

องค์กรอัยการไทยเปรียบเทียบ

กุลพล พลวัน*

องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานสำคัญในกระบวนการยุติธรรมของทุกประเทศ ควบคู่กับการมีองค์กรตำรวจ องค์กรตุลาการ และองค์กรราชทัณฑ์ ที่มาของการก่อตั้งองค์กรอัยการในแต่ละประเทศแตกต่างกันไป หลายประเทศได้นำองค์กรอัยการไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ ประเทศกรีซ อุเวต สาธารณรัฐประชาชนจีน บัลแกเรีย บราซิล ปานามา โปรตุเกส ฟินแลนด์ โรมานีเย ฮังการี และประเทศไทย ซึ่งได้บัญญัติรับรององค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 เป็นต้น ฯลฯ

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการที่รู้จักกันดีของสาธารณชนคือ การฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่ความเป็นจริงนอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญาแล้ว อัยการมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการแตกต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ เช่น การควบคุมการสอบสวนคดีอาญา การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ การอภัยโทษ การว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่งและคดีอาญาที่รัฐเป็นคู่ความ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน การคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณชน การร่างกฎหมาย การตรวจร่างสัญญา การควบคุมดูแลการเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ

สำหรับในบทความนี้ จักได้กล่าวถึงเฉพาะองค์กรอัยการไทยเปรียบเทียบกับองค์กรอัยการใน 3 ประเทศ คือ

1. องค์กรอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นฐานกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ และใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา
2. องค์กรอัยการประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพื้นฐานกฎหมายในระบบประมวลกฎหมายและการใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน
3. องค์กรอัยการประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ได้รับการยอมรับว่ามีระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ก้าวหน้าทันสมัยอย่างสูง

* อัยการอาวุโส , อดีตอธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

- อาจารย์พิเศษชั้นปริญญาโทมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยศรีปทุม และมหาวิทยาลัยเกริก
ผู้บรรยายวิชาสิทธิมนุษยชน , วิชากฎหมายอาญาชั้นสูง
- อาจารย์ผู้บรรยายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ฯลฯ

ทั้งนี้ โดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอัยการไทยกับองค์กรอัยการทั้ง 3 ประเทศเฉพาะในบางเรื่องที่สำคัญ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ

1. องค์กรอัยการไทยเปรียบเทียบกับองค์กรอัยการสหรัฐอเมริกา

1.1 รูปแบบการปกครอง

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐโดยมีมลรัฐต่าง ๆ มาประกอบเป็นสหรัฐอเมริกามีรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐ จึงทำให้องค์กรอัยการของสหรัฐอเมริกาจึงมีทั้งอัยการของสหรัฐอเมริกาและอัยการของมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐก็มีระบบกฎหมายและระบบกระบวนการยุติธรรมของตนเอง ทำให้อัยการและมลรัฐอาจมีอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันไปตามที่แต่ละมลรัฐเห็นว่าเหมาะสม

ขณะเดียวกัน ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว กฎหมายและระบบกระบวนการยุติธรรมจึงมีลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น ได้แก่ ตำรวจ – อัยการ – ศาล และราชทัณฑ์ จึงมีลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ รูปแบบองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นมากกว่า เพราะประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจึงกำหนดจากส่วนกลางแล้วนำไปสู่ระดับภูมิภาคเหมือนกันทั่วประเทศ

1.2 สังกัดขององค์กรอัยการสหรัฐอเมริกาและองค์กรอัยการประเทศไทย

อัยการของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐบาลกลาง รวมทั้งอัยการสหรัฐอเมริกาที่ไปประจำอยู่ในมลรัฐเพื่อดำเนินคดีของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะนั้น สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกากปกครองบังคับบัญชาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีสถานะเป็นอัยการสูงสุดหรือที่เรียกว่า “Attorney General” กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกานั้นควบคุมดูแลบริหารงานด้านการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินอรรถคดีของฝ่ายบริหารเกือบทุกชนิด อาทิ งานด้านอัยการโดยการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย ฯลฯ สำนักงานสอบสวนกลาง (FBI) งานราชทัณฑ์ งานอภัยโทษ งานตรวจคนเข้าเมือง งานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพลเมือง งานบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งศาล (United State Marshals) ฯลฯ

