

การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย
เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

An Investigation of Using Discretion in Ordering Criminal Cases
by Thai Public Prosecutors Compared with Foreign

กรณ์ท์ สร้อยทอง*
Koranat Soitong

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยนั้นไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาจากองค์กรใด ๆ ได้ ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ต้องยุติไปตามคำสั่งนั้น ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสวนกระบวนการดังกล่าวได้เหมือนกับในต่างประเทศ เช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีการตรวจสอบโดยศาลหรือโดยประชาชน หรือประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากประชาชน เพื่อมาทำหน้าที่เป็นผู้ทำการตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี แม้ว่าคดีที่อัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องขอตรวจสอบ ประชาชนย่อมมีสิทธิร่วมตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมได้ หลักการนี้จึงถือเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยทางอ้อม ฉะนั้นหากอัยการใช้อำนาจในการสั่งคดีโดยไม่ชอบคณะกรรมการก็จะส่งมติทำเป็นสำเนาให้แก่หัวหน้าอัยการ ผู้ซึ่งทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลให้ทราบมติและอาจสั่งให้ยื่นฟ้องเมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง อันเป็นการสะท้อนเจตนาธรรมและความคิดเห็นที่ดีบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งต่างจากนักกฎหมายและเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตย

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางให้ดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุด โดยนำระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง หรือร่างกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: ตรวจสอบดุลพินิจอัยการ, การสั่งคดีอาญา, พนักงานอัยการ

Abstract

This paper describes results of a study to investigate a checking system for using discretion in ordering criminal cases as conducted by Thai public prosecutors compared to the practice done in foreign countries.

* สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

อีเมล BOMBBOOM1717@hotmail.com

Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chandrakasem Rajabhat University.

Email: BOMBBOOM1717@hotmail.com

Results from the study revealed that use of discretion in ordering criminal cases by public prosecutors as government employees including the decisions made by attorney generals that were to be dismissed would be regarded as final. When the attorney general issues an order not to prosecute the case, it must be terminated according to that order while other agencies could not recheck for legitimacy of such decisions; people cannot participate in investigating the process as in foreign countries. For example, it is examined by the courts or public in Federal Republic of Germany, in Japan, the general public was able to participate in the legitimacy process by appointing a committee of representatives from public to look into the discretion issue even though there are no complaints from people suffered from the wrongdoing. This was to indirectly control the action taken by the public prosecutors. If unfairness action was taken, the committee could file their decision to the head of the prosecutors' work. It could then be reconsidered for citing such an offense if the case was found to have sufficient evidence. This reflects the intention and needs of the people that might differ from the thoughts of those in the legal circle. Such practice was also seen as being supportive of the democratic process.

The author therefore recommends ways to amend the Code of Criminal Procedure regarding investigation for using discretion in ordering criminal cases as conducted by prosecutors and attorney general, by introducing a system to review the discretion in citing offenses of foreign prosecutors as guideline for amending, revising or drafting of Thai legal system.

Keywords: Discretion, Criminal Case, Prosecutor

ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ต่อศาล ก็คือ (1) พนักงานอัยการและ/หรือ (2) ผู้เสียหาย¹ ส่วนอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการฝ่ายเดียว เมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งเกี่ยวกับคดีอาญาแล้ว ไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาก็ตาม จะไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ นอกจากผู้บังคับบัญชาในองค์กรซึ่งเป็นการสอดคล้องตามหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ และการใช้ดุลพินิจก็เป็นเรื่องการให้ความเห็นของพนักงานอัยการแต่ละคน ซึ่งเป็นเรื่องอัตวิสัย จึงอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ฉะนั้นควรให้มีการเปิดช่องเพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจ เพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ปรากฏให้เห็นจากสื่อ บทความ หนังสือ คำพิพากษาศาล

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

ฎีกา รวมทั้งข่าวสารต่าง ๆ และที่กำลังเป็นข่าวโด่งดังในปัจจุบันนี้ก็คือ ทายาทธุรกิจเครื่องดื่มชูกำลัง ยี่ห้อหนึ่งที่โด่งดังอยู่ทั่วโลก เมื่อพนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในทุกข้อกล่าวหา (สำนักข่าว BBC NEWS ไทย, 2563)

ปัจจุบันเราเห็นขั้นตอนการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ และกรณีข้อพิพาททางอาญาว่าด้วยการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาลงโทษพนักงานอัยการฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเนื่องจากการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเรื่องหนึ่ง² ต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายออกมากำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญา³ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกรอบการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งมาตรการในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง ล่าสุดก็ยังมีกระแสข่าวออกมาเรียกร้องให้มีการพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมากขึ้น แสดงให้เห็นว่ากระบวนการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญานั้นมีความสำคัญมากต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่า มาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีนั้นจะมาจาก การตรวจสอบกันเองภายในองค์กรและการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ซึ่งการตรวจสอบกันเองจากภายในองค์กรจะเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาขององค์กรก็คือ อัยการสูงสุด

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น องค์กรแรกที่เข้าไปดำเนินการทันทีเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ก็คือ พนักงานสอบสวน (จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, 2553) เพื่อทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องคดียังศาลต่อไป

(2) กรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้องในกรณีหนึ่งกรณีใด ตาม 1) และ 2) ข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

1) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

2) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่งแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือการตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา⁴

กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีอาญา ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควร พนักงานอัยการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

² ศึกษาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยคดีอาญาเรื่องหนึ่งตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563 จาก <https://deka.in.th/>.

³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2549

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

(3) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น แทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

(4) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้⁵

ถ้าในกรุงเทพมหานคร กรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งนั้นเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรุงเทพมหานคร กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือในจังหวัดอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน⁶

คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีและเป็นคดีที่มีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานสอบสวนก็จะมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา โดยการตรวจสอบภายในองค์กรตามลำดับชั้นของพนักงานอัยการ และมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ให้ความเห็นแย้ง ความเห็นของการสั่ง ไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ก็คือ จะมีขั้นตอนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจผู้สอบสวนคดีอาญาเป็นผู้ให้ความเห็นแย้ง โดยให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว จึงมีข้อสังเกตว่า เจ้าพนักงานตำรวจเป็นข้าราชการที่มีการใช้อำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยศ ทำให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการทำการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งอาจมีความเห็นทางคดีอาญาโดยเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องตามพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาตามข้อแนะนำของผู้บังคับบัญชาเหนือตน หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนมาให้ความเห็นแย้งสั่งไม่ฟ้องได้อีกนั้น จึงทำให้ยังมีข้อสงสัยว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว จะมีความเป็นกลางและมีความเที่ยงธรรมหรือไม่

(2) กรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร⁷ และในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่⁸ แม้ว่ากฎหมายจะ

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144.

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคท้าย.

บัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนหรือเป็นผู้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่กฎหมายก็ได้เปิดช่องให้อัยการสูงสุดมอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนแทนได้ และในทางปฏิบัติก็จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนคดีแทนเกือบทั้งสิ้น โดยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการที่มีลำดับการบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาเหนือตน อาจทำการสอบสวนตามคำสั่งในทางที่มีชอบจากผู้บังคับบัญชาก็ได้ อีกทั้งยังต้องทำการสอบสวนโดยลำพังอีกด้วย จึงทำให้การสอบสวนอาจเกิดข้อบกพร่องหรือทำการสอบสวนแล้วได้พยานหลักฐานไม่ตรงกับความจริง และเมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาคดีและสั่งไม่ฟ้อง ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ภายในมาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้ ตลอดทั้งเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มียกข้อบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้มืองค์กรจากภายนอกมาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้อีกเช่นกัน จึงทำให้อาจเกิดข้อสงสัยว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดจะเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือไม่ เพียงใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นนั้นมีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันมากกว่าประเทศไทย กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบการตรวจสอบโดยกฎหมาย ซึ่งนับว่ามีความโดดเด่นในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ (German is Unique in Its Concern With Controlling Prosecutorial Discretion) (John H. Langbein, 1974: 439) กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาได้ถูกแยกออกมาจากองค์กรศาลให้ไปอยู่ในมือขององค์กรอัยการแทน (John H. Langbein, 1974: 447) เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับอัยการ (To Create a Balance of Powers Between Court and Prosecutor) และเพื่อเสริมให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่จะมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเนื่องจากมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ การบริหารงานยุติธรรมจึงแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐและระดับรัฐ (หรือในภาษาเยอรมัน เรียกว่า Länder) โดยปกติแต่ละรัฐจะรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในรัฐของตนเอง โดยมีสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด (Landgericht) แต่ละศาลในรัฐ และยังมีรับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวง (Amtgerichte) อีกทั้งยังมีสำนักงานอัยการประจำศาลสูงรัฐ (Oberlandesgericht) ในแต่ละรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ซึ่ง 16 รัฐนี้ได้รวมกันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบังคับบัญชาอัยการเป็นไปตามตำแหน่ง โดยตำแหน่งสูงสุด คือ อัยการสูงสุดของรัฐและอัยการสูงสุดของสหพันธรัฐ (Attorneys General of the Landers and of the Federal Republic) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐตามลำดับ พนักงานอัยการแต่ละคนจะถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้มี

ตำแหน่งสูงกว่าและจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้เป็นอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นรูปแบบเดียวกันอย่างมาก การดำเนินคดีอาญาในประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374 พนักงานอัยการนั้นก็อาจทำการสอบสวนด้วยตนเองได้ เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้อย่างจำกัดเพราะหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของอัยการ คือ “หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย” (Legality Principle หรือ Rule of Compulsory Prosecution) (ปิยธิดา เจิมहरรรษา, 2540: 20) กล่าวคือ เมื่อทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น โดยหลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ว่าการพิจารณาคดีอาญาของศาลจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้องคดี⁹ ดังนี้ จึงถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่มีข้อยกเว้นให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด พนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ¹⁰ เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธที่จะฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน และเพื่อปกป้องพนักงานอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง (ปิยธิดา เจิมहरรรษา, 2540: 21) แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมันจะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำหลักการผ่อนผัน (Expediency Principle) มาใช้ จึงทำให้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้ การนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่คดีในประเทศเยอรมันจะมีการแบ่งประเภทความผิดอาญาซึ่งมีผลโดยตรงต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการชั้นสอบสวนฟ้องร้องด้วย ปัจจุบันมีความผิดอาญาเพียง 2 ประเภท (คณิต ณ นคร, 2540: 155-158) 1) คือ ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ (Verbrechen) และ 2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง (Vergehen) แม้หลักดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ก็ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีมูลได้¹¹

ระบบตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบตรวจสอบภายในองค์กร

ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 146 อัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน การควบคุมตรวจสอบตามอำนาจบังคับบัญชานี้เองทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจของการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลไต่ยอมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติตาม โดยมีอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ เรียกว่า General Bundesanwalt หรืออธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ หรืออัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ และรองลงมาก็คือ อัยการประจำศาลจังหวัด หรืออัยการประจำศาลแขวง ผู้พิพากษา หัวหน้าอัยการประจำ

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 151.

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 152 (2).

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153-154.

ศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เรียกว่า “Oberstaatsanwalt” หรืออัยการจังหวัด ดังนั้นอธิบดีอัยการสหพันธรัฐจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ อัยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงรัฐ และอัยการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนั้นแล้วอัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้นักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนปฏิบัติงานได้ แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการอัยการรัฐ ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ แม้ในกรณีที่การดำเนินคดีอาญาในความผิดที่จะต้องพิจารณาพิพากษาขั้นต้นที่ศาลสูงรัฐก็ตาม ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธรัฐ และอธิบดีอัยการสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552: 135)

ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

1. การตรวจสอบโดยศาล เนื่องจากศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งศาลของสหพันธรัฐและศาลของรัฐศาลของสหพันธรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามีศาลเดียวก็คือ ศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) เป็นศาลชั้นฎีกา และคดีที่จะมาสู่การพิจารณาของศาลชั้นฎีกามีเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น (คณิต ณ นคร, 2540: 155-158)

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการโดยองค์กรตุลาการนั้นมีได้หลายช่องทางแตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

หลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักเกณฑ์การสั่งคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งเมื่ออัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอ อัยการจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดนั้น แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ (Discretionary Nonprosecution) อันเป็นการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย แต่กฎหมายเยอรมันยังวางเงื่อนไขให้การสั่งไม่ฟ้องหรือการยุติการดำเนินคดีอาญาในบางเรื่องที่อัยการจะต้องขอความเห็นชอบจากศาลเสียก่อน กล่าวได้ว่าศาลต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างชัดเจน เป็นต้นว่าในคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย (Petty Infractions) ที่อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ตามกฎหมายศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำ¹² การที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นก่อน รวมถึงความผิดโทษปานกลางด้วย นอกจากนี้ ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง ถ้าหลังจากการกระทำผิดผู้กระทำความผิดได้ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวแก่ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsordnung) อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ โดยความเห็นชอบของศาลสูงรัฐ อาจไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้¹³ ดังนั้นอธิบดีอัยการสหพันธรัฐแม้จะมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ แต่ดุลพินิจดังกล่าวก็ได้ถูกจำกัดให้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงรัฐเสียก่อน

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153 บี.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง.

วิธีการนี้ศาลจะมีบทบาทเข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรง เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายเยอรมันบังคับให้ทำ ศาลจึงต้องเข้ามาพิจารณาการใช้ดุลพินิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นับว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยระงับมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีตามอำเภอใจ เพราะศาลจะได้พิจารณาว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นมีเหตุผลสมควรเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประเทศไทยศาลจะไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรง แต่วิธีการดังกล่าวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจำกัดเฉพาะคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย (Petty Infractions) เท่านั้น วิธีการนี้ก็สมควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

1.1 การพิจารณาพิพากษาคดีที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้อง กรณีนี้เป็นหลักทั่วไปของการใช้อำนาจตามกระบวนการพิจารณาอาญาของศาลอยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องคดีอาญาต่อศาล ศาลจะพิจารณาคดีนั้นโดยจากพยานหลักฐานที่อัยการและจำเลยนำเสนอเป็นสำคัญ เมื่อศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานยังมีข้อสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ หรือได้ความว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้องของอัยการ ศาลจะต้องพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้การที่ศาลได้พิจารณาคดีโดยอาศัยพยานหลักฐานของอัยการและจำเลย นั้นก็แสดงให้เห็นในตัวว่า ศาลได้มีบทบาทหน้าที่ทบทวนการใช้ดุลพินิจของอัยการอย่างละเอียด อันเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาของอัยการแล้วนั่นเอง

1.2 ผู้เสียหายร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณา กรณีนี้ผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ โดยหากศาลอนุญาต อัยการก็จะต้องถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดี หากอัยการเจ้าของเรื่องยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยืนยันคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล และหากผู้ร้องขอเป็นผู้เสียหายในคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำรัฐและศาลโดยลำดับ เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าว¹⁴ เป็นอันสังเกตได้ว่าเฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอให้อัยการสูงสุดและศาลโดยลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้ และในการร้องขอดังกล่าวในชั้นแรก ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเจ้าของเรื่อง¹⁵ เพื่อให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน โดยทางสำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับการแก้ไขในชั้นตอนนี้ หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งรัฐ (State Court of Appeals) ภายใน 1 เดือน¹⁶ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้อัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยคำร้องดังกล่าวนั้นต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิพากษาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ และหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้อัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้¹⁷

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 171.

