



หลักเกณฑ์และผลของคำสั่งในการสั่งคดี
ของพนักงานอัยการกับการตรวจสอบภายในการสั่งคดี

3.1 ความหมายของการสั่งคดี

การสั่งคดีของพนักงานอัยการ หมายถึง การพิจารณาส่วนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา รวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วออกคำสั่ง ซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งคือคดี เช่น สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งอุทธรณ์ สั่งไม่อุทธรณ์ เป็นต้น จึงอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- ก. การสั่งงดการสอบสวน ตามมาตรา 140
- ข. การสั่งให้ความเห็นชอบในคดีที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 142 และ 144
- ค. การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ตามมาตรา 143 (รวมทั้งการสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา)¹

สำหรับ "การสั่งคดี" ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงการสั่งคดีตามข้อ ค. เฉพาะในส่วนของการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น

3.2 วัตถุประสงค์ของการสั่งคดี

การที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีใดนั้นจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการสั่ง

¹สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วรัฐ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525), หน้า 98.

ฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดีครั้งนี้ คือ²

การสั่งฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุที่ผู้ต้องขานั้นไม่ควรต้องรับโทษ กับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องขานั้น และเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะฟ้องหรือดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไป

การสั่งไม่ฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 2) ชี้ขาดว่าฟ้องไม่ไ้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา
- 3) ชี้ขาดว่าฟ้องไ้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ
- 4) ชี้ขาดว่าฟ้องไ้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องขานั้น

3.3 พนักงานอัยการสั่งคดีโดยใช้หลักดุลพินิจ

หลักในการดำเนินคดีอาญามีอยู่ 2 หลักคือ

ก. หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) ในประเทศที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ในเบื้องต้นจะมีบทบัญญัติในกฎหมายที่วางหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ชัดแจ้งว่า ในกรณีที่มีเหตุสงสัยตามควรว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินคดีและจากการกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวมานั้น เป็นเหตุให้เกิดหลักเกณฑ์ในวิชิพิจารณาความอาญาขึ้นอันหนึ่งคือ "หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้" ความหลักนี้พนักงานอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้³

² คณิต ๗ นคร, "การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ", วารสารอัยการ 1 (กุมภาพันธ์ 2521) : 27.

³ คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิชิพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 14.

โดยที่หลักคำเนนคคืออาชญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่พนักงานอัยการดังกล่าวแล้ว หลักคำเนนคคืออาชญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และนอกจากนั้นยังเป็นเกราะคุ้มกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบข่ายความยุติธรรมต่อพนักงานอัยการ⁴

ข. หลักคำเนนคคืออาชญาตามคุณูปนิญ (Opportunity principle) เป็นหลักคำเนนคคืออาชญาที่ตรงข้ามกับหลักคำเนนคคืออาชญาตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้ว มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แต่ถ้าหากมีเหตุสมควรบางประการพนักงานอัยการอาจจะระงับการฟ้องคดีไว้ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถใช้คุณูปนิญปรับเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น⁵

หลักคำเนนคคืออาชญาตามคุณูปนิญจึงเป็นหลักที่ผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายและเนื่องจากในปัจจุบันมุ่งหมายของการลงโทษ เปลี่ยนจากการแก้แค้นมาสู่การป้องกันทั่วไป และการป้องกันพิเศษ⁶ หลักคำเนนคคืออาชญาตามคุณูปนิญจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แม้กระทั่งในประเทศเยอรมันที่ใช้หลักคำเนนคคืออาชญาตามกฎหมาย ก็ได้มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีกมาก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้คุณูปนิญไม่คำเนนคหรือไม่ฟ้องทำให้ความเคร่งครัดของหลักคำเนนคคืออาชญาตามกฎหมายเดิมนั้นได้หมดสิ้นไป⁷

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ ษนิญญา รัชสุวรรณ, "การใช้คุณูปนิญในการคำเนนคคืออาชญาของอัยการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 40.

⁷ คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา, หน้า 117.

สำหรับประเทศไทยนั้นพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้ด้วย ซึ่งแสดงว่าหลักคำเนนคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยคือ หลักคำเนนคดีอาญาคามคุณพิณิจ⁸ และประเทศไทยก็ได้ใช้หลักนี้มาช้านานแล้ว ดังปรากฏในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 หมวดที่ 9 ว่าด้วยอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 ซึ่งบัญญัติว่า "อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องก็ได้..."⁹ และกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 53 ลงวันที่ 19 มิถุนายน ร.ศ. 125 (ขณะกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม) บัญญัติว่า "ให้อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง เพราะเหตุอันนั้นด้วย แต่อำนาจนี้ควรประหยัทธิใช้ด้วยความระมัดระวังอย่าให้หุ่มเพ็ญ"¹⁰

ดังนั้นหลักการคำเนนคดีอาญาของประเทศไทยจึงเป็นหลักคำเนนคดีอาญาคามคุณพิณิจ
ตลอดมา

3.4 อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วย ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องมาให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสั่งคดีไม่ว่ากรณีใด ๆ อำนาจสั่งคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการและการสั่งคดีที่กระทำกันในต่างประเทศแบ่งเป็น 2 กรณี คือ การสั่งคดีกรณีเงื่อนไซระงับคดีและการสั่งคดีในเนื้อหาของคดี

⁸ คณิศ ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 121.

⁹ กุลพล พลวัน, "บทบรรณาธิการ", วารสารอัยการ 9 (มิถุนายน 2529) : 5.

¹⁰ รจิต แสงสุก, "มาตรการกลั่นกรองมูลคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) หน้า 68.

3.4.1 การสังคึกกรณีเงื่อนไชระงับคดี

"เงื่อนไชระงับคดี" หมายความว่า เหตุการณ์ใด ๆ ที่สกัดกั้นการชี้ขาด เนื้อหาคดีและทันทีที่เกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้น การดำเนินการในคดีที่มีเป้าหมายเพื่อการชี้ขาด เนื้อหาคดีจะกระทำมิได้¹¹

ตามนิยามดังกล่าวถ้าปรากฏว่ามีเงื่อนไชระงับคดี พนักงานอัยการจะดำเนินคดีนั้นต่อไปไม่ได้หรือหมกอำนาจดำเนินคดีนั้น ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเรา กล่าวถึงเงื่อนไชระงับคดีไว้ เช่น ในมาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า

"สิทธิหน้าที่อาชญากรต้องยอมระงับไปดังต่อไปนี้

- (1) โดยความตายของผู้กระทำผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

เงื่อนไชร่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรานี้มิใช่เป็นเงื่อนไชระงับคดีทั้งหมด การที่จะเป็นกรณีของเงื่อนไชระงับคดีนั้น คดีจะต้องยังคงมีอยู่แต่ดำเนินไม่ได้หรือดำเนินต่อไปไม่ได้ แต่กรณีความตายของผู้กระทำผิดมีผลทำให้คดีอาชญากรไปทั้งคดี ไม่มีคดีอาญาเหลืออยู่ให้พิจารณาอีกว่าจะดำเนินคดีอีกได้หรือไม่¹²

¹¹คดีต ๗ นคร, การสังคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 25.

¹²คดีต ๗ นคร, "เงื่อนไชรให้อำนาจดำเนินคดีกับทางปฏิบัติของพนักงานอัยการและศาล", วารสารอัยการ 1 (พฤษภาคม 2521) : 44.

โดยที่เรื่องเงื่อนไชร ะงับคดี เป็นปัญหาและเป็นปัญหาเรื่องอำนาจ
 คำวินิจฉัย ซึ่งพนักงานอัยการต้องขยับยกปัญหานี้ขึ้นพิจารณาก่อนและต้องขยับยกขึ้นพิจารณา
 เอง¹³ โดยฟังคำวินิจฉัยการครั้งนี้¹⁴

1. เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ
 ต้องตรวจสอบในเบื้องต้นว่าคดีนั้นมีเงื่อนไชรให้อ่านาคำวินิจฉัยหรือไม่ ถ้ามีเงื่อนไชรให้อ่านา
 คำวินิจฉัย พนักงานอัยการก็ดำเนินการต่อไปได้

2. ในกรณีที่เงื่อนไชร ะงับคดี เกิดขึ้นระหว่างการคำวินิจฉัยของ
 พนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็ยอมหมกอำนาจคำวินิจฉัยนั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้พนักงานอัยการจะสั่งคดี กรณีเงื่อนไชร ะงับคดีอย่างไร
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง แต่ตามกฎหมายเป็นที่
 เข้าใจได้ในตัวเองอยู่แล้ว เมื่อมีเงื่อนไชร ะงับคดีใด ๆ ปรากฏแก่พนักงานอัยการ ๆ
 ชอบที่จะสั่ง "ระงับคดี" เพราะเหตุนั้น ๆ¹⁵ แต่ในทางปฏิบัติการสั่งคดี กรณีเงื่อนไชร ะงับคดี
 ความมาตรา 39 กรมอัยการได้วางระเบียบให้พนักงานอัยการ "สั่งไม่ฟ้อง" พร้อมทั้งให้เหตุผล
 อันเป็นเงื่อนไชร ะงับคดีนั้น แล้วให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนออธิบดีกรมตำรวจ
 หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความในมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา¹⁶
 และได้มีการปฏิบัติเช่นนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ถึงปรากฏข้อความในการตอบข้อหารือของ
 กรมอัยการตอนหนึ่งว่า¹⁷

¹³ คณิต ๗ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 25.

¹⁴ คณิต ๗ นคร, เงื่อนไชรให้อ่านาคำวินิจฉัยกับทางปฏิบัติของพนักงานอัยการและ
 ศาล, หน้า 45.

¹⁵ คณิต ๗ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 26.

¹⁶ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรคำวินิจฉัยอาชญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2526 ข้อ 29.

¹⁷ กรมอัยการ, "มาตรา 39 วิธีปฏิบัติของพนักงานอัยการเมื่อคดีอาชญา ะงับสิ้นไป",
 อัยการนิเทศ 5(2462) : 71-72.

"คดีอื่น ๆ ที่ต้องควบคุมมาตรา 1 ถึง 7 ในมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิธีปฏิบัติชั้นอัยการจะสั่งว่าอย่างไรและต้องนำเสนอข่าวลงประจำจังหวัดด้วยหรือไม่นั้น กรมอัยการได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องสั่งฟ้องและไม่ฟ้องเป็นบทที่ว่าด้วย การปฏิบัติราชการในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการสั่งสำนวนที่จะต้องดำเนินคดีต่อไป ส่วนในคดีที่ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าจะควรฟ้องหรือไม่ฟ้อง แล้วก็ไม่ต้องมีการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ฉะนั้นหลักที่ควรถือปฏิบัติจึงต้องพิจารณาความนับที่ว่ามานี้ก่อน และควรคำนึงถึงความประสงค์ของกฎหมายด้วยว่า บทบัญญัติให้เสนอสำนวนการสอบสวนต่อศาลจังหวัด ประจำจังหวัด ในคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ก็เพื่อให้ศาลจังหวัดได้ตรวจตราอีกชั้นหนึ่งและมีโอกาสแย้งให้อัยการฟ้องได้เท่านั้น ในคดีที่แย้งให้ฟ้องไม่ได้ก็ไม่ต้องสั่งไม่ฟ้องและเสนอสำนวนการสอบสวน คดีที่ระบุไว้ในมาตรา 39 นั้น กรมอัยการเห็นว่า ในบางกรณี เช่น บุกระทำผิดตาย หรือได้เปรียบเทียบโดยถูกต้อง คดีเล็กน้อยตามมาตรา 37 แล้ว พนักงานอัยการไม่ต้องสั่งไม่ฟ้องและนำเสนอข่าวลงประจำจังหวัด เพราะเป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดไม่อาจมีความเห็นแย้งได้ แต่ในกรณีที่มีปัญหาเช่นว่า ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด หรือได้มีกฎหมายยกเลิกความผิดนั้น หรือคดีจะขาดอายุความหรือไม่ เป็นต้น เห็นว่า พนักงานอัยการควรสั่งไม่ฟ้องและเสนอสำนวนต่อศาลจังหวัด"

ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าข้อความในการตอบข้อหารือของกรมอัยการที่ว่า การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เป็นการสั่งสำนวนที่จะต้องดำเนินคดีต่อไปนั้น เป็นการสั่งในเนื้อหาของคดีภายหลังที่ได้ตรวจสอบแล้วว่าคดีนั้นไม่มีเงื่อนไขบังคับ และความประสงค์ของกฎหมายในคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องที่ให้ศาลจังหวัดได้ตรวจตราอีกชั้นหนึ่งและมีโอกาสแย้งให้อัยการฟ้องได้นั้นก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสั่งในเนื้อหาของคดีทั้งสิ้น

3.4.2 การสั่งคดีในเนื้อหาของคดี

การสั่งคดีในเนื้อหาของคดีแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและกรณีปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

3.4.2.1 กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด ซึ่งมีบัญญัติไว้ใน ป.วิอาญา มาตรา 140 นั้น หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้วไม่ทราบว่าใครเป็นผู้กระทำ เช่น ตำรวจไปพบศพอยู่ในพงหญ้าข้างทาง มีร่องรอยว่าถูกฆ่า แต่เมื่อสอบสวนไปแล้วไม่ปรากฏตัวว่าผู้ใดเป็นฆาตกร หรือมีผู้มาแจ้งความว่ามีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ในบ้านแต่ไม่ทราบว่าใคร เป็นคน ซึ่งพนักงานสอบสวนจะเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้ส่งการสอบสวนหรือบันทึกเหตุแห่งการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาว่าควรส่งการสอบสวนคดีนั้นหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การที่พนักงานสอบสวนส่งการสอบสวนหรือมีความเห็นควรส่งการสอบสวนนั้นชอบแล้ว เห็นว่าพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้วก็ไม่มีทางจะได้พยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือแม้จะมีการสอบสวนต่อไปก็ไม่มีทางที่จะทราบว่าผู้กระทำผิดคือใคร ทั้งนี้พนักงานอัยการก็จะสั่งให้ส่งการสอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้พนักงานสอบสวนไป¹⁸ แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การที่พนักงานสอบสวนส่งการสอบสวนหรือมีความเห็นให้ส่งการสอบสวนนั้นไม่ชอบ เช่น เห็นว่าถ้ามีการสอบสวนต่อไปก็อาจได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมและมีทางทราบตัวผู้กระทำผิดได้ ทั้งนี้พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป¹⁹ และถ้าในที่สุดไม่สามารถจะคลี่คลายได้ต่อไปอีกแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งให้ส่งการสอบสวนผลของคำสั่งให้ส่งการสอบสวนมีเพียงว่าคดีนั้นยุติชั่วคราว คือเสร็จไปในทางแบบพิธิเท่านั้น²⁰ กล่าวคือ การที่พนักงานอัยการส่งการสอบสวนนั้น ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่อาจนำสำนวนทั้งการสอบสวนไปแล้วมาสอบสวนใหม่ได้ ภายในอายุความคดีนั้น

¹⁸ เข็มชัย ชูวงศ์, "อัยการ" ใน การบริหารงานยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 320.

¹⁹ คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : มิตราการพิมพ์, 2530), หน้า 306.

²⁰ คณิต ๗ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 27.

3.4.2.2 กรณีปรากฏตัวผู้กระทำผิด แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ปรากฏตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ กับปรากฏตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

ก. ปรากฏตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ มี บัญญัติไว้ใน ป.วิอาญา มาตรา 141 ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องมาด้วย เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นอย่างไร ก็ให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา เพื่อจะได้นำตัวส่งฟ้องศาลต่อไป เช่น ให้ออกหมายเรียกหรือหมายจับและดำเนินการจับกุมตัวมา ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องโดยไม่มีตัวจำเลย และขอให้ศาลออกหมายเรียกหรือหมายจับ เหมือนกรณีราษฎรเป็นโจทก์ ตาม ป.วิอาญา มาตรา 169 ไม่ได้

ปัญหาว่าพนักงานอัยการจะใช้ถ้อยคำในการสั่งสำนวนนี้อย่างไร ได้เคยเป็นปัญหาที่โต้แย้งกันมาแล้ว โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องใช้คำว่า "ควรสั่งฟ้อง" ตามที่ ป.วิอาญา มาตรา 141 บัญญัติไว้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายหาได้บัญญัติให้ต้องสั่งฟ้องแต่อย่างใดไม่ เพียงแต่บัญญัติให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเท่านั้น การสั่งฟ้องนั้นต้องเป็นกรณีที่อยู่ในวิสัยที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้ตามคำสั่งนั้นโดยมีตัวผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจที่จะส่งให้ศาลได้ ดังเช่น กรณีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก เมื่อสั่งฟ้องแล้วก็ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล การสั่งฟ้องทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาหลบหนีอยู่นั้นเป็นการออกคำสั่งซึ่งปฏิบัติไม่ได้ เพราะการฟ้องพนักงานอัยการจะต้องส่งตัวผู้ต้องหาต่อศาลพร้อมกับคำฟ้อง มิฉะนั้นศาลไม่ยอมรับ²¹ การออกคำสั่งฟ้องไว้ก่อน แล้วจึงให้ไปจับตัวผู้ต้องหานั้น เป็นการไม่แน่นอนว่าจะสามารถฟ้องตามที่สั่งไว้กันได้ เพราะอาจจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้จนคดีขาดอายุความ คำสั่งฟ้องนั้นก็ไร้ผล หรือแม้จะจับตัวผู้ต้องหาได้แต่พยานหลักฐานเปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อพนักงานสอบสวนได้จัดให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหา พยานกลับไม่ชี้ตัวผู้ต้องหา เป็นคนร้าย ทำให้ต้องกลับคำสั่งไม่ฟ้องอีก เป็นการไม่แน่นอนไม่สมควรที่จะออกคำสั่งที่ไร้ผลเช่นนั้น กฎหมายจึงไม่บัญญัติให้ต้อง

²¹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 515/2491.

สั่งฟ้อง แต่ให้จัดการให้ไต่ตัวผู้ต้องหาเสียก่อน²² และการจับตัวผู้ต้องหาเพื่อเอาตัวมาฟ้องลงโทษนั้น ถ้าพิจารณาตาม ป.วิอาญา มาตรา 1(11) ย่อมเห็นได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน เพราะ "การสอบสวนหมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ" ฉะนั้นการแจ้งให้พนักงานสอบสวนออกหมายจับผู้ต้องหา จึงเป็นการสั่งให้สอบสวนต่อไป หรือสอบสวนเพิ่มเติมอย่างหนึ่ง เพื่อที่พนักงานอัยการจะได้พิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป หากพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องไปก่อนแล้วย่อมไม่อาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ เพราะการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้นก็เพื่อที่จะไต่สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป²³

ในเรื่องนี้อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวพนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเสียก่อนแล้วจึงจะสั่งจับ ทั้งนี้เพราะไม่มีบทบัญญัติที่โทษบังคับว่าพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องโดยไม่มีตัวผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจไม่ได้ การมีตัวผู้ต้องหาอยู่ในอำนาจหรือไม่ มิใช่เงื่อนไขของการสั่งฟ้อง ทั้งบทบัญญัติในมาตรา 141 ก็ให้อำนาจพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในอันที่จะส่งคดีไต่แต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหา กล่าวคือ พนักงานสอบสวนก็อาจเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องได้โดยไม่มีตัวผู้ต้องหา จึงไม่มีเหตุอันใดที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องโดยไม่มีตัวผู้ต้องหาไม่ได้ เพราะการสั่งฟ้องเป็นเพียงการวินิจฉัยถึงมูลคดีที่คงหากันว่ามีหลักฐานพอพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นเพียงการสั่งว่าคดีมีมูลพอฟ้องเท่านั้นเอง มิใช่เป็นการพิจารณาโทษของจำเลยจึงไม่จำเป็นต้องให้ไต่ตัวผู้ต้องหามาก่อนจึงจะสั่งฟ้องได้²⁴ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาหลักการสั่งฟ้องในมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 142 แล้วจะเห็นว่า ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไปแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² โทเม็น ภทรภิมรณ, "การสั่งฟ้องคดีที่ผู้ต้องหาหลบหนี", อัยการนิเทศ 32(2513) : 273.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 274.

²⁴ บัญญัติ วิสุทิมรรค, "สั่งฟ้องแล้วจึงสั่งจับ", อัยการนิเทศ 33(2514) :

แต่พนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้องก็ยังไม่ฟ้องไปก็ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหา มาเมื่อสั่งฟ้องแล้วจึงสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวมาฟ้อง ถ้าพนักงานสอบสวนส่งตัวมาไม่ได้ เช่น เพราะผู้ต้องหาหลบหนีหรือไม่มีภูมิลำเนาแน่นอนก็ต้องสั่งจับผู้ต้องหา เช่นเดียวกัน กรณีเช่นนี้จึงไม่มีผลแตกต่างอะไรกับกรณีความ มาตรา 141 ซึ่งจะต้องสั่งฟ้องสั่งจับเหมือนกัน อีกทั้งกรณีดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ผ่านมาพนักงานสอบสวนออกไปหรือการสอบสวนเพิ่มเติมมาแล้ว และเป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นเห็นควรสั่งฟ้อง เมื่อเห็นควรสั่งฟ้องก็ต้องออกคำสั่งฟ้อง จะออกคำสั่งอย่างอื่น เช่น สั่งให้สอบเพิ่มเติมโดยให้สั่งจับผู้ต้องหาไม่ได้ เพราะเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ตรงกับความเป็นชั้นเห็นควรสั่งฟ้อง เมื่อเห็นควรสั่งฟ้องก็ต้องออกคำสั่งฟ้องทันทีจะทิ้งไว้ลอย ๆ ว่า "เห็นควร" ไม่ได้ เพราะไม่มีใครจะมาสั่งทัณฑ์พนักงานอัยการอีกแล้ว²⁵

อย่างไรก็ดีการพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ควรจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า มาตรา 141 เป็นกรณีที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ กล่าวคือ ยังไม่มี การสอบสวนตัวผู้ต้องหา นั้นเลย

ในระบบการดำเนินคดีสมัยใหม่คือ "ระบบกล่าวหา" ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็น "กรรม" แต่เป็น "ประธาน" ในคดี โดยผลแห่งการที่ในระบบกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดีนี้เอง ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นผู้ร่วมในคดีในฐานะที่เป็น "คน" ไม่ใช่ "วัตถุ" จึงมีสิทธิที่สำคัญประการหนึ่งคือ สิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหา²⁶ ทั้งนี้ตรงความหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่า "ต้องฟังความทุกฝ่าย" กล่าวคือต้องให้โอกาสผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบข้อหาและมีโอกาสแถลงแก้ตัว แต่กรณีการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามมาตรา 141 นี้ ผู้ต้องหายังไม่ทราบข้อหาและยังไม่มีโอกาสแก้ตัว²⁷

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

²⁶ คณิต ฃ นคร, "การแจ้งข้อหากับเสรีภาพของบุคคล," วารสารอัยการ 2 (มกราคม 2522) : 21.

²⁷ คณิต ฃ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 28.

โดยที่การสอบสวนผู้ต้องหาจำเป็นต้องกระทำในกรณีที่จะฟ้อง^{28, 29}
 ป.วิอาญา มาตรา 120 จึงบัญญัติ "ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการ
 สอบสวนคดีนั้นก่อน" ซึ่งก็เป็นการบัญญัติรับกับวรรคท้ายของมาตรา 141 ที่ว่า "ถ้า...เห็นว่า
 ควรสั่งฟ้องก็ให้จัดการ... เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา" ต่างกับกรณีที่ยุกระทำผิดถูกควบคุมหรือ
 ซังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ตามมาตรา 143 ที่ได้
 มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้วพนักงานอัยการจึงสั่งฟ้องได้เลย ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่ได้ตัว
 ผู้ต้องหา ถ้าต่อมาจับตัวผู้ต้องหาได้หรือได้ตัวผู้ต้องหา ก็ควรจะต้องมีการปฏิบัติให้ครบถ้วน
 ตามหลักการสอบสวนผู้ต้องหา กล่าวคือ พนักงานอัยการต้องสั่งการให้มีการแจ้งข้อหาและให้
 โอกาสผู้ต้องหาในการแก้คดี หลังจากนั้นพนักงานอัยการก็ต้องทบทวนความเห็นใหม่ ในกรณี
 พนักงานอัยการยอมมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ แล้วออก
 คำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องตามรูปคดี³⁰ ซึ่งก็สอดคล้องกับวิधिปฏิบัติของกรมอัยการในปัจจุบันนี้³¹
 จะแตกต่างกันก็แต่เพียงในระเบียบดังกล่าวให้พนักงานอัยการพิจารณาทบทวนคำสั่งฟ้องสำหรับ
 ผู้ต้องหาที่ยังไม่ได้ยื่นฟ้อง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ควรสั่งฟ้องไปก่อน คงเหตุผลที่
 กล่าวข้างตน

ข. ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือซังอยู่
หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ซึ่งมีบัญญัติไว้ใน ป.วิอาญา

²⁸ คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 131.

²⁹ เกี่ยวกับเรื่องนี้มีผู้เห็นว่า ถ้าไม่มีการสอบสวนผู้ต้องหาอันได้แก่ การแจ้งข้อหา
 และถามคำให้การ ก็ไม่ถือว่าคดีนั้นมีการสอบสวนเลย (ดู คณิต ภาไชย กฎหมายวิธีพิจารณา
 ความอาญา เล่ม 1, หน้า 291.)

³⁰ คณิต ๗ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, หน้า 28.

³¹ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรณาคำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

มาตรา 143 เป็นกรณีที่ไม่มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้ว เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาพร้อมด้วยความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาไปเพื่อฟ้องต่อไป ส่วนกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

3.5 อำนาจของอัยการบังคับบัญชาในการตรวจสอบภายใน

3.5.1 หลักการและเหตุผล

การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และคุ้มครองรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ ซึ่งกระทำโดยพนักงานอัยการแต่ละคนมิใช่เป็นองค์คณะ การตรวจสอบภายในการสั่งคดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยถ่วงดุลการสั่งคดีของผู้ไต่บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการผู้ช่วยเจ้าของสำนวน ซึ่งเพิ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ ยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การสั่งคดีที่มีชั้นตอนในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามประเภทและลักษณะของคดีเป็นไปอย่างรอบคอบละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งเป็นผลให้การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐในชั้นพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมาย

ดังนั้นอธิบดีกรมอัยการจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 วางระเบียบให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการต้องผ่านความเห็นชอบจากอัยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และถ้าอัยการบังคับบัญชาไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ไต่บังคับบัญชาก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ และให้อำนาจอัยการบังคับบัญชากำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้ไต่บังคับบัญชาได้ตามความเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.4 เรื่องการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ถึงการที่พนักงานอัยการเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งจึงต้องมีสายการบังคับบัญชา (chain of command) และมีกรรมมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority)

พนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (bureaucrat) ซึ่งรับผิดชอบต่อการสั่งคดีอาญาในเขตอำนาจของตนและต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไป³² Joan Jacoby ได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยมองการตัดสินใจที่จะฟ้องคดีในแง่ของการบริหารและได้เสนอว่าการควบคุมการบริหารงานภายในที่มีประสิทธิภาพ (internal managerial control) จะช่วยลดการใช้อำนาจสั่งคดีโดยมิชอบได้³³ ซึ่งวิธีการในการควบคุมในหน่วยงานอัยการก็คือ มีการมอบหมายอำนาจภายในขอบข่ายของงานที่มีนโยบายหลักร่วมกัน³⁴

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นพนักงานอัยการก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (government official) ที่มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย³⁵ เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคดีใด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น เขาก็มีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะสั่งฟ้อง

³²Joan E.Jacoby, "The Charging Policies of Prosecutors" in The Prosecutor ed. William F.McDonald (Beverly Hills, C.A. : Sage Publications, Inc.,1979),p.75.

³³Jay A.Sigler, "The Prosecutor : A Comparative Functional Analysis" in The Prosecutor ed. William F. McDonald (Beverly Hills, C.A. : Sage Publications, Inc.,1979),p.64.

³⁴Pamela J.Utz, "Two Models of Prosecutorial Professionalism" in The Prosecutor ed. William F. McDonald (Beverly Hills,C.A. : Sage Publications, Inc.,1979),p.116.

³⁵Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure translated by B.J. George, Jr. (South Hackensack, N.J. : Fred B.Rothman & Co.1965), p.88.

