

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการสังกัดอาญาของพนักงานอัยการ

สำหรับในบทนี้จักได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์ในการสังกัดอาญาของพนักงานอัยการ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการทั้งของไทยและของต่างประเทศ โดยของต่างประเทศนั้นได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์การสังกัดอาญาของประเทศเยอรมนี อังกฤษ และฝรั่งเศส

3.1 ประเทศเยอรมนี

สำหรับในประเทศเยอรมนีนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสังกัดอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสังกัดที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการเยอรมันด้วย

3.1.1 การใช้ดุลพินิจในการสังกัดอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเยอรมัน

เมื่อกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เยอรมนีนั้นได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส ที่ต้องการให้การสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใหม่ คือ “อัยการ” เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับอัยการ (To create a balance of powers between court and prosecutor) และเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น เนื่องจากต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีแนวคิดที่แพร่หลายว่าการให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวน อำนาจฟ้องร้องและอำนาจพิพากษาแต่เพียงผู้เดียวเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ต้องหา หลังการก่อตั้งสถาบันอัยการซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเยอรมัน พนักงานอัยการจึงมีอำนาจเริ่มคดี การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา อัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย ส่วนผู้พิพากษาก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดำรงเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา¹ หรืออีกนัยหนึ่งดำรงต้องทำงานเพื่ออัยการ

¹ จาก บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (น. 19), โดย ปิยธิดา เจริญธรรมา, 2540, กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย สถาบันกฎหมายอาญา.

อัยการมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากตุลาการ อำนาจของอัยการคืออำนาจตุลาการ
นั่นเอง

ต่อไปจะได้กล่าวถึงบทบาททั่วไปของพนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1. การจัดรูปแบบองค์กรอัยการ

การจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานอัยการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยองค์กรทางศาล
ค.ศ. 1877 สำนักงานอัยการมีการจัดหน่วยงานคู่ขนานไปกับศาลโดยมีเขตอำนาจอิงตามเขตอำนาจ
ของศาล สำนักงานอัยการแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal public prosecution office) กับ
สำนักงานอัยการของแต่ละรัฐแยกขาดจากกัน ต่างมีอธิบดีอัยการของตนเองและอยู่ภายใต้บังคับ
บัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐหรือแห่งรัฐนั้น ๆ แล้วแต่กรณี
ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งพนักงานอัยการแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐตามคำแนะนำของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐ ส่วนพนักงานอัยการแห่งรัฐแต่งตั้งโดย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งรัฐนั้น² ในแต่ละมลรัฐของประเทศเยอรมนีจะรับผิดชอบใน
การบริหารงานยุติธรรมภายในมลรัฐนั้นด้วยตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงยุติธรรมของแต่ละมลรัฐนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการ
ในระดับมลรัฐ³

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีหน้าที่บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น เนื่องจาก
เยอรมันมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ การบริหารงานยุติธรรมในประเทศจึงแบ่งเป็น
สองระดับ คือ ระดับสหพันธ์รัฐ และระดับมลรัฐ (Länder) ทำให้การบริหารงานขององค์กรอัยการ
เยอรมันแตกต่างจากฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว

โดยปกติแต่ละมลรัฐจะรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในรัฐตนเองโดยมีสำนักงาน
อัยการประจำจังหวัด (Landgericht) แต่ละศาลมลรัฐและสำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐในแต่ละ
มลรัฐ ภายใต้การกำกับของกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ซึ่ง 16 มลรัฐนี้ได้รวมกันเป็นสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากนี้ในระดับสหพันธ์รัฐยังมีสำนักงานอัยการกลางที่เรียกว่า
อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐประจำศาลสูงซึ่งเป็นศาลฎีกาด้วย

² จาก สารานุกรมฉบับสรุปความองค์กรอัยการใน 195 ประเทศ (น. 32), โดย ชาดิ ชัยเดชสุริยะ, 2556,
กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. ลิขสิทธิ์ 2556 โดย สำนักพิมพ์เดือนตุลา.

³ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ็อง ในรวมบทความทางวิชาการ
ของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร (น. 150), โดย คณิต ฒ นกร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย
สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร.

องค์กรอัยการเป็นส่วนราชการยุติธรรมที่มีการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น พนักงานอัยการแต่ละคนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในนามของตนเอง หากแต่กระทำในฐานะของหัวหน้าพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรอัยการโดยอัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐและสามารถสั่งงานแก่พนักงานอัยการที่ประจำอยู่ที่ศาลแห่งสหพันธ์รัฐ อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฟ้องร้องความผิดบางกรณี อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐสามารถที่จะมอบคดีให้แก่อัยการแห่งมลรัฐเพื่อดำเนินคดีที่ศาลสูงแห่งมลรัฐได้ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐสามารถให้คำแนะนำแก่พนักงานอัยการทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในศาลแห่งมลรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของตน⁴

พนักงานอัยการเยอรมันมีการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่ง ตำแหน่งสูงสุด คืออัยการสูงสุดของมลรัฐและอัยการสูงสุดของสหพันธ์รัฐ (Attorneys general of the landers and of the federal republic) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของ มลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐตามลำดับ พนักงานอัยการแต่ละคนจะถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้มีตำแหน่งสูงกว่า และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด ดังนั้น การปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการในเยอรมันจึงเป็นรูปแบบเดียวกันอย่างมาก

ในเยอรมันมีพนักงานอัยการประจำศาลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐนี้เรียกว่า Generalbundesanwalt ซึ่งเรียกว่า “อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ” มีพนักงานอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt

2) อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐนี้เรียกว่า Generalstaatsanwalt ซึ่งเรียกว่า “อัยการเขต”

3) อัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดนี้เป็นพนักงานอัยการชั้นนี้เรียกว่า Oberstaatsanwalt ซึ่งเรียกว่า “อัยการจังหวัด” และอัยการประจำศาลจังหวัดนี้เป็นอัยการประจำศาลแขวงด้วย⁵

⁴ จาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6) (น. 6-25), โดย สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. ลิขสิทธิ์ 2555 โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.

⁵ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ในรวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร (น. 155-158), เล่มเดิม.

พนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ โดยปกติไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญา ชั้นต้นหรือชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐคงจำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาที่เกี่ยวกับศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ

เขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อัยการประจำศาลใดก็ตามดำเนินคดีอาญาได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สำหรับการสอบสวนอัยการไม่ผูกมัดกับเขตศาลมลรัฐ การกระทำใด ๆ อันจำเป็นที่เกี่ยวกับการสอบสวนพนักงานอัยการย่อมทำได้ทั่วประเทศ⁶

พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลโดยอ้อมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ กล่าวคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐบังคับบัญชาพนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการจังหวัดบังคับบัญชาพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนี้แล้วอัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนได้ คำสั่งผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย คือ นอกจากผู้สั่งจะต้องมีอำนาจสั่งแล้วเนื้อหาของคำสั่งนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย⁷

อนึ่ง อธิบดีอัยการสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่พนักงานอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใด ๆ แม้ในกรณีที่การดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาที่ต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน⁸

พนักงานอัยการและผู้พิพากษามีฐานะเท่าเทียมกันทุกประการ สังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน มีอัตราเงินเดือนเท่ากันมีอำนาจคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการแม้จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาแต่ก็มีสถานะต่างกัน กล่าวคือ พนักงานอัยการเยอรมันเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารและอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บริหารสูงสุด⁹

ภารกิจของพนักงานอัยการเยอรมันคือ การฟ้องคดีอาญา การดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน คือ

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ แหล่งเดิม.

⁹ จาก *ระบบอัยการในต่างประเทศ* (ระบบอัยการสากล) (น. 40), โดยสุข เปรมวาทิน, 2526, กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. ลิขสิทธิ์ 2526 โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

“พนักงานอัยการ” การวินิจฉัยสั่งคดีพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยทั้งสิ้น¹⁰ เจ้าหน้าที่ตำรวจในเยอรมันไม่เป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับพนักงานอัยการแต่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ” ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการจะต้องฟังคำสั่งพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก¹¹ แต่ไม่ตัดอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจดำเนินการด้วยตนเอง การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมดอาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปมักจะแนะนำตำรวจให้ทำการสอบสวนในนามของพนักงานอัยการ เนื่องจากถือว่ากระบวนการตั้งแต่มีการกระทำผิดจนถึงขั้นตอนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด

2. การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ

เมื่อได้ทราบถึงบทบาททั่วไปของอัยการทั้งในเรื่องของการจัดรูปแบบและบทบาทของอัยการแล้ว ต่อไปจึงได้กล่าวต่อไปถึงการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเยอรมันซึ่งโดยทฤษฎีศาลมีอำนาจตรวจสอบแต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบและพิจารณาของศาลเป็นเพียงรูปแบบ หรือพิธีการเท่านั้น ศาลมีเพียงข้อมูลตามสำนวนการสอบสวนของตำรวจและพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่มีมากไปกว่าที่พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด ตามสถิติศาลเยอรมันแทบไม่เคยมีคำสั่งแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเลย ที่ผ่านมาศาลเคยสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเฉพาะในกรณีที่ศาลได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากที่พนักงานอัยการมีอยู่ขณะยังไม่ฟ้องเท่านั้น การตรวจสอบของพนักงานอัยการแท้จริงอยู่ที่การตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการนั้น ๆ หากการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็อาจจะมีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเมือง หรืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศเยอรมัน หรือคดีที่เยาวชนหรือวัยรุ่นเป็นผู้ต้องหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมไม่อาจถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าโดยหน่วยงานใด

¹⁰ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร) (น. 94). เล่มเดิม.

¹¹ แหล่งเดิม.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้บัญญัติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การฟ้องคดีโดยประชาชน (Private prosecution)

ความผิดอาญาที่ประชาชนซึ่งในที่นี้ หมายถึง ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องคดีได้ คือ ความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินส่วนตัว สำหรับความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจากภายนอก

นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เองโดยมิต้องรอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีก่อน ซึ่งวิธีพิจารณาในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองนี้จะเหมือนกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการสามารถเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้หากเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการเข้าว่าคดีเอง พนักงานอัยการก็จะเป็โจทก์รับผิดชอบในคดีโดยตรง ผู้เสียหายก็จะเป็โจทก์ร่วมและผู้เสียหายเองก็ยังคงมีสิทธิในฐานะคู่ความที่จะอ้างพยานมาเบิกความต่อศาล มีทนายความซักถามพยาน เสนอคำพิพากษาต่อศาลและอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์

ในคดีความผิดบางฐานที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล¹² แม้พนักงานอัยการจะเชื่อว่าการฟ้องคดีความผิดฐานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อตำรวจ อัยการ หรือศาล ภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้ แต่อาจยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้นเพื่อคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว (Departmental Complaint) ในทางปฏิบัติการยื่นคำร้องดังกล่าวแทบจะไม่ประสบความสำเร็จเลย

2) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาล (Mandamus action)

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเยอรมัน แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดอันถือว่าเป็นข้อบกพร่องของหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ ถือเป็นหลักที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะกระทำได้ซึ่งเป็นการตรวจสอบแล้วชั้นหนึ่ง นอกจากนั้นผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวล

¹² เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถาน หมิ่นประมาท ลักพาเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ลักพาผู้เยาว์ หรือหญิง ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ลักทรัพย์ในเคหสถาน ขโมย โกง ใช้จ่ายพาหนะโดยไม่มียานพาหนะ และทำให้เสียทรัพย์.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 - 172) หากศาลอนุญาตอัยการต้องถูกบังคับให้เป็นโจทก์ในคดี¹³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าหากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะเข้ามาตรวจสอบได้ทันทีกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จำกัดอำนาจศาลอีกหลายประการ ซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

2.1 อนุญาตให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาล ยกเว้นคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์มาแต่เริ่มต้นคดี หรือคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยใช้ดุลพินิจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172¹⁴ สาเหตุที่มาตรา 172(2) ไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายมาร้องในคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากเคารพในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการ

2.2 หากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องยื่นคำสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยื่นคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล หากผู้เสียหายเป็นผู้ร้องขอในคดีนั้นพนักงานอัยการต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายจะร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลตามลำดับ เพื่อให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171

2.3 เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิร้องขอให้อัยการสูงสุดและศาลตามลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้

2.4 ในการร้องขอขึ้นแรกผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 1 เดือน สำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียด โดยส่วนมากหากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับแก้ไขในชั้นตอนนี้มากกว่าที่จะต้องให้ศาลเป็นผู้แก้ไขในชั้นศาล อันเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ใช้กลไกภายในตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเงื่อนไขแรก (Remedy exhaustion requirement) และเป็นกรณีที่

¹³ จาก มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 40), โดย ศตเนติ เนติภักธุโร, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ลิขสิทธิ์ 2552 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁴ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเนื่องจากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่มีความชั่วร้าย และการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือได้สั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข หรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากรรมทางการเมืองและอาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศเยอรมัน หรือคดีที่ผู้ต้องหาเป็นชาวชนหรือวันรุ่น ย่อมไม่อาจให้ศาลตรวจสอบได้.

