

บทที่ 3

เปรียบเทียบการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยและต่างประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ยอมรับระบบให้รัฐมีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยถือว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีพนักงานอัยการทำหน้าที่แทนรัฐ นอกจากนี้ยังยอมรับสิทธิของผู้เสียหายไว้ด้วย คือ เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้เกือบทุกประเภทและทุกลักษณะคดี รวมถึงการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในข้อหาความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาในต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่า ไม่ควรให้เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยตรงด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนมักจะคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียว และการฟ้องคดีอาญาของเอกชนอาจมีเจตนาอื่นแอบแฝง ดังนั้น จึงควรทำการศึกษาถึงระบบการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศว่ามีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการบังคับใช้อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์และปรับใช้กับการฟ้องคดีอาญาของไทยเราต่อไปในอนาคต

3.1 การฟ้องคดีอาญาของประเทศไทย

แต่เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี มีการปกครองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือเรียกว่า ปิตาธิปไตย เนื่องจากยังมีจำนวนประชากรอยู่น้อย พระมหากษัตริย์ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎร ดังนั้น ราษฎรที่มีข้อพิพาทสามารถไปร้องทุกข์ถวายฎีกาหรือขอความเป็นธรรมจากกษัตริย์ได้ด้วยตนเองโดยตรง พระมหากษัตริย์จะทรงชำระความต่างๆ ของราษฎรด้วยพระองค์เอง ดังที่ปรากฏข้อความอยู่ในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงตอนหนึ่งว่า

“ไพร่ฟ้าลูกข้าวลูกขุน ผู้ใดผิดแลผิดแพกแสกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงเล่งความแก้เข้าด้วยชื่อ บ่อเข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน เห็นข้าวท่านบ่อใครพิน เห็นสินท่านบ่อใครเดือน” และ

“ในปากประดุมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ฮั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมักจักกล่าวถึงเจ้าขุนบ่ไว้ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความกันแก่มั่นด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”

ตามข้อความในศิลาจารึกนี้ เห็นได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยได้วางระเบียบกฎหมายเกณฑ์ในการนำคดีขึ้นร้องทุกข์ต่อพ่อขุนรามคำแหงให้ทรงวินิจฉัยตัดสินคดีใน 2 รูปแบบคือ แบบแรก ราษฎรทั้งสองฝ่ายมาเล่าเหตุการณ์ที่เป็นข้อขัดแย้งวิวาทกันให้พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัยตัดสินความ

ตามข้อเท็จจริงและแบบที่สอง ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายฝ่ายเดียวมาฟ้องร้องต่อพระองค์เพื่อกล่าวโทษผู้ที่ทำร้ายหรือทำความเสียหายขึ้นกับตน¹ ส่วนรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการฟ้องร้อง ได้สวนคดีและพิจารณาพิพากษาคัดสินลงโทษยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า กระทำกัน ในลักษณะใด แต่อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยนี้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายต้องฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองและมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นคนกลางตัดสิน แต่กรณีที่ไม่สามารถให้ตุลาการตัดสินได้ ราษฎรก็สามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์หรือทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง ฉะนั้นในสมัยสุโขทัยนี้การชำระคดีความไม่มีกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีอย่างชัดเจนแน่นอน มีลักษณะเป็นการไต่ถามถ้อยประนีประนอมยอมความเป็นหลักใหญ่

3.1.1 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเราถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่รัฐก็มีได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวเพราะผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย ดังนั้น การนำคดีอาญาไปสู่ศาลสามารถกระทำได้ 2 ทางคือ โดยทางเจ้าพนักงานซึ่งเกิดจากการร้องทุกข์ของผู้เสียหายหรือกล่าวโทษของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายทางหนึ่ง และโดยผู้เสียหายดำเนินคดีทางศาลอีกประการหนึ่ง

สรุปได้ว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้แก่

1) พนักงานอัยการ

คำว่า พนักงานอัยการ ในที่นี้ หมายถึง องค์การดำเนินคดีอาญาประจำศาลชั้นต้น กล่าวคือ พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับศาลชั้นต้นในเขตกรุงเทพมหานครและพนักงานอัยการจังหวัด หรือพนักงานอัยการประจำศาล แล้วแต่กรณี

ในทางปฏิบัติกรมอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้“หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ”² แต่สำหรับในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้อีก

¹ ร.เลงกาด์. (2536). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยว่าด้วยศาลและวิธีพิจารณาในประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 4.

