



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คงได้กล่าวมาแล้วถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมี การตรวจสอบภายใน การสั่งคดีของพนักงานอัยการว่า การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องและคุ้มครองรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเท่ากับ เป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา โดยรัฐ ซึ่งกระทำโดยพนักงานอัยการแต่ละคนมิใช่เป็นองค์คณะ การตรวจสอบภายในการสั่งคดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยถ่วงการสั่งคดีของผู้ไต่บั๊งคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการผู้ช่วยเจ้าของสำนวน ซึ่งเพิ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การสั่งคดีที่มีขึ้นก่อนในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามประเภทและลักษณะของคดี เป็นไปอย่างรอบคอบละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งจะเป็นผลให้การอำนวยความยุติธรรมทางอาญา โดยรัฐในชั้นพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพผสมความมุ่งหมาย

และวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบภายในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนี้ก็สอดคล้องกับหลักการของระบบงานอัยการที่เป็นระบบราชการ (bureaucracy) มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่เห็นชอบกับความเห็นของผู้ไต่บั๊งคับบัญชาที่อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ กล่าวคือ ในกรณีอัยการผู้ช่วยเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าความรูปคดีไม่ควรฟ้องก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้ และอัยการผู้ช่วยก็ต้องปฏิบัติตามนั้น อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาอาจจะไปให้อัยการผู้ช่วยคนอื่นที่มีความเห็นฟ้องด้วยกับคนปฏิบัติก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการมอบหมายงาน (delegation of authority) ตามระบบราชการ มิใช่เป็นการให้อำนาจเด็ดขาดไปเลย แต่เป็นการ โอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้รับมอบที่จะปฏิบัติงาน ดังนั้นผู้มอบจึงมีสิทธิที่จะเรียกหรือถอนคืนได้¹

¹ผู้สสคิ สัตยะมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : พิระพัชฌาการพิมพ์, 2521), หน้า 67.

เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบภายในการเลือกตั้งของพนักงานอัยการกระทำโดยพนักงานอัยการตำแหน่งใดบ้าง และกระทำกันในลักษณะใด จึงขอแบ่งการตรวจสอบภายในการเลือกตั้งออกเป็น 2 ชั้นตอน

1. การตรวจสอบภายในการเลือกตั้งโดยอัยการชั้นต้น² โดยในส่วนกลางมีอัยการพิเศษฝ่ายคดีหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีชนบุรี รองอัยการพิเศษฝ่ายคดี และหัวหน้าพนักงานอัยการกองคดีอาญา เป็นผู้ตรวจสอบภายในการเลือกตั้ง ในส่วนภูมิภาคก็มีอัยการพิเศษประจำเขตอัยการจังหวัด และรองอัยการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบภายในการเลือกตั้ง³

ซึ่งการตรวจสอบภายในการเลือกตั้งในชั้นนี้ กระทำในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบความเห็นเสนอถัดมาตามลำดับชั้น เริ่มตั้งแต่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาแล้วทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เสนอรองอัยการจังหวัด เพื่อทำความเห็นเสนออัยการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง แล้วอัยการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี⁴ แต่ก็มีบางกรณีที่รองอัยการจังหวัดอาจพิจารณาสั่งคดีไปได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นให้อัยการจังหวัดพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง⁵ ส่วนการพิจารณาคดีสำคัญ คดีที่ผู้ต้องหา เป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ประชาชนสนใจ หรือคดีความบิดบ่างประเภทที่รัฐมนตรีมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องให้เสนอสำนวนพร้อมบันทึกความเห็นไปยังอัยการพิเศษประจำเขตเพื่อพิจารณาสั่งคดี⁶ นอกจากนี้ยังมี

²"อัยการชั้นต้น" ในที่นี้หมายถึง ตำแหน่งพนักงานอัยการอื่น ๆ นอกจากอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งมีความหมายเป็นอย่างเดียวกับคำว่า "พนักงานชั้นรอง ๆ ลงมาจากอธิบดีกรมอัยการ"

³ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรทำเนียบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 26, 27.

⁴ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรทำเนียบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 27.

⁵ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรทำเนียบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 27(ค).

⁶ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรทำเนียบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 28.

กรณีที่ต้องเสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งคดี ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีนี้จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ?

ในระบบงานอัยการของญี่ปุ่น พนักงานอัยการ ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (government official) ที่ผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำการดูแลและบังคับบัญชาโดยตรงต่อพนักงานอัยการ หรือมอบหมายอำนาจนี้ให้กับผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปกระทำการก็ได้⁹ และในการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการจะต้องถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการผู้มีอาวุโสเหนือกว่า โดยผู้บังคับบัญชานี้จะควบคุมดูแลผู้บังคับบัญชาจำนวนสิบถึงสิบห้าคน ซึ่งการควบคุมนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า มีการปรึกษารวบรวมข้อเท็จจริงระหว่างผู้บังคับบัญชาและพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในคดี และเมื่อพนักงานอัยการทำความเห็นในการสั่งคดีแล้วก็เสนอความเห็นนั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจได้รับการยอมรับให้เป็นไปตามนั้นหรือแนะนำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้ โดยทั่วไปคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา จะได้รับการปฏิบัติตาม แต่ในทางทฤษฎีนั้นผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะปฏิเสธหรือยืนยันความเห็นของคนก็ได้ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะได้ออกมาอย่างชัดแจ้งที่จะให้ปฏิบัติตามในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจโอนเรื่องดังกล่าวไปให้พนักงานอัยการผู้อื่น เพื่อที่จะได้มีความเห็นในการสั่งคดีที่สอดคล้องกับความเห็นของคน¹⁰ ส่วนการพิจารณาคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน การทำความเห็นของพนักงานอัยการจะต้องผ่านการตรวจ

⁷ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51.

⁸Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, translated by B.J. George, Jr. (South Hackensack, N.J. : Fred B. Rothman & Co. 1965), p.88.

⁹Ibid, p.95.

¹⁰B.J. George, Jr., "Discretionary Authority of Public Prosecutors in Japan," Law in Japan 17(1984) : 62.

สอบจากอัยการทั่ว (Prosecutor-General)¹¹

พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (bureaucrat) ซึ่งรับผิดชอบต่อการสั่งคดีอาญาในเขตอำนาจของตนและต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป¹² ปกติแล้วหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการในสำนักงานของตนกล่าวคือ อัยการของสหรัฐ (U.S. Attorney) ก็จะคอยควบคุม Assistant U.S. Attorney หรืออัยการประจำรัฐ (State's Attorney) ก็จะคอยควบคุม Assistant State's Attorney เป็นต้น ซึ่งการควบคุมจะมีประสิทธิภาพเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของที่ทำกรอัยการทั่วเหมือนกัน ในที่ทำกรอัยการขนาดเล็กซึ่งมีพนักงานอัยการจำนวนไม่มากนัก การควบคุมการสั่งคดีจะกระทำได้อย่างสะดวกรัดกุม แต่ในที่ทำกรอัยการขนาดใหญ่ การควบคุมจะเป็นไปอย่างยากลำบาก มีเพียงไม่กี่เรื่องที่จะได้รับการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาของสำนักงาน¹³ นอกจากนี้ประสิทธิภาพของการควบคุมภายในการสั่งคดียังขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตรวจสอบและขึ้นอยู่กับรูปแบบในการใช้อำนาจตรวจสอบการสั่งคดีของแต่ละสำนักงานทั่ว¹⁴

¹¹ Ibid.

¹² Joan E. Jacoby, "The Charging Policies of Prosecutors" in The Prosecutor ed. William F. McDonald (Beverly Hill, C.A. : Sage Publications, Inc., 1979), p.75.

¹³ Fred E. Inbau and others, Cases and Comments on Criminal Procedure 2nd. ed., (Mineola, N.Y. : The Foundation Press, 1980), p.585.

¹⁴ Ibid.

2. การตรวจสอบภายในการส่งคดีโดยอัยการถึงแม้การขึ้นต้นจะได้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีไปแล้ว อัยการก็อาจกลับคำสั่งนั้นได้¹⁵ ทั้งนี้เนื่องจากอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีโดยรัฐ ในชั้นพนักงานอัยการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นพิเศษ¹⁶ กล่าวคือในกรณีที่อัยการเป็นผู้ส่งไม่ฟ้องคดี ก็มีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ต้องเสนอใครอีก นอกจากนี้อัยการยังมีอำนาจถอนฟ้องได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ คำสั่งถอนฟ้องของอัยการมีผลเด็ดขาดในชั้นพนักงานอัยการโดยไม่ต้องเสนอผู้ใดอีก

อย่างไรก็ดีการที่อัยการจะใช้อำนาจกลับคำสั่งเดิมนั้นกระทำไ้ภายในระยะเวลาที่สำนวนคดียังอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น ยังมีคำสั่งออกไปสู่องค์กรภายนอก ซึ่งอาจจะศาลหรืออัยการตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁷ และในกรณีที่อัยการเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องคดีเอง คำสั่งฟ้องของอัยการย่อมเป็นที่สุดไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจอัยการหรือฟื้นขึ้นมาสั่งคดีใหม่ได้ อัยการผู้ยื่นฟ้องไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดกลับคำสั่งของคนใดอีก¹⁸ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เป็นเป้าหมายของกฎหมายอยู่ข้อหนึ่งคือ "ความแน่นอนของกฎหมาย" กล่าวคือกฎหมายต้องมีที่ยุติแน่นอน ณ ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะคือที่องค์กรสูงสุด¹⁹

ในระบบงานอัยการของต่างประเทศก็มีอัยการเป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมาย และเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของอัยการทั้งหมด อัยการสหรัฐ (U.S. Attorney General) ซึ่งเป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมายทั้งปวงของรัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่เป็นส่วนได้เสียของสหรัฐ และ

¹⁵ คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 136.

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524.

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2040-2042/2523.

¹⁹ คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 136.

ควบคุมการดำเนินการคดีทั้งหมดซึ่งกระทำโดยสหรัฐหรือกระทำต่อสหรัฐ ในการใช้อำนาจควบคุม และดำเนินการคดีที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐบาลนั้น อธิบดีอัยการสหรัฐอาจจะสั่งคดีเองหรือมอบหมายอำนาจในการสั่งได้ว่า มีการละเมิดข้อกำหนดใดหรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้นควรจะมีการฟ้องคดีหรือไม่²⁰ ส่วนในมลรัฐต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ อธิบดีอัยการมลรัฐ (State Attorney General) ที่จะเข้าไปควบคุมดูแลเรื่องการฟ้องคดีทั้งหมดในนามของมลรัฐ และมีอำนาจที่จะวางระเบียบในการฟ้องคดีของมลรัฐ อำนาจของ อธิบดีอัยการมลรัฐในการควบคุมการฟ้องคดีนั้น เกี่ยวพันถึงอำนาจเลิกหรือยับยั้งการดำเนินการ คำนึงคดี ภัย หากเขามีความเห็นว่าการกระทำ อธิบดีอัยการมลรัฐจึงมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีได้ใน นามของมลรัฐ²¹

ส่วนอธิบดีอัยการของญี่ปุ่นซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการชั้นสูงสุดที่พนักงานอัยการทั้งหลายจะต้องเชื่อฟังคำสั่งทั้งในเรื่องคำสั่งเฉพาะคดีและวิธีปฏิบัติงานโดยทั่วไป²² สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ชั้นรอง ๆ ไปได้จากเขา ภายใต้คำแนะนำและการบังคับบัญชาของเขาเอง²³

²⁰"Attorney General" in American Jurisprudence Vol.7 2nd ed. ed. George S. Gulick and Robert T. Kimbrough, (Rochester N.Y. : The Lawyer Co-operative Publishing Company, 1963), p.33.

²¹Ibid, p.18.

²²Hideo Tanaka, "The Japanese Legal System" 3rd ed. (Tokyo : University of Tokyo press, 1978), p.556.

²³Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, p.95.

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงการตรวจสอบภายใน การสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการชั้นต้นและการกลับคำสั่งเดิมโดยอธิบดีกรมอัยการนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตรวจสอบภายใน การสั่งคดีของเรานั้นเหมาะสมกับระบบงานอัยการไทย ที่เป็นระบบราชการ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งจะช่วยถ่วงการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทำให้การสั่งคดีเป็นไปอย่างรอบคอบละเอียดถี่ถ้วน และวิธีการในการตรวจสอบภายใน การสั่งคดีที่กำหนดไว้แน่ชัดว่า ถ้าเป็นส่วนวนคดีประเภทนี้ ความเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องส่งไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับใดบ้างตรวจสอบ และในกรณีที่เป็นส่วนวนคดีที่มีความสำคัญ อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป ก็จะต้องมีผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปอีกเป็นผู้ตรวจสอบ ในบางกรณีอาจต้องเสนอความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุด คือ อธิบดีกรมอัยการ เป็นต้น²⁴ การกำหนดวิธีการในการตรวจสอบภายใน การสั่งคดีไว้อย่างแน่ชัดเช่นนี้ เป็นผลให้การตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างทั่วถึง รัดกุม และมีแนวทางในการดำเนินงานที่แน่นอน อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมของพนักงานอัยการในชั้นสั่งคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมความมุ่งหมาย ส่วนอำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งเดิมนั้น²⁵ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจากในปัจจุบันนี้มิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาข้อถกเถียงในทางกฎหมาย ดังนั้นกษัตริย์ที่จะมีการบัญญัติถึงอำนาจของอธิบดีกรมอัยการเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้เป็นที่ชัดเจนเพื่อขจัดปัญหาและก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน อันจะเป็นผลดีในทางปฏิบัติต่อไป ส่วนที่เกรงกันว่ากรณีที่อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจในการกลับคำสั่งเดิมนั้น จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ข้อนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อคดียังอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการยังมีได้ส่งออกไปสู่องค์กรภายนอก อธิบดีกรมอัยการในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการและเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการคดีโดยรัฐในชั้นพนักงานอัยการ ก็ย่อมมีอำนาจที่จะกลับคำสั่งเดิมที่พนักงานอัยการชั้นต้นได้สั่งไว้แล้วได้ นอกจากนี้การกลับคำสั่งเดิมนั้นก็มิได้มีผลกระทบต่อการอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ประการใด เพราะเป็นการกระทำภายหลังจากที่พนักงานอัยการชั้นต้นได้สั่งคดีไปแล้ว การกลับคำสั่งเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นการถ่วงการสั่งคดีของพนักงานอัยการชั้นต้นซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของอธิบดีกรมอัยการเท่านั้น

²⁴ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ขอ 26-28, 51.

²⁵บทที่ 4, หน้า 76-77.