องค์กรอัยการของไทยนั้น แต่เดิมสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมมาตั้งแต่นั้น แต่กระทรวงยุติธรรมของไทยนั้น แต่เดิมเป็นกระทรวงที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารและธุรการให้กับศาลยุติธรรมเป็นหลัก โดยไม่มีงานด้านการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารรวมอยู่ด้วยเลย จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2465 โดยมีการโอนองค์กรอัยการไปสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย และเมื่อปี พ.ศ. 2534 ก็ได้แยกออกมาเป็น

หน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเมื่อปี พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ก็ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมุ่งให้องค์กรอัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เป็นที่เรียบร้อยโดยเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น องค์กรอัยการในประเทศไทยจึงรับผิดชอบเฉพาะงานด้านการดำเนินอรรถคดี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐ โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลและการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการเป็นหลัก

องค์กรอัยการของไทย จึงมิได้มีความสัมพันธ์กับกระทรวงยุติธรรมเหมือนเช่น สหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันกระทรวงยุติธรรมของไทยก็รับผิดชอบงานด้านการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารหลายประเภทคล้ายกับของสหรัฐอเมริกา อาทิ งานสอบสวนคดีพิเศษ งานราชทัณฑ์ งานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระทรวงยุติธรรมคำริจะจัดตั้งหน่วยงานบังคับตามคำสั่งศาลคล้ายกับ US Marshals ของสหรัฐอเมริกา แต่ความคิดนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับจากหลายฝ่าย เพราะเห็นว่ายังไม่จำเป็น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองโดยแท้และไม่ได้เป็นอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับบัญชาและการบริหารงานของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด

1.3 การดำเนินคดีอาญา

1.3.1 อำนาจสอบสวนคดีอาญา

อัยการสหรัฐอเมริกา มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับตำรวจ และการดำเนินคดีอาญาในศาล

ส่วนอัยการของไทยโดยปกติไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา แต่มีอำนาจในการตรวจพิจารณากลับกรอการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีว่าสมควรจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ปัจจุบันเริ่มมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้อัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญากับตำรวจมากยิ่งขึ้น อาทิ คดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรแต่มีโทษตามกฎหมายไทยตามมาตรา 20 และการร่วมสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรมตามมาตรา 155/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

1.3.2 อำนาจฟ้องคดีอาญา

การฟ้องคดีอาญาในสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจของอัยการแต่ผู้เดียว ส่วนผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้

ส่วนการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยนั้น มาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้สิทธิเอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับอัยการ เพียงแต่ศาลฎีกาประเทศไทยได้พิพากษาจำกัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาไว้หลายประการ อาทิ การตีความคำว่า “ผู้เสียหาย” ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย เป็นต้น ฯลฯ นอกจากนี้ ก็ยังให้อำนาจอัยการเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหายเพื่อควบคุมมิให้เอกชนทำคดีอาญาของรัฐเสียหายในชั้นศาลตามมาตรา 31 – 32 เป็นต้น ฯลฯ

1.3.3 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ

อัยการในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยต่างก็ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) เช่นเดียวกันคือ พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดี หากเห็นไม่สมควร ก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้เสมอ

1.4 การดำรงตำแหน่งของอัยการ

อัยการของสหรัฐอเมริกานั้น ดำรงตำแหน่งได้ทั้ง โดยการแต่งตั้งและโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ทำให้มีความผูกพันกับทางการเมืองโดยตรง แต่ก็มีวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของอัยการสหรัฐอเมริกาหลายวิธีและอย่างจริงจัง จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกาต้องระมัดระวังอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษหรืออาจไม่ได้รับเลือกตั้งในโอกาสหน้าได้

ส่วนอัยการในประเทศไทยเป็นข้าราชการประจำเช่นเดียวกับ ตำรวจ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยวิธีการสอบเข้าเป็นข้าราชการตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนตำแหน่งอัยการสูงสุดนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติให้ทางการเมืองเข้ามามีบทบาทแต่งตั้งโดยทางอ้อม โดยต้องได้รับความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งจากวุฒิสภาด้วยเช่นเดียวกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพการเมืองของประเทศไทยมากกว่าการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเหมือนเช่นในสหรัฐอเมริกา

1.5 ความเป็นอิสระจากศาล

อัยการสหรัฐอเมริกาและอัยการของไทยมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องความเป็นอิสระจากศาล เพราะการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารตามหลักการ

แบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มาตรา 145 ก็ได้มีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการไว้เป็นอย่างดีแล้ว รวมทั้งมาตรา 28 ก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเป็นผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับพนักงานอัยการ เว้นแต่กรณีที่มีการฟ้องศาลว่า อัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น จึงจะมีการตรวจสอบจากศาลว่าการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของอัยการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น ในประเทศไทยก็เคยมีการฟ้องพนักงานอัยการในคดีอาญาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมีการฟ้องเป็นคดีแพ่งฐานละเมิด หรือฟ้องเป็นคดีปกครอง เป็นต้น ฯลฯ

1.6 การตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบถ่วงดุลอัยการของสหรัฐอเมริกาและของไทยถูกตรวจสอบถ่วงดุลได้หลายวิธีคล้ายคลึงกัน อาทิ จากศาล จากสื่อมวลชน จากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ในสหรัฐอเมริกาโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) โดยรัฐสภา ส่วนในประเทศไทยก็อาจถูกตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถามการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามระบบรัฐสภา การถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา การถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ฯลฯ

2. องค์การอัยการไทยกับองค์การอัยการฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เพราะฝรั่งเศสได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายในยุโรป และต่อมาได้แพร่ขยายไปสู่ประเทศต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย แม้ในระยะก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีหรือที่เรียกว่ากฎหมายคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะระบบศาลและการพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและกฎหมายลักษณะพยานของไทยนั้น ได้รับแบบอย่างมาจากอังกฤษโดยตรง ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยในสมัยนั้นได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชานิติศาสตร์จากอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีปัญหาข้อพิพาทกับฝรั่งเศสในเรื่องดินแดนหลายครั้ง รวมทั้งฝรั่งเศสใช้ระบอบการปกครองในรูปสาธารณรัฐซึ่งตรงข้ามกับระบอบการเมืองของไทยในขณะนั้นที่ใช้ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

แต่เมื่อประเทศไทยได้เริ่มจัดทำประมวลกฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามข้อเรียกร้องของบรรดากลุ่มประเทศที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือประเทศไทย ประเทศไทยจึงต้องจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบฝรั่งเศส เพราะสภาพสังคมไทยไม่สามารถใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์อย่างเช่นอังกฤษได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้จ้างนักกฎหมายจากทั้งประเทศอังกฤษ

และประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งจากประเทศอื่น ๆ ด้วยมารวมเป็นกรรมการร่างประมวลกฎหมายให้กับไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ได้มีการคัดค้านอย่างหนักจากทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่เป็นประเทศมหาอำนาจในขณะนั้น และต้องการให้นำระบบของประเทศตนมาใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ในที่สุดประเทศไทยได้ใช้วิธีการประนีประนอมโดยขอให้นำตัวอย่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาใช้ในประมวลกฎหมายเดียวกันคือ กฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ ปรากฏว่าทั้งสองประเทศมหาอำนาจดังกล่าวตกลงยินยอม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย จึงมีวิธีการดำเนินคดีอาญาทั้งสองระบบไว้ด้วยกัน

เมื่อพิจารณาจากที่มาขององค์กร อำนาจหน้าที่ของอัยการการดำเนินคดีอาญาของอัยการและการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสแล้ว สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอัยการในประเทศไทยได้ดังนี้

2.1 การจัดตั้งองค์กร

องค์กรอัยการฝรั่งเศสมีที่มาในฐานะเป็นนักกฎหมายของกษัตริย์มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางและปัจจุบันถือเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร (Provoir Excecutif)

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาที่มาในทางประวัติศาสตร์แล้ว เห็นได้ว่ามีที่มาจากระบบอัยการฝรั่งเศส เพราะระบบอัยการฝรั่งเศสมีที่มาเป็นระบบมั่นคง แม้แต่อังกฤษซึ่งแต่เดิมไม่มีอัยการดำเนินคดีให้กับรัฐต้องนำแบบอย่างอัยการของฝรั่งเศสไปใช้ในประเทศตนด้วย

ดังนั้น อัยการในประเทศไทยเมื่อก่อตั้งในระยะเริ่มแรกก็มีฐานะเป็นนักกฎหมายของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน และสังกัดกระทรวงยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ว่า

“ในทางปฏิบัติราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมาย ข่านิชำนาญแม่่นยำดีมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นทนายความในนามราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา...”

ระหว่างที่สังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรมตำแหน่งอัยการกับผู้พิพากษาก็มีลักษณะเดียวกับของฝรั่งเศส เพราะฝรั่งเศสอัยการกับศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมด้วยกันและเรียกรวมกันว่า “Magistrat”

สามารถสลับตำแหน่งกันได้ อัยการกับผู้พิพากษามีคุณสมบัติเดียวกัน ต้องสำเร็จการศึกษาจากศูนย์ศึกษา
ทางการยุติธรรมแห่งชาติ (Center National d'Etude Judiciaire) โดยอัยการอาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษา
ได้และผู้พิพากษาอาจได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการก็ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ

สำหรับอัยการไทย เมื่อครั้งสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็สามารถสลับสับเปลี่ยนตำแหน่ง
กันไป จนกระทั่งต่อมา ปี พ.ศ. 2465 กรมอัยการได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีการแต่งตั้ง
ผู้พิพากษามาเป็นอธิบดีกรมอัยการ แล้วย้ายกลับไปเป็นผู้พิพากษาตามเดิมก็มี

เมื่อปี พ.ศ. 2534 ได้มีการโอนกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงาน
ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานอัยการสูงสุด อยู่ภายใต้
การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
แต่ไม่ได้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2450 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 จึงได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นองค์กรอื่นในรัฐธรรมนูญ มีหน่วยงานธุรการ
ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารคล้ายกับองค์กรศาลยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งอัยการในปัจจุบัน นับแต่ปี พ.ศ. 2503 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 แยกข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากข้าราชการพลเรือน มีคุณสมบัติ ตำแหน่ง
และอัตราเงินเดือนเดียวกับผู้พิพากษา และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 จึงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่อัยการกับผู้พิพากษาของไทยแยกสังกัดกันอย่างเด็ดขาด
ไม่สามารถโอนสลับตำแหน่งกันได้เหมือนในอดีต มีการฝึกอบรมการบริหารงานบุคคลของตนเอง หากฝ่ายใด
ประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งของอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องผ่านกระบวนการสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกเหมือน
บุคคลทั่วไป และในทางปฏิบัติก็เคยมีผู้พิพากษาและอัยการต่างก็สมัครสอบคัดเลือกและคัดเลือกกัน
ข้าราชการสลับกันไปมาอยู่เสมอ

2.2 อำนาจหน้าที่

อัยการฝรั่งเศสและอัยการไทยมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน อาจจะเป็นเพราะประเทศไทย
ได้แบบอย่างจากระบบอัยการของฝรั่งเศสมาใช้ในขณะร่างประมวลกฎหมายฉบับต่าง ๆ และพระราชบัญญัติ
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ได้กำหนดให้อัยการในฐานะเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารรักษาผลประโยชน์
ของรัฐและสาธารณประโยชน์ในศาล เช่นเดียวกับอัยการฝรั่งเศส

2.2.1 อำนาจหน้าที่ทางคดีแพ่ง

อัยการไทยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนฝ่ายบริหารยื่นคำร้องต่อศาลขอให้
คำสั่งต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริต

เป็นคนไร้ความสามารถ เป็นบุคคลสาบสูญ การคุ้มครองนิติบุคคลบางประเภท การยกเลิกมูลนิธิ การพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะ การตั้งผู้ปกครองให้แก่ผู้เยาว์ การจัดการมรดก การว่าต่างคดีแพ่งและคดีอาญาให้กับ รัฐ ฯลฯ

2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามระบบกล่าวหาจากอังกฤช ซึ่งมีอิทธิพลนอกเหนือกระบวนการยุติธรรมของไทยมาตั้งแต่ก่อนการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 125 นั้น ได้นำกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหาของอังกฤชมาใช้เต็มรูปแบบ ดังนั้นกระบวนการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยจึงแตกต่างจากฝรั่งเศสในหลายประเด็น อาทิ

ก. การสอบสวนคดีอาญา

อัยการประเทศไทยไม่มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาเหมือนเช่นอัยการฝรั่งเศส คงมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองการสอบสวนคดีอาญาที่เสนอมาจากตำรวจหรือพนักงานสอบสวน เพื่อพิจารณาว่าควรออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เห็นชอบในการเปรียบเทียบ (ปรับ) การงดการสอบสวน การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ กรณีมีคำสั่งฟ้องก็จะทำหน้าที่เป็นผู้แทน รัฐเป็นโจทก์นำสืบพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาลต่อไปเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันเริ่มมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น เช่น การสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร (มาตรา 20) คดีวิสามัญฆาตกรรม (มาตรา 155/1) เป็นต้น

ข. การเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา

ประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาแบบคู่ขนานโดยมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ทั้งผู้เสียหายและพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้ทั้งสองฝ่ายซึ่งหลักการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายหรือประชาชนเป็นหลักกฎหมายของอังกฤช ส่วนการฟ้องโดยอัยการหรือในนามของรัฐเป็นหลักกฎหมายของฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดความกดดันจากทั้งประเทศอังกฤชและประเทศฝรั่งเศสที่ต้องการให้นำระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศตนมาใช้ในร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประเทศไทยกำลังยกร่างขึ้นตามข้อเรียกร้องของบรรดาประเทศที่มีสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือประเทศไทย

ค. การใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ

อัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสมีความตรงกันในเรื่องการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าจะเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ได้ เช่น การฟ้องคดีนั้นไม่เกิดประโยชน์แก่สังคมหรือผู้เสียหายได้รับการชดใช้จากผู้ต้องหาเป็นที่พอใจแล้ว เป็นต้น

2.3 การตรวจสอบดุลพินิจของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

อัยการไทยกับอัยการฝรั่งเศสมีความเหมือนและความต่างกันในเรื่องความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ

ก. ความเหมือน

อัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสต่างเป็นอิสระจากศาล โดยศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการต้องมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีได้ เพราะถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันอัยการไทยและอัยการฝรั่งเศสต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น และองค์กรอัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ การปฏิบัติหน้าที่คดีอาญาของอัยการคนใดถือว่ากระทำในนามของอัยการทั้งองค์กร ดังนั้น จึงดำเนินคดีอาญาแทนกันได้

ข. ความต่าง

อัยการฝรั่งเศสสังกัดในกระทรวงยุติธรรม จึงต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เช่น ให้ออกคำสั่งฟ้องก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่จะสั่งให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ และเมื่อฟ้องแล้ว อัยการก็จะมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาในศาลอย่างเต็มที่

ส่วนอัยการไทย แม้เดิมจะสังกัดในกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนว่าอัยการมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดี แต่ก็ไม่มีความหมายให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งใด ๆ ให้อัยการต้องปฏิบัติในเรื่องการดำเนินคดีทั้งปวงและถือเป็นประเพณีที่เคร่งครัดตลอดมาว่า ทางกรมการเมืองจะหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ อันเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของอัยการ แม้แต่คณะรัฐมนตรีหากประสงค์จะให้มีการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนก็ไม่เคยมีมติสั่งการให้อัยการต้องปฏิบัติตาม แต่จะใช้วิธีลงมติให้ขอความเห็นของทางอัยการว่า องค์กรอัยการจะสามารถสั่งไม่ฟ้องหรือการถอนฟ้องได้หรือไม่ หากองค์กรอัยการพิจารณาเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องนั้น ๆ เกิดประโยชน์แก่สาธารณะและไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของอัยการก็จะพิจารณาดำเนินการให้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติคุ้มครองให้อัยการมีอิสระในการสั่งคดีให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ก็ยังเป็นการย้ำให้เห็นความเป็นอิสระของอัยการในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

3. องค์กรอัยการไทยกับองค์กรอัยการญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทย เพราะเป็นประเทศใช้ประมวลกฎหมายและมีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงมีศูนย์กลางในส่วนกลาง และมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง สำหรับระบบอัยการญี่ปุ่นก็มีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย (ในระยะแรก) คือ สังกัดในกระทรวงยุติธรรมและมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนศาลยุติธรรมได้แยกเป็นหน่วยงานอิสระไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมหรือหน่วยงานใด

อนึ่ง การบริหารกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น เดิมญี่ปุ่นใช้ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมคล้ายคลึงกับประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งในระบบใต้สวน แต่ในระยะต่อมาได้มีวิวัฒนาการโน้มเอียงไปในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปแบบของกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา และการสั่งคดีของอัยการญี่ปุ่นก็ใช้หลักการสั่งฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบองค์กรอัยการของญี่ปุ่นกับองค์กรอัยการไทยแล้ว มีความเหมือนและแตกต่างกันบางประการกล่าวคือ

3.1 องค์กรอัยการญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและกระจายสาขาไปยังส่วนภูมิภาค แต่จะขึ้นต่อสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอัยการในประเทศไทย ซึ่งมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นศูนย์รวมแล้วกระจายสาขาไปยังส่วนภูมิภาค

3.2 องค์กรอัยการญี่ปุ่นสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม คล้ายกับองค์กรอัยการไทยในสมัยเริ่มแรกที่เรียกว่า “กรมอัยการ” ที่สังกัดในกระทรวงยุติธรรม ต่อมาปี พ.ศ. 2465 จึงได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ได้โอนจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเมื่อปี พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ก็ได้บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารเหมือนในอดีตอีกต่อไป

3.3 กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ เหมือนกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา และกระทรวงยุติธรรมของไทยในปัจจุบันก็ได้มีรูปแบบการจัดองค์กรภายในคล้ายคลึงกับทั้งสองประเทศ

3.4 อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญา ทางแพ่งแทนรัฐบาล และการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเช่นเดียวกับอัยการไทยที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และการคุ้มครองผลประโยชน์ของแผ่นดินและสาธารณชน

3.5 สำหรับการดำเนินคดีอาญานั้น อัยการญี่ปุ่นมีความเหมือนและความแตกต่างกับอัยการไทยหลายอย่าง กล่าวคือ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นมีความแตกต่างกับประเทศไทยใน 3 ประการสำคัญ คือ

- ญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองได้

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นให้อำนาจอัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน มิได้แบ่งแยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องคดีอย่างเด็ดขาดเหมือนประเทศไทย

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นไม่มีมาตรการ กลั่นกรองดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของอัยการเหมือนมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย จึงต้องใช้วิธีอื่น เช่น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการประชาชน และการตรวจสอบโดยทางศาล

- ศาลญี่ปุ่นอาจสั่งให้อัยการฟ้องคดีได้แต่ญี่ปุ่นยังเคารพหลักการฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะฟ้องคดีใดหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ฟ้องคดีแทนอัยการ ศาลจะต้องแต่งตั้งทนายความมาทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนอัยการ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

- ในการขอให้ศาลสั่งให้มีการฟ้องคดีได้นั้น ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลโดยตรงมิได้ ต้องยื่นเรื่องผ่านอัยการเพื่อตรวจสอบทำความเข้าใจขั้นหนึ่งก่อน หากอัยการไม่เห็นด้วย เรื่องจึงจะมาสู่การพิจารณาของศาล

3.6 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีมาตรการให้ศาลตรวจสอบคำสั่งทางคดีของอัยการ อาทิ คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เพราะถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการจึงเป็นไปตามมาตรา 145 ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารด้วยตนเอง เว้นแต่ มีการฟ้องศาลในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางคดีปกครองว่าอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจของอัยการต่อไปว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันในสหรัฐอเมริกาที่ศาลจะไม่เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของอัยการ เพราะถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง เว้นแต่มีการฟ้องว่าอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น

3.7 อัยการญี่ปุ่นและอัยการไทยได้ใช้หลักการป้องกันตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ผู้ต้องหาจะกระทำผิดแต่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้ ผลปรากฏว่าในญี่ปุ่นมีคดีจำนวนถึง 60% ที่ผู้ต้องหาที่กระทำผิดจริงถูกสั่งให้ฟ้องตามหลักการป้องกันตามดุลพินิจนี้เอง ทำให้ผู้โต้แย้งว่า

1) ความรับผิดชอบของอัยการมองเห็นได้ยาก เพราะมักไม่อาจแยกได้อย่างชัดเจนว่าไม่ฟ้องเพราะผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิดจริงหรือเพราะเหตุผลทางอาชญาวิทยา

2) เนื่องจากอัยการญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การใช้ดุลพินิจของอัยการอาจมีอิทธิพลทางการเมืองมาแทรกแซงได้

3) การที่อัยการต้องพิจารณาถึงบุคลิกภาพของผู้ต้องหาก่อนสั่งคดี ทำให้เป็นการล่าช้ากว่าคดีจะมาถึงศาล และยังกระทบกระเทือนถึงลักษณะขัดแย้งของการพิจารณาสั่งคดีของอัยการด้วย

ดังนั้น ในญี่ปุ่นจึงมีนักวิชาการให้ความเห็นว่าสมควรที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นจะบัญญัติให้อัยการญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจต่อไปหรือไม่

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันอัยการญี่ปุ่นยังใช้หลักการสั่งฟ้องตามดุลพินิจอยู่เช่นเดิม โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรา 248 แต่อย่างใด