² คณิศ ฌ นคร ค (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 410-414.

ด้วย แสดงว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ
นั่นเอง

ในประเทศอังกฤษการใช้ดุลยพินิจไม่ดำเนินคดีมีการพิจารณาถึงเรื่องดังต่อไปนี้
ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของ
ผู้กระทำ และคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง ส่วนในประเทศเยอรมันได้ระบุเกณฑ์ต่างๆ ลงไว้ใน
กฎหมายที่อัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ คือ กรณีเนื่องจากความเล็กน้อยของคดี กรณีเนื่องจากความ
เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ กรณีใช้ดุลยพินิจในความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ กรณีเนื่องจากผู้กระทำ
กลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายกรณีเหยื่อในความผิดอาชญาฐานกรร โชกหรือริดเอาทรัพย์สินกรณีคำ
ตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง กรณีความผิดฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท และ
กรณีความผิดที่ผู้เสียหายฟ้องได้

นับตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี พ.ศ. 2478 เป็น
ต้นมา มีกรณีต่างๆ ที่ปรากฏหลักฐานการตีพิมพ์ที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้อง ทั้งๆ ที่เชื่อ
ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงเพียง 4 เรื่องเท่านั้น คือ สั่งไม่ฟ้องหญิงชราที่มี
สติแตกแดงไว้ในครอบครองเกินอัตราที่กำหนดในกฎหมาย สั่งไม่ฟ้องกรณีร้านจำหน่ายฝิ่นมีมูลฝิ่น
สั่งไม่ฟ้องกรณีการค้าขายเล็กๆ น้อย ของราษฎรชายแดน และสั่งไม่ฟ้องพยานแผ่นดิน ซึ่งหาก
วิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษและเยอรมันแล้ว อาจกล่าวได้ว่าในการ
พิจารณาสั่งไม่ฟ้องนั้นได้มีการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความชั่วของผู้ต้องหาและมีการชั่ง
น้ำหนักส่วนได้เสียในการฟ้องคดีประกอบ

หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องที่กรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ได้
วางไว้เป็นกรอบเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2528 มีข้อความว่า

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาจจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะ
ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย
หรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอความเห็นพร้อม
สำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่ง” หลักเกณฑ์ในปัจจุบันก็มีข้อความเช่นเดียวกัน เพียงแต่
เปลี่ยนคำว่า “อธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” ซึ่งเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจที่จัดว่าน่าศึกษาเพื่อ
นำมาประกอบใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง คือ เกณฑ์การใช้ดุลยพินิจไม่ฟ้องของญี่ปุ่นที่ได้นำเอา
หลักอาชญาวิทยามาใช้โดยตรง³

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันญี่ปุ่น, มาตรา 248 (ฉบับแปลโดย Ministry of
Justice).

2) ผู้เสียหาย

ผู้เสียหายเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ที่ว่า⁴ ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งเกี่ยวกับความหมายของผู้เสียหายในที่นี้ในเบื้องต้นนักนิติศาสตร์ของไทยเราและศาลฎีกาเห็นพ้องต้องกันว่า มิใช่ทุกคนที่เสียหายจะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายเพื่อจำกัดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหาย ศาลฎีกาจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องผู้เสียหายโดยได้วางหลักว่า บุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายก็ต่อเมื่อบุคคลนั้น ไม่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยหรือไม่เป็นผู้ยินยอมให้กระทำความผิดต่อตนหรือการกระทำความผิดนั้นจะต้องมิได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แล้วเรียกผู้เสียหายที่ได้จากการพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย”

การพิจารณาผู้เสียหายโดยนิตินัย เป็นการพิจารณาที่มุ่งไปที่ตัวบุคคลซึ่งไม่ตรงกับนิยามเพราะมิได้ชี้ชัดถึง “ความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง” ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ต้องพิจารณาที่ “ความเสียหาย”

ฉะนั้น ผู้เสียหายในความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งอาจมีหลายคนได้เช่นเดียวกัน เช่นในความผิดฐานลักทรัพย์ในกรณีที่กรรมสิทธิ์และการครอบครองอยู่ต่างคนกัน ทั้งผู้ถือกรรมสิทธิ์และครอบครองต่างก็เป็นผู้เสียหาย

สรุปได้ว่า การพิจารณาเรื่องผู้เสียหายต้องพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

(1) ความผิดที่จะพิจารณานั้นเป็นความผิดฐานใด

(2) คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานนั้นคืออะไร

(3) คุณธรรมทางกฎหมายนั้นเป็นคุณธรรมที่เป็นส่วนรวม หรือเป็นคุณธรรมทางกฎหมายเป็นส่วนบุคคล หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวมก็ย่อมมีความเสียหายไม่ได้ แต่หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคลก็ให้พิจารณาว่า ใครเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายนั้นและผู้ที่เป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายนั้นก็คือ ผู้เสียหาย

(4) ผู้เสียหายนั้นได้สละความคุ้มครองหรือไม่ ถ้าไม่สละความคุ้มครองก็เป็นผู้เสียหาย แต่ถ้าสละความคุ้มครองก็ไม่เป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย

⁴ คณิต วนนคร ค เล่มเดิม. หน้า 88-91.



3.2 การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายของต่างประเทศ

เนื่องด้วยการฟ้องคดีอาญาคือศาลเป็นการเสนอคำฟ้องต่อศาล กล่าวหาว่ามีผู้กระทำความอาญาและต้องการให้ศาลได้มีการพิพากษาลงโทษจำเลยตามกฎหมาย การฟ้องคดีอาญาจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น นานาประเทศจึงให้อำนาจฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหาย ประชาชนและพนักงานอัยการแตกต่างกันไปตามจารีตประเพณี หลักการดำเนินคดีอาญาและกฎหมายของประเทศนั้นๆ เพื่อนำคนกระทำความผิดอาญามาลงโทษและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะนักกฎหมายจากต่างประเทศได้มีส่วนร่วมในการร่างประมวลกฎหมายของไทยในช่วงต้นยุครัตนโกสินทร์และนักกฎหมายของประเทศไทยที่มีบทบาทต่อการบัญญัติกฎหมาย ส่วนใหญ่ก็จบการศึกษาจากต่างประเทศ ดังนั้น เราจึงต้องศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบและนำไปปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

3.2.1 การฟ้องคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของสังคม เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองไม่ได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส คือ พนักงานอัยการ ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยตรงแต่ผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงานอัยการหรือตำรวจทำการสอบสวนหรือให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาสอบสวนในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้สอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน เมื่อมีการสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวน แล้วจะมีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดี ถ้ามีความเห็นสั่งฟ้องก็จะฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป นอกจากนี้ อัยการในประเทศฝรั่งเศสยังไม่จำเป็นต้องฟ้องทุกเรื่อง เช่น การหมิ่นประมาทเอกชน การล่าสัตว์ในที่ดินของผู้อื่น เป็นต้น เหล่านี้ อัยการอาจไม่ฟ้องก็ได้⁵ โดยการฟ้องคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสเป็นหลักการฟ้องตามดุลยพินิจ

แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะดำรงอยู่ในระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่ก็ได้มีการผ่อนคลายในเรื่องการฟ้องคดีอาญาของเอกชนโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรหรือผู้เสียหายมีทางฟ้องได้โดยวิธีทางอ้อม คือ ฟ้องทางแพ่งในคดีนั้นต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาและโดย

⁵ ฉันทนา เรื่องวิเศษทรัพย์. (2539). การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมพิจารณาคดีอาญา. หน้า 17.

⁶ กิตติ บุซพลากร. (2523). ผู้เสียหายในคดีอาญา. หน้า 22-23.

ที่การดำเนินคดีแพ่ง ณ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกัน ฉะนั้น จึงมีผลให้อัยการต้องฟ้องเป็นคดีอาญาและดำเนินคดีอาญาในคดีนั้นแม้ว่าจะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าที่สุดแล้วโดยวิธีนี้อัยการก็ยังคงเป็นผู้ทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญายุ่ตนเอง ราษฎรฝรั่งเศสมีสิทธิเพียงการเรียกร้องทางแพ่งเพื่อเป็นการบังคับให้อัยการดำเนินการฟ้องเป็นคดีอาญาทางอ้อมได้เท่านั้น ทั้งการใช้สิทธิดังกล่าวยังต้องกระทำโดยระมัดระวัง ดังกล่าวมาแล้ว ที่เป็นอย่างนี้ อาจอธิบายได้ว่าเป็นผลเนื่องจากอิทธิพลของทฤษฎีการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐซึ่งฝรั่งเศสยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอยู่นั่นเอง

ในประเทศฝรั่งเศส วัฒนธรรมการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเอกชนเริ่มต้นและหยุดอยู่เพียงแค่อำนาจในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาดังกล่าวมาแล้วเท่านั้นหรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝรั่งเศสไม่ยอมรับและไม่มีหลักเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาของเอกชน โดยเอกชนไม่อาจอ้างตนเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ อย่างไรก็ตาม เอกชนยังมีบทบาทอยู่ในคดีความผิดต่อส่วนตัว โดยการขอเป็นคู่ความฟ้องเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาหรือในทางตรงกันข้ามถอนคำร้องทุกข์เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาสิ้นสุดลงได้

ดังนั้น การรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศฝรั่งเศสมีระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การฟ้องคดีอาญาของฝรั่งเศสเป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของสังคมและอัยการตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย อัยการมีฐานะเป็นตุลาการและเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี รวมทั้งเป็นผู้บังคับคดีหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาซึ่งเป็นปรัชญาที่เป็นรากฐานสำคัญของเรื่องอัยการของฝรั่งเศส ซึ่งปอร์ตาลิส ผู้ร่างโคดีนโปเลียนโดยปอร์ตาลิสได้มีคำกล่าวซึ่งได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า “อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง เป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงของผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณ กดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล”

3.2.2 การฟ้องคดีอาญาของประเทศเยอรมัน⁷

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมัน ยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐโดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก แต่ก็ยังผ่อนคลายเป็นเอกชนที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้ในคดีบางประเภท ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป ดังนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย ซึ่งการดำเนินคดีอาญาจะกระทำโดยพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง แต่ผู้เสียหายสามารถกระทำการได้โดยมีการจำกัดขอบเขต

⁷ ลันทนา เรื่องวิเศษทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 18-19.

พนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนและฟ้องร้องของประเทศเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวกัน อัยการจะเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว โดยถือว่าอัยการเป็นตัวแทนของประชาชนในการฟ้องคดี อัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาเสมอแต่ก็มีข้อยกเว้นให้อัยการเยอรมันไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องผู้กระทำผิดได้ เช่น การกระทำความผิดเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การกระทำความผิดในต่างประเทศหรือในเรืออากาศยานต่างประเทศหรือผู้กระทำผิดได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษแล้ว เป็นต้น

ในกรณีที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแผ่นดิน ผู้เสียหายซึ่งได้ทำการร้องทุกข์มีสิทธิจะยื่นคำร้องต่อผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการนั้นภายใน 2 สัปดาห์หลังจากที่ได้รับทราบคำสั่งของพนักงานอัยการ ถ้าผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการไม่รับคำร้องทุกข์ ผู้เสียหายอาจทำคำร้องต่อศาลภายใน 1 เดือนหลังจากที่ได้รับทราบคำสั่งยกเว้นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจอัยการไม่ดำเนินคดีหรือสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้แสดงข้อเท็จจริงและข้อพิสูจน์ ซึ่งเป็นหลักฐานในการกล่าวหาที่เสนอการฟ้องคดีอาญาแผ่นดินหรือในกรณีความผิดอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจฟ้องของผู้เสียหายที่สามารถดำเนินคดีได้เอง อัยการจะยื่นฟ้องคดีได้หากว่าการดำเนินคดีนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะ

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันได้ให้อำนาจแก่เอกชนที่ เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เองโดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ แต่ก็จะมีจำกัดไว้เฉพาะความผิดบางประเภท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น

- 1) ความผิดฐานบุกรุก
- 2) ความผิดฐานคูหมีนหรือหมีนประมาท
- 3) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย
- 4) ความผิดฐานขู่เข็ญผู้อื่น
- 5) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์
- 6) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
- 7) ความผิดตามกฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์

คดีดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการอาจฟ้องร้องให้ก็ได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีเอง พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องเข้ามาในคดี เว้นแต่ศาลเห็นว่า มีความจำเป็นต้องให้พนักงานอัยการเข้ามาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรเข้ามาเองก็ได้⁸

⁸ ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2540). “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา.” อัยการนิเทศ, 59, 3-4. หน้า 137.

การฟ้องคดีของผู้เสียหายนั้น อัยการสามารถยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในการดำเนินคดีได้แต่ต้องขอก่อนจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดและการนำคดีมาฟ้องของผู้เสียหายจะกระทำได้อีกเมื่อได้มีการประนีประนอมยอมความแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายจึงจะได้รับอนุญาตให้ทำการฟ้องคดี ในการฟ้องคดีนั้นผู้เสียหายต้องหาหลักประกันสำหรับค่าธรรมเนียม ถ้าผู้เสียหายไม่จ่ายค่าธรรมเนียมล่วงหน้า ศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นฟ้องคดีแทนได้และการฟ้องคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ ผู้เสียหายก็สามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการในระหว่างพิจารณาได้ ถ้าผู้เสียหายถูกฆ่าถึงแก่ความตาย บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่ น้องและคู่สมรส มีสิทธิในการขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการเช่นเดียวกัน อันเป็นหลักประกันสิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิด ซึ่งผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง

3.2.3 การฟ้องคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนประเทศอื่นๆ ทั่วไปที่กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติต่างๆ ที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชน ในส่วนของการดำเนินคดีอาญารัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันว่าไม่มีบุคคลใดถูกละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและเสรีภาพและจะไม่ถูกลงโทษด้วยประการใดๆ ในทางอาญา เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในประเทศญี่ปุ่น ความผิดอาญาได้มีการแบ่งประเภทเป็นความผิดอาญาอาชญากรรมหรือความผิดลหุโทษแต่ด้วยเหตุผลทางสถิติและอาชญาวิทยา ความผิดอาญาได้ถูกแบ่งเป็นการกระทำ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและการกระทำความผิดตามกฎหมายพิเศษ ในส่วนของการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยการกระทำความผิดหลักๆ ทั่วไป ได้แก่ ฆ่าคนตาย ข่มขืน ปล้นทรัพย์ ลักทรัพย์ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ส่วนการกระทำความผิดตามกฎหมายพิเศษเป็นการกระทำความผิดที่เกิดจากพระราชบัญญัติ ได้แก่ การกระทำความผิดในคดีจราจร และคดียาเสพติด เป็นต้น

สำหรับโครงสร้างพื้นฐานของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันก็เป็นระบบกล่าวหาไม่ใช่ระบบไต่สวน กล่าวคือ ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นกรรมการ ด้วยเหตุนี้สำนักงานอัยการจึงเป็นหน่วยงานที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 256 ได้บัญญัติว่าการดำเนินคดีเริ่มต้นโดยการยื่นฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้นแม้ว่าจะมีพยานหลักฐานหนักแน่นที่จะลงโทษจำเลยได้ก็ตาม พนักงานอัยการก็อาจจะสั่งไม่ฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินคดี การผูกขาดของอำนาจใน

การวินิจฉัยสั่งคดีและอำนาจสั่งไม่ฟ้องเป็นคุณลักษณะพิเศษสำคัญที่สุด 2 ประการของระบบการฟ้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น

ด้านการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่น เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นและจะต้องมีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด วิธีการและขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ หลักดังกล่าวหมายความว่า รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบและเข้ามาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง ขั้นตอนการสอบสวนการยื่นและการพิจารณาฟ้องตลอดจนการดำเนินคดีอาญาถูกผูกขาดโดยรัฐหรือเป็นเรื่องของรัฐที่จะเข้าเป็นผู้ดำเนินการ และถือว่าไม่ใช่เรื่องของเอกชนโดยส่วนตัวที่จะเข้าดำเนินคดีอาญากับจำเลย หลักการดำเนินคดีโดยรัฐข้างต้นทำให้เห็นภาพรวมของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาในศาลของญี่ปุ่นได้ว่า มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่ ศาลหรือผู้พิพากษา พนักงานอัยการและจำเลย

สำหรับการฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาของรัฐดังกล่าวนี้ รัฐจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ พนักงานอัยการ พนักงานอัยการถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐตามกฎหมายและเป็นเจ้าพนักงานในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม การเข้าสู่ตำแหน่งอัยการจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการฯ มีอำนาจควบคุมสั่งการพนักงานอัยการโดยทั่วไป

พนักงานอัยการจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่น เพราะเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดจากกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีภาระในการพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด เพื่อให้มีการลงโทษจำเลยตามกฎหมาย บทบาทหน้าที่สำคัญดังกล่าวนี้จะเข้าใจ ได้ดีขึ้น และสามารถมองเห็นถึงความแตกต่างสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาและระบบพนักงานอัยการของไทย หากได้พิจารณาให้ชัดเจนในรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นที่ได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการและการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเข้ามามีบทบาท และควบคุมการดำเนิน คดีอาญาโดยตรงตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่งการดำเนินคดีอาญาเสร็จสำนวน กล่าวคือกฎหมายของญี่ปุ่นกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจการสอบสวนความผิดอาญา การให้อำนาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฟ้องและควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา เมื่อพิจารณาโดยรวมถึงการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ญี่ปุ่นถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันภัยของสังคม

เพื่อความเข้าใจมากขึ้นถึงขั้นตอนและสิทธิในการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นจะขอพิจารณาในรายละเอียดในหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้

1) การสอบสวน

บุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ กฎหมายญี่ปุ่น ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่และต้องทำการสอบสวนเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ส่วนพนักงานอัยการกฎหมายได้ให้ดุลยพินิจ หมายถึง หากเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นพนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง เหตุผลที่กฎหมายญี่ปุ่นให้อำนาจ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเพราะเหตุว่า กระบวนการสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการได้มา ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในการพิจารณาฟ้องคดีของพนักงานอัยการในการสอบสวนความผิดอาญาพนักงานอัยการจะมีผู้ช่วยดำเนินการ ได้แก่ Investigating officials

2) การยื่นฟ้องและการพิจารณาฟ้อง

การฟ้องคดีอาญาพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้มาในระหว่างการสอบสวนและพิจารณาในรายละเอียดว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดถึงขนาดที่ศาลจะพิพากษาลงโทษหรือไม่ หากคดีมีมูลดังกล่าวพนักงานอัยการจะพิจารณาฟ้องคดี หลักพิจารณา การพิจารณาฟ้องคดีดังกล่าว ถ้าพิจารณาเพียงเท่านี้หลักข้างต้นดูเหมือนจะคล้ายคลึงกับหลักการพิจารณาฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยข้างต้นที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงว่าคดีมีมูลความผิดหรือไม่ อาทิ พิจารณาผลการสอบสวนว่าคดียังมีข้อสงสัยหรือข้อเท็จจริงในคดีเป็นความผิดอาญาหรือไม่

แต่สำหรับการพิจารณาฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการที่จะใช้ดุลยพินิจที่ไม่ฟ้องคดี หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีไม่จำเป็น⁹ อำนาจในการพิจารณาไม่ฟ้องคดีในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีไม่จำเป็นเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีแม้ตามข้อเท็จจริงจะเข้าองค์ประกอบความผิดอาญามีพยานหลักฐานเพียงพอและเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง¹⁰ การพิจารณาไม่ฟ้องคดีดังกล่าวมีหลักการสำคัญ ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึง

- (1) ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- (2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
- (3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

เมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีไม่จำเป็นพนักงานอัยการสามารถไม่ฟ้องได้แต่หลังจากใช้ดุลยพินิจดังกล่าวแล้วจะต้องทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง ระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีและ

⁹ ศิระ บุญภินันท์. (2541). “อัยการญี่ปุ่น.” บทบัญญัติ, 54, 4. หน้า 160.

¹⁰ คือ หลักการฟ้องคดีโดยดุลยพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น.

เหตุผลในการไม่ฟ้อง เสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบอันเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจ และป้องกันการกระทำตามอำเภอใจ

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้เราเห็นว่าระบบการฟ้องคดีอาญาในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันหรือประเทศญี่ปุ่นล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก คือ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยตรง แต่หากจะให้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองก็จะมีการจำกัดประเภทของความผิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับระบบการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยเราจะพบว่าการฟ้องคดีอาญาของไทยเรายังเปิดกว้างไม่จำกัดประเภทของความผิดเหมือนดังเช่นในกฎหมายของต่างประเทศและจากการศึกษายังพบว่าด้วยระบบการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยดังกล่าวนี้อาจได้ส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ ทำให้ผู้ที่คิดว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือคิดว่าได้รับความเสียหายหรือถูกระทบกระเทือนสิทธิของตนทำการฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรานั้นๆ ว่าแท้จริงแล้วกฎหมายในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนั้นประสงค์ที่จะคุ้มครองสิ่งใดจนกลายเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและยากแก่การบังคับใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งปัจจุบันกำลังกลายเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนจะขอก้าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป