

ระบบควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการต่างประเทศ

การดำเนินคดีอาญามี 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา

ก. การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน(Inquisitorial System)

เดิมทีเดียวการดำเนินคดีอาญาของนานาประเทศดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน โดยไม่ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” หากแต่มีผู้ไต่สวน(ศาล หรือผู้พิพากษา)เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ทั้งสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ลักษณะของการดำเนินคดีอาญาในระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวน (เป็นทั้งโจทก์และผู้พิพากษาในเวลาเดียวกัน)และผู้ถูกไต่สวน สำหรับผู้ถูกไต่สวนนั้นก็แทบไม่มีสิทธิใดๆ เลยมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุชิ้นหนึ่งในคดี หรือเป็น “กรรมในคดี” และผู้ไต่สวนสามารถกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายผู้ถูกไต่สวนได้ด้วย กล่าวคือ ผู้ไต่สวนสามารถกระทำทรมานให้ผู้ถูกไต่สวนกล่าวความสัตย์ได้¹

ข. การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา(Accusatory System)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ก็คือ การดำเนินคดีอาญาที่เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง ”และ “การพิจารณาพิพากษา” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ “การสอบสวนฟ้องร้อง”ขึ้นอีกองค์กรหนึ่งและให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เคยทำทั้ง “การสอบสวนฟ้องร้อง”และ “การพิจารณาพิพากษา”รับผิดชอบเฉพาะแต่ “การพิจารณาพิพากษา” เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในระบบ องค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบใน “การฟ้องร้อง”ก็คือ องค์กรที่เรียกว่า “อัยการ”และเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่นี้คือ “พนักงานอัยการ”

¹ คณิต ณ นคร, “บทบาทของศาลในคดีอาญา”,วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต,ปีที่ 1 ฉบับที่ 1,(มกราคม-มิถุนายน 2544),น.51.

ระบบกฎหมายแต่ละระบบจะมีวิธีพิจารณาความ(Procedure)แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามการแบ่งระบบกฎหมายเป็นเพียงการจัดกลุ่มอย่างคร่าวๆ โดยศึกษาจากประวัติศาสตร์ที่มาของกฎหมาย วิธีการใช้กฎหมาย วิธีพิจารณาพิพากษารรคดี หรือแนวความคิดในทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่ใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเกณฑ์เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วย่อมเป็นไปได้ที่ระบบกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งจะเหมือนกันกับอีกประเทศหนึ่งทุกประการ และโดยทั่วไปแล้วระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ก็มักจะใช้ในลักษณะผสม ในที่นี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะระบบกฎหมาย Civil Law กับระบบกฎหมาย Common Law เท่านั้น

4.1 ระบบกฎหมาย Civil Law

ระบบกฎหมาย Civil Law เป็นระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุด มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน(Roman Law) Civil Law เป็นคำจากภาษาละตินว่า “Jus civile” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับคนโรมัน (Cives) เองซึ่งได้รับเอกสิทธิที่จะอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายนี้ ส่วนบุคคลอื่นนั้นต้องอยู่ได้กฎหมายอีกกฎหมายหนึ่ง

วิธีพิจารณาความอาญาของระบบกฎหมาย Civil Law ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial) ซึ่งผู้พิพากษาหรือตุลาการจะแสดงบทบาทกระตือรือร้น (active role) ในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการค้นหาความจริง ระบบการฟ้องคดีอาญาของ Civil Law จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ(Public Prosecution)

ระบบอัยการในต่างประเทศจึงกำเนิดมาจากระบบกฎหมาย Civil Law นี้เอง ซึ่งมีนักวิชาการได้วิเคราะห์ที่มาของระบบอัยการไว้อย่างดีแล้ว จึงนำมาแสดงได้ดังต่อไปนี้

การดำเนินคดีอาญานั้นแต่เดิมนานาประเทศใช้ระบบไต่สวน ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากการเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้นหากแต่ผู้ไต่สวน(ศาล หรือผู้พิพากษา)เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดทางอาญาจนกระทั่งตัดสินคดีอาญานั้นในที่สุด การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และไม่มีจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวน (ซึ่งเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆเดียวกัน)และผู้ถูกไต่สวน เฉพาะผู้ถูกไต่สวน มีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชักฟอกในคดีเท่านั้น สภาพการเช่นนี้เห็นกันในเวลาต่อมาว่าไม่ถูกต้อง การที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษารวมอยู่ที่องค์กรเดียวกันนั้น

ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก และการที่ผู้ถูกไต่สวนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชักฟอกนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวนเพราะเขาไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อกล่าวหา หรือต่อสู้คดีได้ ยิ่งกว่านั้นข้อบกพร่องของระบบไต่สวนนั่นเองได้เป็นเหตุชักนำให้เกิดวิธีค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์ ในกลุ่มประเทศยุโรปวิธีการนี้ได้เริ่มขึ้นในวงการศาสนา ก่อน แล้วต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย และวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงจนถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มดเกิดขึ้น

เพื่อขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมนั้นคงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นก็คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” โดยเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่นี้ก็คือเจ้าพนักงานที่เรียกว่า “พนักงานอัยการ” ด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี”(Prozess-Subjekt)ไป

ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และยกฐานะผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดีดังกล่าวมาแล้วนั้นเรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา” (Akkusationsprozess)

ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า แต่เดิมขณะเมื่อการดำเนินคดีอาญายังใช้ระบบไต่สวนนั้น ผู้ใช้อำนาจตุลาการมีอยู่ฝ่ายเดียวคือศาลหรือผู้พิพากษา ต่อมาจึงได้มีการแยกอำนาจตุลาการในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องออกมา และให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในส่วนนี้ อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการโดยนัยดังกล่าวและการเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนแล้วมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาแทนเป็นเหตุให้มีอัยการขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ที่มีองค์กรอัยการทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีแทนรัฐ ซึ่งมีการควบคุมและมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่น่าสนใจ ดังนี้

4.1.1. ประเทศฝรั่งเศส

ต้นกำเนิดของอัยการเริ่มต้นมาจาก แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจของ มอนเตสกีเยอ (Montesquieu) กอรปกับตั้งแต่ในสมัยศตวรรษที่ 13 ประชาชนจะมีความคิดเห็นว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่จะดำเนินคดีอาญา อันเป็นแนวความคิดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ความคิดดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานที่ถูกก่อให้เกิดขึ้นนี้ก็คือ “อัยการ” (Ministère public) ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยในสังคมช่วงแรกอัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์(Procurator) ซึ่งทำให้ระบบไต่สวนสมบูรณขึ้น แม้แต่ ปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (Code Napoleon) ได้กล่าวไว้ว่า “อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากคนพวกข้างฟ้อง...เป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงของผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณคดี เป็นโจทก์ ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้แทนของสังคมทั้งมวล”²

4.1.1.1 บทบาทของอัยการ

ฝรั่งเศสถือเป็นประเทศแรกที่มีการก่อตั้งองค์กรอัยการ³ อัยการฝรั่งเศสถูกจัดเป็นฝ่ายบริหารไม่ขึ้นกับศาล เพราะฉะนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจกำหนดและควบคุมอัยการ (Censure) ในการปฏิบัติงานของอัยการ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางวาจาหรือโดยการแถลงไว้ในคดี นอกจากนี้ศาลจะไม่รับพิจารณาฟ้องของอัยการ และจะปฏิเสธไม่ให้อัยการแถลงด้วยวาจาไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นสำหรับ

² ภาวิน เมฆสุวรรณค์, “การขาดนัดในคดีอาญา : ศึกษากรณีพนักงานอัยการไม่มาศาลตามกำหนดนัด”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 258), น.58.

³ อุดม รัฐอมฤต, การฟ้องคดีอาญา, หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.486.

คำพิพากษาที่ดำเนินัยการจะถูกยกเลิกโดยถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของอัยการ⁴ เพราะฝรั่งเศสยึดถือหลักที่ว่า “รัฐ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างเคร่งครัด” ฉะนั้นการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียว ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 40 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนในการควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร และฟ้องดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของรัฐ ดังนั้นประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเองได้โดยตรง แต่ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษาสอบสวนได้⁵ แต่การสอบสวนคดีอาญาจะอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการเท่านั้น โดยอัยการจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องซึ่งเป็นไปตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือเป็นความผิดเล็กน้อย หรือการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ของสังคมเพียงเล็กน้อย หรือเห็นว่าเป็นการกระทำผิดโดยมีเหตุอันควร ซึ่งหากมีการฟ้องคดีขึ้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคมมากกว่า⁶

แต่เมื่ออัยการฝรั่งเศสฟ้องคดีอาญาแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องได้⁷ เพราะกฎหมายฝรั่งเศสมีหลักการที่จะต้องให้จำเลยได้รับการพิจารณาจนถึงที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิด แต่กรณีไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ หากผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกรณีที่เกิดจากความร้องทุกข์นั้นถือเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดี ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 6 ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีอาญานั้นสิ้นสุดลงและจะไม่เป็นการเหมาะสมหากอัยการจะไม่ดำเนินคดีต่อไปจนมีคำพิพากษา อัยการมีแต่เพียง

⁴ อรรถพล ไญ้ส่วง, “ผู้เสียหายในคดีอาญา”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), น. 51.

⁵ อมร จันทรสมนบุญ, “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย”, บทบัญญัติ, 30(2516), น. 625.

⁶ โกเมน ภัทรภิรมย์, “การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส”, อัยการนิเทศ, เล่ม 32 (2513) น. 172, 173.

⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์, ชีวิตและผลงาน ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ “60 ปี ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์”, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด, 2526), น. 93.

สิทธิที่จะร้องขอต่อศาลว่า การพิพากษาของศาลที่จะมีขึ้นต่อไปภายหลังจากมีคำร้องทุกข์แล้วเป็น เรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นนั้น

แต่เมื่อใดที่ยังไม่มีการฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเพราะโดยยังไม่พิจารณาสั่งหรือโดยการ พิจารณาสั่งไม่ฟ้องแล้วก็ตาม หากคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ผู้เสียหาย สามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้แล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดี แพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีอาญาได้ อันเป็นการผ่อนคลายหลักการ ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่กรณีดังกล่าวศาลจะต้องทำการไต่สวนในส่วนขอคดีอาญาดำเนินคดีอาญาด้วยซึ่งจะ ส่งผลให้อัยการจะต้องมีบทบาทเข้ามาแถลงการณ์ให้ศาลรับรู้ว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาแล้ว หรือไม่อันเป็นวิธีการบังคับให้อัยการต้องเข้ามาดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือว่าการยื่นฟ้องคดีอาญา ในทางอ้อมก็ได้ เพราะก่อนที่จะพิจารณาคดีในส่วนแพ่งได้ศาลจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาใน ส่วนขอคดีอาญาก่อน⁸ วิธีการนี้ถือเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยผู้เสียหาย

นอกจากผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา เพื่อโน้มน้าวให้อัยการเข้ามา ดำเนินคดีในส่วนอาญาอันเป็นการรักษาประโยชน์ของตนได้แล้ว ยังมีหน่วยราชการบางหน่วยงาน ที่สงวนอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันขัดต่อประโยชน์ซึ่งอยู่ ในความอำนวยการ หรืออยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการนั้นๆ อีกด้วย เช่น ข้าราชการ ศาลการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยราชการเกี่ยวกับภาษีมีอำนาจฟ้องจำเลยในเรื่องภาษีได้ จะ เห็นได้ว่าอัยการฝรั่งเศสเป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปเท่านั้น ส่วนคำว่า “เจ้าพนักงาน ซึ่งได้รับหน้าที่ตามกฎหมายนั้น” หมายรวมถึงข้าราชการในหน่วยงานอื่นด้วย ไม่ได้หมายความว่าถึง แต่เฉพาะอัยการเท่านั้น

4.1.1.2 การควบคุมดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 40 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าอัยการ ฝรั่งเศสมีดุลพินิจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง ตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสยังคงต้อง

⁸ อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 , น.487.

ถูกควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายนอก ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ก.) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การใช้อำนาจขององค์กรด้วยการด้วยกันเองเป็นผู้ทำการตรวจสอบ ด้วยการควบคุมการสั่งคดีตามระบบบังคับบัญชา

เนื่องจากอัยการฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างให้ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux หรือ Ministre de la Justice) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 30 บัญญัติให้ รัฐมนตรีกมีอำนาจเหนืออัยการประจำศาลฎีกา (Procureur généraux près la Cour de cassation) ซึ่งมีตำแหน่งเดียวโดยทำหน้าที่ดูแลคดีเฉพาะที่เข้ามาสู่เขตอำนาจของอัยการประจำศาลฎีกา อันเป็นอำนาจในการตรวจสอบภายในในระดับศาลสูงเท่านั้น แต่ทั้งนี้จะไม่ใช้อำนาจเหนืออัยการประจำศาลอุทธรณ์ อัยการประจำศาลจังหวัด (Procureur de la République) ซึ่งเป็นผู้ดูแลสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด (Les Officiers du Ministère Public) และอัยการที่ประจำในศาลอื่นๆ

อำนาจในการตรวจสอบภายในในระดับศาลจังหวัด จะให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการศาลจังหวัด (Procureur de la République) และอัยการผู้ช่วยประจำศาลแขวง (Tribunal de police)

การที่รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านคดีของอัยการฝรั่งเศสต่อสภานิติบัญญัตินั้น ทำให้รัฐมนตรีกจะต้องรับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีของอัยการโดยตรง⁹ ซึ่งหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งที่ที่น่าจะฟ้อง รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร อาจมีคำสั่งไปยังอัยการประจำศาลฎีกาหรืออัยการศาลอุทธรณ์ให้มีการฟ้องคดีดังกล่าวได้ กรณีนี้ถือเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36 จึงบัญญัติให้คำสั่งของรัฐมนตรีกที่สั่งให้อัยการต้องฟ้องจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้รัฐมนตรีกไม่สามารถออกคำสั่งตามอำเภอใจได้ และถ้าหากการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดข้อบกพร่องขึ้น สภานิติบัญญัติอาจมีมติไม่ไว้วางใจและให้รัฐมนตรีกผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้เมื่อ

⁹ โกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส": ในอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ชูติมาการพิมพ์, 2533), น. 27.

อัยการถูกสั่งให้ต้องสั่งฟ้องแล้ว การดำเนินคดีในศาลภายหลังจากฟ้องอัยการจะดำเนินการอย่างไรก็ได้สุดแต่แต่อัยการจะเห็นว่าถูกต้อง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่าอัยการจะต้องทำสำนวนที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด (La Plume est Serve) แต่มีอิสระให้ความเห็นด้วยวาจาในศาล (La Parole est Libre)

ข.) การควบคุมและตรวจสอบภายนอกองค์กร

การควบคุมการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการฝรั่งเศส โดยผู้เสียหายดังต่อไปนี้

1. สำหรับคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้นั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 1 วรรคสอง เปิดโอกาสให้สิทธิแก่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีอาญาได้ ซึ่งศาลต้องทำการไต่สวนในส่วนขอคดีอาญาที่อัยการฝรั่งเศสสั่งไม่ฟ้องหรือยังไม่ได้ฟ้องด้วย

2. คดีอุกฉกรรจ์ (Crime) หรือคดีไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องต่อศาล พร้อมคำขอเป็นคู่ความทางแพ่ง กับวางเงินประกันตามที่ศาลกำหนด ซึ่งศาลจะส่งเรื่องคำร้องทุกข้อไปยังอัยการเพื่อให้ทำความเห็นว่าจะให้สอบสวนหรืองดการสอบสวนเป็นคำแถลง ทั้งนี้ เพราะโดยหลักแล้วศาลจะทำการสอบสวนเองโดยไม่ฟังความเห็นของอัยการก่อนไม่ได้ และเมื่ออัยการมีความเห็นแล้วศาล (ผู้พิพากษาสอบสวน) จึงพิจารณาว่าจะสั่งดำเนินการสอบสวนหรือไม่ หากศาลมีคำสั่งให้มีการสอบสวนตามคำร้องของผู้เสียหาย เมื่อทำการสอบสวนเสร็จจะต้องส่งสำนวนให้อัยการทำความเห็นต่อว่าควรจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือให้ทำการสอบสวนเพิ่มแล้วส่งกลับไปยังศาลและศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างไรก็ได้โดยไม่จำต้องผูกพันกับความเห็นของอัยการ ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของศาลมีผลทำให้คดียุติลง แต่หากมีคำสั่งให้ฟ้องก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยอัยการจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นโจทก์หลักและผู้เสียหายจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นโจทก์ร่วมกับอัยการ เว้นแต่ อัยการจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาล กล่าวคือไม่ว่าศาลจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการสามารถอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งของศาลได้

2. ในคดีความผิดลหุโทษ (Contravention) หรือคดีที่มีโทษระดับกลาง ซึ่งผู้เสียหายทราบถึงตัวผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้อง (Citation directe) แจ้งต่อศาลอาญาที่มีเขตอำนาจในคดีนั้นๆ ได้ ซึ่งศาลจะทำการส่งเรื่องให้แก่อัยการเพื่อทำความเห็นก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

4.1.2. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ (Civil Law) มีหลักการฟ้องคดีอาญาด้วยการใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ(State Prosecution)โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้อง ซึ่งหมายความว่า

1. อัยการเป็นข้าราชการ เป็นตัวแทนของรัฐ ที่ใช้อำนาจในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ที่เรียกว่า หลักการฟ้องคดีโดยรัฐ

2. อัยการเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีโดยรัฐ ซึ่งเรียกว่าหลักการผูกขาดการฟ้อง (Monopoly of Prosecution)ในประเทศญี่ปุ่นผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เลย (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247)¹⁰

สำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรระดับชาติมีโครงสร้างแบบลำดับชั้นสูงต่ำ ซึ่งระดับสูงสุดคือ สำนักงานอัยการสูงสุดที่กำกับดูแลสำนักงานอัยการศาลสูง 8 แห่ง สำนักงานอัยการจังหวัด 50 แห่ง และสำนักงานอัยการท้องถิ่น 448 แห่ง

ประเทศญี่ปุ่นมีพนักงานอัยการประมาณ 1,130 คน และอัยการผู้ช่วย 900 คน โดยทั่วไปอัยการผู้ช่วยจะรับผิดชอบสำนวนคดีที่ไม่ยุ่งยากและมีอัตราโทษที่เบากว่าคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการต้องสอบผ่านเนติบัณฑิตแห่งชาติ ในขณะที่อัยการผู้ช่วยจะต้องผ่านการทดสอบความรู้ที่แตกต่างออกไป ซึ่งโดยทั่วไปจะคัดเลือกอัยการผู้ช่วยจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานอัยการ

4.1.2.1 การแต่งตั้งอัยการ

ในญี่ปุ่นผู้มีคุณสมบัติเป็นพนักงานอัยการนั้นจะต้องสอบผ่านเนติบัณฑิตยสภาแห่งชาติ และสำเร็จการฝึกอบรมจากสถาบันวิจัยและฝึกอบรมกฎหมายของศาลสูงสุด จึงมีคุณสมบัติเป็นทนายความชั้นหนึ่ง แต่มีข้อยกเว้นอยู่บางกรณี พนักงานอัยการส่วนใหญ่ได้รับแต่งตั้งมาจากทนายความดังกล่าว อัยการผู้ช่วยได้รับการแต่งตั้งมาจากเจ้าพนักงานผู้ช่วยหรือเจ้าพนักงานอื่น อัยการผู้ช่วยเหล่านี้ประจำอยู่ในสำนักงานอัยการท้องถิ่น

¹⁰ พงศกร จันทศัพท์ และนารี ตันทเสถียร, “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี”, ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา: รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: ชูติมาการพิมพ์, 2533), น. 102.

4.1.2.2 ภารกิจของอัยการญี่ปุ่น

มีภารกิจสำคัญ ๆ อยู่ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ (The Public Prosecutor investigates and disposes of criminal cases referred to him by the police)
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด (The Public Prosecutor investigates and disposes of criminal cases referred to him by private individuals and which otherwise of law by the court)
3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล (The Public Prosecutor institutes prosecution)
4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง (The Public Prosecutor directs the execution of sentences)
5. ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน (The Public Prosecutor performs various as a representative of the public)

ภารกิจข้อที่ 1

การสืบสวนสอบสวน จากการพิจารณาภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า อัยการญี่ปุ่นได้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาอยู่อย่างมาดั่งจะเห็นได้ในภารกิจข้อที่ 1 ว่า อัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีที่เสนอมาโดยเจ้าพนักงานตำรวจ อันเป็นผลมาจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ทำการสืบสวนความผิดอาญา (Crime detection) และทำการจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว¹¹ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 204 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำตัวผู้ต้องหาพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้นไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้อัยการพิจารณาว่าสมควรยื่นคำร้องต่อ

¹¹ The Police Law, Art.2 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล การป้องกันปราบปรามและสืบสวนความผิดอาญา การจับกุม ผู้กระทำความผิดตลอดจนกระทำการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชุมชน”

ศาลให้สั่งควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่ หากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในเบื้องต้นไม่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะต้องสั่งปล่อยตัวทันที แต่ถ้าอัยการเห็นว่าน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับตัวผู้ต้องหามาจากเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อขอให้ศาลสั่งขังผู้ต้องหาไว้ ซึ่งการขอให้ศาลขังดังกล่าวนี้ หากศาลพิจารณาเห็นสมควรก็อาจสั่งให้ขังผู้ต้องหาไว้ได้ไม่เกินครั้งละ 10 วัน และศาลจะสั่งขังเช่นนี้ได้เพียงไม่เกิน 2 ครั้ง¹² ในระหว่างการดำเนินการโดยอัยการดังกล่าวมาข้างต้นนี้ อัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับคดีเรื่องนั้นได้เอง หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำการดังกล่าวก็ได้¹³

สำหรับการสอบสวนเพิ่มเติมของอัยการญี่ปุ่นนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ในตัวบทกฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติได้ถือกันว่า อัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มจากเจ้าพนักงานตำรวจที่ได้สอบสวนไว้¹⁴ เป็นต้น และอำนาจของอัยการเช่นนี้ก็ได้เป็นที่ยอมรับกันในวงการนิติศาสตร์ของญี่ปุ่นโดยไม่มีปัญหาโต้แย้งกังขาใด ๆ

ภารกิจข้อที่ 2

อัยการญี่ปุ่น ซึ่งก็เป็นเรื่องการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาอีกเช่นกัน แต่เป็นกรณีที่ไม่ได้มีการเริ่มคดีมาแต่ชั้นเจ้าพนักงานตำรวจกล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่ออัยการได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้ว อัยการก็อาจดำเนินการสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการ หรืออาจจะสั่ง (instruct) ให้เจ้าพนักงานตำรวจช่วย (assist) หรือร่วมมือ (Cooperate) ในการสอบสวนหรืออาจส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสอบสวนจนเสร็จการก็ได้¹⁵ นอกจากนี้แม้ในบางกรณีอาจจะไม่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษทั้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจและต่ออัยการแต่หากอัยการได้ทราบมาโดยทางใดก็ตาม (เช่นจากข่าวในหนังสือพิมพ์) ว่ามีเหตุควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการก็มีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีนั้น หรืออาจ

¹² The Code of Criminal Procedure, Art. 208.

¹³ *Ibid*, Art. 193

¹⁴ Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย Ministry of Justice (1975). p. 10

¹⁵ The Code of Criminal Procedure, Art. 193.

สั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนและสอบสวนก็ได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 204 ยังได้บัญญัติให้อัยการมีอำนาจทำการจับกุมผู้ต้องหาได้เองด้วย ทั้งนี้เป็นไปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการออกหมายจับของศาล แต่ในทางปฏิบัติอัยการมักจะไม่ได้ทำการจับกุมเองเพราะเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีความคล่องตัวและสันตติจิตเจตนาในการนี้มากกว่า

เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นได้ให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น ก็เนื่องมาจากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority)¹⁶ ซึ่งมีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงอุปกรณ์หรือเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดีและอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นมาแล้ว คดีอาญาทั่ว ๆ ไปส่วนใหญ่เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองจนเสร็จการ แล้วจึงส่งสำนวนคดีให้อัยการพิจารณาและการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่ออัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ (collect evidence in crude form) เท่านั้น อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่ (refine and reinforce it from a legal standpoint)¹⁷

แต่ในกรณีที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อัยการก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องดูแลโดยใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป เช่น อาจจะเรียกให้ส่งสำนวนการสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ ๆ หรืออาจให้ส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือผู้เสียหายมาเพื่อซักถามก็ได้

และให้คดีซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชน หรือที่เป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาว (scandal) เช่น คดีที่ข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในตำแหน่งนั้น อัยการมักจะเป็นผู้ทำการจับกุมและสอบสวนคดีนั้นเสียเอง เพราะคดีเช่นนี้อธิบดี

¹⁶ Ibid, p.12.

¹⁷ Ibid, p.8.

อัยการ (The Prosecutor-General) จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้ นอกจากนี้ฐานะและหลักประกันในตำแหน่งของอัยการก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเชื่อมั่นว่า อัยการสามารถจะดำเนินการในคดีเช่นนี้ได้โดยไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใด ๆ¹⁸ จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าอัยการญี่ปุ่นต้องมีภารกิจหรือบทบาทเกี่ยวข้องอยู่กับการสอบสวนคดีอาญาเป็นอันมาก

ภารกิจข้อที่ 3

การฟ้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง อำนาจการฟ้องคดีอาญาเป็นของอัยการโดยเฉพาะ¹⁹ และในกรณีที่ถึงแม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แต่ถ้าอัยการได้พิจารณาถึง อุปนิสัย อายุ สภาวะแห่งจิตใจ สถานการณ์แวดล้อม และความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำผิดแล้วเห็นว่าไม่เป็นการสมควร หรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด อัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเลย (Prosecution dropped) หรืออาจยับยั้ง (ชะลอ) การฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution suspended) ภายใต้การคุมประพฤติ (Probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ²⁰ ทั้งนี้เนื่องมาจากทฤษฎีที่ว่ากฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญานั้น กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสังคมส่วนรวม (The maintenance of public welfare) ในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน (The security of fundamental human rights) ด้วย และทั้งนี้เนื่องมาจากทฤษฎีทางอาชญาวิทยาที่ถือว่าผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นคนไข้ของสังคมควรได้รับการรักษาเยียวยาจากสังคม ไม่ควรจะซ้ำเติมเขาด้วยการประณามและลงโทษเสมอไป ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาจึงควรพิจารณาทั้งในด้านผลที่จะเกิดแก่สังคมส่วนรวม และในด้านผลต่อตัวผู้กระทำความผิดด้วย ว่าสังคมจะได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่เพียงใด และตัวผู้กระทำความผิดในฐานะที่เป็นทรัพยากรมนุษย์นั้น ควรจะได้รับการปฏิบัติ (treatment) จากสังคมอย่างไร นี่คือหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (The principle of discretionary

¹⁸ Ibid,p.13

¹⁹ The Code of Criminal Procedure,Art.247

²⁰ Ibid,Art.248

prosecution)²¹ จากความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติของอัยการญี่ปุ่นในเรื่องนี้โดยตลอดมา หลักการนี้จึงเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนชาวญี่ปุ่นโดยทั่วไปมาจนทุกวันนี้

ภารกิจข้อที่ 4 บังคับคดีตามคำพิพากษา

ภารกิจข้อที่ 5 ผู้แทนรัฐรักษาผลประโยชน์ของมหาชน

4.1.2.3 การสั่งคดีอาญา

1.การสั่งฟ้องคดี

ก. การพิจารณาตามแบบพิธี (Formal Trial)

ข. การพิจารณารวบรัด (Summary Procedure) - ศาลซัมมารี่ (Summary Court)
ตามที่พนักงานอัยการร้องขอ สั่งปรับได้ไม่เกิน 200,000 เยน หรือปรับเล็กน้อยโดยคำสั่ง
รวบรัดก่อนมีการพิจารณาคดี

2.การสั่งไม่ฟ้องคดี

ก. พยานหลักฐานไม่เพียงพอ

ข. การชะลอการฟ้องแม้กรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด อัยการมี
ดุลพินิจว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดี

ค. กรณีอื่น ๆ เช่น ไม่มีพยาน, โรคจิต หรือคดีขาดอายุความ ฯลฯ

เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องของอัยการ ป.วิ.อ. มาตรา 248 บัญญัติว่าภายหลัง
จากที่ได้พิจารณาคดีคลิ๊ก อุปนิสัย อายุ สถานะของผู้กระทำผิดความหนักเบาของฐานความผิด
พฤติการณ์ต่าง ๆ ของการกระทำผิด และเงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังการทำความผิดนั้น หากการ
ดำเนินการฟ้องคดีอาญาเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี

4.1.2.4 การตรวจสอบดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่นกรณีสั่งไม่ฟ้อง

แบ่งออกเป็น 2 แบบ ดังนี้

ก. การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

อัยการแต่ละคนมีอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติงานฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานหนึ่ง
เดียว แต่ในอีกด้านหนึ่งอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการอาวุโส กล่าวคือ ต้องได้รับความ
เห็นชอบจากอัยการอาวุโสในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี อัยการแต่ละคนตระหนักดีว่า