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 172 (1).

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 172 (2).

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 173.

แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบภายใน คือ เป็นผู้พิจารณาเพียงข้อเท็จจริง และเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ในการร้องขอต่อศาลดังกล่าว ผู้เสียหายต้องมีทนายความ และหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย¹⁸ ด้วยเหตุนี้ ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป (Joachim Herrmann, 1974: 469-477) อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการร้องขอและศาลเห็นว่าอัยการควรฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้น และผู้เสียหายก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกรงว่าอัยการเจ้าของเรื่องจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลอย่างสมบูรณ์เต็มที่นั่นเอง (John H. Langbein, 1974: 438, 465)

มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากระบบการตรวจสอบโดยศาลในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลจะพิจารณาในประเด็นที่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ (คดีมีมูลหรือไม่) ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดี แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้อง ดังนั้นการตรวจสอบในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช้กับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล โดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 เอ เพราะก่อนที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตราดังกล่าวจะต้องได้รับความชัดเจนเสียก่อนว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด (ไม่ใช่ว่าผู้เสียหายเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอ แต่อัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง) ทั้งยังจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลก่อน อัยการจึงจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 เอ ได้

วิธีการนี้เป็นการอุดช่องว่างกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีอาญาบางเรื่องได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ คดีที่พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้อง หากได้ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว ผู้เสียหายไม่สามารถไปฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้ กฎหมายจึงเปิดช่องทางให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งรับฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้นและบังคับให้พนักงานอัยการต้องเข้ามาเป็นโจทก์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา วิธีการนี้ก็สมควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

1.3 ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วยตนเองในความผิดบางประเภท ถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการโดยผู้เสียหาย แต่การจะชี้ว่าสุดท้ายแล้วสมควรจะรับฟ้องไว้พิจารณา และชี้ว่าจำเลยกระทำผิดจริงหรือไม่ ก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าศาลมีบทบาทเกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในช่องทางนี้ด้วยนั่นเอง ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องได้ คือ ความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374 (Jay A. Sigler, 1979: 56) ซึ่งความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เอง โดยไม่ต้องรขอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีเสียก่อน ซึ่งวิธีพิจารณาในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองนี้จะเหมือนกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี แต่ผู้เสียหายจะต้องมีทนายความในการดำเนินคดี¹⁹ และในการดำเนินคดีอาญาโดย

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 177.

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 385 (3).

ผู้เสียหายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ประสบความสำเร็จ²⁰ นอกจากนี้ผู้เสียหายยังไม่มีสิทธิเชิงบังคับแบบพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2552: 485) วิธีการนี้หากจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย จะต้องกำหนดให้พนักงานอัยการรับรู้หรือเข้ามามีส่วนร่วมในคดีอาญาที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องนั้นด้วย เนื่องจากพนักงานอัยการอยู่ในฐานะผู้คุ้มครองประโยชน์ของรัฐ (Public Interest) เพื่อป้องกันการสมยอมคดีระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหา

ระบบการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น

ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้น ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง เพราะพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่การสอบสวนจนถึงขั้นการฟ้องร้องคดีอาญา ทั้งนี้ เมื่อมีการกระทำผิดอาญาทั่วไปเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนหรือตำรวจจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ (ทวิศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, 2526: 105) โดยในส่วนของเจ้าพนักงานตำรวจเมื่อได้ทำการสืบสวนความผิดอาญา และทำการจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำผู้ต้องหาพร้อมพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้นไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่ โดยในระหว่างดำเนินการดังกล่าว พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำก็ได้ และสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้ หรือเมื่อมีเหตุที่ควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นไม่ว่าพนักงานอัยการจะทราบมาโดยทางใด เช่น ข่าวหนังสือพิมพ์ พนักงานอัยการก็มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีนั้น หรืออาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนก็ได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นได้ และคดีที่ประชาชนสนใจหรือเป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาว พนักงานอัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนด้วยตนเอง เพราะอัยการสูงสุดจะต้องรายงานคณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้ (ศิลาปะอริญ ชูเวช และทวิศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, 2526: 104-108)

เหตุผลที่ประเทศญี่ปุ่นให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนได้ (ศิริระ บุญภินันท์, 2542: 350)

1) เหตุผลทางประวัติศาสตร์และการปฏิบัติ เนื่องจากสำนักงานพนักงานอัยการได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415) โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้โดยอิสระในยุคนั้นใช้ระบบการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งพนักงานอัยการสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาได้โดยตรง หรือร้องขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้องก่อน คำพิพากษาของศาลในยุคนั้นไม่ยอมรับบันทึกคำให้การพยาน ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้กระทำให้เข้าเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาในคดี ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจจับผู้ต้องหาตามหมายจับในปี ค.ศ. 1896 (พ.ศ. 2439) อัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องและจำหน่ายคดี คือ ร้อยละ 80, ร้อยละ 44 และร้อยละ 7 ตามลำดับ ต่อมาพนักงานอัยการเริ่มเข้ามาทำการสอบสวน

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 380 (1).

เนื่องจากประชาชนไม่ต้องการให้มีการฟ้องผู้ต้องหาโดยปราศจากพยานหลักฐานเพียงพอ ความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จ และในปี ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) อัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องและจำคุกคดี ลดต่ำลงเป็นร้อยละ 31, ร้อยละ 5 และร้อยละ 1.6 ตามลำดับ ต่อมากฎหมายจึงได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนได้

2) เหตุผลทางทฤษฎี เนื่องจากพนักงานอัยการควรต้องทราบถึงวิธีการสอบสวนเพราะต้องทราบว่าในชั้นพิจารณาจะพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากข้อสงสัยได้อย่างไร เหตุผลสำคัญของอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ คือ การทำให้พนักงานอัยการสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาจะตรวจสอบการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจอย่างเข้มงวดและระมัดระวัง การตรวจสอบดังกล่าวจะใกล้เคียงกับการตรวจสอบโดยผู้พิพากษา ระบบของประเทศญี่ปุ่นจะหลีกเลี่ยงการนำบุคคลเข้าเป็นผู้ต้องหา ซึ่งจะต้องรับทุกข์จากการควบคุมหรือขัง และการพิจารณาคดีในระยะเวลานาน โดยการปล่อยบุคคลดังกล่าวเสียแต่ขั้นตอนแรก ๆ ดังนั้นระบบของประเทศญี่ปุ่นจึงเคารพสิทธิของผู้ต้องหา

ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (Prefectural Public Safety Commission) และเจ้าพนักงานตำรวจต้องร่วมมือในการสอบสวนคดีอาญา²¹ ภายในเขตอำนาจของตน พนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำทั่วไปอันจำเป็นแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนได้ คำแนะนำดังกล่าวให้กระทำโดยวางระเบียบทั่วไป เพื่อให้มีการสอบสวนที่เหมาะสมในประเด็นอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการฟ้อง²² โดยพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งทั่วไปอันจำเป็นต่อเจ้าพนักงานตำรวจให้ร่วมมือในการสอบสวนได้²³ ในกรณีพนักงานอัยการสอบสวนด้วยตนเอง หากมีความจำเป็นสามารถสั่งและให้เจ้าพนักงานตำรวจช่วยตนในการสอบสวนได้²⁴ ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจต้องทำตามคำแนะนำหรือคำสั่งข้างต้น²⁵ ในกรณีเจ้าพนักงานตำรวจไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ หรือคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการสามารถกล่าวหาต่อ National Public Safety Commission หรือ Prefectural Public Safety Commission หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจเพื่อปลดหรือใช้มาตรการทางวินัยต่อเจ้าพนักงานตำรวจได้²⁶ หาก National Public Safety Commission หรือ Prefectural Public Safety Commission หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจนั้นพิจารณาว่ากล่าวหาว่ามีเหตุผล ต้องปลดหรือใช้มาตรการทางวินัยต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่ถูกกล่าวหา²⁷

การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นต้องกระทำต่อพนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานตำรวจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา²⁸ พนักงานอัยการจะเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น ก็คือ เมื่อ

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 192.

²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคแรก.

²³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสอง.

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสาม.

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสี่.

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 194 วรรคหนึ่ง.

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 194 วรรคสอง.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 241 วรรคหนึ่ง.

เกิดความผิดอาญาจนถึงสิ้นสุดคดี หรือการบังคับตามคำพิพากษา กล่าวคือ เมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น เจ้าพนักงานตำรวจจะไปที่เกิดเหตุและทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วรายงานเหตุดังกล่าวต่อพนักงานอัยการทราบทันทีว่า ใครเป็นผู้เสียหาย สถานการณ์ของการกระทำความผิดและผู้ใดควรเป็นผู้ต้องสงสัย สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดีนี้ ในขั้นตอนนี้คดียังอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ กล่าวคือ ยังไม่มีการส่งคดีให้พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีตั้งแต่ต้นแล้ว หากเป็นคดีที่ยากจะระบุตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานตำรวจก่อนการจับกุมผู้ต้องหา เพราะภายหลังการจับ เจ้าพนักงานจะมีอำนาจฝากขังผู้ต้องหาสูงสุดเพียง 23 วัน หากไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 23 วัน จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา เจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องจับกุมภายหลังรวบรวมพยานหลักฐาน ส่วนใหญ่แล้วในช่วง 23 วันดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเพียง 48 ชั่วโมง หลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจต้องร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล กล่าวคือ เจ้าพนักงานตำรวจไม่อาจร้องขอต่อศาลโดยตรงได้ เจ้าพนักงานตำรวจต้องส่งคดีไปยังพนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง ภายหลังการจับกุมและแจ้งว่าคดีมีความจำเป็นต้องฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล หากพนักงานอัยการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดังกล่าว พนักงานอัยการจะขอร้องฝากขังต่อศาล จึงเห็นได้ว่าพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดคดี (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคนอื่น ๆ, 2548: 147-148)

การพิจารณาคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองมิได้ (ศิระบุญภินท์, 2540: 8-18) ซึ่งเป็นระบบผู้ขาดอำนาจการฟ้องคดี (Monopolization of Prosecution) ทำให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจเฉพาะ (Exclusive Power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ในการดำเนินคดีอาญาสำหรับผู้บรรลุนิติภาวะ อำนาจพิจารณาในชั้นของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณาคดีใน 2 รูปแบบ คือ ยื่นฟ้องต่อศาล หรือไม่ฟ้องต่อศาล ส่วนการดำเนินคดีของผู้ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจ โดยจะต้องส่งคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลครอบครัว (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555: 32)

กรณีของการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555: 44) คือ

1) กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่พนักงานสอบสวนส่งตัวมานั้นมิใช่ผู้กระทำความผิด หรือในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวอาจเป็นผู้กระทำความผิด แต่พยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนไม่เพียงพอ และ

2) กรณีการชะลอการฟ้อง คดีที่มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาถึงอุปนิสัย สภาพจิตใจ สถานการณ์แวดล้อม และความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นไม่สมควรหรือไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการอาจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเลย (Prosecution Dropped) หรืออาจยับยั้ง (ชะลอ) การฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution Suspended) ภายใต้การคุมประพฤติ (Probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งอำนาจนี้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการสั่งชะลอการฟ้อง (เรวัต ฉ่ำเฉลิม, 2522: 34)

ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555: 66-73) เนื่องจากกฎหมายได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์ได้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องก็จะเข้าสู่มาตรการตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการ อันได้แก่

1) ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution) (ศิระ บุญภินันท์, 2541: 10-11)

ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 (พ.ศ.2491) มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้ เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง (ศิระ บุญภินันท์, 2541: 158)

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง²⁹ กล่าวได้ว่า งานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนั้นมีความแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็นการสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไป และเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนั้น มีหน้าที่คือ (ศิระ บุญภินันท์, 2541: 11)

1) ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (ในทุกประเภทความผิด)

2) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี³⁰

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะมีประจำศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขา ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง จะมีสำนักงานธุรการของคณะกรรมการเป็นหน่วยงานช่วยกรรมการดังกล่าว³¹ คณะกรรมการเป็นอิสระจากภายนอกไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใด³² คดีที่คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะตรวจสอบ ได้แก่ เมื่อผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือผู้เสียหาย (ในคดีที่มีการไม่ฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการต้องตรวจสอบ³³ เมื่อคณะกรรมการได้รับ

²⁹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 1.

³⁰ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 2.

³¹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 19.

³² กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 3.

³³ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 2(1).

ทราบจากเอกสารใด หากคณะกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบได้³⁴ ในการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการส่งเอกสารหรือให้มาให้เห็น ต่อที่ประชุมคณะกรรมการ³⁵ สอบถาม และให้สถานที่ราชการ องค์การสาธารณะหรือเอกชนให้ข้อมูล ใด ๆ ได้³⁶ และเรียกผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้³⁷ หากพยานไม่มาก็สามารถ ขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้³⁸

คำตัดสินของคณะกรรมการมี 3 ประเภท ดังนี้ คือ

ก. ให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเป็นคดี

ต่อศาล

ข. ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม

ค. ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายกำหนดว่าคำตัดสินในข้อ ข. ต้องตัดสินโดยเสียงข้างมากและคำตัดสินข้อ ค. ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง (ใน 11 เสียง)³⁹ ให้ส่งคำตัดสินซึ่งระบุ เหตุผลไปยังอัยการจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติพนักงานอัยการ รวมทั้งให้ตีตประกาศ ประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการ และให้แจ้งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบ การฟ้อง หากไม่พอใจคำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้⁴⁰ คำตัดสินของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ ต่อพนักงานอัยการ แต่เป็นเพียงคำแนะนำให้พนักงานอัยการพิจารณาการฟ้องคดีเท่านั้น (ประธาน วัฒนวานิชย์, 2540: 126-143) พนักงานอัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิง หากเห็นว่าควรฟ้อง ตามคำตัดสินต้องดำเนินการฟ้อง⁴¹ การฟ้องตามคำตัดสิน แบบที่ ข. และ ค. นั้นให้พนักงานอัยการซึ่งอยู่ ในตำแหน่งสูงกว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่ดำเนินการไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในการฟ้องหรือ สอบสวนแล้วแจ้งให้การดำเนินคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุดและหัวหน้า สำนักงานอุทธรณ์โดยเร็ว

แต่อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคณะกรรมการ แม้จะไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการ แต่ มาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม หากพนักงานอัยการยังใช้ อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสินของคณะกรรมการแล้ว หัวหน้า สำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจะออกคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเห็น ว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

³⁴ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 2(2).

³⁵ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 35.

³⁶ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 36.

³⁷ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 37.

³⁸ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 37(2),(3).

³⁹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 27.

⁴⁰ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 40.

⁴¹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 141.

2) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษและร้องขอ

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดี ผู้เสียหายจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้โดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง ในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษและร้องขอ ให้พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษและผู้ร้องขอโดยเร็ว⁴² และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องคดีด้วย⁴³ ส่วนการให้เหตุผลในการไม่ฟ้องจะระบุเพียงว่าชะลอการฟ้อง หรือข้อสงสัยไม่เพียงพอ หรือไม่เป็นความผิดอาญา เหตุผลเพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอ โดยจะต้องบรรยายละเอียดคร่าว ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอ สามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง หรือยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ จึงถือเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องคดีอาญานั้น

การตรวจสอบโดยการฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ (ประธาน วัฒนวานิชย์, 2540: 137) หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้องหรือการควบคุมโดยศาล (Junkiso Tetsuzuki, Judicial Quasi-Indicant Procedure, Analogical Institute of Prosecution Through Judicial Action) การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการหรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุมดุลพินิจพนักงานอัยการโดยศาลนั้น บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262-270 อันเป็นมาตรการป้องกันไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอีกวิธีหนึ่ง คือ การให้สถาบันที่เทียบเท่าเป็นผู้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภท ความแตกต่างกับคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องก็คือ คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาใช้ในทุกประเภทความผิด แต่การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้องหรือการควบคุมดุลพินิจพนักงานอัยการโดยศาล ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกันกิจกรรมอันเป็นบ่อนทำลาย มาตรา 45 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสอบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) ในคดีความผิดดังกล่าว ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการก็สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำขึ้นสู่การพิจารณาได้⁴⁴ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเหตุผลแห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้นแม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้องขอนั้นให้ยื่นต่อพนักงานอัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งไม่ฟ้อง⁴⁵ ผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ ซึ่งจะไม่อาจร้องขอในคดีนั้นใหม่ได้อีก⁴⁶

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 260.

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 261.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 261 (2), ระเบียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น (Keiji soshou hou kisoku) มาตรา 169.

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 263.

การอภิปรายผล

จากการเปรียบเทียบการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยกับต่างประเทศ ก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นพบว่า

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1. การตรวจสอบโดยองค์กรภายในนั้น กำหนดให้พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งจะทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาให้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยจะมีการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งเหนือขึ้นไป เช่น ผู้กั้นกรองคดีอัยการจังหวัด อัยการพิเศษฝ่ายคดี หรืออธิบดีอัยการ

2. การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้น เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยองค์กรศาล กล่าวคือ หลักการฟ้องคดีเชิงบังคับในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นและมีพยานหลักฐานเพียงพอ แต่ก็ยังเปิดช่องยกเว้นให้สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขให้การสั่งไม่ฟ้อง หรือการยุติการดำเนินคดีอาญาบางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากศาลเสียก่อน หรือผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาได้ หรือผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เองในความผิดบางประเภท

ประเทศญี่ปุ่น

1. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยองค์กรภายใน โดยเป็นการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งเหนือขึ้นไปเช่นเดียวกันจึงถือเป็นข้อดี

2. การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ก็คือ คดีที่มีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ คือ ในกรุงเทพมหานครโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือในจังหวัดอื่น ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจ รองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนคดีที่สอบสวนโดยฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคดีที่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษกระทรวงยุติธรรม คือ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ สำหรับความผิดอาญาซึ่งเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรและในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆาตย หรือตายในระหว่าควบคุมของเจ้าพนักงานจะไม่มีตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ส่วนประเทศญี่ปุ่นจะตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอ หรือโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือควบคุมโดยศาล ซึ่งประเทศไทยประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมเหมือนกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น

กรณีที่มีความเห็นแย้งคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ประเทศไทยกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือในจังหวัดอื่น ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจ รองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจเสนออัยการสูงสุด สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งรัฐ (State Court of Appeals) ภายใน 1 เดือน⁴⁷ เพื่อให้ศาลสั่งให้อัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยการร้องขอต่อศาลดังกล่าว ผู้เสียหายต้องมีทนายความ และหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของ

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 172 (2).

พนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือในบางกรณีศาลอาจไต่ถามหลักประกันต่อศาลด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังอัยการจังหวัดและพนักงานตรวจสอบคุณสมบัติพนักงานอัยการโดยจะติดประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการและแจ้งผู้ร้องตรวจสอบ หากไม่พอใจไม่อาจโต้แย้งได้เพราะคำตัดสินของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับต่อพนักงานอัยการ เป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น แต่มาตรการดังกล่าวและมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยอ้อมเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบธรรมอีกต่อไป สำหรับมาตรการร้องขอให้ศาลรับพิจารณาคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องและการพิจารณาคดีการฟ้องทั้งสองมาตรการนี้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นเพื่ออุดช่องว่างปัญหาการจำกัดหรือตัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายซึ่งอัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีได้ หากประเทศไทยจะนำการให้สิทธิร้องขอให้ศาลรับพิจารณาคดีอาญาที่สั่งไม่ฟ้องและการพิจารณาคดีกึ่งฟ้องนั้น ไม่อาจนำมาใช้พร้อม ๆ กันได้จึงควรเลือกวิธีการใดวิธีการหนึ่งมาเป็นหลัก ส่วนอีกวิธีการหนึ่งใช้เสริมกันไป แต่หลักสำคัญต้องพิจารณาก่อนว่าผู้เสียหายควรมีสิทธิฟ้องคดีอาญาหรือไม่ อย่างไร

จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้น กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาที่ได้ผ่านการสอบสวนตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเจ้าพนักงานสอบสวน (เจ้าพนักงานตำรวจ) มีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยการตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นของพนักงานอัยการ และนอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบภายนอกได้อีกทาง กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นข้าราชการที่มีการใช้อำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งอาจให้พนักงานสอบสวนผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ทำความเห็นแย้งไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการทำการสอบสวนคดีที่เกิดขึ้น จึงอาจมีความเห็นทางคดี โดยเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องตามพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาตามข้อแนะนำ หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนได้ ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนมาทำความเห็นแย้งกรณีคำสั่งไม่ฟ้องได้อีกนั้น จึงยังทำให้มีข้อสงสัยว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะมีความเป็นกลางและมีความเที่ยงธรรมหรือไม่ ส่วนในกรณีความผิดอาญาได้เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยและเป็นคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งคดีดังกล่าวก็ล้วนแต่เป็นคดีที่สำคัญ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้พนักงานอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนหรือเป็นผู้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้อัยการสูงสุดมอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนแทนได้ กรณีเช่นนี้จึงเห็นว่าอาจทำให้การสอบสวนเกิดข้อบกพร่องขึ้นได้ หรืออาจทำการสอบสวนแล้วได้พยานหลักฐานไม่ตรงกับความจริงหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อพนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาคดีและมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ก็ไม่มีหน่วยงานภายในสามารถทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการสูงสุดได้ อีกทั้งเมื่อพนักงานอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นแล้ว ก็ไม่สามารถทำการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดได้

ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น จะมีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยองค์กรภายนอก ดังนี้ คือ (1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (2) การตรวจสอบ

โดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา โดยการฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุมโดยศาล เพื่ออ้างไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์กระโษระที่จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งผลเมือง ซึ่งกล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็นการสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไป และเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้อำนาจอัยการเป็นของปวงชนชาวไทย การตรวจสอบอำนาจเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรม จึงควรจะเป็นหน้าที่ของประชาชน เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอัยการด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุด โดยนำระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายเพื่อเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม ก็ให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบ หรือคณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าพนักงานอัยการ ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง อันเป็นการใช้อำนาจดำเนินคดีให้ เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ หรือความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งแตกต่างจากนักกฎหมาย และเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2548). *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nation Standard on Criminal Justice)*. กรุงเทพฯ: เตือนตุลา.
- คณิต ณ นคร. (2540). *อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง*. ใน *รวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ณ นคร*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.
- คณิต ณ นคร. (2551). *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช. (2553). *หลักทฤษฎีการสอบสวน*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: บริษัท อภิสกร่า อินเทอร์เน็ตกรุ๊ป จำกัด.
- ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง. (2526). *งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น, ในระบบอัยการในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: กรมอัยการ.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2552). ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย. ใน *รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550*. พิมพ์ครั้งที่ 3. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประธาน วิฒฒวานิชย์. (2540). กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา. *อัยการนิเทศ*, 59(1-4).
- ปิยธิดา เจิมพรรษา. (2540). บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน. *เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. (2555). *การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- เรวัต ฉ่ำเฉลิม. (2522). *ชะลอการฟ้อง* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักข่าว BBC NEWS ไทย. (2563). *นักวิชาการด้านกฎหมายชี้กระบวนการยุติธรรมไทยถูกมองว่าไม่น่าเชื่อถือ หลังไม่สั่งฟ้องบอส*. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-53620695>.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิระ บุญภินันท์. (2540). การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย. *เอกสารทางวิชาการเรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา.
- ศิระ บุญภินันท์. (มิถุนายน 2541). โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. *บทบัณฑิตย*. เล่ม 54, ตอน 2.
- ศิระ บุญภินันท์. (2542). *รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมวุฒิสภา.
- ศิลปะอรรณี ชูเวช และทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง. (2526). กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น. ใน *ระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ: กรมอัยการ.
- Jay A. Sigler. (1979). *The Prosecutor : A comparative Functional Analysis, in The Prosecutor*. California: Sage Publications.
- John H. Langbein. (1974). Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. The University of Chicago. *Law Review*, 1(41), 439.
- Joachim Herrmann. (1974). The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany. University of Chicago. *Law Review*, 41, 469-477.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน