.2 การใช้มาตรการบังคับและการควบคุมการใช้มาตรการบังคับขององค์กรอัยการ

แม้กระบวนการในการสืบสวนและสอบสวนจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่แตกต่างกันที่ได้กล่าวอธิบายไปข้างต้น กระบวนการทั้ง 2 ก็เป็นกระบวนการที่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยที่การสืบสวนสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลังการกระทำ ความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นมาตรการเชิงรุกเพื่อตัดวงจรการเกิดของคดีอาญา ส่วนการสอบสวนนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว กล่าวคือเป็นมาตรการในเชิงรับเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แต่บรรดาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนก็จะนำมาใช้ประกอบกันในการพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยที่อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ¹³

¹² จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 48-52

¹³ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 47-48

1) การรวบรวมพยานหลักฐาน

สำหรับการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น หากพิจารณา มาตรา 2 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบกับมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 131¹⁴, มาตรา 226¹⁵, มาตรา 98¹⁶ (1) และมาตรา 129¹⁷ ย่อมแปลความได้ว่า ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา พยานหลักฐานทุกชนิดสามารถอ้างเป็นพยานหลักฐาน และรับฟังได้แต่ต้องเป็นพยานหลักฐานชนิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น อีกทั้งในกรณีที่ความตายผิดธรรมชาติหรือความตายเป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญา จะต้องมีการชันสูตรพลิกศพ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานด้วย อย่างไรก็ตาม การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญานั้น มิใช่จะกระทำโดยวิธีใดก็ได้ เพราะการดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นประธานในคดี ย่อมมีสิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ เช่น สิทธิที่จะรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อจะได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาตาม “หลักฟังความทุกฝ่าย” ดังนั้น ในกรณีที่ฟ้อง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนผู้ต้องหา ก่อนฟ้องเสมอ

2) การใช้มาตรการบังคับ (compulsory measure)

การใช้มาตรการบังคับถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และถือเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยตรง อันได้แก่ การเรียกและการออกหมายเรียกผู้เกี่ยวข้องกับคดีมาในชั้นสอบสวน (มาตรา 52) การควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน (มาตรา 87) และมาตรการ

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 บัญญัติว่า “พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งนำ จะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มีได้เกิดขึ้นจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบประการอื่นและให้สืบตามบท บัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการ สืบพยาน ”

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 98 (1) บัญญัติว่า “การค้นในที่รโหฐานนั้น จะค้นได้แต่เฉพาะเพื่อหาตัวคน หรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นดังนี้ (1) ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมี อำนาจยึดสิ่งของใดๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์ หรือยังผู้ต้องหาหรือจำเลย ”

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 129 บัญญัติว่า “ให้ทำการสอบสวนรวมทั้งการชันสูตรพลิกศพ ในกรณีที่ความตายเป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญา ดังที่บัญญัติ ไว้ในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพ ถ้าการ ชันสูตรพลิกศพยังไม่เสร็จห้ามมิให้ฟ้องผู้ต้องหา ยังศาล ”

บังคับที่กระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลอย่างมาก เช่น การจับ และการค้น ซึ่งแต่เดิมเฉพาะแต่ผู้พิพากษา หรือศาลเท่านั้นที่จะมีอำนาจออกหมายจับควบคุมหรือขังบุคคล แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมาย หลายฉบับซึ่งปรับปรุงการใช้มาตรการบังคับในหลายๆ ประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการบังคับที่มีขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดได้ เช่น อำนาจในการออกหมายเรียก ซึ่งหมายเรียกนี้เป็นมาตรการเบื้องต้น ของเจ้าพนักงาน ต่างๆ เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ รวมไปถึงพนักงาน อัยการและศาล ที่จะใช้หากต้องการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปรากฏตัวเกี่ยวเนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณา หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคดี ส่วนในกรณีที่พนักงานอัยการ ต้องการซักถาม ก็สามารถใช้อำนาจเรียกพยานมาซักถามตามมาตรา 143 ได้ นอกจากนั้น ในคดีที่ตั้งต้น ที่พนักงานอัยการ เช่น คดีคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 90 พนักงานอัยการก็มี อำนาจออกหมายเรียกเองได้อีกด้วย

ในส่วนของการออกหมายจับและหมายค้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาล เป็นเรื่องที่ศาลเห็นเองว่าสมควร โดยพลการหรือโดยมีผู้ร้องขอก็ได้ ทั้งนี้ เพราะหลักในการ ดำเนินคดีอาญาคือ "หลักตรวจสอบ" ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบความจริงโดยไม่ถูกจำกัด ด้วยข้อผูกมัดต่างๆ นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายก็ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการร้องขอต่อ ศาลให้ออกหมายจับและหมายค้นได้ด้วย ซึ่งเมื่อการจับบุคคลนั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล โดยหลักจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้มาตรการบังคับเช่นนี้ กล่าวคือ การจับนั้นจะทำได้ต่อเมื่อ มีหมายจับ ยกเว้นแต่ในบางกรณีที่กฎหมายกำหนดให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมาย เช่น กรณีความผิด ซึ่งหน้า เป็นต้น ส่วนการค้นก็เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับการจับ โดยถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและศาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ หาพยานหลักฐาน หาของกลาง ช่วยบุคคล จับบุคคล หรือเพื่อพบและยึดสิ่งของ กฎหมายจึงได้วาง หลักเกณฑ์ในการค้น โดยกำหนดว่า การค้นในที่รโหฐานต้องมีหมายค้น เว้นแต่จะเป็นกรณีค้นโดย

ไม่ต้องมีหมาย¹⁸ ซึ่งการค้นนั้น จะต้องทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด โดยเมื่อการขอออกหมายจับ หมายค้น ต้องดำเนินการโดยผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงของศาล ศาลจึงเป็นผู้ควบคุมการใช้มาตรการบังคับเหล่านี้ มีข้อควรระวังการ

สำหรับอำนาจในการควบคุมตัว และปล่อยชั่วคราวนั้น เป็นเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือการเคลื่อนไหวของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการดำเนินคดีชั้นกำหนดคดี หรือเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการดำเนินคดีชั้นบังคับคดี ดังนี้ การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงมีความมุ่งหมายหลัก 3 ประการ กล่าวคือ 1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย 2) เพื่อประกันการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี และ 3) เพื่อประกันการบังคับโทษ ทั้งนี้ ก็เพราะเหตุที่ว่า นอกเหนือไปจากการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาที่อาจมีความจำเป็นจะต้องควบคุมผู้ต้องหานั้นต่อไปอีกเพื่อมิให้ผู้ต้องหาไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไปก่อเหตุอันตรายประการอื่นซึ่งอาจทำความเสียหายแก่การสอบสวนพิจารณาคดีนั้นได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการที่จะต้องเอาตัวบุคคลนั้นมาไว้อยู่ในอำนาจรัฐในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา โดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลว่า กรณีใดมีน้ำหนักมากกว่ากันเป็นรายคดีไป ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนเกินความจำเป็นหรือเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเห็นว่าไม่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่ามีเหตุ

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีหมายค้นหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียงหรือพฤติการณ์อื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น

(2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหนักกำลังกระทำลงในที่รโหฐาน

(3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น

(4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมา ได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน

(5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตาม มาตรา 78

การใช้อำนาจตาม (4) ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้ค้นส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้น และบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น รวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวแก่บุคคลเช่นว่านั้นในทันทีที่กระทำได้ และรีบรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ”

จำเป็นอันสมควรที่จะควบคุมตัวผู้ต้องหาเอาไว้ เช่น ไม่ปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน เป็นต้น พนักงานอัยการก็ต้องปล่อยตัวบุคคลหรืออนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวตามคำขอ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีแล้ว การควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นจะถือเป็นข้อยกเว้น เพราะโดยหลักเจ้าพนักงานหรือศาลต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมอทุกครั้ง จะไปควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเอาไว้ได้ก็เฉพาะแต่กรณีที่เป็น เพราะการปล่อยตัวชั่วคราวนั้นถือเป็นมาตรการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่ทางของจำเลยหรือผู้ต้องหาอันเนื่องมาจาก “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย” นั่นเอง¹⁹

1.2.3 การดำเนินคดีในชั้นสั่งฟ้อง

1) อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 กำหนดว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ พนักงานอัยการผู้หนึ่งและผู้เสียหายอีกผู้หนึ่ง จึงแสดงให้เห็นว่า องค์กรอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี แต่ก็ยังแสดงให้เห็นอีกว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีส่วนผสมทั้งระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและโดยประชาชน กล่าวคือ ในส่วนของรัฐนั้นกระทำโดยพนักงานอัยการ หากเป็นในส่วนของประชาชนนั้นกระทำโดยประชาชนซึ่งเป็นเอกชน อย่างไรก็ตาม อำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนก็ถูกจำกัดเอาไว้ไม่ใช่ประชาชนผู้ใดก็ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะต้องเป็นแต่เฉพาะผู้เสียหายซึ่งก็ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงและโดยนิตินัยตามการตีความของศาลฎีกาอีกด้วย ดังนี้ ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลจึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาในความหมายที่ว่า มีพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลในขณะที่ศาลไม่มีอำนาจที่จะเริ่มต้นคดีได้เอง นอกจากนี้ หากพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้กรณีที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน พนักงานอัยการอาจขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้ผู้เสียหายดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปในทางที่อาจเสียหายแก่คดีของพนักงานอัยการได้ ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐผ่านทางพนักงานอัยการเป็นหลัก โดยที่กำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้นั้นถือเป็นข้อยกเว้นนั่นเอง²⁰

¹⁹ จีราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 52-56

²⁰ จีราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 46

2) หลักการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญารวมเข้าไว้ด้วยกัน ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ออกกฎตามอำนาจแห่งประมวลนี้ในข้อระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดี โดยมีข้อสังเกตว่าตามประมวลกฎหมายนี้อำนาจพนักงานอัยการ ที่จะฟ้องคดีอาญาถูกตัดทอนลงไปบ้าง

กล่าวคือ จะฟ้องคดีที่ยังไม่ได้มีการสอบสวนไม่ได้ อีกทั้งยังแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการจึงไม่มีหน้าที่ในการสอบสวน พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดต่อเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นและพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการพิจารณาลั่นกรองคดีเพื่อนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยที่ตามหลักแล้วพนักงานอัยการนั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมการสอบสวนคดีอาญาแต่อย่างใด²¹

แม้การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายจะแยกตัวเป็นอิสระออกจากการดำเนินคดีของพนักงานอัยการก็ตาม แต่ไม่ว่าในกรณีใดๆ อำนาจสั่งคดีก็เป็นของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นไปเพื่อพนักงานอัยการ

การพิจารณาสั่งคดีในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือไม่ หากมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี พนักงานอัยการจึงจะพิจารณาเนื้อหาคดีต่อไป ทั้งนี้ เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีนั้น หมายถึงอำนาจที่จะเริ่มต้นดำเนินคดีนั้น อำนาจที่จะดำเนินคดีนั้น อำนาจที่ดำเนินคดีนั้นต่อไปตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น ส่วนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น นอกจากการสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการยังสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานมาให้ซักถามได้ด้วยตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143²²

ดังนั้น การสั่งคดีตามหลักวิชาจึงแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ 1) การสั่งคดีกรณีมีเงื่อนไขระงับคดี และ 2) การสั่งคดีในเนื้อหาของคดี โดยที่พอจะกล่าวสรุปได้ว่า หากปรากฏเงื่อนไขระงับคดีซึ่งหมายถึง "เหตุการณใดๆ ที่สกัดกั้นการชี้ขาดเนื้อหาคดี ซึ่งทันทีที่เกิดขึ้นการดำเนินการที่มีเป้าหมายเพื่อการชี้ขาดเนื้อหาคดีก็จะกระทำมิได้" พนักงานอัยการหรือศาลจะไม่สามารถดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ เรียกได้ว่า หหมดอำนาจในการดำเนินคดีนั้น ดังนั้น เมื่อมีเงื่อนไข

²¹ จิราธร เจริญวุฒิ "เรื่องเดียวกัน" หน้า 41-42

²² จิราธร เจริญวุฒิ "เรื่องเดียวกัน" หน้า 48-52

ระงับคดีใดๆ ปรากฏแก่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการผู้นั้นก็ชอบที่จะสั่งระงับคดีเพราะเหตุนี้ อีกทั้งปัญหานี้ถือเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้นพนักงานอัยการจึงจำเป็นที่จะต้องหยิบยกปัญหานี้ขึ้นพิจารณาเองก่อนที่จะดำเนินการอื่นใดกับคดี นอกจากนี้ หากเกิดกรณีที่เงื่อนไขในการระงับคดีมาปรากฏขึ้น ภายหลังจากที่ดำเนินคดีนั้นไปแล้ว ย่อมทำให้พนักงานอัยการหรือศาลเองหมดอำนาจดำเนินคดีนั้นต่อไปอีก ทั้งนี้ ผลของการสั่งระงับคดีของพนักงานอัยการ ด้วยเหตุนี้ น่าจะเทียบเคียงได้กับคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 147 ซึ่งทำให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตาม 146 ตามความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ซึ่งจากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่าประเทศไทยได้มีบทบัญญัติเรื่องเงื่อนไขบังคับคดีเอาไว้ในมาตรา 39 และมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²³

ส่วนการสั่งคดีในเนื้อหาของคดีนั้น หากเป็นกรณีตามมาตรา 140 กล่าวคือ กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการอาจสั่งได้อย่างใดอย่างหนึ่งคือ ให้งดการสอบสวน หรือ ให้ทำการสอบสวนต่อไป ซึ่งการเลือกสั่งของพนักงานอัยการจะขึ้นอยู่กับ การสอบสวนของพนักงานสอบสวนว่าสิ้นถ้อยกระทงความแล้วหรือไม่ และผลของการสั่งงดการสอบสวนนั้นก็คงมีผลแค่เพียงว่าคดีนั้นยุติชั่วคราว แค่นั้นเองไปในทางพิธีเท่านั้น เพราะหากมีหลักฐานเพิ่มเติม คดีนั้นก็ต้องได้รับการดำเนินการต่อไปอีก สำหรับการสั่งคดีตามมาตรา 141, 143 และ 144 นั้น เป็นกรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งมีจุดสำคัญอยู่ที่การฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี อันเป็นการสั่งในเนื้อหาของคดีอย่างแท้จริง โดยการสั่งฟ้องนั้นจะเป็นการชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหานั้น ไม่ควรต้องรับโทษ กับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้วก็ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไปด้วย ในทางกลับกัน การสั่งไม่ฟ้องก็คือการสั่งชี้ขาดเช่นกัน แต่เป็นการชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา เป็นความผิดอาญาแต่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ หรือมีเหตุอื่นๆ แต่ถ้าเป็นกรณีการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง จะเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นที่จะมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 143 วรรคท้าย

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีมาตราใดบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง โดยเมื่อพนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอพยานหลักฐานไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการย่อมมีหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน หากใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องย่อมเด็ดขาดไม่อาจโต้แย้งได้ และอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องต่างๆ ที่เห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญาและมีพยานหลักฐานเพียงพอก็ได้

²³ คณิต ณ นคร การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในรวมบทความด้านวิชาการของ คณิต ณ นคร รวบรวมโดย สหาย ททรัพย์สุนทรกุล กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2540 หน้า 9-10

แต่การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปที่อัยการสูงสุดเพื่อทำการชี้ขาด ซึ่งที่ผ่านมา อัยการสูงสุดได้ชี้ขาดความเห็นแย้งสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เป็นผู้กระทำความผิด โดยมีเหตุไม่ควรฟ้องหลายเรื่อง จึงอาจพอกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ แม้จะยังไม่มีความชัดเจนเท่ากับในต่างประเทศก็ตาม²⁴

นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังให้อำนาจพนักงานอัยการในการถอนฟ้องคดีได้อีกด้วย แต่ถ้าเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการถอนฟ้องคดีอาญา โดยแนวคิดนี้พิจารณาถึงสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิดซึ่งอาจไม่ใช่วัตถุที่เป็นรูปร่างหรือบุคคลเท่านั้นแต่อาจหมายถึงสถานะความนึกคิดที่เป็นนามธรรมด้วย จึงอาจเรียกหลักการดังกล่าวว่า หลักประกันความยุติธรรมตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาเยอรมัน ดังนั้นจึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ²⁵

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ให้ความเห็นแย้งว่า การที่พนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีอาญาได้นั้น มิใช่ดุลพินิจโดยเด็ดขาดของพนักงานอัยการ เพราะศาลอาจสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องก็ได้ กล่าวคือการถอนฟ้องต้องผ่านการพิจารณาของศาลอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน มิใช่จะถอนฟ้องได้ตามอำเภอใจของพนักงานอัยการ ดังนี้ เห็นได้ชัดว่ามีความแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบดุลพินิจอย่างประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการถอนฟ้องคดีอาญาได้ เพราะฉะนั้น นักกฎหมายจึงไม่ควรตีความการถอนฟ้องของประเทศไทยไปในทางที่ว่าประเทศไทยใช้ระบบฟ้องคดีโดยดุลพินิจจากการที่พนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีได้นั่นเอง

²⁴ จิราธร เจริญวุฒิ "วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ." หน้า 41

²⁵ จิราธร เจริญวุฒิ "เรื่องเดียวกัน" หน้า 41

ในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้ทำการสอบสวนแล้วได้ความว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนต่อไปจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลโดยพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่ในการสั่งฟ้อง ซึ่งเรื่องนี้มีหลักการที่แต่ละประเทศใช้ในการฟ้องคดีแตกต่างกันแบ่งออกได้เป็นสองหลักการใหญ่ๆ คือ

1) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) หรือ หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับมีหลักการว่า เมื่อพนักงานอัยการได้ทำการสอบสวนคดีหรือตรวจสำนวนการสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญยิ่งในการช่วยประกันความเสมอภาคและสร้างโปร่งใสให้กับการทำงานของพนักงานอัยการเนื่องจากพนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกเรื่องโดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวบุคคลหรือสภาพแวดล้อมของคดี นอกจากนี้ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการจากอำนาจของฝ่ายบริหารได้ดีอีกด้วย

2) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) เมื่อพนักงานอัยการได้ทำการสอบสวนหรือตรวจสำนวนคดีแล้วได้ความว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง หลักการนี้กำหนดว่าพนักงานอัยการไม่ได้ผูกพันที่จะต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลเสมอไป พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีซึ่งพนักงานอัยการจะต้องใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาสั่งตามที่เห็นสมควร²⁶ หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจนั้นเป็นการผ่อนคลายความเข้มงวดของระบบการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาในปัจจุบันที่เปลี่ยนจากการแก้แค้นทดแทนมาสู่การป้องกันทั่วไปและการป้องกันพิเศษ ดังนั้น การลงโทษจะต้องเกิดขึ้นโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำนี้มีโอกาสปรับปรุงตัวไม่กระทำความผิดซ้ำและสามารถกลับสู่สังคมได้อีกครั้ง²⁷ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้พนักงานอัยการจะมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับคดี

²⁶ คณิต ณ นคร ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ ในรวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร รวบรวมโดย สหาย ทรัพย์สุนทรกุล กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2540 หน้า 38

²⁷ สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย (2536) “การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน” วิทยานพนธ์ปริชญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 36

แต่ละคดี อีกทั้งยังอาจเกิดกรณีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันหรือไม่สม่ำเสมอของพนักงานอัยการแต่ละคนจนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคภายใต้กฎหมายขึ้นได้ ดังนั้น เมื่อหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเป็นอย่างมากจึงควรมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการใช้อำนาจของพนักงานอัยการควบคู่ไปด้วย

ในเบื้องต้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยส่วนใหญ่ได้กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาแยกอำนาจการสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีออกจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเด็ดขาด ซึ่งก็ช่วยป้องกันมิให้ผู้พิพากษาดัดสินคดีไปโดยมีอคติอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับความเป็นยุติธรรมจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาอันสอดคล้องไปกับแนวคิดในเรื่องของ Distributive Justice ผลที่ตามมาจากการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวก็ก่อให้เกิดองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการฟ้องร้องหรือเริ่มต้นคดีแทนศาลคือ องค์กรอัยการ ซึ่งในชั้นก่อนพิจารณาคดีนั้น ตำรวจและพนักงานอัยการก็จะต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงอันเกี่ยวข้องกับคดี ส่วนในชั้นดำเนินคดีอาญาในศาล อัยการก็ต้องคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และคุ้มครองประโยชน์ของสังคมควบคู่ไปในขณะเดียวกัน เนื่องจากองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มีหน้าที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความทุกฝ่าย มิได้มีฐานะเป็นคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามกับจำเลยอย่างแท้จริง ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงเป็นการบริหารงานยุติธรรมซึ่งจะต้องเชื่อมโยงและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นหน้าที่หลักของรัฐ โดยทั่วไปแล้ว อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้เป็นสามส่วน กล่าวคืออำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล และอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เป็นเรื่อง queแต่ละประเทศจะกำหนดให้เหมาะสมกับระบบกฎหมาย ประวัติศาสตร์ และสภาพสังคมของตน อย่างไรก็ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์หรือระบบอัยการที่เป็นอุดมคตินั้นควรกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง เรียกได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจแบบครบวงจร โดยเริ่มตั้งแต่มีการ

กระทำผิดเกิดขึ้น ต่อเนื่องไปจนกระทั่งมีการพิจารณาพิพากษาคดี กำหนดโทษ และสิ้นสุดลง ที่กระบวนการบังคับตามคำพิพากษา²⁸

1.2.4 การดำเนินคดีชั้นพิจารณาและบังคับคดี

การดำเนินคดีชั้นพิจารณาและบังคับคดี การดำเนินคดีชั้นพิจารณาและบังคับคดีสำหรับกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในชั้นพิจารณาต่างๆ หลายประการ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาในเรื่องการอุทธรณ์และฎีกา รวมทั้งการแก้อุทธรณ์และแก้ฎีกา อีกทั้งมีอำนาจกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีนั้นๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับในชั้นบังคับคดี พนักงานอัยการประเทศไทย ไม่มีอำนาจหน้าที่ในส่วนของการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยตรง จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของพนักงานอัยการประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้บทบาทของพนักงานอัยการประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างไปจากบทบาทของพนักงานอัยการสากล²⁹

2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

2.1 การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา

ในทางวิชาการนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยทั้งสองระบบมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

เป็นระบบซึ่งอำนาจหน้าที่ในการค้นหาความจริงของผู้ไต่สวนมีอยู่อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ศาลมีบทบาทอย่างสูงในการค้นหาความจริง โดยคู่ความเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลเพียงเท่านั้น โดยมีจุดสำคัญอยู่ที่อำนาจในการไต่สวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไม่ได้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะผู้ไต่สวนจะมีบทบาทหน้าที่ทั้งในการไต่สวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม ระบบเช่นนี้มีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่ที่การดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งตัดสินคดีถูกรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว นั่นคือ ผู้ไต่สวน อันอาจ

²⁸ อรุณี แสงกระจ่าง (2532) "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 25-29

²⁹ จิราธร เจริญวุฒิ "วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ." หน้า 42

ก่อให้เกิดอคติ มุ่งแต่จะปราบปรามผู้ถูกไต่สวนจนทำให้ผู้ถูกไต่สวนกลายเป็นกรรมในคดี (Object of Rights) ไปได้³⁰

2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบนี้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) มองว่าการที่เอกชนกล่าวหากันว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นและได้ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตัดสิน ศาลมีหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด มีหน้าที่แต่เพียงควบคุมการพิจารณาคดีจะลงไปค้นหาความจริงเองไม่ได้ โดยหน้าที่ในการค้นหาความจริงจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายผู้กล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาสืบต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิด และผู้ถูกกล่าวหาต้องสืบหักล้างพยานหลักฐานเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) อธิบายว่าระบบกล่าวหา มีลักษณะสำคัญคือ มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องออกจากหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้กำหนดให้แยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลเดิมไปไว้ที่องค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่เรียกว่า องค์กรอัยการ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ค้นหาความจริงในชั้นก่อนฟ้องและเป็นผู้ฟ้องร้องกล่าวหาผู้กระทำความผิดนั้นต่อศาล โดยที่ศาลไม่มีอำนาจเริ่มต้นคดีเองอีกต่อไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาได้รับความคุ้มครองพ้นสภาพจากการเป็นกรรมในคดี (Object of Rights) กลายเป็นประธานในคดี (Subject of Rights) โดยที่ศาลเองก็ยังคงมีอำนาจในการค้นหาความจริงอย่างกว้างขวางอยู่นั่นเอง

จากการศึกษาพบว่าแต่เดิมนั้นการดำเนินคดีอาญาจะเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย (Private Prosecution) แต่ในปัจจุบันนั้นได้มีการพัฒนาเกิดเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) อันเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ โดยมีแนวความคิดว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดี คู่ความทั้งสองฝ่ายจึงต่างเป็นเอกชนเข้ามาต่อสู้คดีกัน โดยใช้การถามค้านเป็นวิธีในการค้นหาความจริง และมีการใช้ระบบลูกขุน (Jury) และกำหนดว่าโจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบ ศาลในประเทศอังกฤษจึงจำเป็นต้องวางเฉย (Passive Role)³¹

³⁰ จิราธร เจริญวุฒิ (2549) *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ* วิทยาลัยปริชญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 45

³¹ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 45

ส่วนหลักการดำเนินคดีโดยรัฐเกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ต่างออกไปว่า รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา ดังนั้น หากมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นรัฐจึงเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่เป็นความผิดที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเกิดขึ้นครั้งแรกในภาคพื้นยุโรป ซึ่งในสมัยโบราณนั้นได้รับอิทธิพลมาจากสมัยอาณาจักรโรมันและศาสนาโรมันคาทอลิก โดยศาลศาสนา ได้ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีทางอาญา กล่าวคือเป็นระบบที่ไม่แยกหน้าที่ในการสอบสวน ออกจากหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้ที่มีหน้าที่ในการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาคดีคือ ผู้พิพากษาหรือศาล ทำให้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่ในดุลพินิจของผู้ไต่สวนแต่เพียงผู้เดียวส่งผลให้เกิดความอคติต่อผู้ที่ทำหน้าที่ในการไต่สวนหาความจริงซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาอย่างมาก³²

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่เป็นหลักการที่เกิดขึ้นสมัยภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส มีแนวความคิดว่า ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐาน และลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง แนวความคิดดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาทำให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ (Active role) แต่ที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดว่ารัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ อันเป็นการนำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาานั้น มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีคือ ศาล ส่วนการสอบสวนและฟ้องร้องจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐ โดยมีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสององค์กรมีอิสระแยกต่างหากจากกัน ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับหลักประกันว่าจะไม่เกิดความอคติในการพิจารณาคดีและมีฐานะเป็นประชาชนในคดี ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรอัยการเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหา³³

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้รับการยอมรับนำมาใช้กับนานาอารยประเทศ แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นฉบับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีการจัดตั้งพนักงานรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นกัน เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนมีข้อจำกัด

³² จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 48-52

³³ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 53

หลายประการและส่วนใหญ่ดุลพินิจในการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับตำรวจ ประเทศอังกฤษจึงมีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) มีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา โดยตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นเป็นคดีเล็กน้อย เช่น คดีจราจร CPS เป็นต้น มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ตำรวจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดี โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน การเกิดขึ้นของเจ้าพนักงานตำแหน่งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเข้ามาใช้ แต่ถึงกระนั้น สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีได้ตามที่เห็นสมควร³⁴

แนวคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและแนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ได้ตรึงขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติ ทำให้เห็นว่าการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน และขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษา ในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ดำเนินคดี โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนเบื้องต้นและรายงานผลเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าสมควรต้องเข้าไปกำกับดูแลหรือดำเนินการต่อไปด้วยตนเองหรือไม่ องค์กรต่างๆ ของรัฐคือ ศาล พนักงานอัยการและตำรวจต่างต้องมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรม จึงไม่อาจเป็นคู่ความในคดี ทุกฝ่ายมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง³⁵

การดำเนินคดีระบบกล่าวหาในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น กระบวนการในชั้นสอบสวนฟ้องร้องไม่อาจแบ่งแยกกันได้ พนักงานอัยการจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา เมื่อตำรวจได้รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วพนักงานอัยการจึงต้องเข้าไปกำกับการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็พยานหลักฐานที่กล่าวโทษหรือเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม

³⁴ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 53

³⁵ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 54

2.2 ลักษณะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ความผิดอาญาดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ในสองลักษณะกล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นฟ้องคดีโดยรัฐ เริ่มจากการที่ความผิดอาญานั้นปรากฏต่อพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนไม่ว่าด้วยการร้องทุกข์ของเอกชนผู้เสียหาย หรือการกล่าวโทษโดยเอกชนอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหาย ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ การที่ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจแบ่งได้เป็นขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง

การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง ได้แก่ การสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ส่งผลร้ายหรือผลดีต่อผู้ต้องหา เมื่อทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอจนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจึงทำความเห็นควรสั่งฟ้องพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องก็ทำความเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้อง การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีใดหรือไม่ทำการสอบสวนคดีใด แต่มีบทบัญญัติที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาที่เกิดขึ้นบางประการได้แก่ 1) เมื่อผู้เสียหายไม่ร้องทุกข์ตามระเบียบ 2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยไม่ได้ร้องทุกข์ หรือ 3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกกล่าวว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ ดังนั้นจึงตีความในทางกลับกันได้ว่า ถ้าไม่มีกรณีดังกล่าวอันทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีหน้าที่ในการสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนความผิดอาญาที่เกิดขึ้นทุกกรณี เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวและทำความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง หรือถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การดำเนินคดีก็มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

2.2.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นประทับฟ้อง

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการฟ้องคดีโดยประชาชน กฎหมายกำหนดเป็นบทบังคับให้ศาลต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องเพื่อป้องกันการแกล้งฟ้อง เนื่องจากการฟ้องคดีโดยประชาชนไม่ผ่านการสอบสวนความผิดที่เกิดขึ้นมาก่อน หากศาลเห็นว่าคดีมีมูลจึงสั่งประทับฟ้องเพื่อทำการพิจารณา

ต่อไป ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดี ศาลอาจได้สวนมูลฟ้องหรือไม่ทำการได้สวนมูลฟ้องแล้วสั่งประทับฟ้องเลยย่อมได้เพราะก่อนที่พนักงานอัยการจะนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นได้มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนมาก่อนแล้ว จึงเป็นการกรองมาชั้นหนึ่งว่าคดีที่นำมาฟ้องนั้นมีมูล

2.2.3 การดำเนินคดีชั้นพิจารณา

เป็นกระบวนการในชั้นศาลเพื่อวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้องจริงหรือไม่ ในชั้นพิจารณาคดีพนักงานอัยการและศาลมีหน้าที่ในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจศาลในการค้นหาความจริงในทุกแง่มุมของคดี มีอำนาจในการเรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาหลังโจทก์สืบพยานเสร็จได้ การพิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้น ศาลต้องเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และมีบทลงโทษกำหนดไว้ศาลจึงลงโทษจำเลยได้ หากศาลมีข้อสงสัยในความผิดตามฟ้อง ห้ามศาลลงโทษจำเลยเด็ดขาด หรือแม้กระทั่งกรณีที่จำเลยรับสารภาพตามฟ้อง หากความผิดตามฟ้องนั้นมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ศาลมีหน้าที่ต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะแน่ใจว่ามีกระทำความผิดจริง และในการพิพากษากำหนดความผิด ต้องเป็นการพิพากษาไม่เกินคำขอหรือที่มีได้กล่าวไว้ในฟ้อง

2.2.4 การดำเนินคดีอาญาชั้นการบังคับคดี

ในชั้นบังคับคดีโดยปกติหมายถึงกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาออกมาแล้ว และต้องดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เช่น มาตรา 182³⁶ กรณีมีเหตุสงสัยว่าจำเลยหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟังคำพิพากษาของศาล กฎหมายกำหนดให้ศาลออกหมายจับจำเลย เพื่อนำตัวมาฟังคำพิพากษาและบังคับคดีต่อไป การบังคับคดีเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว โดยยังเป็นเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่เรื่องของการบังคับโทษทางอาญาซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษหรือกฎหมายราชทัณฑ์

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 182 วรรค 3 “เมื่อศาลอ่านให้คู่ความฟังแล้ว ให้คู่ความลงลายมือชื่อไว้ ถ้าเป็นความผิดของโจทก์ที่ไม่มา จะอ่านโดยโจทก์ไม่อยู่ก็ได้ ในกรณีที่จำเลยไม่อยู่ โดยไม่มีเหตุสงสัยว่าจำเลยหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟัง ก็ให้ศาลรอการอ่านไว้จนกว่าจำเลยจะมาศาล แต่ถ้ามีเหตุสงสัยว่าจำเลยหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟัง ให้ศาลออกหมายจับจำเลย เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันออกหมายจับ ก็ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าโจทก์หรือจำเลยแล้วแต่กรณีได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

2.3 ภารกิจของพนักงานอัยการในด้านต่างๆ

2.3.1 งานอำนวยความสะดวก

ในคดีอาญา เมื่อมีเหตุและละเมิดกระบิลเมือง เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะดำเนินการสืบสวน จับกุมสอบสวน แล้วเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้รับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยหรือไม่ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หากเห็นว่าเพียงพอพนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องแต่หากเห็นว่าไม่เพียงพอก็จะสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่สิ้นกระแสความก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่กำหนดให้จนกว่าจะเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เมื่อสั่งฟ้องแล้วก็จะติดตามดำเนินคดีในศาลและเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมก็จะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปจนถึงที่สุดคั้งนั้น อัยการจึงเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจการใช้ดุลพินิจทั้งของ พนักงานสอบสวนและศาลเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม นอกเหนือจากหน้าที่ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว อัยการยังมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งอัยการจะเข้าไปมีส่วนในการอำนวยความสะดวกตั้งแต่ในชั้นสอบสวน โดยจะเข้าสอบปากคำผู้ต้องหา สอบปากคำพยานผู้เสียหายและการให้พยานเด็กทำการชี้ตัวผู้ต้องหาด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองให้เยาวชนผู้นั้นได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมแก่วัย หน้าที่อีกประการหนึ่งคือการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคมเกี่ยวกับคดีวิสามัญฆาตกรรมคือในกรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เช่น กรณีที่คนร้ายถึงแก่ความตายเนื่องจากยิงต่อสู้กับพนักงาน ดังที่เรียกกันเป็นภาษาพูดว่า “คดีวิสามัญฆาตกรรม” หรือมีคนตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าเป็นปฏิบัติราชการตามหน้าที่กฎหมายกำหนดให้อัยการเข้าไปร่วมชันสูตรพลิกศพด้วยเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าการตายนั้นต้องไม่เกิดจากการกระทำเกินขอบเขตแห่งกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้นๆ

นอกจากนี้ในการสำนวนการสอบสวนคดีชันสูตรพลิกศพ สำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรม สำนวนที่ผู้ตายต้องหาว่าพยายามฆ่าเจ้าพนักงานหรือต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน จะต้องมีการอัยการเข้าร่วมทำสำนวนการสอบสวนด้วย ทั้งในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจะต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนด้วยทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และทำให้พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนมีน้ำหนักน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

1) ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

(1) ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ ที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาลหรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการที่ปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้อง ในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้อง ในเรื่องการที่ได้กระทำ ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วม หรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการ ในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการ จะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(3) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทาง อนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวไว้ข้างต้นหรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีไต่ถามคดีที่เป็นข้อพิพาทกับ รัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือ แก้ต่างให้ก็ได้

2) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงาน อัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ก็ได้ เช่นคดีอุทวม (บุตรฟ้องคดีบิดามารดาของตนเอง)

3) ดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญา เฉพาะในส่วน ของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงาน อัยการในปัจจุบัน ได้มีการตั้งสำนักงานบังคับคดีขึ้น จึงได้กำหนดหน้าที่ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ บังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีแพ่งและคดีปกครองด้วย

4) ในกรณีที่มีการพิศัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแล รักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้ เป็นไปตามสัญญาอันในการนี้มีให้เรียกว่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

2.3.2 งานด้านคดีอาญาระหว่างประเทศ

1) คดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีมีผู้ก่ออาชญากรรมขึ้นในต่างประเทศแล้ว หลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรรัฐบาลแห่งประเทศไทยที่ความผิดเกิดขึ้นอาจขอให้ไทยส่งตัวบุคคล ผู้กระทำความผิดกลับคืนไปให้ประเทศนั้นๆ ดำเนินคดีได้ตามหลักเกณฑ์แห่งสนธิสัญญาที่ได้ทำไว้ ต่อกันหรือแม้แต่ประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับไทยแต่มีสัมพันธไมตรีทางการทูต ต่อกันก็สามารถให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้โดยอาศัยหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันผ่านวิถีทางการทูต

กล่าวคือ ประเทศทั้งสองจะถือเป็นหลักการว่าหากประเทศไทยให้ความร่วมมือในการดำเนินการ เพื่อส่งผู้ร้ายข้ามแดนประเทศผู้ร้องขอ นั้นก็ต้องให้ความร่วมมือเช่นกัน หากประเทศไทยร้องขอและผู้มีหน้าที่โดยตรงในการนี้ก็คืออัยการ ในทางกลับกัน กรณีที่บุคคลกระทำความผิดในไทยแล้วหลบหนีไปต่างประเทศเมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วก็จะดำเนินการเพื่อขอให้รัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ ส่งตัวข้ามแดนมา อัยการแห่งประเทศนั้นๆ ก็จะนำคดีขึ้นสู่ศาลในทำนองเดียวกัน โดยอัยการไทยจะร่วมประสานงานและปรึกษาหารือกับอัยการเจ้าของคดีในประเทศนั้นอย่างใกล้ชิด เพื่อรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานทั้งปวงให้ตามที่อัยการในประเทศนั้นต้องการและเห็นว่าเพียงพอสำหรับการดำเนินคดีในศาล

2) การร่วมมือกับต่างประเทศในการสอบสวนและอื่นๆ นอกจากการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันแล้วนานาประเทศยังมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญากรณีอื่นๆ เพื่อปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ เช่น ช่วยสอบปากคำพยานและช่วยรวบรวมพยานหลักฐานให้แก่กัน ช่วยดำเนินการค้น ยึด และสืบหาตัวบุคคลให้แก่กัน พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานกลาง ทั้งการให้ความช่วยเหลือหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติการจะทำหน้าที่ประสานงาน โดยตรงกับผู้ประสานงานกลางของต่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีตาม มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น ขัดต่อหลักนิติธรรมและเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของจำเลยในคดีอาญาเพราะเป็นพยานหลักฐานที่จำเลยไม่มีโอกาสได้ตรวจสอบหรือรับทราบและไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนไม่มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางคดีจากทนายความ อันเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40(2) (3) (4) และ (7) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนี้อย่างมาก เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญต่อความเช่นนั้น พนักงานอัยการไม่อาจขอความร่วมมือจากกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาจากรัฐต่างประเทศได้เลย เพราะจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2.3.3 งานด้านรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจประสบปัญหากฎหมาย อันเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานหรืออาจนำไปสู่การเป็นคดีความได้ อัยการจึงทำหน้าที่ทนายแผ่นดินด้วยการรับปรึกษาหรือปัญหากฎหมายเหล่านั้น

เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานต่างๆ ลุล่วงไปด้วยดี และแม้จะเกิดเป็นคดีความขึ้นในทางแพ่งไม่ว่าฝ่ายราชการจะเป็น โจทก์หรือจำเลย อัยการก็จะรับดำเนินการว่าต่างแก่งต่างให้จนกว่าจะถึงที่สุด อนึ่ง ในแต่ละปีหน่วยงานภาครัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งใช้เงินกู้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมากในการจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีนี้ อัยการจะทำหน้าที่ตรวจร่างสัญญาก่อนที่จะนำไปลงนามผูกพันกันเพื่อดูแลให้สัญญาที่มีความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งฝ่ายราชการและเอกชน โดยข้อสำคัญและจะต้องไม่ทำให้รัฐเสียเปรียบ

2.3.4 งานด้านคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

การทำหน้าที่ทนายแผ่นดินหาได้จำกัดเพียงการเป็นที่ปรึกษากฎหมายและการดำเนินคดีแทนรัฐเท่านั้นแต่ อัยการยังรับดำเนินการทางศาลให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้อีกด้วย เช่นจะฟ้องบุกรุกที่ดินของตนเองเพื่อเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดู กฎหมายห้ามมิให้ฟ้อง แต่อัยการอาจดำเนินการแทนให้ได้ชื่อเรียกว่า “คดีอุทลุม” หรือในกรณีที่ประสงค์จะดำเนินคดีแพ่งแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ อัยการก็รับดำเนินการให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งรับดำเนินการให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น เช่นการยื่นคำร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกรวมทั้งรับให้คำปรึกษาหารือด้านกฎหมาย ตลอดจนช่วยทำนิติกรรมสัญญาและประนอมข้อพิพาทให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ อัยการยังออกไปอบรมกฎหมายที่จำเป็นในชีวิตประจำวันแก่ประชาชน และจัดอบรมอนุญาโตตุลาการหมู่บ้านเพื่อให้ผู้ที่ผ่านการอบรมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีความเล็กๆ น้อยๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2.3.5 งานตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือเมื่อถูกกล่าวว่ามีพฤติกรรมร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อกฎหมายและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและแห่งชาติได้สวนแล้วเห็นว่ามีมูล จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทางการเมืองซึ่งเป็นงานตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตรวจสอบและฟ้องคดีอาญากรณีที่ข้าราชการ พนักงานในหน่วยงานของรัฐทุจริตต่อหน้าที่

2.3.6 งานพิเศษ

นอกเหนือจากหน้าที่ราชการดังกล่าวแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดตั้งตระหนักรับในการภารกิจที่จะต้องเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบททั่วประเทศและในวาระมงคลพิเศษสมัยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนพรรษา 6 รอบ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้เฉลิมพระเกียรติยศ โดยจัดตั้งห้องสมุดกฎหมายสำหรับประชาชนเฉลิมพระเกียรติฯ ขึ้น

ในสำนักงานอัยการทั่วประเทศ เช่นที่อำเภอเบตง อำเภอแม่สอด อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดแม่ฮ่องสอน
จังหวัดนราธิวาส โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นสถานที่ค้นคว้าหาความรู้ในวิชากฎหมายของนักเรียน
นิสิตนักศึกษา ประชาชน รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่นชนบท



บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และนำไปศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทต่อไปได้

1. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

1.1. องค์การสหประชาชาติ³⁷

พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารความยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรมก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าไม่มีระบบอัยการที่เข้มแข็งในการทำหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีอาญาโดยอิสระและเที่ยงธรรม ภายในสถาบันอัยการ พนักงานอัยการทุกคนจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนอย่างเป็นอิสระ มีความเที่ยงธรรม และเป็นตัวของตัวเองไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากความรู้สึกหรือความเชื่อใดๆ แนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทพนักงานอัยการ ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐทั้งหลายให้กระทำการกิจของตนในการรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเที่ยงธรรม และความเป็นธรรมของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญา แนวทางของสหประชาชาติได้กำหนดหลักการที่สามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกเขตอำนาจในการพิจารณาคดีไม่ว่าจะมีอำนาจในทางพนักงานอัยการอย่างไร นอกจากนี้ แนวทางสหประชาชาติก็ยังคงมีความเป็นกลางในเรื่องกระบวนการแต่งตั้งและสถานะของพนักงานอัยการภายในรัฐอีกด้วย

³⁷ แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors) รับรองโดยที่ประชุมสหประชาชาติครั้งที่ 8 ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อจำเลย กรุงฮานาว่า สาธารณรัฐคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน พ.ศ. 2533

โดยหลักแล้วรัฐจะมีหน้าที่ประกันความอิสระให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนได้อย่างเที่ยงธรรมและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดต่างไปจากกรณีผู้พิพากษา และทนายความเพราะกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการประกันความเป็นอิสระในเชิงเดียวกันกับสถาบันอัยการ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบอัยการได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ต้องพึ่งพิงอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ในระดับหนึ่ง จึงทำให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับจากรัฐบาลในบางประการต่างๆ ที่พนักงานอัยการควรจะมีอำนาจที่เป็นอิสระแทนที่จะอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใด ๆ รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการให้การปกป้องดูแล เพื่อที่พนักงานอัยการจะสามารถทำหน้าที่ในการสอบสวนได้อย่างเที่ยงธรรมและเป็นอิสระจากอิทธิพลต่างๆ

1.1.1 หลักประกันเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติมาตรการคุ้มครองที่รัฐจะต้องปฏิบัติไว้บางประการเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนได้อย่างเพียงพอ การคุ้มครองที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่รัฐมีหน้าที่ที่จะดูแลให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม ขัดขวาง ก่อความ การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดชอบอื่นใดโดยไม่เป็นธรรม³⁸ วิธีรุนแรงวิธีหนึ่งที่มีมีการใช้ในการคุกคามพนักงานอัยการคือ ความรุนแรงต่อร่างกาย สหประชาชาติจึงกำหนดหน้าที่เฉพาะให้แก่อรัฐที่จะต้องคุ้มครองอัยการและครอบครัวให้ได้รับความปลอดภัยเมื่อพวกเขาถูกคุกคาม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่³⁹ หลักประกันอย่างอื่นที่ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างเหมาะสมก็คือ การสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมในการทำงาน ค่าตอบแทน ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง บำนาญ และการเกษียณอายุ ข้อกำหนดเหล่านี้จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎและระเบียบที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ⁴⁰ เช่นเดียวกับผู้พิพากษา พนักงานอัยการจะต้องได้รับการ

³⁸ Article 4. Guidelines on the Role of Prosecutors States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability.

³⁹ Article 5. Guidelines on the Role of Prosecutors. Prosecutors and their families shall be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the discharge of prosecutorial functions.

⁴⁰ Article 6. Guidelines on the Role of Prosecutors Reasonable conditions of service of prosecutors, adequate remuneration and, where applicable, tenure, pension and age of retirement shall be set out by law or published rules or regulations.

เลื่อนตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่พิสูจน์ได้จากผลงาน โดยเฉพาะคุณสมบัติทางวิชาชีพ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ และประสบการณ์ ซึ่งจะต้องพิจารณาด้วยวิธีการที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ⁴¹

1.1.2 หน้าที่ทางวิชาชีพ

ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่หลายประการซึ่งจะต้องปฏิบัติอย่างมีความเที่ยงธรรมและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น รวมถึงหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทางการเมือง สังคม ศาสนา ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม เพศ หรือการเลือกปฏิบัติบนฐานอื่นใด⁴² หน้าที่นี้ของพนักงานอัยการได้รับการบัญญัติเป็นหลักการทั่วไปสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เหมาะสม และมีนัยยะว่าพนักงานอัยการจะต้องเป็นอิสระจากอคติใดๆ เมื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดของวิชาชีพ นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่พิเศษในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและต้องดูแลให้มีกระบวนการทางกฎหมาย และมีการอำนวยความยุติธรรมที่ถูกต้อง

พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นธรรม เที่ยงตรง และอย่างรวดเร็ว ให้เป็นไปตามกฎหมาย เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งจะนำไปสู่การดูแลให้มีการปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของระบบการยุติธรรมทางอาญาอย่างราบรื่น⁴³ ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะต้องเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ตนอาจได้รับรู้ ทั้งจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและจากพยานหลักฐาน ในกรณีหลังนี้ พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะปฏิเสธการพิจารณาหลักฐานที่ตนรู้หรือมีเหตุที่น่าเชื่อว่าจะได้รับมาจากการใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ข้ำยศักดิ์ศรี หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ พนักงานอัยการจะต้องแจ้งต่อศาลเกี่ยวกับการมีหลักฐานเช่นนั้น และจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้ผู้ที่มิ

⁴¹ Article 7. Guidelines on the Role of Prosecutors Promotion of prosecutors, wherever such a system exists, shall be based on objective factors, in particular professional qualifications, ability, integrity and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures.

⁴² Article 13. Guidelines on the Role of Prosecutors In the performance of their duties, prosecutors shall: (a) Carry out their functions impartially and avoid all political, social, religious, racial, cultural, sexual or any other kind of discrimination;

⁴³ Article 12. Guidelines on the Role of Prosecutors Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to ensuring due process and the smooth functioning of the criminal justice system.

ส่วนรับผิดชอบในการใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป⁴⁴

ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้มีการสอบสวนโดยพลันด้วยความรอบคอบ และเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม เพราะ พนักงานอัยการมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าหน้าที่ทางวิชาชีพจะแตกต่างกันไปในระบบกฎหมายต่างๆ แต่หน้าที่พื้นฐานของพนักงานอัยการก็มีสิ่งที่เหมือนกันและถูกสรุปไว้ในแนวทางที่ 11 ของแนวทางสหประชาชาติว่า "อัยการพึงดำเนินบทบาทเชิงรุกในการดำเนินกระบวนการทางอาญาและการเริ่มการดำเนินคดี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติในท้องถิ่น อัยการมีบทบาทรวมถึงการสืบสวนคดีอาญา การกำกับดูแลการสืบสวนให้ถูกกฎหมาย การดูแลการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล ตลอดจนการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์สาธารณะ"

แนวทางสหประชาชาติ ระบุว่า สำนักงานอัยการจะต้องแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่กึ่งตุลาการอย่างเด็ดขาด แม้ว่าบทบัญญัตินี้จะมีความชัดเจน แต่ในบางกรณีระบบพนักงานอัยการก็มีหน้าที่อย่างตุลาการ เช่น การสั่งกักขังเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดหรือการรวบรวมพยานหลักฐาน ในกรณีที่หน้าที่เหล่านี้เป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายหน้าที่เหล่านี้จะต้องถูกจำกัดอยู่ในเพียงขั้นก่อนการพิจารณาคดี และจะต้องดำเนินไปอย่างมีความเที่ยงธรรม และโดยเคารพสิทธิของผู้ต้องหา นอกจากนี้หน้าที่อย่างตุลาการเหล่านี้จะต้องสามารถถูกทบทวนโดยคำสั่งศาลที่เป็นอิสระได้เสมอ

บทบัญญัติที่สำคัญบทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการอยู่ในแนวทางที่ 15 ของแนวทางสหประชาชาติ ซึ่งบัญญัติว่า "พนักงานอัยการจะต้องให้ความสนใจต่อการดำเนินคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการคอร์รัปชัน การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และอาชญากรรมอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และต้องให้ความสนใจต่อการสอบสวน หากมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติหรือสอดคล้อง

⁴⁴ Article 16. Guidelines on the Role of Prosecutors When prosecutors come into possession of evidence against suspects that they know or believe on reasonable grounds was obtained through recourse to unlawful methods, which constitute a grave violation of the suspect's human rights, especially involving torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or other abuses of human rights, they shall refuse to use such evidence against anyone other than those who used such methods, or inform the Court accordingly, and shall take all necessary steps to ensure that those responsible for using such methods are brought to justice.

กับวิถีปฏิบัติในท้องถิ่น” บทบัญญัตินี้ระบุถึงบทบาทสำคัญที่พนักงานอัยการมีในการส่งเสริมหลักนิติธรรม และในการปรับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันแก่พลเมืองทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการบังคับใช้ต่อผู้ที่มีตำแหน่งทางราชการ

มีหลายระบบที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การสอบสวนคดีและการแจ้งข้อหา ในกรณีเช่นนี้ แนวทางสหประชาชาติกำหนดว่า “ในประเทศที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ กฎหมายหรือกฎหรือระเบียบที่มีการตีพิมพ์จะเป็นตัวชี้แนวทางในการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี รวมถึงการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีด้วย”⁴⁵

พนักงานอัยการยังคงมีหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การไม่ฟ้องคดีหรือชะลอการฟ้องคดีเมื่อไม่พบความผิดตามข้อกล่าวหา การให้ความสำคัญกับสถานะของผู้ต้องหาและเหยื่อ และการให้ความสนใจกับสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้อดีหรือข้อเสียของผู้ต้องหา เก็บเรื่องที่ตนรู้ไว้เป็นความลับ เว้นแต่หากการปฏิบัติหน้าที่หรือเหตุจำเป็น เพื่อความยุติธรรมทำให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังต้องพิจารณาความเห็นและความกังวลของเหยื่อเมื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเหยื่อได้รับผลกระทบ และดูแลให้เหยื่อได้รับแจ้งสิทธิของตนโดยสอดคล้องกับปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งในการทำหน้าที่เหล่านี้พนักงานอัยการต้องทำงานร่วมมือกับตำรวจ ศาล ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ผู้ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และหน่วยงานหรือสถาบันอื่นๆ ของรัฐบาล

⁴⁵ Article 17. Guidelines on the Role of Prosecutors In countries where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution process, including institution or waiver of prosecution.

สำหรับวิธีการดำเนินคดีกับผู้เยาว์นั้น ในประเทศที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษถึงลักษณะ และความรุนแรงของการกระทำผิด การคุ้มครองสังคม และลักษณะนิสัยพื้นฐานของผู้เยาว์คนนั้นๆ ในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษถึงทางเลือกที่มี ซึ่งไม่ใช่เพียงการดำเนินคดีภายใต้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของเด็กและเยาวชน เพราะว่าพนักงานอัยการจะต้องพยายามอย่างดีที่สุดในการที่จะพิจารณาคดีกับผู้เยาว์เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างยั่งยืน⁴⁶

1.2 ประเทศกลุ่ม civil law

1.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มต้นจากขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนด⁴⁷ ให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเข้ามาเป็นคู่ความในคดีอาญาได้เช่นเดียวกัน คำฟ้องของศาลสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 ประเภท คือ คำฟ้องคดีอาญา ซึ่งพนักงานอัยการเท่านั้นมีสิทธิฟ้องและดำเนินคดีตามคำฟ้องนี้ ส่วนคำฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะเลือกฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลแพ่งหรือศาลอาญาก็ได้

ขั้นต่อมาคือ การไต่สวนมูลฟ้อง (l'instruction préparatoire) ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีที่สำคัญเพราะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดและตัดสินใจเบื้องต้นว่ามีมูลพอที่จะส่งฟ้องศาลหรือไม่ การพิจารณาคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบไต่สวน (inquisitoire) กล่าวคือผู้พิพากษาศาลไต่สวนจะเข้ามามีบทบาทในการค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด คดีความผิดฐาน crime (โทษหนัก) การไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องบังคับ แม้พนักงานอัยการจะรวบรวมพยานหลักฐานอย่างดีแล้วก็ต้องส่งศาลไต่สวนเสมอ

⁴⁶ Article 19. Guidelines on the Role of Prosecutors In countries where prosecutors are vested with discretionary functions as to the decision whether or not to prosecute a juvenile, special consideration shall be given to the nature and gravity of the offence, protection of society and the personality and background of the juvenile. In making that decision, prosecutors shall particularly consider available alternatives to prosecution under the relevant juvenile justice laws and procedures. Prosecutors shall use their best efforts to take prosecutor action against juveniles only to the extent strictly necessary.

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินคดีอาญาเพื่อการลงโทษนั้นจะเริ่มขึ้นและดำเนินได้ด้วยผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้” อุทัย อาทิวา, “สิทธิของผู้เสียหายในกฎหมายฝรั่งเศส,” บทบัญญัติ, เล่ม 61 ตอน 1, หน้า 2 (มีนาคม 2548)

ส่วนคดี *délit* (โทษกลาง) พนักงานอัยการจะส่งให้ศาลได้ส่วนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ส่วนคดี *contravention* (โทษ) โดยหลักแล้วไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง⁴⁸

การพิจารณาคดีในชั้นศาล ศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แตกต่างจากศาลไทยมาก โดยศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งเป็น 3 ชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และ ศาลฎีกา ในศาลชั้นต้นนั้นแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเภทตามความรุนแรงของคดี

Le tribunal de police เป็นศาลที่พิจารณาคดีโทษ (contravention) คือ มีแต่โทษปรับ เช่น คดีขับรถโดยไม่มีใบอนุญาต คดีทำร้ายร่างกายเล็กน้อย ศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคือ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ซึ่งมีผู้พิพากษานายเดียวเป็นองค์คณะ

Le tribunal correctionnel เป็นศาลที่พิจารณาคดีโทษชั้นกลาง (*délit*) คือ โทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 10 ปี เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยเจตนา ประมาทเป็นเหตุให้คนตาย เป็นต้น ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่คือ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น โดยมีองค์คณะ 3 นาย คำพิพากษาสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้

La cour d'assises ซึ่งพิจารณาคดีโทษหนัก (*crime*) กล่าวคือ โทษหนัก ที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปถึงโทษสูงสุด คือ จำคุกตลอดชีวิต ผู้พิพากษาประกอบด้วยสองส่วนคือ ผู้พิพากษาอาชีพตำแหน่งเทียบเท่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ 3 นาย อีกส่วนหนึ่งคือ คณะลูกขุน (*jury*) ซึ่งเป็นประชาชนธรรมดา⁴⁹ อีก 9 หรือ 12 นาย แล้วแต่กรณีว่าจะเป็นการพิจารณาคดีชั้นต้นหรือชั้นอุทธรณ์ คำพิพากษาของ *la cour d'assises* สามารถอุทธรณ์ได้ไปยัง *la cour d'assises* อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็น *la cour d'assises* ชั้นอุทธรณ์ และเมื่ออุทธรณ์แล้วสามารถคัดค้านได้อีก โดยการฎีกาไปที่ศาลฎีกา

⁴⁸ สิทธิการมีทนายความในคดีอาญา (*Le droit à l'assistance d'un avocat au cours de la procédure pénale*) http://thaiaixois.online.fr/etc/ong_lawer.htm

⁴⁹ ลูกขุนคือประชาชนฝรั่งเศสที่อายุมากกว่า 23 ปี ที่ได้รับการเลือกมาจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลักการมีลูกขุนนี้เช่นเดียวกับระบบ *common law* คือต้องการให้ตัวแทนประชาชนเป็นผู้ตัดสินโทษในคดีความผิดอาญา และต้องการความเป็นวิญญูชนของประชาชนในการพิจารณาคดีนอกเหนือจากมุมมองของผู้พิพากษาอาชีพ แต่อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสใช้ระบบลูกขุนเฉพาะคดีโทษหนัก หรือ *crime* เท่านั้น

2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์กรอัยการเป็นสถาบันที่ชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด⁵⁰ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี รวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในภาคพื้นยุโรป สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองได้เป็นแบบอย่างของพนักงานอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา⁵¹

พนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีฐานะเท่าเทียมกับผู้พิพากษามีคำที่ใช้เรียกรวมกันว่า Magistrat ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการต่างก็มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ” เหมือนกัน และสังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน อีกทั้งยังสามารถโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ระหว่างพนักงานอัยการกับผู้พิพากษา การเข้าเป็นผู้พิพากษาและพนักงานอัยการก็เป็นไปโดยกระบวนการเดียวกัน คือ เมื่อจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจะต้องสอบคัดเลือกเพื่อเข้าโรงเรียนเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการแห่งชาติ (Ecole National de la Magistrature) ซึ่งจะใช้เวลาศึกษาที่โรงเรียนดังกล่าว 30 เดือน โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาสามารถเลือกที่จะเป็นผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการก็ได้

แต่เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของอำนาจฝ่ายบริหาร พนักงานอัยการจึงไม่ขึ้นกับศาล ศาลไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษาอยู่บ้างกล่าวคือ

(1) พนักงานอัยการมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส กล่าวคือจะต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น เช่น อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้ว อธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการในทางตรงกันข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้⁵²

⁵⁰ โกลเมน ภัทรภรณ์ อัยการฝรั่งเศสในระบบอัยการสากล จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2526 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2526 หน้า 60

⁵¹ คณิต ณ นคร “วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง”วารสารอัยการ ปีที่ 4, ฉบับที่ 42 หน้า 53

⁵² จิราธร เจริญวุฒิ “วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ” หน้า 18

(2) พนักงานอัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ การแถลงหรือการกระทำต่างๆ ของพนักงานอัยการที่ประจำศาลเดียวกัน ถือว่าเป็นการกระทำ ในนามของคณะอัยการทั้งหมดที่อยู่ประจำศาลนั้น ดังนั้น พนักงานอัยการแต่ละคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ประจำศาลเดียวกันสามารถว่าความแทนกัน ในคดีเรื่องเดียวกันได้ ซึ่งตรงข้ามกับผู้พิพากษาที่เมื่อเริ่ม พิจารณาคดีเรื่องใดแล้วก็ต้องพิจารณารื่องนั้นไปจนจบ จะแทนกันไม่ได้ ลักษณะของพนักงาน อัยการดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับพนักงานอัยการในประเทศไทย

(3) พนักงานอัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในการพิจารณาคดีอาญา ในการพิจารณาคดีอาญาศาลจะต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ ศาล จะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีพนักงานอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นคำพิพากษาที่ได้จะเป็นโมฆะ จากหลักดังกล่าวนี้เองพนักงานอัยการจึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ และไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี ซึ่งต่างจากผู้พิพากษาที่อาจถูกคัดค้านได้⁵³

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทุกศาลจะมีพนักงานอัยการประจำอยู่ ซึ่งคณะอัยการที่ประจำอยู่ตามแต่ละศาลเหล่านี้ เรียกว่า le Parquet และเมื่อพนักงานอัยการท่านใดได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้วก็จะมีความหน้าที่ ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้น หากคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่นที่สูงกว่าก็ต้องมอบให้ เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลซึ่งสูงกวานั้น กล่าวคือ พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น จะไปว่าความในศาลสูงไม่ได้⁵⁴ การจัดระบบอัยการจึงยึดตามการแบ่งเขตอำนาจศาลได้ดังนี้

(1) พนักงานอัยการประจำศาลฎีกา ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นศาลฎีกามีเพียงศาลเดียว โดยจะมีอธิบดีอัยการศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีรองอธิบดีอัยการศาลฎีกา เป็นผู้ช่วย และมีพนักงานอัยการประจำศาลฎีกาอีก 16 นาย

(2) พนักงานอัยการประจำศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีทั้งหมด 27 ศาล ซึ่งแต่ละแห่งจะมีอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ 1 นาย และพนักงานอัยการศาลอุทธรณ์ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินคดีในศาล กับพนักงานอัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์ซึ่งจะรับผิดชอบงาน ทางด้านบริหารประจำอยู่

(3) พนักงานอัยการประจำศาล Cour d' Assises โดยศาล Cour d' Assises นี้เป็นศาลที่จัดให้มีขึ้นทุกๆ 3 เดือน เป็นการตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีตามสมัยการพิจารณา และมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ที่มีโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เท่านั้น พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาลนี้ก็คือพนักงานอัยการประจำศาลอุทธรณ์

⁵³ จิราธร เจริญวุฒิ "เรื่องเดียวกัน" หน้า 18

ถ้าหากศาลนี้เปิดการพิจารณาในเมืองที่ไม่มีศาลอุทธรณ์ พนักงานอัยการที่ทำหน้าที่แทนก็จะเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น

(4) พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่มีโทษปานกลาง กล่าวคือ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังก์ โดยจะมีพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นเพียงนายเดียว

(5) พนักงานอัยการประจำศาลแขวง โดยศาลแขวงของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีลหุโทษซึ่งโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 2,000 ฟรังก์ จำคุกอย่างสูงไม่เกิน 2 เดือน ซึ่งโดยปกติแล้วศาลแขวงต่างๆ จะไม่มีพนักงานอัยการประจำอยู่ แต่จะมีการแต่งตั้งให้นายตำรวจตำแหน่ง Commissaire de Police เป็นผู้ว่าคดีลหุโทษในศาลแขวงแทน

(6) พนักงานอัยการประจำศาลอื่นๆ อันได้แก่ พนักงานอัยการศาลเด็ก พนักงานอัยการประจำศาลที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ พนักงานอัยการประจำศาลสูงที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่กล่าวหาประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศ เป็นต้น

3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(1) การดำเนินคดีชั้นสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องพนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีฐานะเสมือนเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ โดยมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษนั้นต่อไป”

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวนเองโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ แต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุน่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตายหรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ เหล่านี้เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองก็ได้

เมื่อมีการแจ้งให้พนักงานอัยการทราบสำหรับความผิดซึ่งได้กระทำลงต่อหน้า พนักงานอัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุได้ทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อได้ว่าร่วมกันกระทำความผิด ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จสิ้นการตรวจสอบ ตลอดจนอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิด

จากการศึกษาระบบอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในชั้นสอบสวน จะเห็นได้ว่า อำนาจในการสอบสวนของพนักงานอัยการมิได้กระทำไปโดยลำพัง หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย อาทิเช่น ตำรวจฝ่ายคดี หรือผู้พิพากษาไต่สวน โดยอำนาจของแต่ละฝ่ายจะมีมากน้อยและเกี่ยวพันกันอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวน⁵⁵

ในส่วนการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของสังคม เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่สามารถฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือ ฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา เพื่อเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีอาญาควบคุมไปด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกเรื่องไป แม้บางครั้งอาจมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง แต่หากความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการดำเนินคดี อีกทั้งเป็นความผิดที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยตรงแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นจะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นสมควรและเพื่อประโยชน์ของสังคม แต่อย่างไรก็ดีการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวและไม่ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาต้องระงับไป พนักงานอัยการสามารถกลับมาฟ้องใหม่ได้ภายในอายุความหากในเรื่องใด พนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและสมควรสั่งฟ้องก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป โดยวิธีการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมีอยู่สอง วิธีด้วยกัน คือ หนึ่งฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวง หรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง (ศาลชั้นต้น) ในกรณีเป็นความผิดหุโทษหรือโทษปานกลาง และวิธีที่สองคือยื่นคำขอให้ศาลทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษฏ์ หรือคดีที่มีโทษปานกลางแต่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

สำหรับคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะจะต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี โดยพนักงานอัยการจะต้องยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล และศาลจะเป็นผู้กำหนดให้ผู้พิพากษาท่านหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนนั้นไม่มีแบบบังคับ เพียงแต่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ในคำฟ้องนั้นพนักงานอัยการจะบอกฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ และอาจจะระบุชื่อผู้กระทำความผิดลงไปด้วยหรือไม่ก็ได้ เพราะบางกรณีพนักงานอัยการก็ไม่ต้องรู้ตัวผู้กระทำความผิดเมื่อจบการไต่สวนแล้วศาลไต่สวนต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อทำความเข้าใจอย่างใดอย่างหนึ่งภายใน 3 วัน คือถ้าเห็นว่าการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวน

⁵⁵ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 21

ต่อไปอีก แต่ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้อง หรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา

(2) การดำเนินคดีชั้นพิจารณาคดีในศาล

ในการพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกาแต่ละครั้งจะต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ มิฉะนั้นคำพิพากษาที่ได้จะเป็นโมฆะ หากพนักงานอัยการศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานศาลฎีกาและอธิบดีอัยการศาลฎีกาอาจมีคำสั่งร่วมกันแต่งตั้งให้ผู้พิพากษาศาลฎีกานายหนึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการศาลฎีกาแทนได้

(3) การดำเนินคดีชั้นบังคับคดี

พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พศติทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันทีเมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อย ปรับ หรือจำคุกแต่รอการลงโทษไว้ การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของพนักงานอัยการ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับ พนักงานอัยการมีคำสั่งให้นำตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุก พนักงานอัยการเป็นผู้ศึกษาสารบบการลงโทษ พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษมารับการจำคุกหรือให้ตำรวจติดตามตัวเมื่อผู้นั้นหลบหนี นอกจากนี้อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้จำศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

4) บทบาทของอัยการในทางแพ่งและในด้านอื่นๆ

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทางแพ่ง พนักงานอัยการจะต้องเข้ามาเป็นคู่ความหรือคู่ความร่วมมือในกรณีดังต่อไปนี้ คือ การขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การจัดให้บุตรอยู่กับบิดาหรือมารดาในกรณีที่มีการหย่าหรือแยกกันอยู่ การขอให้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินชั่วคราวของบุคคลวิกลจริตและบุคคลที่สาบสูญ การตั้งผู้อนุบาล การขอให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของชาติ การขอให้ประกาศสิทธิบัตรเป็นโมฆะ หรือการขอให้ศาลสั่งว่ามีสัญชาติสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

นอกจากบทบาทของพนักงานอัยการด้านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดีในทางแพ่งแล้ว พนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีบทบาทที่สำคัญๆ อีกมากมายหลายประการ เช่น มีหน้าที่ดูแลนายความ โนแตร (เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำนิติกรรมที่ต้องทำตามแบบ) พนักงานขายทอดตลาด จำศาล เสมียนศาล โดยพนักงานอัยการต้องจัดทำแฟ้มประจำตัวบุคคลเหล่านี้ซึ่งอยู่ในเขตของตน และจะต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบเมื่อบุคคลเหล่านี้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้อง มีหน้าที่คุ้มครองบุคคลผู้ไร้ความสามารถทั้งหลาย เช่น ผู้เยาว์ ซึ่งปกติแล้วอำนาจปกครองจะตกอยู่กับบิดา แต่ศาล

อาจสั่งให้อำนาจปกครองอยู่กับมารดาได้เมื่อมีคำร้องของพนักงานอัยการ การจัดการทรัพย์สินที่สำคัญของผู้เยาว์จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลและจะต้องฟังคำแถลงของพนักงานอัยการเกี่ยวกับคนวิกลจริตเสียก่อน พนักงานอัยการอาจขอให้ศาลสั่งให้คนวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถเมื่อคู่สมรสหรือญาติของผู้นั้นไม่ร้องขอ หรือเมื่อผู้นั้นไม่มีคู่สมรสและไม่ปรากฏว่ามีญาติ ในกรณีที่คู่สมรสหรือญาติเป็นผู้ร้องขอ พนักงานอัยการต้องเข้าเป็นคู่ความร่วมมือ กรณีผู้สาบสูญ กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดูแลและมรดกทรัพย์สินเมื่อมีการขอให้ศาลสั่งเป็นผู้สาบสูญ ถ้ามีการสั่งให้เป็นผู้สาบสูญ พนักงานอัยการจะต้องจัดให้มีการสืบหาว่าผู้สาบสูญได้ทำพินัยกรรมไว้หรือไม่ ทั้งจะต้องเข้าร่วมในการทำบัญชีทรัพย์สินด้วย กรณีผู้ที่ยากไร้ไม่มีเงินเสียค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนาย อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะจัดให้มีการสอบสวนฐานะของผู้ร้องแล้วส่งไปยังสำนักงานให้ความช่วยเหลือทางการศาลซึ่งมีประจำอยู่ในทุกศาลชั้นต้นต่อไป

การธนาคาร อัยการมีหน้าที่ควบคุมฐานะผู้ประกอบการธนาคาร โดยต้องจัดทำแฟ้มรวบรวมฐานะประวัติในอดีตของผู้ที่เป็นนายธนาคาร ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินการของบริษัทที่ดำเนินกิจการแบบธนาคาร เพื่อคอยตรวจสอบให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในอดีตการเริ่มคดี และการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะกระทำโดยเอกชนผู้เสียหายหรือบุคคลในครอบครัว โดยรัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ต่อมาเมื่อแนวคิดว่าการกระทำผิดอาญาส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม รัฐจึงเข้ามาดำเนินคดีอาญา โดยในช่วงแรกศาลเป็นองค์กรทำหน้าที่ไต่สวนและพิจารณาคดีเอง⁵⁶ ในช่วงศตวรรษที่ 19 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้

แนวคิดจากกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการส่งเสริมให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปอย่างยุติธรรมมากขึ้น ได้มีการตั้งองค์กรอัยการขึ้นทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีแยกออกจากอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล⁵⁷

⁵⁶ K. Neumann, Manual of German Law : Part 6 German Criminal Procedure. Her Majesty's Stationary office, (1952) p.138 อ้างถึงใน อรุณี แสงกระจ่าง, อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532 หน้า 36

⁵⁷ อรุณี แสงกระจ่าง “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” หน้า 36

ในปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญา เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้อย่างจำกัด เฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัว เช่น ความผิดฐานบุกรุก คุกคาม หรือหมิ่นประมาท เป็นต้น ซึ่งความผิดประเภทนี้พนักงานอัยการจะฟ้องต่อเมื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น⁵⁸

ระบบการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการแยกออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและตำรวจ กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นประทับฟ้องเป็นหน้าที่ของศาลที่ต้องไต่สวนมูลฟ้องว่าแล้วพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ และกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณาซึ่งเป็นอำนาจของศาลในการพิจารณาชี้ขาดคดี⁵⁹

2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ จึงมีองค์กรทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Bund) และระดับมลรัฐ (Land) การบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญาของประเทศก็เช่นกันแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ มีศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesarichtshof) และเป็นศาลชั้นฎีกาซึ่งคดีในศาลฎีกาเป็นคดีที่พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนระดับมลรัฐ มีศาลที่พิจารณาคดีแพ่งและอาญาสามศาลคือ ศาลแขวง (Amtsgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht)

องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการซึ่งฐานะของพนักงานอัยการ และผู้พิพากษามีความเท่าเทียมกันพนักงานอัยการได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเมื่อแต่งตั้งแล้วพนักงานอัยการทุกตำแหน่ง จะพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ศาลสั่งลงโทษทางวินัยให้ออก หรือถูกศาลพิพากษาจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป⁶⁰ นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่บนมาตรฐานความประพฤติอย่างตุลาการ ส่งผลให้พนักงานอัยการ

⁵⁸ คณิต ณ นคร อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ในรวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2540 หน้า 158

⁵⁹ กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ(2551) “การถอนฟ้องคดีอาญา ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 26-27

⁶⁰ สมชาย เก้านพรัตน์ (2538) “โครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 128

มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร⁶¹ พนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่ง โดยเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ซึ่งตำแหน่งสูงสุดคืออัยการสูงสุดของสหพันธ์รัฐ (Attorneys General of the Federal) และอัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorneys General of the Landers) อยู่ภายในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐตามลำดับ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีพนักงานอัยการประจำศาลต่างๆ คือพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ พนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด

พนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี ซึ่งโดยปกติแล้ว อำนาจนี้จะเป็นของพนักงานอัยการประจำศาลมลรัฐหรืออัยการประจำศาลจังหวัด ส่วนพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐจะไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวน อำนาจจะจำกัดอยู่เฉพาะที่เกี่ยวกับการฎีกายังศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ แต่มีคดีบางอาญาบางประเภทที่การเริ่มคดีในชั้นต้นเกิดที่ศาลสูงมลรัฐ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีนั้นจะเป็นของพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ⁶²

3) บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(1) ชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Vorverfahren) เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีเองหรือให้ตำรวจดำเนินการแทน⁶³ ซึ่งอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องได้ดังนี้

ก. อำนาจในการสืบสวนสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำผิดอาญา และต้องปฏิบัติการทันทีที่มีความผิดเกิดขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้คดีต้องมีคณ” เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดีให้กับพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี ฐานะของ

⁶¹ John H. Langbein, “Chapter Three The Prosecution”, Comparative Criminal Procedure : Germany, (St.Paul Minn : West Publishing Company, 1977).pp.91-92. อ้างถึงใน วรธรรม อุดมแสวงโชค(2554) “การรับแก้ต่างคดีอาญาของพนักงานอัยการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁶² คณิต ฒ นคร “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” หน้า16

⁶³ K. Neumann, *supra* note 22, p.146

ตำรวจในการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นเพียงองค์กรทำหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการ หากตำรวจเริ่มคดีใดเองจะต้องรายงานสิ่งที่ตนได้กระทำไปแล้วให้พนักงานอัยการทราบในโอกาสแรกที่จะกระทำได้⁶⁴ และการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในการสอบสวนให้ได้ความจริงนั้น จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานไม่เพียงแต่ที่เป็นโทษแก่ผู้ต้องหาเท่านั้น แต่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย⁶⁵

ข. อำนาจในการสั่งฟ้องคดี

พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งฟ้องคดี โดยหลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเยอรมันเป็นระบบการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Compulsory Prosecution) กล่าวคือ หากการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดโดยมีหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้อง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152(2) ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีทุกเรื่องที่สามารถกระทำได้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น”⁶⁶ อย่างไรก็ตามในบางกรณีก็มีข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีโดยกฎหมาย ที่พนักงานอัยการอาจไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งดุลพินิจของพนักงานอัยการนี้ถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและอาจถูกควบคุมโดยศาลได้⁶⁷ เช่น⁶⁸

ก). *กรณีเนื่องจากความเล็กน้อยของคดี* เช่น ในความผิดอาญาที่มีโทษปานกลาง ถ้าพิจารณาเห็นว่า “ความชั่ว” (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีนั้นไม่มี “ประโยชน์สาธารณะ” (Offentliches Intereses)

ข) *กรณีเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ* เช่น พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ได้กระทำลงในต่างประเทศ หรือตัวการในความผิดอาญาที่กระทำลงในต่างประเทศโดยมีส่วนหนึ่งกระทำลงในประเทศ

⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 160

⁶⁶ อรุณี แสงกระจ่าง “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” หน้า 30

⁶⁷ Joachim Herrmann, อ้างถึงใน อรุณี แสงกระจ่าง(2532) “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า16

⁶⁸ คณิต ฒ นคร *ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ* ในรวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2540 หน้า 47-48

ค) กรณีความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้หากการดำเนินคดีจะส่งผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศหรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

ค. อำนาจในการใช้มาตรการบังคับ

การใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การจับ การค้น โดยหลักแล้วศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ใช้มาตรการบังคับดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินที่หากเน้นเข้าไปอาจเกิดความเสียหายเท่านั้น ที่พนักงานอัยการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับได้⁶⁹

(2) การดำเนินคดีชั้นพิจารณาคดีในศาล

พนักงานอัยการเยอรมันมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ โดยที่มิได้มีแนวคิดในการทำหน้าที่เป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยซึ่งมุ่งให้จำเลยถูกลงโทษเพียงอย่างเดียว ดังนั้นหากพนักงานอัยการเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของศาลทำให้เกิดความเสียหายแก่จำเลย เช่น ลงโทษจำเลยหนักเกินไป อัยการอาจอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นไปยังศาลสูงในนามของผู้ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการจึงทำหน้าที่เหมือนผู้เฝ้าดูให้การเป็นไปตามกฎหมาย (watchman of law) อย่างเป็นกลางและให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณีจนได้รับคำยกย่องว่า พนักงานอัยการเยอรมันมีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุดในโลก (most objective authority in the world)⁷⁰

พนักงานอัยการเยอรมันไม่มีอำนาจในเรื่องการถอนฟ้อง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 156 โดยบัญญัติว่า “หลังจากที่ได้รับฟ้องหรือเริ่มพิจารณาคดีแล้ว การถอนฟ้องจะกระทำมิได้”⁷¹ บทบัญญัตินี้แสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitätsprinzip) กล่าวคือ เมื่อคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลแล้วอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในเรื่องการฟ้องย่อมหมดไป เป็นหน้าที่ของศาลที่จะหาความจริงต่อไปว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ หลักนี้มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองรัฐ⁷² เป็นต้น

⁶⁹ อรุณี แสงกระจ่าง “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” หน้า 30

⁷⁰ Kart-Heinz Kunert, อ้างถึงใน อรุณี แสงกระจ่าง (2532) “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 42

⁷¹ อรุณี แสงกระจ่าง “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” หน้า 30

⁷² กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ “การถอนฟ้องคดีอาญา ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็น โจทก์” หน้า 30

1.3. ประเทศกลุ่ม common law

1.3.1 ประเทศอังกฤษ

1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ

ลักษณะการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษนั้นมีหลักที่เป็นรากฐานอยู่อย่างหนึ่งคือ บุคคลผู้ใดก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (anyone may prosecute)⁷³ หลักเช่นนี้มีขึ้นเพราะเป็นผลมาจากแนวคิดว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้นย่อมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนของประเทศ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ประชาชนแต่ละคนย่อมมีสิทธิที่จะยื่นฟ้องความผิดอาญานั้นต่อศาลได้โดยไม่ต้องขอให้รัฐฟ้องคดีให้ อีกทั้งยังไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาว่าประชาชนผู้ยื่นฟ้องคดีนั้นเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงจากการกระทำความผิดดังกล่าวหรือไม่อีกด้วย ซึ่งการที่ประเทศอังกฤษกำหนดเช่นนี้หากพิจารณาเชิงประวัติศาสตร์แล้วจะพบว่าเป็นแนวคิดที่มีมาแต่เดิมในสมัยโบราณเมื่อครั้งที่ยังไม่มีหน่วยงานตำรวจหรือผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยที่ทำหน้าที่ได้ชัดเจนเช่นในปัจจุบัน สภาพสังคมในขณะนั้นส่งผลให้ประเทศอังกฤษมีปัญหาในการปกครองดูแลบ้านเมืองอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดแนวคิดที่จะกระจายหน้าที่ในการรักษากฎหมาย และระเบียบบ้านเมืองให้ไปอยู่กับประชาชนทุกคนช่วยกันรับผิดชอบ และเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลไปได้ด้วยดีย่อมจะต้องให้อำนาจประชาชนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองนอกเหนือไปจากการกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนเป็นหูเป็นตาให้รัฐ ดังนี้ การตอบสนองต่อสภาพสังคมดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลเบื้องหลังที่ทำให้กฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดผู้มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาในลักษณะที่กว้างกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ นั่นเอง

ส่วนปัจจุบันนั้น แม้ความจำเป็นในอดีตจะได้รับการแก้ไขแล้วด้วยประสิทธิภาพการดูแลรักษาความสงบที่ดีขึ้นของรัฐผ่านทางหน่วยงานตำรวจและหน่วยงานทางปกครอง และแม้ประเทศอังกฤษจะได้มีการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นแล้วก็ตาม แต่ผู้ที่สามารถฟ้องคดีอาญาก็หาได้จำกัดอยู่เพียงพนักงานอัยการ (public prosecutors) เหมือนอย่างในบางประเทศหรือตัดสิทธิการฟ้องคดีที่มีอยู่เดิมของประชาชนไปไม่ ดังนั้น นอกจากพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (local authorities) เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ หรือของเอกชน หรือแม้กระทั่งเอกชนทั่วไป ก็ยังสามารถฟ้องคดีอาญาดังนั้นเอง (the right to begin criminal proceedings belong to everyone, whatever as an individual or acting in group, and whether in a private or public capacity) นอกจากนี้ หากหน่วยราชการใดต้องการที่จะฟ้องคดีอาญาก็ไม่มีกฎหมายใด

⁷³ อูทิส วีรวัดน์ อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ ในระบบอัยการต่างประเทศ จัดพิมพ์โดยกรมอัยการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หัตถ์หญิงปากเกร็ด 2520 หน้า48

บัญญัติบังคับให้หน่วยราชการดังกล่าวต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาให้แต่อย่างใด ความสามารถในการฟ้องคดีเองของหน่วยงานรัฐโดยไม่ต้องพึ่งพาพนักงานอัยการนั้น สามารถเห็นได้จากกรณีที่ส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ มีสำนักงานกฎหมาย (*prosecuting solicitors' departments*) ของตนเอง ซึ่งแม้ความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ เช่น ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่บางคนของรัฐ (*prosecutions may not be brought without the consent of some public authorities*)⁷⁴ หรือการที่คดีอาญาบางประเภทจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนปกครองท้องถิ่นเสียก่อนจึงจะฟ้องได้⁷⁵ ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กล่าวมานี้จัดเป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักใหญ่และไม่กระทบกระเทือนต่อหลักทั่วไปอันเป็นรากฐาน ดังนั้นแล้วจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษได้ให้สิทธิไว้อย่างกว้างขวางแก่บุคคลผู้ใดก็สามารถฟ้องดำเนินคดีอาญาได้⁷⁶

อย่างไรก็ตาม หากได้ศึกษาลึกลงไปในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษแล้วจะพบว่า ประเทศอังกฤษนั้นมิได้ยึดมั่นในหลักที่ให้อำนาจประชาชนสามารถฟ้องร้องเริ่มต้นคดีอาญาได้เองแต่อย่างใด เพราะประเทศอังกฤษก็เคยมีความพยายามที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ โดยเริ่มจากการจัดให้มีพนักงานอัยการตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรปแต่ก็ประสบความล้มเหลวตลอดมาจนกระทั่งถึงช่วงกลางศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา

2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในประเทศอังกฤษ

(1) *Attorney General และ Director of Public Prosecutions*

ก. *Attorney General* ประเทศอังกฤษนั้นจะมีตำแหน่งที่เรียกว่า Attorney General ซึ่งเป็นประมุขฝ่ายอัยการของอังกฤษ โดยหากพูดถึงในช่วงก่อน ค.ศ.1879 แล้ว Attorney General ก็คือบุคคลที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพนักงานอัยการ (Public Prosecutor) เพียงผู้เดียวของอังกฤษเสียก็ว่าได้ ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่มีมาอย่างยาวนานของประเทศและถือว่าเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในรัฐบาลอังกฤษ (British Government) เป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตสภาอังกฤษ (Barrister) อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของเหล่าบรรดาเนติบัณฑิตอีกด้วย โดย Attorney General จะเข้าดำเนินคดีแทนในนามของรัฐบาลในอรรถคดีต่างๆ ดังนั้นแล้วจึงเป็นทนายของแผ่นดิน

⁷⁴ โดยทั่วไปย่อมหมายถึงความยินยอมของ Attorney General หรือ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) อันเป็นการใช้ดุลพินิจในลักษณะกึ่งตุลาการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ รัฐประศาสนนโยบายและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

⁷⁵ อุทิศ วีรวัฒน์ "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษในระบบอัยการต่างประเทศ" หน้า 47

⁷⁶ จิราธร เจริญวุฒิ "วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ" หน้า 20

(The Crown's Barrister) และนับเป็น Law Officer of the Crown อันดับ 1 ของอังกฤษ โดยมี Solicitor General เป็น law officer อันดับ 2 ซึ่งแม้จะชื่อว่าเป็น Solicitor แต่ความจริงแล้วก็เป็น Barrister เช่นเดียวกับ Attorney General โดยถือเป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) ที่เข้ารับตำแหน่งและออกจากตำแหน่งตามรัฐบาล

ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น Attorney General จะรับผิดชอบในการตัดสินใจให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญๆ ว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ นับว่าเป็นผู้วินิจฉัยตกลงใจในนามของแผ่นดินว่ากรณีใดจึงควรฟ้องหรือไม่ควรฟ้อง ดังนั้นถึงแม้ในคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาหาก Attorney General พิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณะประโยชน์ไม่ควรที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญานั้นในศาลต่อไป Attorney General ก็อาจจะเสนอ Nolle Prosequi⁷⁷ ต่อศาลได้ ซึ่งจะมีผลให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับยังบัญญัติให้การฟ้องคดีอาญาบางชนิดจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก Attorney General เสียก่อนอีกด้วย เช่น คดีเปิดเผยความลับของทางราชการ (Prosecutions under the Official Secrets Act) เป็นต้น

ข. *Director of Public Prosecutions (D.P.P.)* ก่อนที่จะไปกล่าวถึง Director of Public Prosecutions นั้น ควรจะได้อธิบายถึงตำแหน่ง Solicitor ของแผ่นดินหรือ the Crown's Solicitor เสียก่อน ซึ่งได้แก่ ผู้ที่นั่งตำแหน่ง Treasury Solicitor อันเป็นข้าราชการประจำผู้หนึ่ง โดยที่ในช่วงก่อน ค.ศ.1908 นั้น solicitor จะมีหน้าที่เตรียมคดีเพื่อฟ้องคดีอาญาโดยมี Treasury Solicitor เป็นผู้ทำ แต่ต่อมาในปี ค.ศ.1908 ได้มีการปฏิรูปและแบ่งงานออกเป็นทางอาญาและทางแพ่ง โดยให้งานในส่วนทางอาญาได้มอบหมายให้หน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งที่แบ่งแยกออกไปต่างหากซึ่งอยู่ในการดูแลของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) นั่นเอง

Director of Public Prosecutions นั้น จะต้องแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งบุคคลที่จะเป็นได้นั้นต้องมีคุณสมบัติคือเป็นเนติบัณฑิต (Barrister) หรือ Solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยที่ D.P.P. นั้นจะมีอิสระในการทำงาน มิได้ตกอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้แต่งตั้ง อีกทั้งยังไม่ถือว่าเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแต่เป็นเพียงข้าราชการประจำผู้หนึ่ง ทั้งนี้ D.P.P. จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการแนะนำของ Attorney General แต่ในทางปฏิบัติ D.P.P. จะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอย่างมาก (enjoys a large measure of independence) และมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องความผิดอาญา ค.ศ.1946 (the Prosecution of Offence Regulations 1946) ซึ่งหน้าที่หลักอันสำคัญของ D.P.P. คือ การเป็นโจทก์ฟ้องความผิด

⁷⁷ Nolle Prosequi หมายความว่าไม่ดำเนินคดีต่อไป

อาญาต่างๆ ที่กำหนด เช่น คดีความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง คดีอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิต คดีความผิดที่หน่วยราชการกระทรวงต่างๆ ส่งมาให้ D.P.P. พิจารณาและ D.P.P. มีความเห็นว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป หรือคดีความผิดที่ D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือมีความยุ่งยากหรือมีเหตุผลประการอื่นใดอันสมควรที่ D.P.P. ควรที่จะเข้าดำเนินการฟ้องร้องเสียเอง หรือแม้กระทั่งการเข้าไปแทรกแซงดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็น โจทก์หาก D.P.P. เห็นว่าเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมไปถึงกรณีที่มีการฟ้องคดีไปแล้วถอนฟ้องก็ต้องรายงานให้ D.P.P. ทราบ เพื่อให้ D.P.P. พิจารณาว่าการถอนฟ้องคดีเป็นไปโดยสุจริตและเป็นการสมควรหรือไม่ เป็นต้น⁷⁸ นอกจากนี้แล้ว D.P.P. ก็ยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของรัฐบาลเกี่ยวกับกรณีทางอาญาเช่นเดียวกันกับ Attorney General

(2) อำนาจหน้าที่ของ ตำรวจ Solicitor และ Barrister ประเทศอังกฤษ มีหลักการสำคัญในการฟ้องคดีให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้ ดังนั้น เมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีที่ข้อเท็จจริงไม่ซับซ้อน ตำรวจก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการสืบสวน สอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีในชั้นศาล พร้อมทั้งสิทธิในการจับกุม ตรวจค้น และซักถามบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องสงสัยหรือไม่ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลงก็จะนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องคดีต่อศาลซึ่งโดยปกติแล้วผู้เสียหายก็จะพอใจที่ตำรวจเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี แต่หากเกิดกรณีที่ตำรวจมีความเห็นไม่ควรฟ้องแล้ว ผู้เสียหายกลับเห็นแย้ง หรือกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าควรฟ้องในฐานความผิดที่มีโทษสูงกว่าที่ตำรวจได้ฟ้อง ผู้เสียหายก็อาจยื่นฟ้องต่อศาลแขวง (Magistrate Court) เองได้

อย่างไรก็ตาม หากตำรวจเห็นว่าคดีในความดูแลมีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อนหรือเป็นกรณีความผิดร้ายแรงซึ่งจำเป็นต้องมีการแถลงเปิดปิดคดีนั้น ตำรวจก็จะส่งให้ Solicitor ดำเนินการเตรียมคดีสำหรับการพิจารณาคดีในชั้นศาล ซึ่ง Solicitor จะจัดหา Barrister โดยความเห็นชอบของผู้บังคับการตำรวจมาให้คำแนะนำในการเตรียมคดีและ Barrister จะเป็นผู้รับสำนวนมาฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในชั้นศาล ได้สวนว่าคดีมีมูลหรือไม่เพียงเท่านั้น โดยจะไม่มีอำนาจพิจารณาสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้องแต่อย่างใด การว่าความของ Barrister นั้น เป็นการว่าความในฐานะทนายโจทก์ไม่ต่างไปจากกรณีที่ผู้เสียหายตั้งทนายของตนสำหรับกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง โดยทนายความโจทก์ในคดีอาญาของประเทศไทยมีหน้าที่เพียงช่วยเหลือศาลเพียงเท่านั้น ต้องไม่เอาใจใส่เป็นพิเศษในผลแห่งคดีว่าจะแพ้หรือชนะ ดังนั้นแล้วการที่จะให้ตำรวจดำเนินการ

⁷⁸ อุทิศ วีรวัฒน์ “อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษในระบบอัยการต่างประเทศ” หน้า 47

อย่างทนายความอาจทำให้มีข้อกังขาในเรื่องความเป็นกลางได้ เพราะเหตุที่ตำรวจเป็นผู้จับกุม สืบสวน สอบสวน และหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีด้วยตนเอง

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปในประเทศอังกฤษไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีโทษเบา (summary offence) ที่ต้องพิจารณาโดยศาล Magistrate หรือคดีที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการพิจารณาโดยใช้ลูกขุน การดำเนินการตั้งแต่นั้นสืบสวน จับกุม สอบสวน และนำตัวผู้กระทำความผิดมาทำการไต่สวนและฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจเกือบทั้งสิ้น เพียงแต่มี Solicitor และ Barrister คอยช่วยอำนวยความสะดวกในการฟ้องคดีต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและ Solicitor จะเป็นเสมือนลูกความ (Client) และทนายความ (Solicitor) ด้วยเหตุที่ว่า Solicitor นั้นจะดำเนินคดีตามคำสั่งของตำรวจ โดยที่อาจให้คำแนะนำแก่ตำรวจได้ แต่ตำรวจเองก็ไม่ผูกมัดที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น (The solicitor acts upon the instructions of the police ; the solicitor may advise, but the chief constable is not bound by that advice) ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาจึงขึ้นอยู่กับตำรวจทั้งสิ้น (ก่อนจะมีการจัดตั้ง CPS) ส่วนพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษนั้นมิได้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษก็ได้มีการก่อตั้งองค์กร Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว⁷⁹

(3) *Crown Prosecution Service (CPS)* ในปี ค.ศ.1981 ประเทศอังกฤษได้มีการก่อตั้งองค์กร Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น ภายใต้การเสนอแนะของ The Royal Commission on Criminal Procedure ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญารั้งใหญ่ในประเทศอังกฤษ โดย CPS นั้นได้แยกอำนาจในการฟ้องคดีออกจากหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเดิมล้วนแล้วแต่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ โดยเหตุผลที่สำคัญในการจัดตั้ง CPS ก็เนื่องมาจากความบกพร่องของระบบการดำเนินคดีอาญาในขณะนั้น ผู้ทำหน้าที่ฟ้องคดีไม่มีความเป็นอิสระจากตำรวจ โดยมีความสัมพันธ์เสมือนลูกความกับทนายความ ตำรวจไม่เพียงทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนแต่ยังมีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีด้วย นอกจากนั้นนโยบายในการฟ้องร้องดำเนินคดีของหน่วยงานตำรวจแต่ละท้องที่ซึ่งไม่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นหลายๆ คดีที่ตำรวจเป็นผู้ฟ้องก็มักถูกยกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และเหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ ระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาไม่อาจตรวจสอบได้ด้วยองค์กร Crown Prosecution Service (CPS) นั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาลำนวนการสอบสวนของตำรวจและมีสิทธิเด็ดขาดในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งโดยหลักแล้วคดีเกือบทั้งหมดตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวน เว้นไว้แต่คดีเล็กๆ น้อยๆ อย่าง คดีจราจร

⁷⁹ จีราธร เจริญวุฒิ "วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ" หน้า20

เป็นต้น โดยที่ CPS นั้นมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ตำรวจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ตรวจสอบพิจารณาพยานหลักฐานที่ตำรวจสอบสวนว่ามีมาตรฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง

CPS ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนดังที่ได้กล่าวอธิบายไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีการจัดตั้งองค์กร CPS ขึ้น สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็คงอยู่ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS นั้นอาจเข้าไปดำเนินการเสียเองก็ได้หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีได้ตามสมควร⁸⁰

ทั้งนี้ ในปี 2010 CPS ได้ขยายองค์กรโดยการไปรวมเข้ากับ Revenue and Customs Prosecution Office ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทางด้านภาษี ทำให้ปัจจุบัน CPS มีขนาดใหญ่และมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนกว่า 8,250 คนกระจายกันทำงานอยู่ทั่วประเทศอังกฤษตามเขตพื้นที่ต่างๆ และมีแผนกใหญ่อยู่ 5 แผนกรับผิดชอบในคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานก่อการร้าย น้อ โกง องค์กรอาชญากรรม ภาษีอากร และความผิดพิเศษ⁸¹

3) บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ

(1) การดำเนินคดีชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนความผิดทางอาญาในประเทศอังกฤษโดยหลักแล้วเป็นของหน่วยงานตำรวจ⁸² ซึ่งมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) ซึ่งให้อำนาจตำรวจ 4 ประการหลัก กล่าวคือ อำนาจในการค้นบุคคลหรือยานพาหนะ (power to stop and search) อำนาจในการจับกุมและควบคุมตัว (power to arrest and detain) อำนาจในการสอบสวน (power to question) และอำนาจในการค้นสถานที่ (power to enter and search premises)⁸³ ทั้งนี้ ตำรวจในประเทศอังกฤษยังสามารถใช้มาตรการพิเศษในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้ เช่น การดักกรองข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้หน่วยข่าวกรองหรือสายลับนอกเครื่องแบบ การใช้มาตรการเฝ้าระวังติดตาม ซึ่งมีกฎหมาย

⁸⁰ จิราธร เจริญวุฒิ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 20

⁸¹ Martin Partington, Introduction to the English Legal System 2013-2014, (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp.108-109.

⁸² เว้นแต่ในบางกรณี เช่น คดีอันเกี่ยวข้องกับมลภาวะหรือสาธารณสุขอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนจะตกอยู่กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในเขตท้องที่นั้นๆ เป็นต้น

⁸³ Martin Partington, *supra* note 47 pp.97-98

รับรองให้กระทำได้อย่างเหมาะสม โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้น ใน Regulation of Investigatory Power Act 2000 (RIPA) ยังกำหนดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนโดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างความก้าวหน้าของระบบอินเทอร์เน็ต รวมไปถึงการใช้มาตรการเชิงรุกในการรับมือกับอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องความผิดอาญานั้น นอกจากจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ D.P.P. แล้ว ก็ยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.P.P. ทราบเพื่อ D.P.P. จะได้เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งมักจะเป็นคดีในลักษณะที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน หรือกระทบกระเทือนต่อชุมชน เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในหน้าที่ หรือความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น ซึ่งการสอบสวนคดีลักษณะดังกล่าว CPS ก็จะส่งอัยการที่มีความเชี่ยวชาญคดีประเภทต่างๆ ไปร่วมสอบสวนให้คำแนะนำแก่ตำรวจตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น แม้พนักงานอัยการของประเทศอังกฤษจะไม่มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ก็เข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจตามความเป็นจริง (de facto) ทำให้การดำเนินคดีสำคัญประสบความสำเร็จ เช่น คดีน้องโงธนาการ Bank of Commerce and Credit International (BCCI) หรือคดีผู้ก่อการร้าย The Animal Liberation Front (ALF) เป็นต้น⁸⁴

(2) การดำเนินคดีชั้นสั่งฟ้อง

ก. อำนาจในการตัดสินใจดำเนินคดีอาญา (decision to prosecute)

จากการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษสรุปได้ว่า ปัจจุบันนี้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษโดยหลักจะอยู่ที่ Prosecutor เว้นไว้แต่กรณีความผิดเล็กน้อย โดยมี Crown Prosecution Service (CPS) ในบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) เป็นองค์กรหลักผู้มีอำนาจตัดสินใจดังกล่าว ซึ่ง CPS นั้น ถือว่าอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาผ่านการควบคุมดูแลของ Attorney General อีกทีหนึ่ง โดยนอกจาก CPS แล้ว องค์กรอื่นๆ เช่น ฝ่ายปกครองท้องถิ่น หรือ หน่วยงานของรัฐ ก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการสืบสวนสอบสวนความผิดทางอาญาและฟ้องคดีต่อศาลได้เช่นกัน

ข. หลักการสั่งคดี

ในการตัดสินใจดำเนินคดีอาญานั้น โดยทั่วไปเมื่อตำรวจได้ทำการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จสิ้นก็จะส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายัง CPS จากนั้นนักกฎหมายของ CPS ซึ่งเรียกว่า Crown Prosecutor ก็จะตรวจสอบสำนวนคดีของตำรวจและทำความเข้าใจ

⁸⁴ จิราธร เจริญวุฒิ "วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ" หน้า 20

หรือไม่ฟ้องคดี การพิจารณาคัดสินใจดังกล่าวจะยึดหลักที่กำหนดไว้โดย Code for Crown Prosecutors กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานและประโยชน์สาธารณะ ซึ่ง Crown Prosecutor ต้องพิจารณาสำนวนคดี หากปรากฏว่าคดีนั้นผ่านเงื่อนไขทั้ง 2 ประการจึงจะทำความเห็นฟ้องคดีได้นั่นเอง

สำหรับเงื่อนไขที่ 1 เรื่องพยานหลักฐาน Crown Prosecutor ต้องตรวจสอบสำนวนคดีและพยานหลักฐานต่างๆ ของคดี หากเห็นว่าคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานในระดับที่เพียงพอจะทำให้ศาลตัดสินคดีเอาผิดแก่จำเลยทุกคนในทุกข้อหา โดยพิจารณารวมไปถึงข้อต่อสู้ที่จำเลยอาจหยิบยกขึ้นต่อสู้และผลกระทบต่างๆ ในข้อต่อสู้ของจำเลยที่อาจทำให้เกิดผลแก่รูปคดี ซึ่งในการพิจารณาพยานหลักฐานนั้น Crown Prosecutor ต้องดูถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานและดูว่าสามารถนำไปใช้พิสูจน์ในชั้นศาลได้หรือไม่ ทั้งนี้ ระดับความน่าเชื่อถือดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นกาวีสัยหมายถึงอยู่ในระดับที่คณะลูกขุนหรือผู้พิพากษาที่นั่งตัดสินคดีจะโน้มเอียงคำตัดสินมาทางเอาผิดจำเลยในข้อหาที่จำเลยถูกฟ้อง แต่ระดับความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ Crown Prosecutor ต้องพิจารณานี้ยังไม่ถึงขั้นปราศจากข้อสงสัยอันสมควร (Beyond Reasonable Doubt) ซึ่งเป็นระดับที่ศาลอาญาจะต้องใช้ในการตัดสินเอาผิดจำเลย ต่อเมื่อ Crown Prosecutor พิจารณาว่าคดีดังกล่าวผ่านเงื่อนไขเรื่องพยานหลักฐานแล้วจึงจะเดินทางไปพิจารณาในเงื่อนไขที่ 2 เรื่องประโยชน์สาธารณะต่อไปได้ ซึ่งโดยหลักแล้ว Crown Prosecutor จะทำความเห็นฟ้องคดีเสมอเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยเว้นแต่เมื่อพิจารณาในเรื่องประโยชน์สาธารณะแล้วพบว่ามิเหตุผลสนับสนุนในการไม่ฟ้องคดีมากกว่าเหตุผลในการฟ้องคดีอย่างท่วมท้น หรือเป็นการเหมาะสมสำหรับจำเลยในคดีนั้นๆ ที่จะทำการผันคดีไม่ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของ Crown Prosecutor ในการชั่งน้ำหนักปัจจัยต่างๆ ที่สนับสนุนและคัดค้านการการตัดสินใจฟ้องดำเนินคดีอย่างระมัดระวังและเป็นธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นคดีๆ ไป ทั้งนี้ CPS จะไม่ดำเนินการเพื่อผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหายในลักษณะเดียวกับที่ Solicitors ดำเนินการเพื่อลูกค้า (client) แต่ Crown Prosecutors ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว Crown Prosecutors ก็จะต้องพิจารณาไปถึงความรู้สึกของผู้เสียหาย และครอบครัว อีกทั้งผลกระทบต่อผู้เสียหาย ในการที่ Crown Prosecutors จะตัดสินใจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอีกด้วย⁸⁵

⁸⁵ Martin Partington, *supra* note 47 pp.108-113

1.3.2 สหรัฐอเมริกา

1) ลักษณะทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา

ระบบการพิจารณาคดีอาญาของสหรัฐอเมริกานั้น ได้รับแนวคิดและอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ซึ่งในปัจจุบันระบบการพิจารณาคดีอาญาของสหรัฐอเมริกามีแนวคิดที่จะจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ โดยถือเอาสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น การพิจารณาคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา จึงไม่แตกต่างจากคดีแพ่งมากนัก เพราะเหตุที่ว่าลักษณะการดำเนินคดีอาญาจะแบ่งคู่ความในคดีออกเป็น 2 ฝ่าย โดยมีสถานะเท่าเทียมกัน ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลางและคอยควบคุมให้แต่ละฝ่ายสู้คดีตามกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ ที่วางเอาไว้ อย่างเคร่งครัด⁸⁶ โจทก์จะเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานเข้าสู้ก่อน เพราะโจทก์เป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ส่วนฝ่ายจำเลยนำพยานหลักฐานของตนเข้าสู้ภายหลัง มีการใช้วิธีการถามค้าน (Cross – examination) ในการค้นหาความจริงอันเป็นส่วนสำคัญของการพิจารณาคดี⁸⁷ และมีลูกขุน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อเท็จจริง และเพื่อที่จะเป็นการประกันว่าการดำเนินคดีจะปราศจากอคติจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

2) โครงสร้างขององค์กรอัยการในสหรัฐอเมริกา

พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีหลายชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ เพราะมีพนักงานอัยการอยู่หลายระดับ ดังนี้

(1) ระดับรัฐบาลกลาง

ก. *U.S Attorney-General* มีตำแหน่งเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง และเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการของรัฐบาลกลางสหรัฐ มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการสหรัฐ (U.S Attorneys) และมีหน้าที่อันสำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการฟ้องคดีอาญาบางประเภทที่กฎหมายกำหนด หรือคดีที่จำเลยเป็นบุคคลสำคัญ

⁸⁶ Delmar Karlen, Anglo – American Justice(London : Oxford University, Press, 1967 , P.19. อ้างถึงใน อรุณี แสงกระจ่าง(2532)*อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 43

⁸⁷ Paul B. Weston, Kenneth M.wells, The Administration of Justice, 4 edition (New York ; Prentice – Hall, Inc., 1981), P.156. อ้างถึงใน อรุณี แสงกระจ่าง(2532)*อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 43

โดย U.S. Attorney-General จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา (Senate) ซึ่งปกติมักจะแต่งตั้งจากนักกฎหมายที่อยู่สังกัดพรรคเดียวกับที่ตนเองเคยเป็นผู้พิพากษา ทนายความ พนักงานอัยการ หรือ อาจารย์สอนกฎหมายอยู่ ให้มาดำรงตำแหน่งนี้ และ U.S. Attorney-General อาจถูกประธานาธิบดีปลดออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะถูกรัฐสภา (Congress) ขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้ หากกระทำความผิดร้ายแรงบางประการ เช่น ความผิดฐานรับสินบน เป็นต้น

ข. *U.S. Attorney* นั้น เป็นหัวหน้าของพนักงานอัยการของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา โดยอยู่ประจำท้องถิ่นต่างๆ กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศอเมริกากว่า 90 แห่ง มีหน้าที่สำคัญต่างๆ เช่น การดำเนินการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) ที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่หรือเขตอำนาจที่ตนรับผิดชอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ U.S. Attorney จะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งปกติแล้วก็จะเลือกแต่งตั้งจากนักกฎหมายผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับประธานาธิบดีนั่นเอง อย่างไรก็ตาม U.S. Attorney ก็อาจถูกปลดโดยประธานาธิบดีได้ หรือถูกขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยรัฐสภาได้เช่นกัน หากปรากฏการกระทำความผิดที่ร้ายแรง เช่น รับสินบน และโดยการที่ U.S. Attorney เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการของสหรัฐประจำท้องถิ่นนั้น U.S. Attorney จึงมีอำนาจแต่งตั้งนักกฎหมายในท้องถิ่นเพื่อมาเป็นอัยการผู้ช่วยประจำสำนักงานของตน มีชื่อเรียกว่า Assistant United States Attorney ซึ่งในบางสำนักงานอาจมีอัยการผู้ช่วยดังกล่าวอยู่ถึงกว่า 100 คน ขึ้นไป

(2) ระดับมลรัฐ

ในระดับมลรัฐมี States Attorney-General เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการโดยมีอำนาจฟ้องคดีอาญาเฉพาะบางประเภทที่เกิดขึ้นภายในเขตมลรัฐนั้นๆ เช่น ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น

States Attorney-General ส่วนใหญ่นั้นเข้าดำรงตำแหน่งโดยการได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ก็มีบางมลรัฐที่ผู้ว่าการรัฐ รัฐสภา หรือศาลฎีกาจะเป็นผู้แต่งตั้ง

ในส่วนของสำนักงานนั้น States Attorney-General จะแต่งตั้งนักกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งเป็นพนักงานอัยการประจำสำนักงานของตน โดยมีชื่อพิเศษโดยเฉพาะ เช่น หัวหน้าแผนกอาญา ของ States Attorney-General ของรัฐอิลลินอยส์ จะมีตำแหน่งเรียกว่า Chief, Criminal Justice Division, Office of Attorney-General of Illinois ส่วนนักกฎหมายในแผนกก็มีชื่อเรียกว่า Assistant State Attorney-General เป็นต้น

(3) *ระดับท้องถิ่น* คดีอาญาที่เกิดขึ้นในสถานที่แห่งหนึ่งๆ ในสหรัฐอเมริกา นั้น พนักงานอัยการระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบแทบจะทั้งหมดทุกคดีไป โดยหัวหน้าพนักงานอัยการในระดับนี้เรียกชื่อรวมๆ ว่า District Attorney หรือ D.A. ซึ่งอาจมีชื่อโดยเฉพาะว่า States Attorney, Prosecuting Attorney, County Attorney หรือ County Prosecutor เป็นต้น หัวหน้าพนักงานอัยการระดับท้องถิ่นซึ่งมีชื่อเรียกต่างๆ กันดังกล่าวมานี้ ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยเมื่อได้รับการเลือกตั้งมาแล้วก็จะแต่งตั้งนักกฎหมายในท้องถิ่นนั้นเข้ามาร่วมทำงานในสำนักงานกับคนอื่นจำนวนหนึ่งมากขึ้นไปตามแต่ลักษณะและสภาพของงาน โดยมีชื่อเรียกกันว่า Assistant State Attorney หรือ Assistant Prosecuting Attorney เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า หัวหน้าพนักงานอัยการท้องถิ่นมิได้เกี่ยวข้องหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ State Attorney-General แต่อย่างใด นอกจากนี้ บางคนก็อาจจะอยู่ต่างพรรคการเมืองกันเสียด้วยซ้ำเพราะส่วนใหญ่ต่างก็ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ส่วนเขตอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีนั้นจะมีกฎหมายของแต่ละรัฐระบุแบ่งแยกเอาไว้อย่างชัดเจนว่าคดีหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีของผู้ใด

ดังนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงตัวบุคคลผู้เป็นพนักงานอัยการแล้ว ขึ้นต่อไปคือการพิจารณาเรื่องระบบการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกา

3) บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา

การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายประเทศอังกฤษ แต่ในช่วงของการประกาศอิสรภาพของประเทศ ได้เกิดความรู้สึกต่อต้านประเทศอังกฤษอย่างรุนแรงในทุกด้านในหมู่ประชาชนทั่วไปของประเทศ

การดำเนินคดีอาญาจึงได้มีการนำเอาระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ที่เจ้าพนักงานของรัฐคือพนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินคดีตามรูปแบบสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ โดยพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา และเป็นองค์กรที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจ ศาล และราชทัณฑ์ เนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่ตั้งแต่สอบสวนคดีจนกระทั่งสั่งอภัยโทษหรือทัณฑ์บน⁸⁸

(1) การดำเนินคดีชั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง

กล่าวโดยทั่วไปแล้วหลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีอยู่ 2 หลักใหญ่ๆ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หากจะถือว่า หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย หมายถึง หลักการที่ว่า “เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันสมควรเชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย

⁸⁸ อรุณี แสงกระจ่าง “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” หน้า 29

พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเลยที่เดียว” แล้ว ในทางทฤษฎีก็ต้องถือว่าสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ด้วยเพราะมีตัวบทกฎหมายหลายทั้งกฎหมายระดับสหรัฐและกฎหมายระดับมลรัฐหลายฉบับที่ระบุบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาลโดยไม่มีข้อยกเว้น⁸⁹

อย่างไรก็ตามแม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ด้วยเหตุผลว่าพนักงานอัยการได้รับมอบอำนาจจากรัฐในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อ ส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วย เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีในทุกกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจึงสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้อย่างกว้างขวางและกระทำสืบต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นประเพณีไปในที่สุด โดยที่ทางฝ่ายศาลให้ความเห็นชอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกด้วย⁹⁰

ด้วยเหตุนี้เอง การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาจึงวิวัฒนาการมาเป็นระบบดุลพินิจ (Opportunity Principle) ทั่วๆ ที่ไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใดให้อำนาจไว้เช่นนั้น อย่างไรก็ตาม เนติบัณฑิตสภาของสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) ได้จัดพิมพ์ “หลักเกณฑ์” (Standards) ที่เกี่ยวกับหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้เพื่อเป็นการเสนอแนะบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ได้ระบุยอมรับหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทุกคดี ในบางกรณี

⁸⁹ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามาตรา 2 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางไว้ว่า “ประธานาธิบดีจะต้องคอยสอดส่องดูแลว่า ได้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างแท้จริง” รัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S Congress) ก็ได้ออกกฎหมายให้อำนาจฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “อัยการของสหรัฐ (1) ฟ้องคดีอาญา ทุกคดี ที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตท้องถิ่นของตน” ในระดับรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกัน เช่น กฎหมายของรัฐไอโอวา บัญญัติไว้ว่า “เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีหลักฐานอันเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดและศาลจะลงโทษได้ต่อศาล”

⁹⁰ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาต่างๆ ของศาลรัฐบาลกลาง(ศาลสหรัฐ) และ ศาลของมลรัฐซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “บทบัญญัติดังกล่าว(บทบัญญัติที่บังคับให้อัยการฟ้องคดี) ไม่ได้มีความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจของอัยการ” “อำนาจของอัยการในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ นั้นเป็นอำนาจที่ถาวร” “ศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของอัยการสหรัฐ ศาลไม่อาจบังคับให้อัยการสหรัฐฟ้องคดีใดๆ ได้ ไม่ว่าอัยการจะมีเหตุผลในการไม่ฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม”

ถ้ามีเหตุผลอันดี เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้
แม้ว่าคดีนั้นจะมีหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม”



บทที่ 4

วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย กับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทั้งบทบาท
หน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ และในประเทศ สามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบ
โดยแยกวิเคราะห์ออกเป็นสองประเด็น คือ โครงสร้างขององค์กรอัยการ และอำนาจหน้าที่
ของพนักงานอัยการ ในการดังนี้

1. โครงสร้างขององค์กรอัยการ

1.1 ลักษณะขององค์กรอัยการ

ระบบอัยการสากลมีแนวทางว่า การจัดการภายในองค์กรอัยการนั้น พนักงาน
อัยการทุกคนจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนอย่างเป็นอิสระและ
เที่ยงธรรม เพื่อที่พนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าที่จะได้ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งอิทธิพลทางการเมืองหรืออิทธิพลที่ไม่ชอบธรรมอื่นๆ และทำให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติ
หน้าที่เพื่อดำรงความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์การสหประชาชาติก็ยังสามารถกำหนด
วางแนวทางที่สามารถปรับใช้ได้กับทุกรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการอันเป็นลักษณะ
ที่เป็นอุดมคติและเรียกได้ว่าเป็นระบบอัยการสากล อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติก็ไม่ได้
กำหนดไปถึงการแต่งตั้งพนักงานอัยการและสถานะพนักงานอัยการที่ควรจะเป็นสำหรับรัฐต่างๆ
เพราะต้องการเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐและเห็นเป็นเรื่องที่ควรให้แต่ละรัฐกำหนดตนเอง
เพื่อความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ ในความเป็นจริงนั้น เนื่องจากระบบพนักงานอัยการได้รับการแต่งตั้ง
โดยฝ่ายบริหารย่อมทำให้พนักงานอัยการต้องไปอาศัยพึ่งพิงอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยง
ไม่ได้ และอาจทำให้การตัดสินใจของพนักงานอัยการในเรื่องที่จะมีผลเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อ
ต่อฝ่ายบริหารนั้นผิดเพี้ยนไปได้ กล่าวคือพนักงานอัยการจำต้องไปปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับจาก
รัฐบาลต่างๆ ที่พนักงานอัยการนั้นสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะมีอำนาจที่เป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจควบคุม
ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นแล้ว รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาท
ในการช่วยเหลือปกป้องอัยการ เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุผล อันจะเห็นได้จาก

ระบบอัยการของประเทศต่างๆ ซึ่งกำหนดกฎหมายให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากภายนอก ไม่ให้พนักงานอัยการของประเทศตนถูกคุกคามหรือเป็นเครื่องมือของผู้ใดได้ แต่ถึงกระนั้น ประเทศต่างๆ ก็มีระบบบังคับบัญชาภายในให้องค์กรอัยการแบบเคร่งครัด เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะใช้ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโสในให้องค์กรอัยการของตน ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่ง ยิ่งไปกว่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายที่ทำให้ป้องกันการแทรกแซงการทำหน้าที่จากฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ นอกจากเรื่องความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแล้ว องค์กรอัยการก็สมควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการเช่นกัน กล่าวคือ ไม่ควรให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดๆ ได้ เพราะต้องถือว่าเป็นอำนาจของพนักงานอัยการอย่างแท้จริงที่จะวินิจฉัยสั่งคดี ตามที่พนักงานอัยการเห็นว่าถูกต้องและตรงตามกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ ซึ่งจากการค้นคว้าของผู้ศึกษา พบว่าต่างประเทศได้เดินตามแนวทางเดียวกัน

ส่วนประเทศไทยนั้น ก็มีการกำหนดกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นสากล โดยการกำหนดให้องค์กรอัยการไทยมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ เื่อให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยไม่มีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายหรือเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจงานต่างๆ ของพนักงานอัยการแม้ว่าในทางหลักการสำนักงานอัยการสูงสุดจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีก็ตาม ดังนั้น พนักงานอัยการจึงสามารถที่จะตัดสินใจชี้ขาดเพื่อฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ด้วยตนเองอย่างแท้จริง เรียกว่าองค์กรอัยการของประเทศไทยมีความเป็นอิสระในทางเนื้อหา นอกจากนี้พนักงานอัยการยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกังวลว่าตนจะถูกดำเนินการทางวินัย โดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาอันเป็นการประกันถึงความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของพนักงานอัยการ อีกทั้งยังรวมถึงการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการซึ่งหมายความว่า ศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี หรือมีคำสั่งอื่นใดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากล ประเทศไทยจึงได้นำเอาระบบคณะกรรมการอัยการมาใช้โดยได้ยึดเอาระบบของต่างประเทศมาเป็นแม่แบบ

จะเห็นได้ว่าระบบอัยการไทยมีความเป็นอิสระจากองค์กรต่างๆ ยิ่งกว่าระบบอัยการสากลเสียด้วยซ้ำด้วยเหตุที่ว่าระบบอัยการของนานาประเทศนั้น องค์กรอัยการก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารอยู่มิได้แยกออกมาต่างหากเลยเช่นระบบอัยการของประเทศไทยที่ให้ความมอิสระแก่องค์กรอัยการเป็นอย่างยิ่งถึงขนาดที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีคณะกรรมการอัยการที่คอยดูแลในเรื่องการบริหารองค์กร โดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุ

พนักงานอัยการ การออกจากตำแหน่ง เงินเดือน หรือเรื่องอื่นใด อันเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ออกร้อยการ ทำให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ถือได้ว่าประเทศไทยกำหนดความเป็นอิสระขององค์กรอัยการได้ตามแนวอุดมคติของระบบอัยการสากลในขั้นที่น้อยประเทศจะทำได้ดีแบบประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้ระบบอัยการจะวางหลักการให้พนักงานอัยการไทยจะมีความเป็นอิสระเป็นอย่างยิ่งในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัตินั้น การทำหน้าที่อย่างถูกต้องและเป็นธรรมของพนักงานอัยการจะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการนี้ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในความเป็นจริงด้วย

1.2 การจัดโครงสร้างขององค์กรอัยการ

ระบบอัยการที่เป็นสากลนั้นกำหนดแนวทางให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีระบบบังคับบัญชาภายในองค์กรเหมือนกับระบบบริหารงานของรัฐส่วนอื่นๆทั่วไป ดังที่เห็นได้จากการกำหนดหลักการโดยสหประชาชาติ ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐทั้งหลายในการกระทำภารกิจรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเที่ยงธรรม และความเป็นธรรมของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาให้เป็นไปได้อย่างดี ประเทศต่างๆ จึงได้กำหนดลักษณะการปกครองภายในองค์กรอัยการที่สอดคล้องไปกับแนวทางนี้ ดังเช่น

สาธารณรัฐฝรั่งเศส พนักงานอัยการมีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส กล่าวคือ พนักงานอัยการทุกคนจะต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าตน เช่น กรณีที่มีผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการชั้นผู้น้อยก็ต้องปฏิบัติตามนั้น

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะมีการจัดลำดับตามตำแหน่ง โดยเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด มีอัยการสูงสุดของสหพันธ์รัฐ (Attorneys General of the Federal) เป็นตำแหน่งที่สูงที่สุด แต่ก็อยู่ภายในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐตามลำดับ ส่วนพนักงานอัยการในลำดับชั้นที่ต่ำลงมาจะเป็นพนักงานอัยการประจำศาลต่างๆ

สหรัฐอเมริกา มีการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ (Federal Republic) กล่าวคือ เป็นรัฐรวม โดยมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ดังนั้นพนักงานอัยการก็จะมีทั้งพนักงานอัยการระดับรัฐบาลกลาง เรียกว่า U.S. Attorney-General ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) และมีพนักงานอัยการของแต่ละมลรัฐ เรียกว่า States Attorney-General ดูแลการฟ้องคดีในระดับมลรัฐ นอกจากนี้แล้วก็ยังมีหัวหน้าพนักงานอัยการในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า District Attorney หรือ D.A. ซึ่งส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นโดยหลักแล้ว เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นพนักงานอัยการระดับท้องถิ่นก็จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีโดยที่หัวหน้าพนักงานอัยการท้องถิ่นจะมีได้เกี่ยวข้องหรืออยู่ภายใต้บังคับ

ปัญหาของ State Attorney-General แต่อย่างใด และด้วยเหตุที่มีพนักงานอัยการอยู่หลายระดับนี้เอง เรื่องเขตอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาของแต่ละรัฐจึงมีกฎหมายระบุแบ่งแยกเอาไว้อย่างชัดเจนว่า คดีหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นนั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ดำเนินการของผู้ใด

ทั้งนี้ระบบอัยการของหลายๆ ประเทศที่ได้ศึกษามานั้นต่างก็มีมุมมองในเรื่อง โครงสร้างขององค์กรอัยการว่าอัยการทั้งหลายทั้งปวงถือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจ แบ่งแยกจากกันได้ ดังนั้น การแถลงหรือการกระทำใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงถือว่าเป็นการกระทำในนามขององค์กรอัยการทั้งหมดด้วย

ส่วนระบบอัยการของประเทศไทยนั้น ก็มีการปกครองแบบบังคับบัญชา ตามลำดับชั้นในองค์กรอัยการเช่นเดียวกับระบบอัยการสากล พนักงานอัยการผู้ใดที่มีลำดับชั้น ที่สูงกว่าหรือเหนือกว่าพนักงานอัยการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขความเห็น ในทางคดีของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ นอกจากนี้ องค์กรอัยการก็ถือได้ว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และไม่อาจถูกแบ่งแยกออกจากกันได้ การกระทำของพนักงานอัยการผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมีผลออกมา ภายนอกอย่างการฟ้องคดีจึงต้องถือได้ว่าเป็นการกระทำในนามองค์กรอัยการทั้งสิ้นเช่นกัน

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าลักษณะองค์กรอัยการของประเทศไทยก็มีความสอดคล้อง กับระบบอัยการสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอำนาจบังคับบัญชาภายในองค์กรและความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กรอัยการ กล่าวคือพนักงานอัยการชั้นผู้น้อยต้องเคารพและทำตาม คำบังคับบัญชาของพนักงานอัยการที่อยู่ในลำดับสูงกว่า และการกระทำใดๆ ของพนักงานอัยการ ผู้หนึ่งก็จะถูกถือได้ว่าเป็นการทำแทนพนักงานอัยการทั้งประเทศหรือพนักงานอัยการทั้งหลายในเขต อำนาจเดียวกันทั้งหมด เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็อาจเพราะการทำหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงาน อัยการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอาจมีมุมมองที่หลากหลาย มีความละเอียดรอบคอบในการ ตัดสินใจ ทำให้สามารถวิเคราะห์สังคดีได้ดีกว่าในกรณีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งยังเป็นการ ตรวจสอบกลั่นกรองการทำงานเพื่อป้องกันการใช้อดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนเป็นอย่างดี อีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นหนึ่งเดียวยังต้องพึงพาาระบบการบังคับบัญชา ภายในองค์กรเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของพนักงานอัยการทั้งปวง ป้องกันไม่ให้เกิดความ แตกแยกหรือการกระทำโดยพลการใดๆ ของพนักงานอัยการชั้นผู้น้อย ฉะนั้น คณะผู้เขียนจึงมี ความเห็นว่าระบบอัยการของทุกประเทศที่ได้ทำการศึกษาไปรวมทั้งของประเทศไทยเองด้วยนั้น ต่างก็เห็นพ้องต้องตรงกันและปฏิบัติเหมือนกันอย่างเป็นสากล โดยแท้จริงในประเด็นเรื่อง โครงสร้างขององค์กรอัยการนี้

2. บทบาทของพนักงานอัยการ

2.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

จากการศึกษาาระบบอัยการในประเทศต่างๆ และระบบอัยการที่เป็นสากลด้วยแล้วนั้น พบว่าระบบอัยการที่มีความสมบูรณ์ตามแบบอุดมคตินั้น พนักงานอัยการควรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทั้งสามขั้นตอนคือ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีรวมทั้งดำเนินกระบวนการในชั้นพิจารณาคดีของศาล และต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาคด้วย โดยพนักงานอัยการจะเข้ามารับผิดชอบและมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่เมื่อคดีเริ่มต้นตลอดไปจนคดีเสร็จสิ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานของพนักงานอัยการไม่สะดุดหรือขาดตอนลง และยังเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอัยการอย่างแท้จริง โดยขั้นตอนต่างๆ ที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่นั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1.1 อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดี

อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและฟ้องร้องคดีนั้นถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักและเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของพนักงานอัยการเลยทีเดียว ทั้งนี้ก็เพราะอำนาจในการรวบรวมแสวงหาพยานหลักฐานและการเริ่มต้นคดีเคยถูกมัดรวมกันเอาไว้กับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีผู้ไต่สวนกุมอำนาจทั้งหมดเอาไว้แต่เพียงผู้เดียวในระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน การแยกอำนาจสืบสวนและฟ้องร้องคดีออกมาอันเป็นจุดเด่นของระบบกล่าวหาจึงต้องการองค์กรที่จะมารับหน้าที่นี้ไป องค์กรอัยการจึงถือกำเนิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับหน้าที่นี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นแล้วคณะผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะทำการศึกษาวิเคราะห์แง่มุมต่างๆ ของอำนาจหน้าที่หลักของอัยการลงไป ในรายละเอียดซึ่งมีดังต่อไปนี้

1) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีในระบบพนักงานอัยการสากล การดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนการสอบสวนและการฟ้องร้องนั้นถือเป็นกระบวนการเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ กล่าวคือพนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจ รวมตลอดถึงการชันสูตรพลิกศพและการสั่งการอื่นใดแก่ตำรวจตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี ทั้งนี้เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่เพียงช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น หลักการในลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นอยู่ในนานาอารยประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทยผู้ที่มิอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย โดยหลักแล้วมีอยู่ 2 องค์กร กล่าวคือ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานตำรวจ ส่วนพนักงานอัยการนั้นจะมีบทบาทในการสอบสวนแค่เพียงในบางกรณี เช่น การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือกรณีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร เป็นต้น พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบเพียงการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทั้งนี้โดยลักษณะของเนื้องานการสอบสวนและการฟ้องร้องไม่อาจแยกจากกันได้และไม่ควรถูกแยกออกจากกัน เพราะข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสอบสวน พนักงานอัยการต้องนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งคดี โดยพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความน่าเชื่อถือในการสอบสวน

หากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานอัยการสากลในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีแล้ว ลักษณะกระบวนการพิจารณาของประเทศไทยที่แยกอำนาจในการสืบสวนสอบสวนกับอำนาจฟ้องคดีออกจากกันนั้น มีความแตกต่างจากระบบอัยการสากล และส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาของไทย ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อเนื่องถึงประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำ ความผิดมาลงโทษตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลสมควรแต่ประการใด ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าพนักงานอัยการไทยควรมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นหนึ่งเดียวกันและสอดคล้องกับระบบกล่าวหาที่ประเทศไทยใช้อยู่ และหลักการดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักตรวจสอบความจริงในการดำเนินคดีอาญา ที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด อีกทั้งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้การสอบสวนมีความโปร่งใสมากขึ้น ทำให้เกิดการถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนระหว่างพนักงานอัยการกับเจ้าพนักงานตำรวจ ทำให้การจัดทำสำนวนการสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้น อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่ความและประชาชนได้

2) รูปแบบการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

ในระบบการดำเนินคดีอาญา รูปแบบการฟ้องคดีอาญาโดยทั่วไปแล้วมีอยู่ 2 หลักด้วยกัน คือ หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย และหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ สำหรับหลักการฟ้องคดีตามกฎหมายนั้น หากในชั้นการสอบสวนปรากฏว่ามีพยานหลักฐานครบถ้วนเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้องจริง กฎหมายบังคับให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นคดีต่อศาลทุกกรณี โดยที่ไม่เปิดโอกาสให้พนักงาน

อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งระบบการฟ้องคดีตามกฎหมายนี้มีข้อดีคือ เป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค กล่าวคือ ทุกคนจะได้รับพิจารณาความผิดจากศาลเหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตามการฟ้องเป็นคดีต่อศาลทุกคดีอาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ โดยเฉพาะถ้าเป็นคดีที่ฟ้องไปก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด อีกทั้งสิ่งที่ตามมาอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการฟ้องทุกคดีนั้นก็คือ ปัญหาคดีสิ้นศาลนักโทษสิ้นคุก นอกจากนี้ยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคลากรทางศาลโดยใช้เหตุอีกด้วย ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีตามกฎหมายได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “อัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีทุกเรื่องที่สามารถกระทำได้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น” แต่อย่างไรก็ตาม หลักการฟ้องคดีดังกล่าวก็ยังมีข้อยกเว้นให้พนักงานอัยการไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้โดยดุลพินิจของพนักงานอัยการนี้ จะถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและอาจถูกควบคุมโดยศาลได้

สำหรับการฟ้องคดีตามดุลพินิจนั้น เป็นหลักการฟ้องคดีที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ แม้การสอบสวนจะปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงตามฟ้องก็ตามพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้หากเห็นว่าคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีข้อดีก็คือ คดีที่ขึ้นสู่ศาลทุกคดี จะได้รับการคัดกรองจากองค์กรอัยการก่อนชั้นหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการแยกคดีที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการฟ้องประเภทคดีเล็กๆ น้อยๆ ออกไป ซึ่งจะช่วยลดภาระหน้าที่ของศาลได้ลงไปในระดับหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นระบบการใช้ดุลพินิจก็ยังคงมีข้อเสีย คือ ย่อมเป็นปกติธรรมดาของการใช้ดุลพินิจที่อาจเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจนั้นๆ เช่น อาจเกิดคำถามขึ้นในกรณีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรกัน แต่เหตุใดคดีหนึ่งฟ้องแต่อีกคดีหนึ่งกลับไม่ฟ้อง เป็นต้น ประเทศที่ใช้ระบบดังกล่าวนี้ เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง จะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นสมควรและเพื่อประโยชน์ของสังคมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นเพียงวิธีการชั่วคราว และไม่ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาต้องระงับไป พนักงานอัยการสามารถกลับมาฟ้องใหม่ได้ภายในอายุความ

สำหรับประเทศไทย ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใด พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดี แม้ในคดีนั้นจะมีพยานหลักฐานครบถ้วนพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม ดังที่ปรากฏให้เห็นจากในอดีตที่ผ่านมา เช่น คดีที่เด็กขโมยชานาเปา 2 ลูกเพื่อนำไปเลี้ยงน้องตัวเล็กๆ ซึ่งไม่มีข้าวกิน พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า ขาดเจตนาทุจริต อีกทั้งการฟ้องคดีไม่ได้ก่อให้เกิด

ประโยชน์ต่อสังคมแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏทำให้เห็นได้ว่า ปัจจุบันพนักงานอัยการไทยใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาตามตัวบทกฎหมายของไทยแล้วกลับพบว่าได้บัญญัติเรื่องการใช้อดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีไว้ให้เป็นเพียงอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น โดยไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจในการใช้อดุลพินิจของพนักงานอัยการทั่วไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากพนักงานอัยการไทยจะฟ้องคดีโดยยึดหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนั้นเป็นสิ่งที่ดีและเห็นสมควรเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเนื้อหาในแต่ละคดีล้วนมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งบางคดีอาจเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแตกต่างกันไป หากจะให้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลทุกกรณี ย่อมจะเป็นการทำให้คดีรกรากมากกว่าจะเป็นการผดุงความยุติธรรม

3) อำนาจของพนักงานอัยการในการออกมาตรการบังคับ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า เมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุได้ทันที และสามารถทำการตรวจดูพยานหลักฐาน ค้นและยึดพยานหลักฐานต่างๆ ที่น่าเชื่อว่ามีส่วนในการก่อให้เกิดการกระทำความผิด อีกทั้งยังมีอำนาจห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากสถานที่เกิดเหตุจนกว่าการตรวจสอบจะเสร็จสิ้น ตลอดจนอำนาจออกหมายให้นำตัวไปหรือออกหมายควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดอีกด้วย หลังจากนั้นก็นำส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที

ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อำนาจที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การจับ การค้น หรือการตั้งคุมขัง โดยหลักแล้วศาลเป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตเว้นแต่ในบางกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน โดยหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจเกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้อำนาจในการออกมาตรการบังคับได้เอง

จากการศึกษาอำนาจของพนักงานอัยการอันเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับของประเทศต่างๆ แล้วอาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจลงมือทำการสอบสวนได้ด้วยตัวเอง และหากในระหว่างการสอบสวนเกิดมีเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับการขอหมายค้น หมายจับ เช่น ไม่อาจรอให้ศาลทำการออกหมายได้ทัน กฎหมายจึงควรเปิดช่องให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการออกมาตรการบังคับได้ มิเช่นนั้นแล้ว หากปล่อยให้ศาลมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการออกหมายก็อาจส่งผลเสียต่อกระบวนการสอบสวนดำเนินคดีได้ เพราะการดำเนินการสอบสวนสามารถเกิดกรณีเร่งด่วนจนไม่สามารถขออำนาจศาลให้ออกมาตรการบังคับได้ทันเป็นปกติอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วอำนาจในการออกหมายต่างๆ

นั่นจัดว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลการที่พนักงานอัยการสามารถออกมาตรการบังคับได้นั้นเป็นเพียงเรื่องยกเว้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรถึงอำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการ

กรณีประเทศไทยนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การออกมาตรการบังคับ ไม่ว่าจะเป็นการออกหมายค้น หมายจับ หมายขัง ล้วนแล้วแต่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระทบกระเทือนทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล ในการออกมาตรการบังคับต่างๆ ซึ่งการที่ศาลจะออกมาตรการบังคับได้นั้นจะต้องมีผู้ร้องขอ หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นควรก็สามารถออกเองได้ สำหรับกรณีที่มีผู้ร้องขอนั้น ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดไว้ว่า กรณีที่ผู้ร้องขอเป็นฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ก็จะต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองระดับสามหรือตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่อาจไปพบศาลเพื่อขอออกหมายได้ทัน ก็อาจร้องขอต่อศาลทางโทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่ออื่นๆ เพื่อขอให้ศาลออกหมายได้โดยจะต้องแสดงเหตุผลประกอบในการออกหมายจึงจะทำการออกหมายให้ได้

จากหลักเกณฑ์การออกมาตรการบังคับดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นว่า ในประเทศไทย ผู้ที่มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับต่างๆ คือศาลเท่านั้น โดยผู้ที่สามารถร้องขอต่อศาลให้ออกมาตรการบังคับนั้น ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือ ตำรวจ ซึ่งจะพบว่าไม่ได้มีบทบาทัญญัติใดๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการออกหมายได้ จึงอาจสรุปได้ว่าไม่ว่ากรณีใดพนักงานอัยการไทยก็ไม่มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับได้เลย

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในปัจจุบันพบว่า พนักงานอัยการยังมีบทบาทในชั้นสอบสวนค่อนข้างน้อย ซึ่งดูเหมือนจะขัดแย้งกับหลักการของพนักงานอัยการสากลที่มุ่งหวังให้อัยการเป็นองค์กรที่ช่วยผดุงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า พนักงานอัยการควรเข้ามามีบทบาทในชั้นสอบสวนให้มากขึ้นที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเมื่อพนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมในชั้นสอบสวนตั้งแต่ต้นแล้ว ย่อมเป็นการง่ายที่จะทำให้เห็นถึงภาพรวมของคดี ตลอดจนแนวทางในการดำเนินคดีต่อไป การที่ไปกำหนดให้การออกมาตรการบังคับเป็นอำนาจของศาลแต่เพียงผู้เดียวจึงอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน กฎหมายจึงควรเปิดช่องให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการออกมาตรการบังคับเองได้โดยมีต้องไปร้องขอต่อศาลทุกกรณี แต่ทั้งนี้การให้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการก็ควรเป็นไปในลักษณะของข้อยกเว้น กล่าวคือไม่ควรเปิดกว้างให้พนักงานอัยการสามารถออกมาตรการบังคับได้เองทุกกรณี เนื่องจากการออกหมายต่างๆ ล้วนเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนทั้งสิ้น อำนาจดังกล่าว จึงควรมีอยู่อย่างจำกัดและต้องกำหนดขอบเขตของ

การใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เช่น พนักงานอัยการจะออกมาตรการบังคับได้ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ไม่อาจร้องขอต่อศาลได้ทันเวลา และเมื่อพนักงานอัยการออกมาตรการบังคับแล้ว ก็ควรเปิดโอกาสให้ศาลได้เข้ามาตรวจสอบเหตุแห่งการออกมาตรการบังคับนั้นของพนักงานอัยการอีกครั้ง หรือให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการบังคับดังกล่าวของพนักงานอัยการสามารถส่งเรื่องให้ศาลทำการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งได้

2.1.2 อำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาล

ในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลพนักงานอัยการมีสถานะเป็น โจทก์ ในการดำเนินคดี โดยพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเข้าสืบต่อศาลเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามฟ้อง ให้ศาลเห็นข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดและผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม ถึงแม้พนักงานอัยการจะอยู่ในสถานะโจทก์แห่งคดี แต่ก็ยังเป็นโจทก์ในทางเทคนิคเท่านั้น ในทางเนื้อหาแล้วมิได้เป็นคู่ความในคดีตามความหมายทั่วไป พนักงานอัยการจึงไม่สามารถยึดแต่ประโยชน์ฝ่ายตนเป็นที่ตั้ง แต่มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสังคมอันหมายถึงสิทธิประโยชน์ทั้งของผู้เสียหายและของจำเลยด้วยนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันพนักงานอัยการไม่ได้มีหน้าที่เพียงแสวงหาหลักฐานในการดำเนินคดีเท่านั้น แต่ยังต้องพิทักษ์รักษาประโยชน์ของจำเลยด้วย อีกทั้งต้องให้คำแนะนำแก่จำเลยในระหว่างการดำเนินคดีในชั้นศาล รวมถึงเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วย

สำหรับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในชั้นการพิจารณานั้น ดังที่เคยกล่าวมาแล้วว่าอำนาจในการฟ้องคดีโดยหลักแล้วเป็นของพนักงานอัยการ โดยในชั้นพิจารณาของศาล พนักงานอัยการมีฐานะเป็นเสมือนคู่ความในคดี เป็นผู้ค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ มานำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้อง ซึ่งในบางครั้งพนักงานอัยการก็ทำหน้าที่เกินเลยจนเหมือนเป็นผู้เสียหายเสียเอง กล่าวคือมุ่งหวังแต่จะให้ฝ่ายตนเป็นผู้ชนะคดีเพื่อให้จำเลยได้รับการลงโทษ จนอาจกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการไทยขาดสิ่งที่เรียกว่า การกระทำเพื่อประโยชน์ของคู่ความทั้งสองฝ่าย เพราะการที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นมิได้หมายความว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงดังฟ้องเสมอไป พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่สำคัญในการค้นหาความจริงดังกล่าวเพื่อมิให้เกิดการลงโทษผู้กระทำผิดผิดตัว ซึ่งในทางปฏิบัติของไทยนั้น พนักงานอัยการมักเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดแล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่เราปฏิบัติต่อจำเลยดังเช่นผู้กระทำ ความผิด อันขัดกับหลักเรื่องการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือการฟ้องคดีที่มุ่งหวังว่าตนจะชนะคดี โดยมิได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของจำเลยเท่าที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุนี้เพื่อให้พนักงานอัยการไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นสากลดังเช่นประเทศอื่นๆ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรว่าพนักงานอัยการควรปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติที่มีต่อการฟ้องคดีโดยมุ่งหวังเพียงเพื่อจะชนะคดี และควรคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของจำเลย อีกทั้งต้องยึดหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเลยที่เป็นผู้ยากไร้ ไม่มีกำลังในการต่อสู้คดี พนักงานอัยการควรให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของฝ่ายจำเลยให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนานาประเทศ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เกิดการกระทบกระเทือนน้อยที่สุดนั่นเอง

2.1.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาในศาลนั้น ระบบอัยการสมบูรณ์ยังกำหนดให้อัยการมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดอีกด้วย ในการนี้พนักงานอัยการจึงต้องมีหน้าที่รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบอัยการที่สมบูรณ์ เพราะได้กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปล่อยตัวจากการจำคุกก่อนถึงกำหนด หรือดังเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองที่ก็กำหนดไว้ในทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดว่าในกรณีที่ศาลตัดสินปล่อยตัวจำเลย พนักงานอัยการฝรั่งเศสก็จะเป็นผู้ออกคำสั่งแก่พัศดีให้ปล่อยตัวจำเลยไป และหากศาลลงโทษปรับ การเก็บค่าปรับจากจำเลยก็จะกระทำในนามของพนักงานอัยการเองไปเลย เพราะหากว่าจำเลยไม่ชำระค่าปรับแล้ว พนักงานอัยการก็จะเป็นผู้บังคับให้จำเลยชำระค่าปรับหรือสั่งให้นำตัวจำเลยไปกักขังแทนได้ ส่วนกรณีที่ศาลสั่งลงโทษจำคุกจำเลย พนักงานอัยการก็จะมีหน้าที่เป็นผู้แจ้งให้พัศดีทราบผลของคำพิพากษานั้น นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้อำนวยการศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำความผิดอีกด้วย เป็นต้น

จากการพิจารณาตามระบบอัยการไทยแล้วเห็นได้ว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาจนถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำความผิดแล้ว ก็เป็นอันสิ้นสุดของชั้นพิจารณาคดีส่วนขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นส่วนของการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นๆ

ในชั้นบังคับคดีนี้พนักงานอัยการของไทยไม่ได้มีส่วนในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยตรง เช่น กรณีการบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของพนักงานอัยการ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับพนักงานอัยการมีคำสั่งให้นำตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุกพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาการลงโทษ พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษมารับการจำคุกหรือให้ตำรวจติดตามตัวเมื่อผู้นั้นหลบหนี เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในชั้นบังคับคดีนั้น

แตกต่างกันไปจากระบบอัยการสากลเพราะพนักงานอัยการของหลายๆประเทศนั้นแม้จะเสร็จสิ้นขั้นตอนในการพิจารณาคดีแล้ว ก็ยังคงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในชั้นบังคับคดีอยู่บ้าง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของอัยการไทยมีอยู่อย่างจำกัด และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้บทบาทของพนักงานอัยการไทยนั้นมีความแตกต่างไปจากบทบาทของพนักงานอัยการสากล ผู้ศึกษาเห็นว่าในจุดนี้ระบบอัยการไทยควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อไปเพื่อที่จะได้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเพื่อที่ระบบอัยการไทยจะได้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจะเป็นการเอื้อให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ซึ่งก็คือการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและนำพามาซึ่งความสงบสุขในสังคมนั่นเอง

2.2 บทบาทอื่นของพนักงานอัยการ

ระบบอัยการในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้องค์กรอัยการทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา เช่น พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีทางแพ่งโดยพนักงานอัยการจะต้องเข้ามาเป็นคู่ความหรือคู่ความร่วมมือในบางกรณี เช่น การขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอให้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินชั่วคราวของบุคคลวิกลจริตและบุคคลที่สาบสูญ การตั้งผู้อนุบาล เป็นต้น

นอกจากนี้พนักงานอัยการฝรั่งเศสยังมีบทบาทด้านอื่นๆ อีก เช่น มีหน้าที่ดูแลทนายความ โนแตร (เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำนิติกรรมที่ต้องทำตามแบบ) พนักงานขายทอดตลาด จำศาล เสมียนศาล โดยพนักงานอัยการต้องจัดทำแฟ้มประจำตัวบุคคลเหล่านี้ซึ่งอยู่ในเขตของตน และจะต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบเมื่อบุคคลเหล่านี้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้อง

ในด้านการธนาคาร พนักงานอัยการมีหน้าที่ควบคุมฐานะผู้ประกอบการธนาคาร โดยต้องจัดทำแฟ้มรวบรวมฐานะประวัติในอดีตของผู้ที่เป็นนายธนาคาร ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินการของบริษัทที่ดำเนินกิจการแบบธนาคาร เพื่อคอยตรวจสอบให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น จากบทบาทของพนักงานอัยการฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทอย่างกว้างขวางไม่เพียงแต่บทบาทในการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในด้านการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการไทยเองก็มีบทบาทในการดำเนินคดีทางแพ่งอยู่เช่นกัน เช่น พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้สั่งให้บุคคลวิกลจริต เป็นคนไร้ความสามารถ หรือร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถได้ ในคดีอุทุมผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่เมื่อผู้นั้นร้องขอพนักงานอัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้พนักงานอัยการมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ตรวจร่างสัญญาก่อนที่จะนำไปลงนามผูกพันกันเพื่อดูแลให้สัญญามี ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งฝ่ายราชการและเอกชน โดยข้อสำคัญจะต้องไม่ทำให้รัฐเสียเปรียบ ในการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจ ประสบปัญหากฎหมายอันเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงาน หรืออาจนำไปสู่การเป็นคดีความได้ พนักงานอัยการจึงทำหน้าที่ทนายแผ่นดินด้วยการรับปรึกษาหารือปัญหากฎหมายเหล่านั้น เพื่อให้ การบริหารราชการของหน่วยงานต่างๆ ลุล่วงไปด้วยดี และหากเกิดเป็นคดีความขึ้นในทางแพ่ง ไม่ว่าฝ่ายราชการจะเป็นโจทก์หรือจำเลย พนักงานอัยการก็จะรับดำเนินการว่าต่างแก่ต่างให้ จนกว่า คดีจะถึงที่สุด รวมถึงการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่งในคดีที่รัฐเป็นฝ่ายชนะคดีด้วย

บทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิ พบว่าระบบการดำเนินคดีอาญา ในปัจจุบันได้เป็นไปในแนวทางคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินคดีเป็นอย่างดีหรือที่เรียกเป็น ภาษาอังกฤษว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบ Distributive Justice โดยพนักงานอัยการจะมี บทบาทที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ต้องหาควบคู่ไปกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งนี้ เพราะกฎหมาย ยุคสมัยใหม่นั้นได้เรียนรู้จากบทเรียน เมื่อสมัยอดีตที่เคยมีการใช้กระบวนการต่างๆ อันเป็นการ โหดร้ายทารุณและทรมานผู้ถูกดำเนินคดีอย่างไร้มนุษยธรรมไม่ว่าจะอยู่ในช่วงที่ใช้ระบบไต่สวน หรือระบบกล่าวหา ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีอาญา การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงถูกหยิบยกเอามาเป็นประเด็นสำคัญอยู่เสมอ โดยในประเทศไทยเองก็ได้เดิน ตามแนวทางเดียวกันนี้ด้วยการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของเขาได้รับการคุ้มครอง และเคารพอย่างแท้จริง โดยที่ประเทศไทยเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ถึงขั้นที่บัญญัติเอาเป็น กฎหมายที่สูงสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผล บังคับใช้อยู่ ณ ขณะนั้น ซึ่งมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า “ผู้ต้องหาหรือจำเลย นั้นจะต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดเสมอในคดีอาญา และก่อนที่จะมีคำพิพากษาจนถึง ที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด จะกระทำต่อบุคคลนั้นเสมือนเขาเป็นผู้กระทำความผิด หาได้ไม่”

ทั้งนี้ หากเราย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ของยุโรป ก็จะพบว่าแนวความคิด ในเรื่องนี้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ แม้จะยังเป็นเพียงลักษณะของประกายทางความคิด ยังไม่มีการ ขอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ละเอียดละน้อยจนเมื่อผ่านพ้นผ่านสมัย ยุคกลางมาแล้ว แนวความคิดในการเคารพสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงได้ขยายตัวและกลายเป็น ที่ยอมรับเห็นดีเห็นงามกันในสังคมทั่วไป และต่อมาเมื่อเกิดองค์กรอัยการขึ้น ก็เกิดแนวความคิด

ตามมาที่ว่าพนักงานอัยการนั้นต้องเป็นผู้พิทักษ์สิทธิให้แก่ประชาชนทั่วไปอีกทั้งแก่ผู้ถูกดำเนินคดี ดังที่ ปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่าง โคลิน โปเลียน ได้กล่าวไว้ว่า “อัยการเป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกรุกรานคดี เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล”

จึงกล่าวได้ว่า หน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นทนายของแผ่นดินหาได้จำกัดเพียงการเป็นผู้ฟ้องร้องเริ่มต้นคดีอาญาหรือเป็นที่ปรึกษากฎหมายและดำเนินคดีแทนรัฐเท่านั้น เพราะพนักงานอัยการยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิในรูปแบบต่างๆ เช่น หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลย คุ้มครองสิทธิมนุษยชน เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย ดูแลรักษามาตรฐานการปฏิบัติของรัฐที่ทำต่อประชาชนและชาวต่างชาติ นอกจากนี้ในประเทศไทยนั้นก็มีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน และดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากนั้นแล้วพนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางศาลให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เช่น การที่บุตรฟ้องบุพการีของตนเองซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ฟ้องตามกฎหมายไทย เพราะจัดเป็น "คดีอุทลุม" หรือในกรณีที่ประสงค์จะดำเนินคดีในทางแพ่งแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์เมื่อไปดำเนินการร้องขอ พนักงานอัยการก็จะรับดำเนินการให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งพนักงานอัยการยังรับให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย ตลอดจนช่วยทำนิติกรรมสัญญา ประนีประนอมข้อพิพาทให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

จากบทบาทด้านอื่นของพนักงานอัยการของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น หากเปรียบเทียบกับบทบาทด้านอื่นของอัยการฝรั่งเศสแล้ว นับว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทที่กว้างขวางกว่า พนักงานอัยการไทยอยู่บ้าง เช่น พนักงานอัยการอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ดูแลทนายความ โนแตร้ พนักงานขายทอดตลาด จำศาล เสมียนศาล รวมทั้งมีหน้าที่รวบรวมฐานะและประวัติของผู้ที่เป็นนายธนาคาร ขณะที่พนักงานอัยการอัยการไทยมิได้มีหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งการศึกษาในชั้นนี้เราคงไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าพนักงานอัยการ ควรมีบทบาทด้านอื่นนอกจากการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวางเพียงใด อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการอัยการไทยมีบทบาทหน้าที่ด้านอื่นอย่างจำกัดนั้น ย่อมเป็นที่คาดหวังโดยสุจริตจากบุคคลทั่วไปว่าพนักงานอัยการไทยสมควรมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างเต็มที่ในทุกแง่มุม รวมทั้งเป็นที่คาดหวังว่าพนักงานอัยการไทยจะทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดีเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อนึ่ง มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าแม้องค์กรอัยการของประเทศไทย จะได้รับการรับรองให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ด้วยการที่องค์กรอัยการเองก็ยังคงต้องทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ในลักษณะที่องค์กรอัยการเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐ และยังทำหน้าที่เป็นทนายความให้แก่รัฐในคดีแพ่ง นอกเหนือไปจากหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ดังนั้น หากมององค์กรอัยการของไทยในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าองค์กรอัยการไทยในทางเนื้อหายังมิใช่องค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงแต่อย่างใด



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในสังคมที่มีผู้คนหลากหลายมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน มาอยู่ร่วมกัน เมื่อมีเหตุการณ์อันเกิดจากการกระทำของผู้หนึ่งผู้ใดในสังคมนั้นขึ้น และส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของบ้านเมืองในสังคมที่อยู่ร่วมกัน กฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องเข้ามาควบคุมความยุติธรรมเพื่อยังให้ผู้คนในสังคมนั้นอยู่ร่มเย็นเป็นสุข เมื่อมีกฎหมายที่ดีแล้วระบบการทำงานของมนุษย์จะเป็นฟันเฟืองที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรม แต่การจะทำให้ระบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องรู้และเข้าใจหน่วยงาน และผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมนี้ด้วย และสิ่งที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาฟันเฟืองสำคัญของระบบกระบวนการยุติธรรมคือ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

ในอดีตการดำเนินคดีนั้นใช้ระบบการดำเนินคดีแบบไต่สวน เป็นเรื่องที่ผู้กล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ตัดสินคดี ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีบุคคลที่เป็นผู้ฟ้องคดีแต่เมื่อสังคมเจริญขึ้นเห็นว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมแบบไต่สวน จะเป็นการสร้างอคติแก่ตัวผู้ตัดสินไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา จึงทำการแยกอำนาจผู้ตัดสินออกจากผู้กล่าวหา ประกอบกับความคิดเรื่องการดำเนินคดีโดยรัฐซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้คุ้มครองดูแลความสงบสุขของสังคมเกิดขึ้น จึงเกิดหน่วยงานที่เรียกว่า องค์กรอัยการซึ่งองค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐ

องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้ที่ผดุงความยุติธรรมให้เกิดแก่สังคม โดยมีหน้าที่ตั้งแต่ในการชั้นสอบสวนการกระทำผิดที่เกิดขึ้นร่วมกับตำรวจ เหตุที่พนักงานอัยการต้องร่วมมือกับตำรวจในการแสวงหาความจริงก็เพราะพนักงานอัยการมีหน้าที่หลักคือ การฟ้องคดีแทนรัฐ มีหน้าที่ต้องทำให้ผู้ตัดสินเชื่อพยานหลักฐานที่มีอยู่ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงดังฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการเป็นผู้ที่เข้าไปในศาลทำหน้าที่ในการว่าความ เปิดเผยข้อเท็จจริงทุกอย่างเกี่ยวกับคดีให้ผู้ตัดสินคดีอย่างศาลได้พิจารณา พนักงานอัยการจึงต้องเป็นผู้ที่รู้อย่างถ่องแท้ที่สุดว่าสิ่งใดที่ศาลจะเชื่อและพิจารณาโทษแก่จำเลย หลักฐานใดที่ศาลจะไม่เชื่อ และปล่อยผู้กระทำความผิดไป เมื่อ

พนักงานอัยการเป็นบุคคลที่รู้ดีที่สุดในด้านขั้นตอนกระบวนการในชั้นศาล เพราะฉะนั้นในขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งที่จะเป็นผู้กลั่นกรองและตรวจดูพยานหลักฐานที่ได้มาและออกความเห็น ว่า สิ่งใดเป็นสิ่งสำคัญในการสอบสวน พยานหลักฐานใดมีความจำเป็นต่อคดี เพราะแต่ละคดีก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป ดังนั้น โดยระบบแล้ว พนักงานอัยการจึงควรมีอำนาจในชั้นสอบสวนด้วย แต่ทั้งนี้พนักงานอัยการก็มีเพียงแต่หาพยานหลักฐานที่จะเอาผิดแก่จำเลยเท่านั้น ถ้าพยานหลักฐานชิ้นใดเป็นสิ่งที่มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด พนักงานอัยการจะต้องเอามาใช้เพื่อยืนยันความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาและสืบหาผู้กระทำความผิดจริงต่อไป เมื่อทำการรวบรวมพยานหลักฐานมามากพอกระทั่งรู้ความจริงแล้ว พนักงานอัยการอาจต้องใช้ดุลพินิจในการตรวจดูพยานหลักฐานเหล่านั้นว่าคดีที่ทำการสอบสวนสมควรแก่การพิจารณาของศาลหรือไม่ เพราะในปัจจุบันคดีต่างๆ ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมีมากมาย การที่คดีได้รับการกลั่นกรองจากพนักงานอัยการก่อนชั้นหนึ่งย่อมเป็นประโยชน์มากกว่า ซึ่งเราเรียกการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนี้ว่า การดำเนินคดีตามดุลพินิจดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เมื่อมาถึงขั้นพิจารณาคดีพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีหน้าที่สืบให้สมตามฟ้อง จึงเป็นบทบาทสำคัญของพนักงานอัยการที่จะรักษาความยุติธรรมและนำความสงบสุขให้แก่สังคม

พนักงานอัยการไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็น โจทก์ ว่าความเพื่อให้จำเลยได้รับโทษเพียงอย่างเดียวแต่พนักงานอัยการต้องทำหน้าที่รักษาสีทธิประโยชน์อันจำเลยซึ่งก็เป็นประชาชนคนหนึ่งควรได้รับด้วยเช่นกัน บทบาทของพนักงานอัยการมิได้สิ้นสุดเพียงเท่านั้นเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยได้รับโทษแล้ว ในชั้นบังคับคดีพนักงานอัยการยังคงมีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาต่อไป

สิ่งสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ คือ องค์กรอัยการต้องมีความเป็นอิสระต้องไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานอื่นใดหรือจากผู้ที่มิมีอิทธิพลทั้งหลายเพื่อการดำเนินคดีเอาผิดแก่บุคคลที่กระทำความผิดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งการบริหารงานในองค์กรอัยการเอง มีระบบการบังคับบัญชาเพื่อให้การทำหน้าที่ของทั้งองค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการที่มีอำนาจบังคับบัญชาที่สูงกว่า ย่อมเป็นการประกันได้ว่าความเห็นต่างๆที่พนักงานอัยการเสนอถูกคัดกรองและได้รับการพิจารณาแล้วเป็นอย่างดี

สำหรับประเทศไทย องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างสูง เนื่องจากองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่จัดตั้งและรับรองถึงความเป็นอิสระโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่าก้าวล้ำไปกว่าหลายประเทศที่องค์กรอัยการยังได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหารอยู่บ้าง อีกทั้งหลักประกันในตำแหน่งหน้าที่ว่าจะไม่ถูกย้ายโดยไม่มีเหตุผลเพราะองค์กรอัยการมีคณะกรรมการอัยการที่เป็นอิสระคอยทำหน้าที่ดูแลบริหารองค์กร แต่อย่างไรก็ตามระบบอัยการไทยยังมีคงข้อบกพร่องอยู่หลายประการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพราะปัจจุบันพนักงานอัยการไทยมีบทบาทเพียงในชั้นศาลเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับพนักงานอัยการในระบบสากลแล้ว พนักงานอัยการสากลมีบทบาทในการผดุงความยุติธรรมต่อสังคมมากกว่า

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบอัยการสากลทั้งใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาพันธรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับระบบอัยการของประเทศไทย แล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงระบบอัยการของประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก เรื่องอำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ ควรมีการแก้ไขอำนาจในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 จากเดิมที่กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา เปลี่ยนเป็น “ให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานด้วย” ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้เพียงเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานตำรวจ เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา ส่วนพนักงานอัยการนั้นจะมีบทบาทในการสอบสวนแต่เพียงในบางกรณี เช่น การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือกรณีความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบเพียงการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทั้งที่โดยลักษณะของเนื้องานการสอบสวนและการฟ้องร้อง ไม่อาจแยกจากกันได้และไม่ควรถูกแยกออกจากกัน เพราะข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสอบสวน พนักงานอัยการต้องนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งคดีโดยอัยการต้องรับผิดชอบในความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นระเบียบ ความละเอียดรอบคอบ และความน่าเชื่อถือในการดำเนินคดี ดังนั้น พนักงานอัยการไทยควรมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นหนึ่งเดียวกันและสอดคล้อง

กับระบบกล่าวหาที่ประเทศไทยใช้อยู่ และหลักการดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักตรวจสอบความจริงในการดำเนินคดีอาญา ที่เจ้าพนักงานทุกฝ่ายในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด อีกทั้งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจะทำให้การสอบสวนมีความ โปร่งใสมากขึ้น ทำให้เกิดการ ถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนระหว่างพนักงานอัยการกับเจ้าพนักงาน ตำรวจ ทำให้การจัดทำสำนวนการสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งขึ้น อันเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมแก่คู่ความและประชาชนได้

ประการที่สอง การเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการไทยมีดุลพินิจในการสั่งฟ้อง หรือ ไม่ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอย่างยิ่ง แต่ ปัจจุบันด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับเรื่องการใช้อำนาจพนักงานอัยการ ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การใช้ดุลพินิจเกิดข้อกังขาและอาจทำให้เกิดข้อ โต้แย้งจากสังคม เกี่ยวกับดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ เพราะฉะนั้นเมื่อประเทศไทยเลือกที่จะให้พนักงาน อัยการมีดุลพินิจในเรื่องการฟ้องคดีแล้ว ก็ควรที่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรองรับการ กระทำอันเป็นการกระทบต่อประชาชนด้วย เนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นย่อมกระทบต่อ ผู้เสียหายไม่มากนักน้อย เมื่อการตัดสินใจในการไม่ฟ้องคดีเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจจึงอาจ ทำให้เกิดความไม่พอใจกับผู้เสียหายได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะต้อง มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว

ประการที่สาม การออกมาตรการบังคับทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา เช่น การออกมาตรการบังคับไม่ว่าจะเป็นการออกหมายค้น หมายจับ หมายขัง ล้วนแล้วแต่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระทบกระเทือนทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลในการออกมาตรการบังคับต่างๆ ซึ่งการที่ศาลจะออก มาตรการบังคับได้นั้นจะต้องมีผู้ร้องขอ หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นควรก็สามารถออกเองได้ สำหรับกรณีที่มีผู้ร้องขอนั้น ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ กำหนดไว้ว่า กรณีที่ผู้ร้องขอเป็นฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ระดับสามหรือตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า ในกรณีจำเป็น เร่งด่วนโดยไม่อาจไปพบศาลเพื่อขอออกหมายได้ทัน ก็อาจร้องขอต่อศาลทางโทรศัพท์ โทรสาร สิ่งอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่ออื่นๆ เพื่อขอให้ศาลออกหมายได้โดยจะต้องแสดงเหตุผล ประกอบในการออกหมายจึงจะทำการออกหมายให้ได้ จากหลักเกณฑ์การออกมาตรการ บังคับดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นว่าในประเทศไทย ผู้ที่มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับต่างๆ คือศาลเท่านั้น โดยผู้ที่สามารถร้องขอต่อศาลให้ออกมาตรการบังคับนั้น ได้แก่ พนักงานฝ่าย

ปกครอง หรือ ดำรง ซึ่งจะพบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติใดๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการออกหมายได้ จึงอาจสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะกรณีใดพนักงานอัยการไทยก็ไม่มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับได้เลย

ผู้ศึกษาความเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้การออกมาตรการบังคับเป็นอำนาจของศาลแต่เพียงผู้เดียวอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน จึงควรแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อเปิดช่องให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการออกมาตรการบังคับเองได้โดยมิต้องไปร้องขอต่อศาลทุกกรณี แต่ทั้งนี้การให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานอัยการควรเป็นไปในลักษณะของข้อยกเว้น กล่าวคือ ไม่ควรเปิดกว้างให้พนักงานอัยการสามารถออกมาตรการบังคับได้เองทุกกรณี เนื่องจากการออกหมายต่างๆล้วนเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนทั้งสิ้น อำนาจดังกล่าวจึงควรมีอยู่อย่างจำกัดและต้องกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เช่น พนักงานอัยการจะออกมาตรการบังคับได้ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ไม่อาจร้องขอต่อศาลได้ทันเวลา และเมื่อพนักงานอัยการออกมาตรการบังคับแล้ว ก็ควรเปิดโอกาสให้ศาลได้เข้ามาตรวจสอบเหตุแห่งการออกมาตรการบังคับนั้นของพนักงานอัยการอีกครั้ง หรือให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการบังคับดังกล่าวของพนักงานอัยการสามารถส่งเรื่องให้ศาลทำการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งได้

ประการที่สี่ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการบังคับตามคำพิพากษา จากการพิจารณาตามระบบอัยการของประเทศไทยแล้วเห็นได้ว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาจนถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำความผิดแล้ว ก็เป็นอันสิ้นสุดของชั้นพิจารณาคดี ส่วนขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นส่วนของการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นๆ ซึ่งในชั้นบังคับคดีนี้พนักงานอัยการของไทยไม่ได้มีส่วนในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยตรง อันแตกต่างไปจากระบบอัยการสากล เพราะระบบอัยการของหลายๆประเทศนั้นแม้จะเสร็จสิ้นขั้นตอนในการพิจารณาคดีแล้วพนักงานอัยการก็ยังคงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในชั้นบังคับคดีอยู่บ้าง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส พนักงานอัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งแก่พืคดีให้ปล่อยตัวจำเลยไป และหากศาลลงโทษปรับการเก็บค่าปรับจากจำเลยก็จะกระทำในนามของพนักงานอัยการได้เอง เพราะหากว่าจำเลยไม่ชำระค่าปรับแล้วพนักงานอัยการก็จะเป็นผู้บังคับให้จำเลยชำระค่าปรับหรือสั่งให้นำตัวจำเลยไปกักขังแทนได้ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปล่อยตัวจากการจำคุกก่อนถึงกำหนด

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยมีอยู่อย่างจำกัด และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยนั้นมีความแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการสากล ผู้ศึกษาเห็นว่าในจุดนี้ระบบอัยการไทยควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อไปเพื่อที่จะได้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเพื่อที่ระบบอัยการไทย จะได้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจะเป็นการเอื้อให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งก็คือการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและนำพามาซึ่งความสุข ในสังคมนั่นเอง



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมอัยการ. (2526). *ระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ. (2551). *การถอนฟ้องคดีอาญา ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). *การควบคุมดุลพินิจอัยการตามร่างรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร. มาตรา 256 ทวิ*. หนังสือกระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). *อัยการฝรั่งเศส ใน ระบบอัยการสากล*. จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ พ.ศ. 2526. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *รวมบทความด้านวิชาการของ คณิต ฌ นคร รวบรวมโดย สหาย ทรัพย์สุนทรกุล*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2540). “วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง” *วารสารอัยการ*, 4(42).
- จารุวรรณ ชาวศรีทอง และ นรินยา สุภาพพล. (2546). *รายงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม:รูปแบบ ปัญหา อุปสรรคและแนวทางในอนาคต*. กระทรวงยุติธรรม. สำนักงานปลัดกระทรวง. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์.
- จิราธร เจริญวุฒิ. (2549). *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ชนัญญา (วัชรวิ) ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์และคณะ. (2543). *รายงานการวิจัย การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลและความรวดเร็วในการดำเนินคดี*. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (good governance)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ปกป้อง ศรีสนิท. (2552). *ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา. ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (2554). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- วรวรรณ อุดมแสงโชค. (2554). *การรับแก้ต่างคดีอาญาของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- วิชา มหาคุณ. (2548). *การปฏิรูปศาลยุติธรรมในยุคโลกาภิวัตน์. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน* ประจำวันที่ 12 กรกฎาคม 2548.
- ศิระ บุญภินนท์. (2541). *อัยการผู้ป่วน. หนังสือบทบัณฑิตย์ เล่มที่ 54 ตอนที่ 8 ธันวาคม 2541.*
- สมชาย เก้านพรัตน์. (2538). *โครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.*
- สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2536). *การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- สมุดปกขาวเรื่องความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ. ในการสรุปการประชุมทางวิชาการ *การใช้กฎหมายหมิ่นประมาทในประเทศไทย* จัดโดย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ณ อาคารสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในวันที่ 7 ตุลาคม 2548.
- สันติ ทักกราล. (2545). *คำบรรยายพิเศษประธานศาลฎีกาเรื่องความสำคัญของการนั่งพิจารณาคดีต่อเนื่องกับการอำนวยความสะดวก และการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาโดยครบองค์คณะด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ.*
- หิ่งห้อย. (2548). *มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญากับการแทรกแซงอำนาจตุลาการ หนังสือพิมพ์มติชน* รายวันประจำวันพฤหัสบดีที่ 21 กรกฎาคม 2548.
- อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่ฟ้องคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.*
- อรุณี แสงกระจ่าง. (2532). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- อุทิศ วีรวัฒน์. (2520). *อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ. ใน ระบบอัยการต่างประเทศ. จัดพิมพ์โดยกรมอัยการ. หน้า 47-63. กรุงเทพฯ: สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.*

International Commission of Jurists. (2550). หลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ
ต่อสังคมของผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

K. Neumann (1952).Manual of German Law: Part 6 German Criminal Procedure. Her Majesty's
Stationary office.

Martin Partington. (2013). Introduction to the English Legal System 2013-2014. (Oxford :
Oxford University Press.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายกรพิศิษฐ ชุศรี
วัน เดือน ปีเกิด	17 มกราคม 2523
สถานที่เกิด	อำเภอพระแสง สุราษฎร์ธานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2548 ผ่านการอบรมวิชาชีพการว่าความจากสภาทนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2551
สถานที่ทำงาน	สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2552-2556 ทนายความฝ่ายขายทอดตลาดทรัพย์สินประจำสำนักกฎหมาย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2557 – ปัจจุบัน
ตำแหน่ง	ทนายความฝ่ายขายทอดตลาดทรัพย์สินประจำสำนักกฎหมาย