²¹ Outline of Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย The Supreme Court (1975),p.23

ตนเองพิจารณาโดยยึดความเห็นของตนทำให้เกิดการตัดสินใจโดยอำเภอใจ บางกรณีเป็น
สิ่งจำเป็นโดยเฉพาะอัยการที่อายุน้อยและไร้ประสบการณ์ที่จะต้องปรึกษากับอัยการอาวุโส ถึงการ
จัดการคดีให้เหมาะสม ดังนั้น สำนักงานอัยการจึงพัฒนามาตรการเพื่อให้อัยการใช้ดุลพินิจที่
ถูกต้อง คือ

(1)เมื่ออัยการดำเนินการไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องแจ้งคำสั่ง
ไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 260-261)

(2)อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโส ซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นดังกล่าว
มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่
อัยการดำเนินการไม่ฟ้องนั้น อาจยื่นคำร้องคัดค้านทางบริหารได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้าน
จะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตน กล่าวคือ หัวหน้าสำนักงาน
จะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

ข. การควบคุมและตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

1. การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในประเทศญี่ปุ่นอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว
ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้
ดุลพินิจการสั่งคดีของอัยการโดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง แต่อาจตรวจสอบได้โดยอ้อมดังจะได้
กล่าวต่อไป

2. การตรวจสอบโดยศาล (วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง)²²

เป็นมาตรการเฉพาะสำหรับการสั่งไม่ฟ้องความผิดบางประเภทกล่าวคือ คดีความผิด
เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ หรือความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลังหรือการ
กระทำทารุณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (ป.วิ.อ. มาตรา 193-196) และมาตรา 45 ของ
กฎหมายการป้องกันการกระทำความผิดรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1952 ถ้าอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง
ผู้ต้องหาตามฐานความผิดดังที่กล่าวมาแล้ว บุคคลผู้ซึ่งได้ยื่นคำร้องเรียนอัยการ อาจยื่นคำร้องต่อ

²² วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง “เป็นคำที่นายศิระ บุญภินนท์ แปลจากภาษาญี่ปุ่น Junkiso
Tetsuzuki ปรากฏใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการ
ญี่ปุ่น, น. 165

ศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่เพื่อให้รับคดีเข้าสู่การพิจารณาได้ (มาตรา 261) โดยให้ยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง

หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลภายใน 7 วันนับแต่รับคำร้อง ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานหลักฐานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องชั้นต่อไปศาลจะทำการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาและพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์คณะ ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในคณะหรือผู้พิพากษาศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้

เมื่อศาลพิจารณาคำร้องแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

1. ยกคำร้องเมื่อคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อคำร้องยื่นภายหลังสุดระยะเวลายื่นคำร้อง หรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล

2. หากคำร้องมีเหตุผล ศาลอนุญาตตามคำร้อง ให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจ ศาลก็จะสั่งแต่งตั้งทนายความเป็นผู้ว่าความโดยมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอัยการ

3. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

เป็นการตรวจสอบโดยการไต่สวนการฟ้องคดี (Inquest of Prosecution) มาตรการนี้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1984 โดยกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนการฟ้องคดี 1848 ญีปุ่นมีหน่วยงานการไต่สวนการฟ้องคดีไม่น้อยกว่า 200 แห่ง หน่วยงานนี้เป็นคณะกรรมการอิสระประกอบด้วยวิญญูชนจำนวน 11 คน ซึ่งเลือกโดยวิธีการจับฉลากจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายหรือบุคคลซึ่งได้ยื่นคำร้องเรียนอัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีพิเศษอาจยื่นคำร้องขอไปยังหน่วยงานการไต่สวนการฟ้องคดีเพื่อให้ทำการตรวจสอบคดี หน่วยงานการไต่สวนการฟ้องคดีอาจจะดำเนินการสอบสวนไปได้อเองหากสมาชิกส่วนใหญ่ลงความเห็นเช่นนั้น การไต่สวนนี้จะสอบสวนว่าการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องนั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ คำวินิจฉัยที่ว่าควรต้องมีการฟ้องคดีนี้ไม่มีผลผูกมัดแต่อย่างใด แต่เมื่ออัยการได้พิจารณาถึงคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว หากเห็นสมควรอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องได้ ปลายปี ค.ศ. 1980 หน่วยงานไต่สวนการฟ้องคดีได้ทำคำวินิจฉัย 60,000 เรื่องจากจำนวนดังกล่าวมีคำวินิจฉัยให้ฟ้องคดีน้อยกว่า 4,700 เรื่อง จากจำนวนผู้ต้องหา 4,700 คน อัยการมีคำสั่งฟ้องเพียง 810 คน ประมาณ 750 คนจากจำนวน 810 คน ได้ถูกดำเนินคดีในศาลชั้นต้น และประมาณ 91 % มีความผิด และประมาณ 9 % ได้รับการยกฟ้องปล่อยตัวไป

4.2.ระบบกฎหมาย Common Law

ระบบกฎหมาย Common Law เป็นระบบกฎหมายที่มีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษ มีรากเหง้ามาจากลัทธิศักดินา (Feudalism) เนื่องจากลัทธิดังกล่าวการพิจารณาข้อพิพาทได้กระทำในระดับของท้องถิ่น ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นต่างพิพากษารรคดีโดยไม่ทราบวาท้องถิ่นอื่นพิพาทว่าอย่างไร สิทธิและหน้าที่ของบุคคลจะมีน้อยมากเพียงใดจึงอยู่ในสถานะของบุคคลตามท้องถิ่น แต่ต่อมาพระมหากษัตริย์ได้พยายามก่อตั้งอำนาจที่ศูนย์กลางขึ้น จึงทำให้เกิดขัดแย้งกับท้องถิ่นอย่างรุนแรง แต่พระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้พิพากษาสูงสุดและเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมและมีความรับผิดชอบในอันที่จะรักษาความสงบก็ได้จัดตั้งศาลของพระองค์ขึ้นเอง และส่งผู้พิพากษาเดินทางหมุนเวียนไปพิพากษาคดีทั่วราชอาณาจักร และผู้พิพากษานี้เองที่ได้ก่อตั้งข้อบังคับที่มีรูปแบบเดียวกันเป็นครั้งแรก และได้วางรากฐานความเป็นรูปลักษณะเดียวกันของกฎหมาย โดยก่อตั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปขึ้น ซึ่งเป็นสามัญ (Common Law) ตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยเหตุนี้จึงเกิดมีกฎหมาย Common Law สำหรับทุกส่วนของราชอาณาจักร จึงเรียกกฎหมายนี้ว่า Common Law การเกิดขึ้นแห่งกฎหมาย Common Law ตามที่กล่าวมาแล้วมีทฤษฎีคือ (1) หลักเกณฑ์ดังเช่น Common Law ได้มีอยู่แล้วในประเทศ ผู้พิพากษาเป็นแต่แสดงหลักเกณฑ์นั้น ๆ แล้วนำมาปรับแก้คดีเท่านั้น (๒) ผู้พิพากษาได้สร้าง Common Law ขึ้นโดยคำพิพากษา และศาลต่อมาได้ยอมรับเป็นบรรทัดฐานตามที่เรียกว่า Judge made Law

วิธีพิจารณาความอาญาระบบกฎหมาย Common Law ใช้ระบบกล่าวหา(Accusatorial) ซึ่งดำเนินการโดยคู่ความ (Party) โจทก์ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจหรือประชาชนซึ่งอาจเป็นใครก็ได้(Anyone)แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงในคดี เนื่องจากถือกันว่าการกระทำผิดอาญาเป็นการทำลายความสงบสุขของชุมชนซึ่งทุกคนมีหน้าที่ต้องช่วยกันป้องกันรักษา

4.2.1 ประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษ ใครๆ ก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้(anyone mey prosecute)หลักอันนี้สืบเนื่องมาจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ทั้งนี้ โดยที่ในขณะนั้น ยังไม่มีหน่วยงานตำรวจอย่างในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรับผิดชอบในการที่จะให้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ภาระหน้าที่อันนี้จึงรวมตลอดไปถึงการที่จะ

ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใดๆ ด้วย ดังนั้นผู้ที่ฟ้องคดีอาญาได้ก็อาจได้แก่ผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ (public prosecutors) เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่หน่วยอื่นๆ ของรัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ หรือส่วนการปกครองท้องถิ่น(local authorities)หรือเอกชนทั่วไป และไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าหากเป็นหน่วยราชการแล้ว จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้บรรดากระทรวงทบวงกรม ส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต่างก็มีสำนักกฎหมายของตนเองมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง ทั้งนี้เป็นหลักทั่วไปที่มีมาแต่ดั้งเดิม²³

ต่อมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมามีกฎหมายหลายฉบับ ได้บัญญัติให้ การฟ้องคดีอาญาบางประเภทจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตยินยอมจากเจ้าหน้าที่บางคนของรัฐ ได้แก่ Attorney-General หรือ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) นอกจากนี้การฟ้องคดีอาญาบางอย่างก็ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนปกครองท้องถิ่นด้วย

แม้จะมีบทกฎหมายจำกัดสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวแล้ว ก็ยังไม่ใช่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักทั่วไปซึ่งเป็นหลักฐานที่ว่าใคร ๆ ก็ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะข้อจำกัดดังกล่าวเป็นข้อยกเว้น เช่น ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการและความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น คดีอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ D.P.P. ที่จะพิจารณาว่าควรจะดำเนินคดีฟ้องศาลหรือไม่ได้แก่คดีเกี่ยวกับการพิมพ์ โฆษณาเผยแพร่ ซึ่งหนังสือหรือภาพลามกอนาจาร ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเกี่ยวกับการที่จะดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดประเภทดังกล่าวนี้

ตำรวจเป็นกลไกอย่างหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ด้านการดำเนินการฟ้องคดีอาญา (a part of the machinery of prosecution) ในอังกฤษคดีอาญาทั่วไปแล้ว ตำรวจก็เป็นผู้เริ่มดำเนินการฟ้องร้องและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้เพียงพอต่อการที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล แต่คดีอาญาต่างๆ นั้น การเตรียมคดีสำหรับศาลก็มี solicitor กับ barrister โดย solicitor เตรียมคดีสำหรับการพิจารณาและอาจขอคำแนะนำจาก barrister ในปัญหาบางประการที่ยุ่งยากแล้ว barrister จะเป็นผู้ดำเนินคดีในระหว่างที่คดีอยู่ในศาล(presents it in court)

²³ ประเทือง กิริติบุตร, “ระบบอัยการต่างประเทศ: อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ”, พิมพ์แจกในงานกุศลพระราชทาน กรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม, 16 พฤษภาคม 2520, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกล็ด), น.47-63.

เว้นแต่ว่าจะถูกจำกัดอำนาจว่าต้องได้รับอนุญาตจาก Attorney-General ฯลฯ ก่อนแล้ว เอกชนใด ๆ มีสิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งแม้ว่าโดยปกติแล้วก็มักจะไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีให้ แล้วต่อจากนั้นก็ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการต่อไป ซึ่งอันที่จริงการฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นพูดโดยทฤษฎีแล้วก็คือการฟ้องโดยเอกชนนั่นเอง

ตำแหน่ง Attorney-General ก็คือบุคคลที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นพนักงานอัยการเพียงผู้เดียวเท่านั้นของอังกฤษ เป็นตำแหน่งที่มีมานานแล้ว เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในรัฐบาลอังกฤษ (British Government) และเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตสภาอังกฤษด้วย ทั้งดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของบรรดานิติบัณฑิตโดยตำแหน่งในฐานะที่เป็นเนติบัณฑิต (barrister) Attorney-General เข้าดำเนินคดีแทนในนามของรัฐบาลในด้านอรรถคดีต่างๆ และได้รับอนุญาตให้ว่าความเป็นส่วนตัวได้ แม้ว่าจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง Attorney-General ก็ตามและได้เป็นเช่นนั้นอยู่จนถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งจะรับว่าความเป็นส่วนตัวไม่ได้อีกต่อไป

Attorney-General เป็น Law Officer of the Crown ของอังกฤษอันดับ 1 ซึ่งมี Solicitor-General เป็น Law Officer อันดับ 2 ทั้งสองคนนี้ต่างก็เป็น barrister และ Solicitor-General ก็เป็น barrister เช่นเดียวกับ Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมือง(political appointments) เข้าออกตามรัฐบาล Attorney-General รับผิดชอบในการที่จะตัดสินใจให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญ ๆ ว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ฟ้อง เป็นผู้วินิจฉัยตกลงใจด้วยในนามของแผ่นดินว่ากรณีใดจึงไม่ควรฟ้อง ดังนั้นถึงแม้ในคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา หาก Attorney-General พิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณะประโยชน์เห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญานั้นในศาลต่อไป Attorney-General ถือว่าเป็น “ทนายแผ่นดิน” มีอำนาจเสนอ Nolle Prosequi²⁴ ต่อศาลได้ ซึ่งจะมีผลให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น

ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง D.D.P. จะต้องมีความสมบูรณ์โดยเป็นเนติบัณฑิต(barrister) หรือเป็น solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ถึงแม้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้แต่งตั้งก็ตาม การปฏิบัติงานของ D.D.P. ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด หรือถือว่าไม่ได้เป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นข้าราชการประจำผู้หนึ่ง D.D.P. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการแนะนำของ Attorney-General และในทางปฏิบัติแล้ว D.D.P. มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก (enjoys a large measure of independence) หน้าที่สำคัญของ

²⁴ Nolle Prosequi (นอลลี พรอสเซควี) หมายความว่าไม่ดำเนินคดีต่อไป

D.D.P. คือการเป็นโจทก์ฟ้องบรรดาความผิดอาญาที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น ในคดีอาญาที่มีโทษประหารชีวิต ความผิดที่หน่วยราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่งมาให้ ซึ่งเมื่อ D.D.P. พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรจะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป และความผิดใดซึ่งเมื่อ D.D.P. พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีที่มีความสำคัญหรือมีความยุ่งยากหรือมีเหตุผลประการอื่นใด ซึ่ง D.D.P. ควรจะเข้าดำเนินการฟ้องเสียเอง

และได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.D.P. ทราบเพื่อ D.D.P. จะได้เป็นโจทก์ฟ้องเอง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นคดีประเภทที่กระทบกระเทือนต่อชุมชนมากกว่าต่อบุคคลเป็นรายบุคคล เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (bribery) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ (corruptions) หรือความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น สำหรับคดีอาญาที่มีผู้อื่นฟ้องแล้วได้ถอนฟ้องไปก็ดี หรือไม่ดำเนินคดีต่อไป ภายในเวลาอันสมควรก็จะต้องมีการรายงานไปยัง D.D.P. ด้วยเพื่อให้ D.D.P. จะได้พิจารณาต่อไปว่าการฟ้องคดีหรือการถอนฟ้องคดีนั้น ได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการสมควรที่จะให้มีการดำเนินคดีนั้นต่อไปไม่ว่าผู้เป็นโจทก์จะได้ขอถอนฟ้องคดีนั้นไปแล้วหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณประโยชน์ D.D.P. อาจเข้าไปแทรกแซงดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นโจทก์ได้ หาก D.D.P. เห็นเป็นการสมควร การพิจารณาว่าการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น ไม่ได้พิจารณาเพียงแต่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานพอที่จะให้ศาลลงโทษได้หรือไม่เท่านั้น แต่ Attorney-General หรือ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) จะพิจารณาตลอดไปถึงด้วยว่าเป็นการสมควรกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการใช้ดุลพินิจในลักษณะกึ่งตุลาการ และไม่ได้ถือเป็นหลักว่าเมื่อมีผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำผิดแล้ว ก็จะต้องฟ้องไปโดยอัตโนมัติ Attorney-General หรือ D.P.P. จะต้องพิจารณาดูว่าผลของการฟ้องร้อง ไม่ว่าจะประสบผลสำเร็จให้มีการลงโทษหรือไม่ จะมีผลต่อขวัญของประชาชน หรือระเบียบของบ้านเมือง ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อรัฐประศาสน์นโยบาย จะเป็นอย่างไรบ้าง ดังนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการว่าควรที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องประการหนึ่ง ไม่จำเป็นที่เมื่อเห็นว่าผิดแล้วก็ต้องฟ้องเสมอไป ฉะนั้น ถ้า Attorney-General หรือ D.P.P. เห็นว่าถ้าไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ยอมจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ผู้ใดยื่นฟ้องคดีนั้น ๆ ต่อศาลได้

ต่อมาในปี ค.ศ.1986 ประเทศอังกฤษ ได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) หรือสำนักงานอัยการสูงสุดขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและมีสิทธิเด็ดขาดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

คดีอาญาและมีแนวโน้มว่า CPS เข้ากำกับดูแลการสอบสวนได้มากยิ่งขึ้นในลักษณะเดียวกับอัยการในกลุ่มประเทศยุโรป²⁵

CPS มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้น คดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจจะเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจในการระงับการฟ้องคดีนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

4.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการผูกขาดอำนาจฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว(Monopoly of Prosecution)ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา และหากจะถือว่าหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย หมายถึง หลักการที่ว่า “เมื่ออัยการมีเหตุอันสมควรเชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย อัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเลยทีเดียว” แล้วในทางทฤษฎีก็จะตั้งถือว่าสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)เพราะมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับที่ระบุบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาลโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา ๒ ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางไว้ว่า “ประธานาธิบดีจะต้องคอยสอดส่องดูแลว่า ได้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างแท้จริง” รัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S.Congress)ก็ได้ออกกฎหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “อัยการของสหรัฐอเมริกาจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นในเขตท้องถื่นของตน ในระดับรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกัน

แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม ในทางปฏิบัติอัยการในสหรัฐอเมริกาก็ได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายแต่อย่างใด ตรงกันข้ามอัยการกลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง และกระทำสืบต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นประเพณีไปในที่สุด โดยที่ทางฝ่ายศาลก็ได้สนใจที่จะยุติหรือยับยั้งวิธีปฏิบัติดังกล่าวแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับสนับสนุน

²⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม”, ข่าวเนติบัณฑิตยสภา, ปีที่ 18 ฉบับที่ 189, (เมษายน 2548), น.13.

ให้ความเห็นชอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเสียอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาต่างๆ ของศาลรัฐบาลกลาง(ศาลสหรัฐ)และศาลของมลรัฐ ด้วยเหตุนี้เอง การฟ้องคดีอาญาของอัยการในสหรัฐอเมริกา จึงวิวัฒนาการมาเป็นระบบดุลพินิจ(Opportunity Principle)ทั้ง ๆ ที่ไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้อำนาจไว้เช่นนั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเสนอแนะบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ได้ระบุมอบหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยบัญญัติไว้ว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทุกคดี ในบางกรณีถ้ามีเหตุผลอันดีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม อัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้ แม้ว่าคดีนั้นจะมีหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม”²⁶

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาด้วย และมีบทบาทในการควบคุมการสอบสวนของตำรวจอย่างใกล้ชิด ปกติแล้วตำรวจจะแจ้งให้อัยการทราบถึงคดีสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้น และอัยการในบางท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอด 24 ชั่วโมง จะมาร่วมสอบสวนด้วยในเวลาไม่นานนัก หลังจากผู้ต้องหาถูกจับ ซึ่งการที่อัยการเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนนี้เองทำให้อัยการมีข้อมูลมากเพียงพอในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี²⁷ เมื่อใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงย่อมมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล คดีทุกคดีไม่ว่า จะร้ายแรงเพียงใด อัยการก็ถือเป็นประเพณีว่ามีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้เสมอ การใช้ดุลพินิจจึงไม่มีระเบียบแบบแผนหรือสอดคล้องต้องกัน โดยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางเช่นกัน

มาตรการควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากอัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีมูล จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งการควบคุมการใช้ดุลพินิจ เป็น 2 ทางด้วยกันคือ

²⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1, (2521), น.156-159.

²⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน : ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 4, (2520) , น.50-51.

ก. การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

เป็นการควบคุมตามปกติที่หัวหน้าอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในสำนักงานของตน เช่น United States Attorney (U.S. Attorney) จะคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของ Assistant United States Attorney (Assistant U.S. Attorney) หรือ States Attorney จะคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของ Assistant States Attorney เป็นต้น (แต่สำหรับผู้เป็นหัวหน้าอัยการ เช่น United States Attorney หรือ States Attorney อาจถูกควบคุมการใช้ดุลพินิจจากภายนอก)

ข. การควบคุมและตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

เป็นการควบคุมโดยองค์กรอื่นนอกจากอัยการด้วยกันเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นการควบคุมในหลายระดับ ดังนี้

1. ควบคุมโดย United States Attorney General (U.S. Attorney General) สำหรับ United States Attorney ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม Department of Justice เนื่องจาก United States Attorney เป็นหัวหน้า แต่การควบคุมอาจเป็นไปในรูปการให้ความเห็นชอบกว้าง ๆ กับนโยบายการใช้ดุลพินิจ

2. ควบคุมโดย States Attorney General ฟ้องคดีที่ District Attorney ไม่ยอมฟ้อง

3. ควบคุมโดยศาล ซึ่งทางทฤษฎีศาลมีอำนาจออกหมาย “mandamus” บังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใด กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ก็ได้ ฉะนั้น โดยหลักผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอต่อศาล ให้ศาลออกหมายดังกล่าวบังคับให้อัยการฟ้องคดีที่อัยการได้ใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องไปแล้ว²⁸ หรือให้เปลี่ยนแปลงดุลพินิจที่ไม่ประสงค์ดำเนินคดีต่อไปด้วยเหตุ nolle prosequi เนื่องจากผู้เสียหายในสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรง นอกจากนี้การตั้งอัยการพิเศษ ก็เป็นการควบคุมดุลพินิจของอัยการอีกทางหนึ่งโดยศาลด้วย