กฎหมายให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบภายในของสำนักงานอัยการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการตั้งคดีอาญาเป็นลำดับแรกก่อนการตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก

2.5 หากอัยการสูงสุดยื่นคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State court of appeals) เพื่อร้องขอให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยคำร้องดังกล่าวต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ หากศาลเห็นสมควรอาจขอให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้

2.6 ในการร้องขอต่อศาลผู้เสียหายต้องมีนายความ และหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการผู้เสียหายต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 177 ด้วยเหตุนี้ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเกินไป

2.7 การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบของพนักงานอัยการ กล่าวคือศาลเพียงแต่พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ผู้เสียหายจึงมักเห็นว่าการตรวจสอบภายในโดยอัยการสูงสุดประจำรัฐเพียงพอที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายแล้ว

2.8 หากศาลสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเกรงว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องซึ่งจะต้องดำเนินคดีที่เห็นว่าแท้จริงแล้วไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องต่อศาลจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ว่าคดีอย่างสมบูรณ์เต็มที่

2.9 อย่างไรก็ดี การที่พนักงานอัยการเยอรมันจะต้องว่าความโดยขัดกับความคิดของตนเองนั้นไม่มีผลเสียต่อรูปคดีมากนัก เนื่องจากในวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันพนักงานอัยการมีบทบาทเป็นลำดับที่สองรองจากศาลซึ่งใช้ระบบไต่สวน (inquisitorial system) กล่าวคือศาลเป็นผู้นำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (Active role) โดยเป็นผู้ซักถามพยานเอง ศาลไม่ถือตามเอกสารที่ยื่นโดยพนักงานอัยการและศาลอาจเรียกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรนอกเหนือจากพยานของพนักงานอัยการและศาลอาจเรียกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรนอกเหนือจากพยานของพนักงานอัยการมาซักถามได้¹⁵

¹⁵ จาก *คู่มือของพนักงานอัยการ ในการสั่งไม่ฟ้องคดี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 164), โดย อติสร ไชยคุปต์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ลิขสิทธิ์ 2542 โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

3) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด (Department review)

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 146 พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งนอกจากคำสั่งภายในยังมีคำสั่งภายนอก กล่าวคือ มาตรา 147 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติงานได้” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจเช่นนั้น โดยคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กือนอกจากผู้สั่งจะมีอำนาจสั่งได้แล้ว เนื้อหาในคำสั่งต้องชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย ต้องไม่ขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย¹⁶ การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชานี้เองทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนด แนวทางการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากผู้ต้องหามีความชั่วน้อยและการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ประชาชนคนใดก็ตามที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องมีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐเพื่อคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

หลักการดังกล่าวนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน แต่เป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครองของเยอรมันที่ยึดถือปฏิบัติตลอดมาว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิร้องคัดค้านการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงพนักงานอัยการด้วย

ในทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการเมื่อประชาชนยื่นคำร้องดังกล่าว อัยการสูงสุดประจำมลรัฐจะพิจารณาคำร้องนั้นประกอบกับสำนวนการสอบสวนและความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเช่นเดียวกับการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาล อัยการสูงสุดอาจสั่งให้ยื่นตามคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาล แล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงคำวินิจฉัยดังกล่าว หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลได้ เท่าที่ผ่านมาการตรวจสอบด้วยวิธีการนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่มีน้อยครั้งที่อัยการสูงสุดประจำมลรัฐจะเห็นด้วยกับคำร้องคัดค้านของผู้ร้อง ซึ่งพบได้เฉพาะกรณีที่ผู้ร้องสามารถหาพยานหลักฐานใหม่ที่เชื่อถือได้มาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาต่อพนักงานอัยการเท่านั้น

¹⁶ จาก ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน (รวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร) (น. 91-92), โดย คณิต ฌ นคร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดยสำนักพิมพ์ พิมพ์อักษร.

กล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติการตรวจสอบภายในโดยผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เนื่องจาก พนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา พนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชาและมีความร่วมมือกันทำงานภายในสำนักงานอัยการอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวเดียวกัน นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีใดก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนเสมอและในสำนักงานอัยการแต่ละแห่งจะมีแนวทางปฏิบัติเป็นของตนเอง¹⁷

3.1.2 การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการเยอรมัน

เยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้บางฐานความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความผิดฐานบุกรุก ครอบครอง หรือหมิ่นประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเจ้าผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องได้เองดังกล่าว พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public interest)¹⁸ และผู้เสียหายได้เคยร้องทุกข์ไว้แล้ว¹⁹

แม้ว่าระบบอัยการเยอรมันจะได้แนวคิดมาจากฝรั่งเศส แต่ก็ได้พัฒนาแนวคิดใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1845 โดยมุ่งให้พนักงานอัยการมีความเป็นภาวะวิสัย กฎหมายวางระเบียบให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในคดีอาญา 4 ประการ คือ

- 1) ควบคุมดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้นซึ่งอาจทำการสอบสวนเองหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวน การใช้มาตรการบังคับโดยทั่วไปจะต้องผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการก่อน
- 2) ยื่นฟ้องผู้ซึ่งมีหลักฐานว่าได้กระทำความผิดนั้นต่อศาล พนักงานอัยการมีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีในบางกรณี

¹⁷ มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 110). เล่มเดิม.

¹⁸ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง, โดย คณิต ฒ นคร, 2526, , วารสารอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, น. 99.

¹⁹ จาก หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน (แผ่นปลิว เผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง การชะลอการฟ้องในทัศนอาจารย์มหาวิทยาลัย) (น. 15), โดย เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, 2521, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

3) เป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินคดีในศาล

4) ควบคุมดูแลการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามคำพิพากษาของศาล²⁰

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการเองหรืออาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาแทนได้ ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสืบสวนถือเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในด้านที่เป็นผลดีและผลร้ายแก่ผู้ต้องหา เพราะถือว่าพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย เทียงตรงเป็นกลาง²¹ กระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา พนักงานอัยการเพียงผู้เดียวเป็นผู้ตัดสินใจว่าการสืบสวนสอบสวนคดีที่ได้ดำเนินมานั้นพิสูจน์ให้เห็นได้เพียงพอหรือไม่ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาจริงและด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหรือผลที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามจะต้องมีคำสั่งยุติคดี เช่น ในกรณีความผิดเล็กน้อย ๆ แทนที่จะใช้วิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่าคำร้องขอให้มีการสั่งลงโทษในทางอาญา²² การสืบสวนยุติโดยที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นผลในทางบวกกล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือผลในทางลบคือยุติคดี (ซึ่งอาจมีเหตุผลมาจากการได้ข้อเท็จจริงมาจากการสืบสวน หรือข้อกฎหมายหรือเป็นคดีเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ ²³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152(2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาลหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อประชาชน เพื่อปกป้องอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง²⁴

²⁰ สารานุกรมฉบับสรุปความองกรณ์อัยการใน 195 ประเทศ (น. 32). เล่มเดิม.

²¹ จาก ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน, โดย สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2551, ตุลาคม, 1(45), น. 190.

²² กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชฎวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6) (น. 6-30). เล่มเดิม.

²³ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน (น. 190). เล่มเดิม.

²⁴ บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน (เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ) (น. 19). เล่มเดิม.

นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 156 แสดงให้เห็นถึง “หลักการเปลี่ยนแปลงไม่ได้” โดยบัญญัติว่า “หลังจากที่ได้มีการไต่สวนมูลฟ้องหรือเริ่มพิจารณาแล้ว การถอนฟ้องจะกระทำไม่ได้”

แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันจะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) แต่มีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำหลักการผ่อนผัน (Expediency principle) มาใช้ ซึ่งตามหลักการนี้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้

โดยที่ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันในปัจจุบันมีความผิดอาญาเพียง 2 ประเภท ดังนี้

1) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษหนักกว่านั้น

2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ²⁵

พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ว่า “ประชาชนมีสิทธิเสมอกันภายใต้กฎหมาย” การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและเพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยมิชอบ แต่ไม่ได้หมายความว่าอัยการเยอรมันจะดำเนินคดีอาญาโดยปราศจากอำนาจการใช้ดุลพินิจเสียทีเดียว กล่าวได้ว่าขอบเขตของการใช้ดุลพินิจกำลังขยายตัวอยู่ทุกขณะเนื่องมาจากมีแนวคิดที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปตอนคริสต์ทศวรรษที่ 19 ว่าประชาชนควรได้รับการคุ้มครองจากการพิจารณาลงโทษโดยไม่เป็นธรรมและอย่างรุนแรงเกินไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน และกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้บัญญัติถึงขอบเขตของการใช้หลักการดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แม้อัยการจะมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี (ดำเนินการสอบสวน) หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นการกระทำความผิดอาญาก็ตาม อัยการอาจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องก็ได้ ทั้งนี้

²⁵ แหล่งเดิม. (น. 20).

หากปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในบางกรณีจะส่งผลให้มีปัญหาเรื่องการอำนวยความสะดวกและเรื่องความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย ดังนั้น นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การบังคับใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงมีความเคร่งครัดน้อยลง

คดีความผิดเล็กน้อย ได้แก่ คดีที่มีความผิดปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลไม่อาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คดีที่โทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว หรือเล็กน้อยหรือเบา ไม่มีน้ำหนักเลย ความผิดที่แยกส่วนแล้วโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่มีน้ำหนัก และคดีที่มีโทษปานกลางที่อาจขอให้วางข้อกำหนดบางอย่าง²⁶

บรรดาคดีเหล่านี้เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีแต่ดำเนินการด้วยวิธีการเฉพาะหากเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง ซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีที่มีอัตราโทษปานกลางที่อาจวางข้อบางอย่าง ได้แก่ การให้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การชดเชยค่าอุปการะเลี้ยงดู การไม่ดำเนินคดีในกรณีเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นเอง เว้นแต่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีราคาน้อยพนักงานอัยการมีอำนาจไม่ดำเนินคดีได้เอง²⁷

มาตรา 153 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้บัญญัติถึงการที่พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีเล็กน้อย ดังนี้

(1) ถ้าความผิดทางอาญาเป็นเรื่องของการดำเนินการตามกฎหมายที่กรมอัยการอาจจัดการกับการดำเนินคดีด้วยความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจที่จะเปิดดำเนินการตามหลัก ถ้าผู้กระทำผิดยังไม่บรรลุนิติภาวะและประชาชนไม่ให้ความสนใจในการดำเนินคดี เมื่อได้รับความเห็นชอบของศาลจะไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีในกรณีของความผิดทางอาญาซึ่งไม่อยู่ภายใต้การลงโทษขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น และผลกระทบที่ตามมาจากการกระทำผิดกฎหมายที่น้อยที่สุด

(2) ถ้ามีการชดเชยค่าเสียหายตามต้องการแล้วศาลด้วยความยินยอมของกรมอัยการ ความผิดที่ถูกกล่าวหาว่าอาชญากรรมดำเนินคดีในชั้นตอนใดภายใต้เงื่อนไขในหมวดนี้ (1) ได้รับความยินยอมจากความผิดที่ถูกกล่าวหาว่าจะไม่ถูกต้องถ้าไม่สามารถดำเนินการด้วยเหตุผลที่ระบุไว้ในมาตรา 205 หรือจะดำเนินการในกรณีที่ไม่มีระยะเวลาในกรณีที่อ้างถึงในมาตรา 231 อนุมาตรา (2)

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153, 153a, 153b, 154 และ 154a.

²⁷ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร) (น. 150). เล่มเดิม.

และมาตรา 232 และ 233 การตัดสินใจที่จะได้รับในการพิจารณาคดี และการตัดสินใจขาดคดีนั้น จะไม่มีข้อโต้แย้ง²⁸

มาตรา 153เอ การจำหน่ายคดีออกจากศาลชั่วคราว; การสิ้นสุดของการดำเนินคดีชั่วคราวการตามกฎหมาย

(1) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญากรมอัยการด้วยความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา และศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้เปิดการพิจารณาคดีตามหลักกล่าวหาของประชาชนและพร้อมกำหนดเงื่อนไขและคำแนะนำเมื่อ ถูกกล่าวหาว่าจะจัดความสนใจจากประชาชนในการดำเนินคดีทางอาญา และหากระดับของความรู้สึกผิดไม่ได้เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำแนะนำที่อาจนำมาใช้ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

1. ในการดำเนินการให้บริการที่ระบุไว้ในกรณีที่จะทำให้ชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากความผิดนั้น

2. ที่จะต้องจ่ายผลรวมของเงินที่จะเป็นสถาบันที่ไม่ทำกำไรหรือกรณารักษ์

3. ที่จะดำเนินการบางอย่างบริการอื่น ๆ ที่ตามธรรมดาไม่หวังผลกำไร

4. เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเป็นจำนวนเงินที่ระบุไว้ในการบำรุงรักษา

5. ที่จะทำให้ความพยายามอย่างจริงจังที่จะบรรลุข้อตกลงประนีประนอมกับคนที่ได้รับบาดเจ็บ (ผู้กระทำความผิดเหยื่อใกล้เคียง) จึงพยายามที่จะทำให้การแก้ไขเยียวยาสำหรับความผิดของเขาย่างเต็มที่หรือในระดับที่เหนือกว่าหรือที่จะมุ่งมั่นดังนั้น;

6. เข้าร่วมในหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคม หรือ

7. จะมีส่วนร่วมในหลักสูตรตามมาตรา 2b อนุมาตรา (2) ประโยคที่สองหรือมาตรา 4 อนุมาตรา(8) ประโยคที่สี่ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก

กรมอัยการจะตั้งกำหนดเวลาภายในที่ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติตามเงื่อนไขและคำแนะนำ และซึ่ง ในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 1 ถึง 5 และ 7 ของประโยคที่สองจะต้องไม่เกินหกเดือน และ ในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 4 และ 6 ของประโยคที่สองไม่เกินหนึ่งปี กรมอัยการก็อาจยกเลิกเงื่อนไขและคำแนะนำและอาจขยายเวลาครั้งเดียวสำหรับระยะเวลาสามเดือน ด้วยความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและคำแนะนำ หากถูกกล่าวหาว่าสอดคล้องกับเงื่อนไขและคำแนะนำการกระทำผิดกฎหมายไม่สามารถถูกดำเนินคดีเป็นความผิดทางอาญา หากถูกกล่าวหาว่าการปฏิบัติตามเงื่อนไขล้มเหลวและคำแนะนำการชดเชยใดได้รับสำหรับการมี

²⁸ German Criminal Procedure Section 153 [Non-Prosecution of Petty Offences].

ส่วนร่วมใด ๆ ต่อการปฏิบัติตามมาตรา 153 อนุมาตรา (1) ประโยคที่สองใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 1 ถึง 6 จากประโยคที่สอง มาตรา 246a อนุมาตรา (2) ใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ถ้าค่าใช้จ่ายของประชาชนที่ต้องการได้รับแล้วศาลด้วยความเห็นชอบของกรมอัยการและความผิดของผู้ต้องหาอาชญากรรมดำเนินการตามกฎหมายชั่วคราวจนถึงจุดสิ้นสุดการค้นพบความจริงที่สามารถเป็น การตรวจสอบและพร้อมกำหนดเงื่อนไขและคำแนะนำการอ้างถึงในอนุมาตรา (1) ประโยคแรกและครั้งที่สองในความคิดที่ถูกกล่าวหาว่า อนุมาตรา (1) ที่สามเพื่อใช้บังคับขึ้นหกและแปดประโยคโดยอนุโลม ตัดสินใจไปตามประโยคแรกจะได้รับในการพิจารณาคดี การพิจารณาคดีจะไม่ได้แย้งประโยคที่สี่จะใช้บังคับกับการค้นพบว่าเงื่อนไขและคำแนะนำที่กำหนดตามประโยคแรกได้พบ

(3) ระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อจำกัด จะถูกกำหนดสำหรับระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและคำแนะนำ

(4) ในกรณีที่อ้างถึงใน อนุมาตรา (1) ประโยคที่สองจำนวน 6 ยังร่วมกับอนุมาตรา (2) มาตรา 155b ใช้บังคับโดยอนุโลมภายใต้เงื่อนไขว่าข้อมูลส่วนบุคคลจากดำเนินคดีอาญาที่ไม่ได้ความกังวลที่ถูกกล่าวหาว่าอาจจะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคมทราบเท่าที่เป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้ยินยอมให้ส่งผ่านประโยคแรก ใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าการเรียนการสอนจะมีส่วนร่วมในหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคมที่จะได้รับตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ทางอาญา²⁹

มาตรา 153บี การจำหน่ายคดีออกจากศาล; การสิ้นสุดการดำเนินคดี

(1) ถ้าเงื่อนไขภายใต้สิ่งที่ศาลกำหนดให้สำหรับการลงโทษเป็นที่พอใจ กรมอัยการ โดยความเห็นชอบของศาล ภายใต้เขตอำนาจศาลการนั่งพิจารณาคดีมากเกินไป การจำหน่ายคดีเป็นสิ่งที่เหมาะสมกว่าสำหรับข้อกล่าวหา

(2) ถ้าข้อกล่าวหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ศาลชอบมากกว่าโดยกรมอัยการเห็นด้วยและการตั้งข้อกล่าวหาสิ้นสุดเวลาของกระบวนการพิจารณาที่จะเริ่มการรับฟัง³⁰

²⁹ German Criminal Procedure Section 153a [Provisional Dispensing with Court Action; Provisional Termination of Proceedings].

³⁰ German Criminal Procedure Section 153b [Dispensing with Court Action; Termination].

มาตรา 154 บทลงโทษสำหรับคดีเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่สำคัญ

(1) กรมอัยการอาจขอให้จำหน่ายคดีออกจากการฟ้องร้องสำหรับการกระทำความผิด

1. ถ้าโทษหรือจำนวนที่ต้องปรับปรุงเป็นการป้องกันการดำเนินคดีน่าจะเป็นผลไม่เป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มการลงโทษหรือเพิ่มการปรับปรุงแก้ไขและการป้องกัน สิ่งเหล่านั้นกำหนดโดยสิ่งเหล่านั้นก่อให้เกิดการถูกล่าหยาหรือฟ้องร้องอื่น ๆ หรือสิ่งที่เขาคาดการณ์สำหรับการกระทำความผิดอื่น

2. นอกจากนั้น ถ้าการพิพากษาไม่เป็นอย่างที่คาดหมายไว้สำหรับการกระทำความผิดภายในเวลาอันสมควร และถ้าการลงโทษหรือวิธีการปรับปรุงและการป้องกันนั้น สิ่งที่กำหนดสัมพันธ์กับผลกระทบของข้อกล่าวหาหรือการกระทำความผิดอื่น ก็เพียงพอสำหรับข้อกำหนดในการกระทำความผิด และการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) ถ้าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ที่ถูกต้อง ศาลอาจจะเห็นชอบกับกรมอัยการในการสิ้นสุดการดำเนินคดีชั่วคราวของรัฐ

(3) ถ้าการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลงในการพิจารณาโทษ หรือวิธีการปรับปรุงและป้องกันที่กำหนดไว้ก่อนหน้านี้แล้วกับผลกระทบกับการกระทำความผิดอื่น การดำเนินการอาจดำเนินต่อไป เว้นแต่จะมีข้อจำกัดในระหว่างนั้น ถ้าการลงโทษหรือวิธีการปรับปรุงและการป้องกันนั้นกำหนดโดยความสัมพันธ์กันระหว่างผลกระทบตามลำดับกฎหมาย

(4) ถ้าการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลงในการพิจารณาโทษ หรือวิธีการปรับปรุงและป้องกันที่คาดหมายสำหรับการกระทำความผิดอื่น การดำเนินการอาจดำเนินต่อไป เว้นแต่จะมีข้อจำกัดในระหว่างนั้น ภายในสามเดือนหลังจากการพิพากษากำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดอื่นหลังจากมีการบังคับตามกฎหมาย

(5) ถ้าศาลได้มีการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลง ศาลจะต้องสั่งให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้พวกเขากลับสู่สภาพเดิม³¹

มาตรา 154เอ ข้อจำกัดในการฟ้องคดีอาญา

(1) ถ้าแยกการกระทำผิดของแต่ละบุคคลออกจากกันได้ หรือมีการฝ่าฝืนที่แทนกันได้ สัมพันธ์กันตามกฎหมาย เป็นผลให้บางความผิดโดยเฉพาะเจาะจงไม่สำคัญ

1. โทษหรือขนาดของการแก้ไขปรับปรุง และการป้องกันเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ หรือ

³¹ German Criminal Procedure Section 154 [Insignificant Secondary Penalties].

2. โทษที่เพิ่มขึ้นหรือการแก้ไขปรับปรุง และการป้องกันสิ่งนั้นมีการกำหนดที่สัมพันธ์กับผลกระทบในสิ่งที่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องสำหรับความผิดอื่น ที่เขาคาดว่ากำหนดสำหรับความผิดอื่น

การฟ้องคดีอาญาอาจจะถูกจำกัดบางส่วนของกระบวนการทำความผิด หรือการละเมิดต่อกฎหมาย มาตรา 154 อนุมาตรา (1) ข้อ 2 นำมาใช้โดยอนุโลม การจำกัดนั้นพิจารณาถึงประวัติอาชญากรรมประกอบด้วย

(2) หลังจากร่างสำนวนคำฟ้องคดีอาญา ศาลเห็นด้วยกับกรมอัยการขอให้เริ่มระยะเวลาการจำกัดการดำเนินการ

(3) ระยะเวลาในการดำเนินการ ศาลจะแนะนำการดำเนินการอีกสำหรับความผิดหรือการฝ่าฝืนกฎหมายที่พิจารณาไม่ละเอียด คำร้องของกรมอัยการสำหรับการพิจารณาให้ความยินยอมถ้าส่วนหนึ่งของความผิดสิ่งที่เหมือนกันไม่ต้องพิจารณาแนะนำอีก มาตรา 265 อนุมาตรา 4 นำมาใช้โดยอนุโลม³²

กล่าวโดยสรุปกรณีที่พนักงานอัยการอัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ ซึ่งมีคดีจำนวนมากยุติลงโดยไม่มีการฟ้องต่อศาลอาชญากรรมคดีดังต่อไปนี้

- 1) เหตุผลที่เกี่ยวกับกฎหมายกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น คดีขาดอายุความแล้ว
- 2) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ เช่น การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 3) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือพยานหลักฐานอ่อน³³

3.2 ประเทศอังกฤษ

สำหรับในประเทศอังกฤษนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษด้วย

3.2.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปในประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่เริ่มสืบสวนจับกุม สอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานนำตัวผู้กระทำความผิดมาทำการไต่สวนและฟ้องคดียังศาลพิจารณาโดยลำดับ ทั้งนี้

³² German Criminal Procedure Section 154a [Limitation of Prosecution].

³³ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (วารสารอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา) (น. 95). เล่มเดิม.

ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีโทษเบาที่เรียกว่า Summary Offence ที่ต้องฟ้องพิจารณาโดย Magistrate Court หรือคดี Indictable Offence ที่ต้องดำเนินการพิจารณาโดยศาลพิจารณามีลูกขุนก็อยู่ในหน้าที่ของตำรวจจัดการแทบทั้งสิ้น เพราะในประเศอังกฤษไม่มีพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาเหมือนประเทศไทยเรา แต่ประเทศอังกฤษมี Director of public prosecution (D.P.P.) ซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานอัยการสูงสุดของเราเช่นเดียวกัน³⁴

ในประเทศอังกฤษมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติสำหรับการสั่งฟ้องและไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยอธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการฟ้องคดี

สำหรับคดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีความผิดทางอาญา ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคดีจะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจตัดสินของตำรวจ และอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไป ซึ่งศาลก็ได้มีการยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดอาจสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ โดยได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ในประเทศอังกฤษเป็นที่ยอมรับกันมาตลอดว่าตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งในทางบริหาร แต่ทว่าในการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญานั้น Attorney General และ Solicitor General มีฐานะเสมือนตุลาการ (Quasi Judicial Function) กล่าวคือมีความอิสระในทางคดีความเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่อาจมีใครมาสั่งการหรือแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจได้ในฐานะอิสระของ Attorney General และ Solicitor General นี้ เป็นฐานะที่รับรองไว้โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

จึงเป็นที่เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของอัยการคือหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ ว่าใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ

³⁴ จาก บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา (น. 208), โดย เมธา วาดีเจริญ, 2539, กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, ลิขสิทธิ์ 2539 โดย สำนักพิมพ์สูตรไพศาล.

ในประเทศอังกฤษได้มีการออกหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะ ตามประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 หลักเกณฑ์ดังกล่าว การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ มีหลักที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อนหากคดียุติกันมีพยานหลักฐานไม่พอพ้องก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

ประการที่สอง เมื่อคดีมีหลักฐานพอพ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของผู้กระทำผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง³⁵

พนักงานอัยการจะฟ้องหรือดำเนินคดีต่อไปนั้นก็ต่อเมื่อคดีนั้นผ่านหลักเกณฑ์ทั้งสองแล้ว คือคดีพยานหลักฐานพอพ้อง และการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องของพยานหลักฐานโดยเฉพาะสิ่ง และเมื่อได้พิจารณาถึงพยานหลักฐาน ต่าง ๆ แล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย โดยทั่วไปหากคดีมีความรุนแรงเสียหายมากเพียงใด การฟ้องคดีย่อมเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะโดยตรง

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษนั้นมีบัญญัติไว้ใน The code for crown prosecutors

ในส่วนแรกบัญญัติถึงหลักการทั่วไป โดยเริ่มจากการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเพราะมีผลกระทบต่อผู้ต้องหา พยาน และประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวัง³⁶ ซึ่งพนักงานอัยการของอังกฤษนั้นมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดนั้นจริงและผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับโทษตามกระบวนการยุติธรรม การนำเอากรณีของคดีอื่นมาใช้จะต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเพื่อช่วยอำนวยความยุติธรรมสูงสุดสำหรับผู้ต้องหา พยาน จำเลย และประชาชน และพนักงานอัยการจะต้องปรับใช้หลักกฎหมายที่ถูกต้อง

³⁵ จาก ผู้เสียหายในคดีอาญา, โดย คณิต ณ นคร, 2521 (มกราคม), วารสารอัยการ, 1, น. 48-51.

³⁶ The code for crown prosecutors, 2.1.

ตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและการพิสูจน์ที่ต้องด้วย³⁷ โดยที่หลักการทั่วไปนี้สามารถนำไปใช้ได้กับทุกกรณี³⁸

ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นธรรม มีความเป็นอิสระ ปราศจากมุมมองส่วนบุคคลใดในเรื่องชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ เพศ ความพิการ อายุ เชื้อ หรือพยานใด ๆ ทั้งเมื่อพนักงานอัยการได้รับการแทรกแซงพนักงานอัยการก็จะต้องทำหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมและเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชน³⁹ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความเสมอภาคภายใต้กฎหมายปัจจุบัน พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วย⁴⁰

พร้อมกันนั้นพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงหลักการของยุโรปในเรื่องอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับแต่ละขั้นตอนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 1998 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยอัยการสูงสุดกับระเบียบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และให้คำนึงถึงภาระผูกพันที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างประเทศ อีกทั้งพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำแนะนำของ CPS ที่ออกโดย DPP และประชาชนสามารถศึกษาข้อมูลได้จากเว็บไซต์ของ CPS จาก www.cps.gov.uk⁴¹

นอกจากนั้นใน The code for crown prosecutors ส่วนที่สามยังได้บัญญัติต่อไปถึงการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ของพนักงานอัยการ

ในเบื้องต้นนั้นในคดีที่มีความร้ายแรงและความซับซ้อนนั้นพนักงานอัยการเป็นผู้ตัดสินใจว่าบุคคลผู้ต้องรับผิดทางอาญาและการกระทำนั้นมีความผิดตามกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และผู้กระทำผิดได้ตัดสินใจลงมือกระทำความผิดนั้นตามประมวลกฎหมายนี้ ให้นำหลักการเดียวกันนี้ไปใช้กับตำรวจในการพิจารณาว่าจะเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้ต้องรับผิดทางอาญาด้วย⁴²

ตำรวจและพนักงานสอบสวนคนอื่น ๆ มีหน้าที่สอบสวนหาข้อมูลการกระทำความผิดทางอาญาที่ถูกกล่าวหาและตัดสินใจเลือกวิธีการสอบสวน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจที่จะเริ่มต้นคดีสู่กระบวนการยุติธรรมหรือยังคงสอบสวนต่อไป พนักงานอัยการมักให้คำแนะนำตำรวจและ

³⁷ The code for crown prosecutors, 2.2.

³⁸ The code for crown prosecutors, 2.3.

³⁹ The code for crown prosecutors, 2.4.

⁴⁰ The code for crown prosecutors, 2.5.

⁴¹ The code for crown prosecutors, 2.6.

⁴² The code for crown prosecutors, 3.1.

พนักงานสอบสวนคนอื่น ๆ รวบรวมพยานหลักฐานก่อนฟ้องคดี ในการตรวจสอบขนาดใหญ่ พนักงานอัยการอาจถูกขอให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการสอบสวน การฟ้องหรือไม่ฟ้อง การตรวจสอบนี้ภายในเวลาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁴³ และพนักงานอัยการควรระบุพยานหลักฐานแต่อาจมีการเริ่มต้นการทดสอบ (มาตรา 5) พนักงานอัยการจะหยุดการดำเนินการทันทีหากกรณีไม่เป็นไปตามขั้นตอนของพยานหลักฐานในกฎหมาย (มาตรา 4) และพยานหลักฐานนั้นไม่เพียงพอหรือที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าความสนใจของประชาชนไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี หรือการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (มาตรา 4) หลังจากนั้นพนักงานอัยการก็จะเริ่มต้นหรือดำเนินการในการดำเนินคดีเมื่อได้ผ่านขั้นตอนทั้งสองแห่งประมวลกฎหมาย (มาตรา 4) ข้อยกเว้น (มาตรา 5) อาจนำมาใช้ซึ่งจะเสนอต่อศาล⁴⁴

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งใช้ใน ค.ศ. 1986 กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษมีแนวทางปฏิบัติ คือ

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)
2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการมาธิการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี
3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528
4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษเน้นการควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญ โดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็นเอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

⁴³ The code for crown prosecutors, 3.4.

⁴⁴ The code for crown prosecutors, 3.4.

3.2.2 การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษ

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษนั้น ใน The code for crown prosecutors ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่สี่ The Full Code Test

โดยขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการรวบพยานหลักฐาน กล่าวคือพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ตามมาด้วย ขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่⁴⁵

กรณีส่วนใหญ่ในการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้น จะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้ออยู่ในสำนวนการสอบสวน แต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดเสียก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมีแนวโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้พนักงานอัยการอาจตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป⁴⁶ ซึ่งพนักงานอัยการเองควรใช้เวลาในการพิจารณาเมื่อได้ความว่าผู้กระทำความผิดทางอาญาที่ได้กระทำความผิดนั้นควรได้รับการพิจารณาคดีและการดำเนินการนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หากพนักงานอัยการไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ ก็ควรมีการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาตัดสินใจในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนนี้⁴⁷

ต่อไปอีกได้กล่าวถึงในส่วนของขั้นตอนในการพิจารณาเป็นลำดับแรกนั้นก็คือการพิจารณาหลักฐานประกอบคดี

การที่พนักงานอัยการจะตัดสินใจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพื่อพิสูจน์ความจริงและเพื่อให้ความเชื่อมั่นกับผู้ต้องสงสัยในแต่ละข้อหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงวิธีการและแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น หากกรณีที่ไม่ผ่านขั้นตอนว่าด้วยพยานหลักฐานพนักงานอัยการจะต้องไม่ดำเนินการต่อไปไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดที่มีวิธีการที่รุนแรงหรือมีความสำคัญก็ตาม⁴⁸

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีแล้ว ลำดับต่อไปพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า พยานหลักฐานนั้นสามารถนำมาใช้ในศาล

⁴⁵ The code for crown prosecutors, 4.1.

⁴⁶ The code for crown prosecutors, 4.2.

⁴⁷ The code for crown prosecutors, 4.3.

⁴⁸ The code for crown prosecutors, 4.4.

ได้หรือไม่ ส่วนนี้พนักงานอัยการควรพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นมีประเด็นคำถามมากกว่าพยานหลักฐานบางอย่างอย่างไร ในการพิจารณาเช่นนั้นพนักงานอัยการควรประเมินสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

ก) พยานหลักฐานนั้นน่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ถูกจัดเตรียมไว้และไม่เป็นที่ยอมรับของศาล และ

ข) ความสำคัญของพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีความสัมพันธ์กัน

เป็นพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือได้

พนักงานอัยการควรพิจารณาว่ามีเหตุผลใด ๆ ที่จะเป็นที่สงสัยกับความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน รวมถึงความถูกต้องและสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน

พยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ

พนักงานอัยการควรพิจารณาว่ามีเหตุผลใดหรือไม่ที่จะสงสัยความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น⁴⁹

ขั้นตอนต่อไปคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรือพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อผ่านการพิจารณาถึงเรื่องของพยานหลักฐานแล้ว ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงการที่จะดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่⁵⁰ เพราะไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ข้อใดที่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้โดยอัตโนมัติโดยไม่มีพยานหลักฐาน เว้นแต่พนักงานอัยการมีความเห็นชอบเพราะเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในบางกรณีพนักงานอัยการพิจารณาถึงความพอใจของประโยชน์สาธารณชนความเหมาะสมและถูกต้องโดยพิจารณาผู้กระทำความผิดว่ามีโอกาสที่จะไม่ฟ้องคดีอาญาหรือกำจัดคดีออกจากศาลแทนที่จะฟ้องคดี⁵¹

เมื่อพิจารณาความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการควรพิจารณาแต่ละคำถามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 4.12 a) ถึง g) เพื่อที่จะระบุและพิจารณาปัจจัยความสนใจจากประชาชนที่เกี่ยวข้องและการต่อต้านการฟ้องคดีอาญา ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกับความสนใจของประชาชนใด ๆ ที่กำหนดไว้ในคำแนะนำที่เกี่ยวข้องหรือนโยบายที่ออกโดย DPP จะเป็นส่วนช่วยพนักงานอัยการในการประเมินภาพรวมในความสนใจของประชาชน⁵²

⁴⁹ The code for crown prosecutors, 4.6.

⁵⁰ The code for crown prosecutors, 4.7.

⁵¹ The code for crown prosecutors, 4.8.

⁵² The code for crown prosecutors, 4.9.

ประเด็นต่อไปที่จะนำมาพิจารณาประกอบความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการ
ควรพิจารณาแต่ละคำถามดังต่อไปนี้⁵³

a) ความผิดที่กระทำความผิดนั้นมีวิธีการที่รุนแรงเพียงใด

เมื่อพิจารณาระดับความรุนแรงของความผิดที่กระทำ พนักงานควรพิจารณาถึง
กฎหมายที่บังคับกับผู้ต้องสงสัย และความเป็นอันตรายต่อเหยื่อด้วยการพิจารณาใน b) และ c)
ต่อไป⁵⁴

b) อะไรคือระดับความสงสัยในตัวผู้กระทำความผิด

ระดับความสงสัยของผู้กระทำผิด การฟ้องคดีอาญานั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ

ผู้กระทำความผิดนั้นน่าเชื่อว่าเป็นผู้ที่ตัดสินใจกระทำความผิด โดยระดับความสงสัย
นั้นเกี่ยวข้องกับขอบเขตของการกระทำความผิด ได้มีการไตร่ตรองไว้ล่วงหน้าและหรือได้มีการ
วางแผน ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับการพิสูจน์ว่ากระทำความผิดมาก่อนและหรือมีการกำจัดคดีออกจาก
ศาลและกระทำความผิดในระหว่างประกันตัว หรือในระหว่างที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วไม่ว่า
การกระทำความผิดนั้นจะมีความน่าเชื่อถือ หรือกระทำต่อเนื่องกันหลายครั้งหรือกระทำความผิด
เพิ่มขึ้นและผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ หรือเจริญเติบโตเต็มที่แล้ว (ดูข้อ d) อยู่ภายใต้ผู้ต้องสงสัย
อายุไม่เกิน 18 ปี)

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในมุมมองของผู้กระทำความผิดถึงข้อสงสัยทั้งหมด หรือเวลา
ในการกระทำความผิด ความเจ็บปวดภายในจิตใจและร่างกายเป็นสำคัญ ในบางโอกาสแสดงว่ามี
ความน่าเชื่อถือน้อยสำหรับความต้องการฟ้องคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการก็จะต้อง
พิจารณาว่าการกระทำมีความรุนแรงเพียงใด มีแนวโน้มที่จะกระทำซ้ำและความจำเป็นในการ
ป้องกันสาธารณชนหรือผู้ที่ให้การดูแลแก่บุคคลใด ๆ ⁵⁵

c) อะไรคือพฤติการณ์ของความร้ายแรงและอันตรายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อ

พฤติการณ์ของเหยื่อมีความเกี่ยวข้องอย่างมาก เมื่อมีช่องโหว่ของเหยื่อมากก็มีโอกาส
มากขึ้น ซึ่งรวมถึงความไว้วางใจหรือผู้มีอำนาจระหว่างผู้ต้องสงสัยและเหยื่อด้วย

การฟ้องคดีมีแนวโน้มมากขึ้นถ้าความผิดนั้นได้กระทำต่อเหยื่อในช่วงเวลาที่ให้บริการ
ประชาชน

พนักงานอัยการยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นแรงบัลดาล
ใจจากรูปแบบของการเลือกปฏิบัติต่อเหยื่อ ชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ เพศ ความพิการ อายุ ศาสนา

⁵³ The code for crown prosecutors, 4.12.

⁵⁴ a) How serious is the offence committed?.

⁵⁵ b) What is the level of culpability of the suspect?.

หรือความเชื่อ รสนิยมทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ หรือผู้ต้องสงสัยแสดงให้เห็นถึงความเกลียดชังที่มีต่อเชื้อผู้เคราะห์ร้าย แรงจูงใจในการกระทำความผิดดังกล่าวหรือเป็นคู่อริ เหล่านี้มีโอกาสมากขึ้นที่จะต้องถูกดำเนินคดี

ในการตัดสินใจว่าจะต้องถูกดำเนินคดีในความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการควรคำนึงถึงมุมมองที่แสดงโดยเชื้อเกี่ยวกับผลกระทบที่กระทำผิดกฎหมาย ในกรณีที่เหมาะสมนี้ยังอาจรวมถึงมุมมองของคนในครอบครัวของเหยื่อด้วย

นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังต้องพิจารณาว่าการฟ้องคดีน่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของเหยื่อทางร่างกายหรือจิตใจหรือไม่เสมอ คำนี้ถึงความร้ายแรงของการกระทำผิดกฎหมาย หากมีหลักฐานการดำเนินคดีที่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ป่วยก็อาจทำให้การดำเนินการฟ้องคดีมีโอกาสน้อยเมื่อคำนึงถึงมุมมองของเหยื่อ

อย่างไรก็ตาม CPS ไม่ใช่พระราชบัญญัติสำหรับเหยื่อหรือครอบครัวของเขาทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติทนายความสำหรับลูกความ และพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ⁵⁶

d) เป็นผู้ต้องสงสัยที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในช่วงเวลาของการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่แตกต่างจากผู้ใหญ่ จะต้องพิจารณาอายุของผู้ต้องสงสัยว่าเป็นเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ดีที่สุดและสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนประกอบเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีน่าจะมีผลกระทบต่อแนวโน้มในอนาคตของเขามาประกอบการพิจารณาเป็นสัดส่วนกับการกระทำความผิด พนักงานอัยการจะต้องมีความคำนึงถึงจุดมุ่งหมายหลักของกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นไปเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมายโดยเด็กและเยาวชน พนักงานอัยการต้องผูกพันภายใต้กฎหมายของสหประชาชาติปี 1989

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

เป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้ต้องสงสัยที่มีอายุน้อยกว่าย่อมมีโอกาสน้อยกว่าที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นซึ่งแม้ว่าผู้ต้องสงสัยจะมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ถ้าการฟ้องคดีอาญานั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน จะต้องประกอบด้วยการกระทำผิดกฎหมายร้ายแรงเพียงใด ผู้ต้องสงสัยมีประวัติหรือมีวิธีการใช้ทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา

⁵⁶ c) What are the circumstances of and the harm caused to the victim?.

หรือไม่ หรือการจำหน่ายคดีออกจากศาลซึ่งอาจจะแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดไม่สามารถใช้ได้⁵⁷

e) ผลกระทบต่อชุมชนคืออะไร

ผลกระทบขนาดใหญ่ที่กระทบต่อชุมชน การฟ้องคดีอาญานักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงสังคมหรือชุมชนประกอบด้วยและการฟ้องคดีนั้นต้องไม่ถูกยับยั้งโดยสังคม⁵⁸

f) การฟ้องคดีอาญาได้สัดส่วนกับการลงโทษ

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าถ้าจะมีการฟ้องคดีอาญาหรือไม่ จะได้สัดส่วนและมีความน่าเชื่อถือในผลนั้นหรือไม่ และจะต้องติดตามว่าบางทีอาจจะกรณีอื่นที่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องมาประกอบภายใต้การพิจารณา:

ค่าใช้จ่ายใน CPS และระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กว้างขึ้น โดยเฉพาะอาจจะถือได้ว่ามากเกินไปเมื่อชั่งน้ำหนักกับแนวโน้มของโทษ (พนักงานไม่ควรไม่ควรพิจารณาความสนใจของประชาชนประกอบปัจจัยนี้เพียงอย่างเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ เมื่อใดที่มีปัจจัยมุมมองพิสูจน์ในข้อสงสัยอื่นในข้อ 4.12. a) ถึง g) แต่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเมื่อมีการประเมินภาพรวมของประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีอาญาควรจะดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในคดีผู้ต้องสงสัยหลายคนในคดีที่ถูกฟ้องอาจจะฟ้องผู้ต้องสงสัยที่เป็นหลักเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีอาญาที่ยาวนานและซับซ้อนเกินความจำเป็น⁵⁹

g) แหล่งที่มาของข้อมูลที่เป็นต้องป้องกัน

ในกรณีการรอดพ้นจากภาระความรับผิดชอบ ประโยชน์สาธารณะไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ควรจะต้องดำเนินการเมื่อมีการดำเนินคดีที่มีรายละเอียดอาจจะทำให้ประชาชนเป็นอันตรายต่อแหล่งที่มาของข้อมูล ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญที่กรณีดังกล่าวจะถูกเก็บไว้ภายใต้การตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง⁶⁰

นอกจากนั้น The code for crown prosecutors ยังได้กล่าวถึงการกำจัดคดีออกจากศาลเอาไว้ด้วย

⁵⁷ d) Was the suspect under the age of 18 at the time of the offence?.

⁵⁸ e) What is the impact on the community?.

⁵⁹ f) Is prosecution a proportionate response?.

⁶⁰ g) Do sources of information require protecting?.

การกำจัดคือออกจากศาลอาจใช้บทบาทของการดำเนินคดีในศาล ถ้าเป็นการตอบสนองที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำผิดและหรือความรุนแรงและผลกระทบจากการทำความผิด⁶¹

พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำเมื่อถามเกี่ยวกับการแนะนำหรือมอบอำนาจด้วยความระมัดระวังตามเงื่อนไขการดำเนินการทางกฎหมายที่เหมาะสม การลงโทษหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งหรือการกำจัดอื่น พนักงานอัยการจะต้องแน่ใจว่ามีพยานหลักฐานที่เหมาะสมและเป็นบรรทัดฐานเฉพาะการกำจัดคือออกจากศาลด้วย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจนต้องยอมรับถึงความรู้สึกผิดและความสนใจของประชาชน หวังว่าจะเป็นการจัดการที่ถูกต้องสำหรับการกำจัด⁶²

และสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบนั้นคือ วิธีการพิจารณาคดีในศาลด้วย

วิธีการพิจารณาคดีในศาลนั้น พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงแนวทางอันเป็นที่ยอมรับของการพิพากษาและการจัดสรรเมื่อจัดทำและเสนอคำฟ้องต่อศาลเกี่ยวกับการที่จำเลยควรจะพยายาม⁶³

ความรวดเร็วต้องไม่เป็นเหตุผลเดียวที่ขอให้คดีที่จะอยู่ในศาลแต่พนักงานอัยการควรพิจารณาถึงผลกระทบ ความเป็นไปได้ ความน่าเชื่อถือบ้างรวมถึงพิจารณาถึงความล่าช้า ถ้าคดีที่ส่งไปยังศาลและมีผลกระทบที่จะเป็นไปได้อันเกิดกับเหยื่อหรือพยานในกรณีที่มีความล่าช้า⁶⁴

กรณีของเด็กและเยาวชนจะต้องมีสถานที่สำหรับการพิจารณาคดีในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีในศาลเยาวชนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชนเพราะเป็นศาลที่มีอำนาจและมีความเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน การพิจารณาคดีของเยาวชนในบัลลังก์ศาลควรจะใช้ในกรณีที่มีความรุนแรงมากที่สุดหรือที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ของความยุติธรรมกรณีที่เยาวชนมีส่วนร่วมกระทำความผิดกับผู้ใหญ่⁶⁵

และในท้ายที่สุดพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงการตัดสินใจในการฟ้องคดีอาญาด้วย ประชาชนควรเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่ดำเนินการโดย CPS โดยปกติถ้า CPS แจ้งผู้ต้องสงสัยหรือจำเลยที่ไม่มีการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาหรือการฟ้องร้องคดีอาญาได้ยุติลงคดีนั้นจะไม่มี การฟ้องร้องฟ้องกันอีกแต่บางครั้งมีเหตุผลว่าทำไม CPS จะกลับการตัดสินใจไม่ดำเนินคดีนั้นหรือ

⁶¹ The code for crown prosecutors, 7.1.

⁶² The code for crown prosecutors, 7.2.

⁶³ The code for crown prosecutors, 8.1.

⁶⁴ The code for crown prosecutors, 8.2.

⁶⁵ The code for crown prosecutors, 8.3.

การจัดการ โดยวิธีการกำจัดคือออกจากศาลหรือเมื่อเริ่มต้นฟ้องร้องดำเนินคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความรุนแรง⁶⁶

ซึ่งเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนั้นรวมถึง

a) กรณีมุมมองใหม่ที่จะพิจารณาแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเดิมการกระทำนั้นเป็นความผิด และเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรจะมีการฟ้องร้องถึงแม้ว่าจะมีการตัดสินใจไม่ฟ้องก่อนหน้านี้แล้ว⁶⁷

b) กรณีรื้อการฟ้องเพื่อหาพยานหลักฐานให้เพียงพอมากขึ้น ซึ่งมีโอกาสที่จะพบพยานหลักฐานที่อาจจะมิได้อยู่ในไม่ช้าอย่างเป็นธรรมชาติ ซึ่งสามารถเก็บรวบรวมและจัดเตรียมไว้ได้ในกรณีนี้พนักงานอัยการอาจจะแจ้งแก่จำเลยว่าคดีอาจเริ่มต้นใหม่ได้อีก⁶⁸

c) กรณีที่รื้อการฟ้องเพราะขาดพยานหลักฐาน แต่พยานหลักฐานนั้นอาจถูกค้นพบได้ในภายหลัง และ⁶⁹

d) กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตในกรณีที่มีการตรวจสอบต่อไปผลของการพิจารณาคดีสรุปได้ว่าโจทก์ควรจะดำเนินคดี แม้จะมีการตัดสินใจใด ๆ ก่อนหน้าที่จะไม่ดำเนินคดี⁷⁰

3.3 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย

3.3.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

ก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นพนักงานอัยการของฝรั่งเศสเสียก่อนเป็นเบื้องต้น สำหรับนักกฎหมายเราคงอาจจะเคยได้นักกฎหมายบางท่านพูดว่าผู้พิพากษาและพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นสามารถโอนไปทำงานข้ามสายโดยสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้พิพากษามาเป็นอัยการหรือจากอัยการไปเป็นผู้พิพากษาเหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยทั่วไป แตกต่างกับผู้พิพากษาและพนักงานอัยการในเมืองไทยจะสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งในทำนองนั้นมิได้ เว้นแต่

⁶⁶ The code for crown prosecutors, 10.1.

⁶⁷ The code for crown prosecutors, 10.2 a).

⁶⁸ The code for crown prosecutors, 10.2. b).

⁶⁹ The code for crown prosecutors, 10.2. c).

⁷⁰ The code for crown prosecutors, 10.2. d).

กรณีผู้เคยสอบเป็นพนักงานอัยการรับราชการได้สักพักหนึ่ง แล้วต่อมาสอบเป็นผู้พิพากษาได้ก็โอนไปรับราชการเป็นผู้พิพากษา แล้วอาจโอนขอกลับมารับราชการเป็นพนักงานอัยการ กรณีดังกล่าวมิใช่การสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งการทำงานอย่างเช่นผู้พิพากษาและพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส

เหตุหนึ่งที่พนักงานอัยการและผู้พิพากษาฝรั่งเศสสามารถสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งได้เช่นนี้ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญีกาลฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้น ในฝรั่งเศสจึงมักจะเรียกพนักงานอัยการอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการยืน” (Magistrature debout) เนื่องจากเวลาที่ถามพยานพนักงานอัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถาม มิฉะนั้นถามเหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งมีชื่อที่ใช้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” (Magistrature du siège)⁷¹

นอกจากนี้ผู้ที่จะมีคุณสมบัติสมัครสอบเป็นพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นใช้หลักเกณฑ์เดียวกับผู้สมัครสอบเป็นผู้พิพากษา เพราะเป็นการสมัครสอบเพื่อผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าไปเป็นตุลาการเหมือนกัน แม้การสมัครสอบเข้าเป็นตุลาการจะมีหลายช่องทางซึ่งอาศัยคุณสมบัติที่แตกต่างกัน แต่การสอบสนามทั่วไปที่อาศัยคุณสมบัติด้านการศึกษากฎหมายเป็นเกณฑ์นั้น ผู้สมัครสอบเข้าเป็นตุลาการต้องเป็นคนสัญชาติฝรั่งเศสซึ่งได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย (Une maîtrise en droit) และมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐกิจหรือสังคมสำหรับการปฏิบัติงานทางด้านยุติธรรมมาสี่ปี

เมื่อผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าไปเป็นตุลาการแล้ว ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจะอยู่ในฐานะผู้เข้ารับการฝึกอบรม (Les auditeurs de justice – ซึ่งผู้เขียนได้แปลเป็นคำว่า “ตุลาการผู้ช่วย” เพื่อให้ใกล้เคียงกับคำที่ใช้เรียกในภาษาไทย) ที่โรงเรียนตุลาการแห่งชาติ (L'Ecole nationale de la magistrature - ENM) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองบอร์กโดซ์ (Bordeaux) จะต้องใช้เวลาสำหรับการฝึกอบรมประมาณสองปีครึ่ง โดยแบ่งการฝึกอบรมออกเป็นสองช่วงคือ

(ก) การฝึกอบรมช่วงแรกจะเป็นการฝึกอบรมทั่วไปใช้เวลาประมาณสองปี ซึ่งจะแยกออกเป็นสองภาค คือ ภาคแรกเป็นเรื่องการทัศนศึกษาและดูงานในต่างประเทศ การฝึกอบรมความรู้ในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนที่อยู่นอกองค์กรตุลาการ แล้วจึงมาฝึกอบรมด้านความรู้วิชาการทางกฎหมาย ส่วนภาคที่สองเป็นเรื่องของการฝึกปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ตุลาการผู้ช่วยจะออกไปปฏิบัติงานหลังจากที่ได้รับการฝึกอบรมเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งสองภาคนี้จะใช้เวลาภาคละประมาณหนึ่งปี

⁷¹ จาก *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (น. 185), โดย อุทัย อาทิวา, 2557, กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดยสำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.

เสร็จแล้วจะมีการทดสอบความรู้เพื่อจัดอันดับการเลือกตำแหน่งที่ตุลาการผู้ช่วยจะออกไปปฏิบัติหน้าที่หลังจากที่ฝึกอบรมเสร็จ

(ข) การฝึกอบรมช่วงที่สองเป็นการฝึกอบรมพิเศษอีกประมาณหกเดือน โดยจะเป็นการฝึกอบรมในตำแหน่งที่ตุลาการผู้ช่วยได้เลือกไว้สำหรับการที่จะออกไปปฏิบัติงานในตำแหน่งแรก เมื่อเสร็จการฝึกอบรมแล้วก็มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวต่อไป

ในระหว่างการฝึกอบรมนั้น ตุลาการผู้ช่วยจะมีสถานะของข้าราชการที่อยู่ระหว่างฝึกงานขององค์กรตุลาการและมีสถานะทั่วไปของข้าราชการ ตุลาการผู้ช่วยอาจเข้าร่วมการปฏิบัติงานทางการศาลได้โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตุลาการ เช่น การไปช่วยปฏิบัติงานของผู้พิพากษาได้สวน (Le juge d'instruction) หรืองานของอัยการในการดำเนินคดีอาญา หรือแม้แต่ช่วยในการวินิจฉัยคดีของศาลอุทธรณ์ (Les cours d' assises)

เมื่อสอบผ่านการฝึกอบรมทั้งหมดแล้ว ก็จะมีการพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ผู้รับการฝึกอบรมได้รับการคัดเลือก ตุลาการผู้ช่วยสามารถเลือกตำแหน่งที่ตนประสงค์จะไปปฏิบัติงานได้ทั้งตำแหน่งของผู้พิพากษาและอัยการ โอกาสในการเลือกตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับลำดับคะแนนและการเลือกตำแหน่งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil supérieur de la magistrature)⁷²

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นนั้นจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีสถานะเป็นตุลาการด้วย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Les procureurs de la République) และผู้ช่วยอัยการแห่งสาธารณรัฐ รวมทั้งอธิบดีอัยการ (Les procureurs généraux) และผู้ช่วยอธิบดีอัยการ อัยการประจำศาลสูง (Les avocats généraux) ผู้พิพากษา (Les juges) และตุลาการผู้ช่วย (Les auditeurs de justice) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตุลาการ ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการ

พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากรัฐธรรมนูญที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ) อย่างไรก็ตาม แม้พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการทำนองเดียวกับผู้พิพากษา แต่อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการต่างกัน ดังได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil Constitutionnel) เลขที่ 95-360 DC เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ในกรณีที่เคยมีการเสนอร่างกฎหมายซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งทางอาญาให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำสั่ง (Injonction pénale) โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจาก

⁷² แหล่งเดิม.

ศาลยุติธรรมว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสโดยศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยว่า

“เมื่อบทบัญญัติของมาตรา 9 แห่งปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองฝรั่งเศสซึ่งได้รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนว่าจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิด และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติว่าผู้มีอำนาจตุลาการคือผู้เป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคล ว่าหลักการเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาวางหลักพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ว่าเรื่องทางอาญาความมีอยู่ของวิธีพิจารณาที่เที่ยงธรรมและยุติธรรมเป็นหลักประกันความเสมอภาคในสิทธิของกลุ่มความว่า สำหรับความผิดอุกฉกรรจ์โทษและความผิดฆาตกรรมโทษ การแบ่งแยกระหว่างผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีและผู้มีอำนาจในการตัดสินคดีมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการบางประการที่นำไปสู่การใช้คำสั่งทางอาญา (L'injonction pénale) มีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งหากมาตรการเหล่านั้นถูกนำมาใช้โดยศาลจะเป็นการลงโทษทางอาญา ดังนั้น การสั่งและการใช้มาตรการดังกล่าวแม้จะได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้อยู่ในฐานะที่จะถูกฟ้องคดีอาญาก็ไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาของผู้มีอำนาจฟ้องคดีแต่เพียงลำพัง จำเป็นต้องอาศัยคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิพากษาคดีตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเห็นว่า คำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นโทษ ดังนั้นผู้มีอำนาจฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ ผู้ที่มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้คือศาลแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แสดงว่าแม้พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะของตุลาการก็ไม่มีผลต่อความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการกับผู้พิพากษา⁷³

ลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงโครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีพนักงานอัยการร่วมด้วยในการพิจารณาคดีของศาลนั้นศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปการพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการจะมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

⁷³ แหล่งเดิม.

1. อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général auprès de la cour de cassation)⁷⁴

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่รับพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้นแม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของทางฝ่ายอัยการ แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาที่ไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงอยู่ในกรอบการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย

อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มียศมาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการตั้งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของไทย ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศสคือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel) และอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

2. อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel)

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้นจึงมีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีพนักงานอัยการประจำศาลอุทธรณ์และพนักงานอัยการผู้ช่วยประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 282 คน⁷⁵

อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาลโดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการในสังกัดของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย⁷⁶

⁷⁴ ระบบอัยการฝรั่งเศสจัดให้มีพนักงานอัยการตามชั้นของศาลครบทั้งสามศาล คือ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น แต่ละศาลจะมีสำนักอัยการประจำอยู่ ชื่อของสำนักงานอัยการที่อยู่กับศาลใดในภาษาฝรั่งเศสก็จะมีความหมายว่า “auprès” ซึ่งมีความหมายว่า “ประจำ” อยู่ศาลนั้นด้วย.

⁷⁵ เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส” (Le ministère public dans la procédure pénale française) ซึ่งแจกแก่อัยการผู้เข้าร่วมประชุมประจำปีครั้งที่ 11 ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันอาทิตย์ที่ 27 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 31 สิงหาคม 2549 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส.

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 35 และมาตรา 36.

นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้าน คำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แล้ว อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ ได้แก่

1. ดูแลให้มีการปฏิบัติงานของศาลดำเนินไปด้วยดี
2. มีบทบาทสำคัญในด้านงบประมาณ เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งด้านค่าใช้จ่ายของศาล ในลำดับที่สองรองจากประธานศาลอุทธรณ์

นอกจากนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของศาล ได้แก่ จำศาล เจ้าพนักงาน โนตารีพับลิก (Notary public/Notaire) เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด⁷⁷

3. อัยการแห่งสาธารณรัฐ

ในปัจจุบันมีอัยการแห่งสาธารณรัฐจำนวน 181 คน และมีอัยการผู้ช่วยประจำศาลชั้นต้นอีก 1,218 คน⁷⁸

อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นประจำศาลอุทธรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลตำรวจ และศาลที่เกี่ยวข้อง

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือการฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่ต่ออธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนาจการสอบสวนคดีซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุที่สมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

⁷⁷ รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 190-191). เล่มเดิม.

⁷⁸ เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.”

บทบาทของอัยการแห่งมลรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพ สังคม และการอาชีพ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยการปรากฏตัวของผู้ต้องหาซึ่งยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งได้บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 นั้น อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุกแก่ผู้ต้องหาดังกล่าว ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา เป็นกรณีที่มีการนำเอามาตรการต่อลงคำรับสารภาพในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับคดีอาญา⁷⁹

เมื่อได้ทราบถึงโครงสร้างการทำงานของอัยการฝรั่งเศสแล้ว ต่อไปจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาคือ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นไปโดยหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วอัยการจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยพนักงานอัยการเป็นผู้เป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งสามารถแยกอธิบายอำนาจและรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจควบคุมการสอบสวน

การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมอันประกอบด้วยพนักงานอัยการและผู้พิพากษาได้ส่วน โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

⁷⁹ รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 191-192). เล่มเดิม.

ในอดีตเมื่อครั้งยังใช้ประมวลกฎหมายวิธีไต่สวนคดีอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1808 (Le Code d'instruction criminelle - C.I.C.) ก่อนที่จะมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (มาตรา 9 C.I.C.) จึงถือว่าอัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนเป็นผู้บังคับบัญชาของตำรวจฝ่ายคดี กล่าวคือมีอำนาจไม่แต่เฉพาะการดำเนินคดีอย่างตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติตามอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กฎหมายในอดีตจึงกำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมทางวินัยของศาลไต่สวน (มาตรา 280 C.I.C.) ส่วนผู้พิพากษาไต่สวนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีอัยการ⁸⁰ (มาตรา 9 C.I.C.) ดังนั้นความสัมพันธ์ของตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ในลักษณะของสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของหน่วยงานก็ตาม

ต่อมา เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการและตำรวจฝ่ายคดียังคงมีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 12(1))

2) ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอธิบดีอัยการและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (Chambre de l'instruction)⁸¹ สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 224 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)

2. อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ

อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับสภาพปัญหาของ “คดีล้นศาล คนล้นคุก” เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งมอบไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า 4,000,000 เรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติ คำร้อง

⁸⁰ แต่สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนต้องดำเนินคดีตามความประสงค์ของอธิบดีอัยการ หลักดังกล่าวจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางตุลาการระหว่างผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ และทำให้ผู้พิพากษาไต่สวนขาดความเป็นอิสระ.

⁸¹ เดิมใช้ชื่อว่า “Chambre d'accusation.”

ทุกซ์ได้ขึ้นสูงถึง 5,000,000 เรือง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกซ์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณ 5,000,000 เรืองต่อปี ดังนั้น หากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้ว ก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

สำหรับในเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น ดังที่ได้กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการใช้ดุลพินิจมาแล้วว่ามีความกว้างขวางมากและหลากหลาย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบบังคับบัญชาการใช้อำนาจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อให้สามารถสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸²

นอกจากนั้น การที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งสามารถทำการสอบสวนคดีได้ด้วยตนเองกับมีอำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางนั้น ย่อมทำให้ผู้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวกันว่า พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการสั่งคดีตามอำเภอใจได้ ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ

ในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มาตรา 5 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยสถานะของตุลาการบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในการพิจารณาตัดสินคดี พนักงานอัยการมีอิสระในการว่าความ

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนืออัยการผู้ช่วยของตน และอัยการแห่งสาธารณรัฐเองก็ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งและการอำนวยการของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เขตนั้น ๆ สมาชิกขององค์กรอัยการทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

⁸² รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 192 - 203). เล่มเดิม.

ด้วยเหตุที่อัยการและอัยการผู้ช่วยทั้งหลายตกอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นขององค์กรอัยการ ดังนั้นอัยการจึงไม่ได้รับหลักประกันที่จะไม่ให้มีการโยกย้ายนอกวาระเหมือนเช่นหลักประกันที่ผู้พิพากษาได้รับ (La garantie d'inamovibilité)

หลักการที่ว่าอัยการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้วางหลักไว้โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถึงขนาดที่สามารถสั่งให้ดำเนินคดีหรือให้จัดการฟ้องคดีอาญาได้ด้วย ตามบทบัญญัติของมาตรา 36 เดิมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการแจ้งให้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ทราบว่าการกระทำผิดเกิดขึ้น และสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อธิบดีอัยการดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญา หรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควร

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004 - 204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 มาตรา 65 ยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 เดิม เนื่องจากมีข้อวิจารณ์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ ในบทบัญญัติมาตรา 36 ที่แก้ไขใหม่จึงได้บัญญัติให้อำนาจแต่เฉพาะอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญาหรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่กระทบถึงความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการแต่ประการใด เนื่องจากความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นในการที่จะนាំนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลและดำเนินการสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันทั่วอาณาดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในทางวิชาการมีการสัมมนาและอภิปรายในประเทศฝรั่งเศสอยู่เสมอว่า พนักงานอัยการฝรั่งเศสควรมีอิสระในการทำงานจากการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีฝ่ายที่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจของตนเข้ามาแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้คุณให้โทษหรือช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ดังนั้นจึงไม่ควรให้พนักงานอัยการตกอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งจากอีกฝ่ายหนึ่งว่า ที่จำเป็นที่ต้องให้พนักงานอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายทางอาญาด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมซึ่งจะต้องทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนภายในรัฐ และจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้น หากไม่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการแล้ว รัฐมนตรีก็จะไม่มีกลไกที่จะปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลสมนโยบายทางอาญาที่วางไว้ และจะขัดกับหลักการทั่วไปในระบบประชาธิปไตยซึ่งรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสามารถถูกตรวจสอบการทำงาน โดยถูกยื่นกระทู้ถามหรืออภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภาได้

ความเห็นของฝ่ายหลังนี้มีน้ำหนักมากเพราะผู้ให้ความเห็นหลายท่านนอกจากจะเป็นศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในมหาวิทยาลัยแล้วยังเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกด้วย⁸³

3.3.2 การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

จากการศึกษาพบว่าโดยหลักการเบื้องต้นในการพิจารณาว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือไม่ พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินคดี

ในแง่ของเนื้อหาของการกระทำพนักงานอัยการต้องพิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบของความผิดที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยได้หรือไม่ หากการกระทำครบองค์ประกอบความผิดทางกฎหมาย ต้องพิจารณาต่อไปถึงเงื่อนไขในการที่ศาลจะรับฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล เหตุแห่งการระงับสืบไปซึ่งสิทธิในการดำเนินคดีอาญา (อายุความ ความตายของผู้กระทำผิด ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง เป็นต้น)

หากการกระทำเข้าองค์ประกอบข้อนี้แล้ว พนักงานอัยการก็จะพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินคดีดังกล่าวต่อไปหรือไม่

2. ความเหมาะสมในการดำเนินคดี

ในการพิจารณาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสที่พิจารณาว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ มีข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้อง ดังต่อไปนี้

1) ความจำเป็นอันเนื่องมาจากการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่

2) มีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่เหมาะสมในการดำเนินคดี ความเสียหายแก่สังคมน้อยมาก ความสำคัญของเรื่องที่กระทำความผิด การกระทำความผิดโดยผู้กระทำมีเจตนาดี

⁸³ แหล่งเดิม. (น. 203 - 205).

โดยมีข้อสังเกต การสั่งไม่ฟ้องเป็นเพียงวิธีการชั่วคราว และไม่เป็นผลให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระดับ พนักงานอัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น จากการศึกษาพบว่าจะอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ซึ่งตัวอย่างของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเรียงตามลำดับตั้งแต่การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพชั้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหา ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale)

การไกล่เกลี่ยทางอาญาในกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ถือเป็นทางเลือกที่สามของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาเล็กน้อยโดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีเพื่อลงโทษจำคุกสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

มาตรา 41 วรรคเจ็ด ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “ก่อนฟ้องคดีอัยการแห่งสาธารณรัฐ อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และอัยการแห่งสาธารณรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดต้องกลับคืนเข้าสู่สังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการไถ่เกลี่ยทางอาญามีหลักเกณฑ์ซึ่งสอดคล้องกับการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice - RJ) กล่าวคือ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณี จะได้รับการไถ่เกลี่ยทางอาญา โดยผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม และผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำของตนและต้องปรับปรุงแก้ไขตนเองเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมอีกครั้งหนึ่ง

2. ความตกลงทางอาญา (La composition pénale)

เป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายอเมริกัน นักกฎหมายฝรั่งเศสประสงค์จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษไม่ร้ายแรงมากนัก ในครั้งแรกที่ได้มีการเริ่มนำเอามาตรการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้นั้น ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ. 1994 โดยใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวว่า “คำสั่งทางอาญา” (La composition pénale หรือ Penal injunction)

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้อำนาจแก่นักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีหากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับการสั่งยุติคดี ถ้าหากผู้ต้องหาขอรับข้อเสนอดังกล่าวและปฏิบัติตามครบถ้วนพนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดีได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil constitutionnel) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่าการให้อำนาจพนักงานอัยการมีคำสั่งทางอาญาโดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมนั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

นักกฎหมายฝรั่งเศสเห็นพ้องต้องกันว่า แท้ที่จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้คัดค้านการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสแต่ประการใด เพียงแต่ว่าวิธีการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการเสียก่อน ความตกลงที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอมจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวใหม่เป็น “ความตกลงทางอาญา” (La composition pénale) โดยกำหนดให้มีการเสนอสำนวนที่พนักงานอัยการทำความตกลงกับผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยจึงจะถือว่าคดียุติ การเสนอร่างกฎหมายใหม่นี้ได้อุดช่องว่างของร่างกฎหมายเดิมที่ตกไปเมื่อปี ค.ศ. 2004 ฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่

23 มิถุนายน พ.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3

มาตรการความตกลงทางอาญา (La composition pénale) ของฝรั่งเศสมีส่วนคล้ายคลึงกับการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ของสหรัฐอเมริกาในแง่การตัดกระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลออกไป แต่ขอบเขตของการบังคับใช้มาตรการความตกลงทางอาญานั้นไม่ได้กว้างขวางเหมือนกับการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบอเมริกันซึ่งใช้กับคดีเกือบทุกประเภท แต่ตอนที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศฝรั่งเศสครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1999 นั้นกฎหมายได้จำกัดขอบเขตโดยใช้วิธีการระบุฐานความผิดว่าความผิดประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบเขตของการใช้มาตรการตกลงทางอาญา ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2004 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการใช้มาตรการดังกล่าวโดยยกเลิกระบบฐานความผิดและใช้วิธีระบุอัตราโทษแทนว่าจะใช้มาตรการความตกลงทางอาญากับคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างกันอีกประการหนึ่งก็คือ มาตรการความตกลงทางอาญาของฝรั่งเศสไม่มีการเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยเพื่อให้มีการรับสารภาพเพื่อแลกเปลี่ยนกับการลดโทษในชั้นศาลอย่างเช่นในกฎหมายอเมริกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี ค.ศ. 2004 โดยนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพของระบบอเมริกันมาใช้ในระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสอีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า “การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง”⁸⁴

3. การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการความตกลงทางอาญามาประมาณ 5 ปี ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 2004⁸⁵ โดยได้มีการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 2004-204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 หรือที่เรียกกฎหมายนี้ว่า กฎหมายแปร์เบ็งสอง (Loi Perben II)⁸⁶ ซึ่งเสนอโดยนายโดมินิค แปร์เบ็ง (Dominique Perben) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น

⁸⁴ เป็นชื่อภาษาไทยที่ รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นผู้ตั้งขึ้น.

⁸⁵ จาก การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส, โดย อุดม รัฐอมฤต. (อ้างถึงใน การนำเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของนายณัฐดนัย สุภัทรากุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2553).

⁸⁶ ตั้งชื่อกฎหมายตามชื่อของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นคือ นายโดมินิค แปร์เบ็ง Dominique Perben.

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีรูปแบบใหม่ที่ใช้ในกรณีที่ผู้ต้องหาตกลงยอมรับสารภาพว่าการกระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้องตามข้อเสนอของพนักงานอัยการ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกา กฎหมายฝรั่งเศสเรียกวิธีนี้ว่า “Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité - CRPC) โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ทั้งสิ้น 10 มาตรา คือ มาตรา 495-7 ถึง 495-16 และมาตรา 520-1

สาระสำคัญของกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่คือ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการที่จะทำข้อเสนอให้ผู้ถูกกล่าวหายอมรับสารภาพว่ากระทำความผิดและยอมรับโทษตามที่พนักงานอัยการเสนอ และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อตกลงดังกล่าวก็จะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดและลงโทษบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐาน⁸⁷

แม้กระบวนการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC) จะมีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรการความตกลงทางอาญา (composition pénale) แต่วิธีการทั้งสองมีความแตกต่างกันบางประการคือ ประการแรกการต่อรองคำรับสารภาพ (CRPC) ซึ่งกระทำในชั้นก่อนฟ้องได้ให้ความสำคัญกับการมีที่ปรึกษากฎหมายในขณะพิจารณาข้อตกลง หากไม่มีก็ถือว่ากระบวนการเสียไป ส่วนมาตรการความตกลงทางอาญาไม่ถือว่า สิทธิในการมีที่ปรึกษากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญถึงขนาดที่ว่าหากขาดไปจะทำให้มาตรการไม่สมบูรณ์ และอีกประการหนึ่งการต่อรองคำรับสารภาพในชั้นก่อนฟ้องให้อำนาจพนักงานอัยการเสนอให้ลงโทษจำเลยถึงขั้นจำคุกได้ในขณะที่มาตรการความตกลงทางอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการเพียงการใช้วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีการลงโทษจำคุก⁸⁸

สำหรับขอบเขตการใช้มาตรการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง - CRPC นั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 495-7 บัญญัติให้ใช้กับความผิดที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เหมือนกับมาตรการความตกลงทางอาญา (composition pénale) แต่มาตรา 495-16 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายคดี ดังกล่าวคือไม่ให้ใช้บังคับกับความผิดมิชฌิมโทษ (Délit) บาง

⁸⁷ เอกสารภาษาฝรั่งเศส ใน Ioannis Papadopoulos, *Plaider Coupable La pratique ammericaine*, Le texte francais: Presses Universitaires de France, 2004. (อ้างถึงใน *การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส*, เล่มเดิม).

⁸⁸ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 5 ประการคือ จำคุกปรับ ทรัพย์สินที่ใช้หรือได้จากการกระทำความผิด ภาษีใบอนุญาตขับขีรถยนต์ 6 เดือน หรือใบอนุญาตล่าสัตว์ 4 เดือน ทำงานเพื่อประโยชน์ สาธารณโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือเข้ารับการอบรมทางสุขอนามัยทางสังคม หรือทางอาชีพเป็นเวลาตั้งแต่ 3-18 เดือน. (อ้างถึงใน *การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส*, เล่มเดิม).

ประเภท ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนา ความผิดทางกรณเมือง เป็นต้น

กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการพิจารณานำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ CRPC มาใช้ได้ โดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอก็ได้ (มาตรา 495-7) พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการนี้ สำหรับอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะเสนอโทษที่เหมาะสมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งโทษหลักและโทษประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและตัวผู้กระทำผิดเป็นสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 133-24 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ในกรณีโทษที่เสนอเป็นโทษจำคุก ระยะเวลาของโทษจำคุกต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ระยะเวลาของโทษจำคุกที่เสนอจะต้องไม่เกิน 1 ปี

การบัญญัติรับรองหลักการต่อรองคำรับสารภาพในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางวิธีพิจารณาครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของระบบไต่สวนฝรั่งเศส เนื่องจากการยอมรับวิธีดำเนินคดีในระบบกล่าวหา (Adversarial system) ที่ยอมให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างอัยการกับผู้ต้องหาได้ อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีของอัยการในระบบไต่สวนของฝรั่งเศสอาจจะไม่ชัดเจน หากไม่กล่าวถึงวิธปฏิบัติของอัยการฝรั่งเศสในการลดข้อหาความผิดให้กับผู้ต้องหา ซึ่งมีมานานแล้วก่อนที่จะมีการประยุกต์ใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพของอเมริกัน

4. การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการลดข้อหาหนักเป็นเบานั้นเป็นการใช้ดุลพินิจในทางปฏิบัติ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเหมือนในเรื่องของการใช้มาตรการไต่สวนทางอาญา หรือความตกลงทางอาญา หรือการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น การดำเนินคดีความผิดฆาตกรรมโทษจะมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับการดำเนินคดีความผิดอุกฉกรฐโทษ กล่าวคือถ้าเป็นความผิดฆาตกรรมโทษพนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation direct) ต่อศาลฆาตกรรมโทษ (Le Tribunal correctionnel) หรือแม้แต่ออาจจะร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาดำเนินคดีเฉพาะกรณีที่จำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนของผู้พิพากษา

ไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีซึ่งมีจำนวนมาก ทำให้การดำเนินคดีที่ผ่านการทำงาน ผู้พิพากษาไต่สวนล่าช้า

ในทางปฏิบัติจึงมีการเลี่ยงไม่ส่งคดีเข้าสู่การไต่สวนของผู้พิพากษาไต่สวน โดยพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษลงเป็นข้อหาของความผิดมัชฌิมโทษเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิมโทษได้ วิธีการดังกล่าวเป็นมาตรการลดข้อหาซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Correctionnalisation judiciaire” เป็นวิธีการที่นอกจากจะสามารถหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการดำเนินคดีของผู้พิพากษาไต่สวนได้แล้ว ยังมีความแน่นอนของการลงโทษจำเลยอีกด้วย เพราะคดีจะไม่ต้องส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ (La cour d’assises) ซึ่งหากมีการพิจารณาเต็มรูปแบบในศาลอุทธรณ์แล้ว ก็อาจจะเกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษขึ้นได้

ตัวอย่างเช่น การที่คนร้ายชิงทรัพย์โดยมีอาวุธ พนักงานอัยการอาจลดความร้ายแรงของข้อหาดังกล่าวลงโดยไม่ระบุว่าคนร้ายมีอาวุธในการชิงทรัพย์ หรือได้ทำร้ายร่างกายผู้เสียหายด้วย หรือในคดีพยายามข่มขืนกระทำชำเรา พนักงานอัยการอาจลดข้อหาเป็นความผิดฐานกระทำอนาจาร เป็นต้น

การใช้มาตรการลดข้อหาเพื่อฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิมโทษ (Correctionnalisation judiciaire) นี้ มีนักกฎหมายเป็นจำนวนมากวิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีมากเกินไป ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและการทุจริตได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคของประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐด้วย เพราะการใช้วิธีการดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปริมาณคดีของสำนักงานอัยการแต่ละแห่ง ถ้าปรากฏว่าสำนักงานอัยการเขตพื้นที่ใดมีปริมาณคดีน้อยพนักงานอัยการก็จะไม่ใช้วิธีการดังกล่าว จึงทำให้เกิดความลักลั่นกันในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในข้อหาเดียวกัน แต่ได้รับผลของการดำเนินคดีที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้มากที่อาชญากรจะเลือกสถานที่ที่จะกระทำความผิด โดยไปกระทำความผิดในเขตเมืองที่มีปริมาณคดีมาก เพื่อให้ได้รับผลการลงโทษที่เบากว่า หากถูกจับกุมดำเนินคดี

ถึงแม้จะมีผู้คัดค้านการใช้มาตรการลดข้อหาของพนักงานอัยการฝรั่งเศส แต่การใช้มาตรการดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไปโดยปริยายแล้ว นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย เพราะก่อนที่พนักงานอัยการจะใช้วิธีการนี้จะต้องได้รับความยินยอมของคู่ความทั้งสองฝ่ายและความเห็นชอบจากศาลด้วยความสำคัญของวิธีการดังกล่าวนี้ นอกจากจะช่วยลดปริมาณคดีที่ต้องส่งไปให้ผู้พิพากษาไต่สวน

ทำการไต่สวนแล้ว ยังเป็นหลักประกันความสำเร็จในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการด้วยว่า ศาลจะลงโทษจำเลยตามฟ้องของอัยการ