²⁸ ในทางปฏิบัติ ไม่ปรากฏว่าศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าว โดยศาลอ้างว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของอัยการ ตามหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งศาลไม่ควรเข้าไปก้าวก่าย เพราะจะเป็นการขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ, อ้างใน, เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, น.167

4. ควบคุมโดยอัยการพิเศษ²⁹ (Special Prosecutor) ในกรณีที่หากอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ไม่ยอมดำเนินการฟ้องคดี และคดีนั้นเป็นคดีที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชนมาก กฎหมายของบางมลรัฐให้อำนาจ States Attorney General หรือ ศาลแต่งตั้ง “อัยการพิเศษ” ขึ้นทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้

5. ควบคุมโดยรัฐสภาของสหรัฐ (U.S.Congress) โดยการให้อัยการของสหรัฐออกจากตำแหน่ง และควบคุมโดยรัฐสภาของรัฐ (State Legislature) โดยการให้อัยการประจำท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นอำนาจโดยรัฐธรรมนูญในอันที่จะขับ (Impeach) ออกจากตำแหน่งได้แต่เฉพาะในกรณีอัยการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ไม่ยอมฟ้องคดีเพราะได้รับสินบนจากผู้กระทำความผิด แต่วิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ ร้ายแรงพอที่จะสมควรขับออกจากตำแหน่งหรือไม่³⁰

6. ควบคุมโดยสำนักงานจริยธรรม (Office of Government Ethics, OGE) พนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ และจริยธรรมของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติมาตรฐานของรัฐ ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ใน 5 C.F.R. และคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 1735.1 A หากมีข้อสงสัยใดๆ เกี่ยวกับเกณฑ์กำหนดใน 5 C.F.R. คำสั่งของกระทรวงยุติธรรมที่ 1735.1 A. ให้สามารถสอบถาม เรื่องแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานวิชาชีพไปยังผู้ให้คำแนะนำด้านจริยธรรมในเขตท้องที่ที่พนักงานอัยการสังกัดอยู่

เจ้าหน้าที่กำกับดูแลด้านจริยธรรมของสำนักงานอัยการ (Deputy Designated Agency Ethical Official, DDAEO) และของสำนักงานผู้บริหารสังกัดสำนักงานอัยการของรัฐบาลกลาง (Executive Office for the United States Attorney, EOUSA) เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายประจำสำนักงานอัยการกลาง (EOUSA) คำว่า “พนักงาน” ในที่นี้หมายถึงพนักงานของ EOUSA หรือสำนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา เว้นแต่จะมีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ DDAEO มีอำนาจสำคัญในการพิจารณาคำร้องขอรับทำงานนอกหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดที่อาจเป็นการไม่เหมาะสมตามระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน โดยปกติแล้ว พนักงานอัยการต้องขอความเห็นชอบจาก DDAEO

²⁹ อัยการพิเศษ อาจเป็นนักกฎหมาย ทนายความ ผู้มีชื่อเสียงในท้องถิ่นนั้น หรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยก็ได้, อ้างใน, เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, น.167

³⁰ ทางปฏิบัติ ไม่ปรากฏว่ามีการขับผู้ใดออกจากตำแหน่งโดยวิธีนี้ เนื่องจาก ต้องเป็นกรณีร้ายแรงพอจึงเสนอเรื่องเข้าสู่วุฒิสภา (U.S.Senate) และวุฒิสภาต้องใช้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุม, อ้างใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, น.168.

ก่อนที่จะกระทำกิจกรรมที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แม้ว่าโดยปกติแล้ว DDAEO มีหน้าที่พิจารณาว่ากิจกรรมที่ร้องขอมานั้นฝ่าฝืนต่อระเบียบปฏิบัติมาตรฐานหรือไม่เท่านั้น แต่ DDAEO มักพิจารณาไปด้วยเลยว่าจากการแถลงแสดงของผู้ร้องขอนั้น เห็นได้หรือไม่ว่าในสายตาของวิญญูชนที่เป็นเรื่องดีแล้ว การประกอบกิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าพนักงานอัยการ ดังนั้น ความเห็นชอบของ DDAEO มาจากการพิจารณาข้อมูลจากพนักงาน ดังนั้น ความเห็นชอบดังกล่าวอาจไม่มีผลบังคับหากพนักงานอัยการจัดหาข้อมูลที่เป็นเท็จหรือให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน

การลงโทษทางวินัยสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ 4 C.F.R. ส่วนที่ 2635 หรือการฝ่าฝืนข้อกำหนดเสริมอื่นใดขององค์กรจะไม่นำมาพิจารณาลงโทษพนักงานซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่กำกับดูแลด้านจริยธรรม DDAEO ซึ่งได้ให้คำแนะนำไปตามการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนของพนักงาน การทำตามคำแนะนำของ DDAEO ไม่ใช่เครื่องประกันว่าพนักงานอัยการจะไม่ถูกฟ้องคดีอาญา

7. ควบคุมโดยสำนักงานควบคุมการประกอบวิชาชีพของกระทรวงยุติธรรม ให้รายงานพยาน หลักฐานและข้อกล่าวหาซึ่งมีมูลว่าพนักงานอัยการใช้อำนาจหน้าที่ โดยมีขอบในการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดีหรือให้คำแนะนำทางกฎหมายต่อ OPR

8. ควบคุมโดยการรายงานแสดงบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะรัฐบาล ปี 1978 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (“พระราชบัญญัติ”) กำหนดให้พนักงานซึ่งมีตำแหน่งตามที่กฎหมายระบุไว้ต้องเปิดเผยสถานะทางการเงิน (ตามแบบ SF-278) โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งที่จะต้องเปิดเผยสถานะทางการเงินจะเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายและมีอำนาจพิจารณาสั่งการ และให้พนักงานอัยการแห่งรัฐบาลกลาง (Assistant United States Attorneys, AUSAs) มีหน้าที่แสดงบัญชีทรัพย์สิน อันเป็นวิธีการแสดงสถานะที่ได้รับความเห็นชอบแล้วจากสำนักงานจริยธรรมของรัฐ

อัยการสูงสุดอาจดำเนินคดีทางแพ่งกับผู้ซึ่งไม่ยอมเปิดเผยสถานะทางการเงิน แสดงบัญชีเท็จ หรือไม่ให้ข้อมูลที่จำเป็นอื่นใดในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้พนักงานซึ่งแสดงบัญชีอันเป็นเท็จอาจถูกดำเนินคดีอาญาต่อไปด้วย³¹

³¹ สถาบันกฎหมายอาญา, “การจัดการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ”, กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ฝ่ายคดีอาญา สำนักงานพัฒนาระบบงานอัยการต่างประเทศ แผนกให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรม(OPDAT), น.5-11.

9. ควบคุมโดยประชาชน³² อัยการในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่แล้วได้รับเลือกตั้ง (Electorate) โดยตรงจากประชาชน และหากเป็นในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการมลรัฐต่างก็ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน เปรียบเสมือนกับว่าประชาชนมีโอกาสควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการด้วย ซึ่งหากปรากฏว่าอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมจะทำให้มีผลกระทบกับการเลือกตั้งครั้งต่อไป

³² การควบคุมโดยวิธีนี้ก่อให้เกิดผลอย่างล่าช้า เนื่องจากโดยปกติจะมีการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลา 2 ปี หรือ 4 ปี เท่านั้น อีกทั้งประชาชนไม่อาจทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนว่าอัยการมีเหตุผลประการใด เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่าอัยการจะต้องแจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องคดีให้ศาล หรือ ประชาชนได้ทราบอ้างใน เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์ ,น.169.