หรือไม่ฟ้องคดี³⁶ มิได้เป็นแค่เพียงผู้ช่วยของผู้บังคับบัญชา³⁷ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นการกระทำโดยพนักงานอัยการแต่ละคนมิใช่เป็นองค์คณะหรือไม่โดยหัวหน้าพนักงานอัยการ³⁸ แต่กระนั้นพนักงานอัยการก็ต้องถูกควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้คำสั่งและระเบียบของพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่าตน³⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นคงจะทำให้เห็นถึงหลักการที่คล้ายคลึงกันทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทย ในเรื่องการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจติดตามดูแลการดำเนินงานได้ และผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3.5.2 วิธีการในการตรวจสอบภายในการสั่งคดี

ในส่วนกลาง มีอัยการพิเศษฝ่ายคดีหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีธนบุรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ⁴⁰ และมีหัวหน้าพนักงานอัยการกองต่าง ๆ ในกองคดีอาญา หรือกองคดีอาญาธนบุรีเป็น "หัวหน้าพนักงานอัยการ"⁴¹

³⁶B.J.George, Jr., "Discretionary Authority of Public Prosecutors in Japan," Law in Japan 17 (1984) : 61.

³⁷Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, p.88.

³⁸Yosiyoki Noda, "Introduction to Japanese Law" translated and edited by Anthony H. Angelo 5th ed., (Tokyo : University of Tokyo Press, 1982), p.136.

³⁹Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, p.88.

⁴⁰ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528
ขอ 24.

⁴¹ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528
ขอ 4.

รับผิดชอบการ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตน และมีอำนาจกำหนด การแบ่งภาระหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้อยู่ในบังคับบัญชาได้ตามความเหมาะสม⁴²

เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการสั่งจ่ายส่วนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ในบังคับบัญชา พนักงานอัยการก็จะตรวจสำนวนโดยพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวน แล้วทำ ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น กล่าวคือ⁴³

ในกรณีที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องตามความ เห็นของพนักงานสอบสวน และหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นชอบ ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็น ผู้ออกคำสั่งฟ้อง

ในกรณีที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องแย้งความ เห็นของพนักงานสอบสวน ให้รองอัยการพิเศษฝ่ายคดีผู้รับผิดชอบเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้อง หาก รองอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิจารณาแล้วมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็ให้เสนอต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดี เป็นผู้พิจารณาสั่ง

ในกรณีที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ รองอัยการพิเศษฝ่ายคดีผู้รับผิดชอบเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง หากรองอัยการพิเศษฝ่ายคดี ผู้รับผิดชอบพิจารณาแล้วมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้เสนอต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีเป็นผู้พิจารณาสั่ง

ในส่วนภูมิภาค มีอัยการพิเศษประจำเขตเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี อาญาของพนักงานอัยการในเขตของตน⁴⁴ และมีอัยการจังหวัดเป็น "หัวหน้าพนักงานอัยการ"⁴⁵

⁴²ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ข้อ 9.

⁴³ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ข้อ 26.

⁴⁴ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ข้อ 24.

⁴⁵ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

ข้อ 4.

รับผิดชอบการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตน และมีอำนาจกำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ให้พนักงานอัยการ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ความเหมาะสม⁴⁶ ส่วนวิธีการในการตรวจสอบภายในการสั่งคดีนั้น จะแยกพิจารณาไปตามประเภทของสำนวนคดี กล่าวคือ

สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวของผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา⁴⁷ ซึ่งหมายถึงกรณีผู้กระทำความผิดและผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ตาม ป.วิอาญา มาตรา 142 ที่ได้มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้ว และพนักงานสอบสวนทำความเข้าใจความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรส่งฟ้อง ส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนและตัวผู้ต้องหา เว้นแต่ผู้ต้องหาที่ถูกขังอยู่แล้ว สำนวนคดีประเภทนี้ให้รองอัยการจังหวัดตรวจพิจารณาและทำความเข้าใจเสนอต่ออัยการจังหวัดทุกคดี เมื่ออัยการจังหวัดมีคำสั่งเห็นชอบด้วยกับความเห็นควรส่งฟ้องนั้น ให้อัยการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในคำฟ้องคดีนั้น สำหรับคดีที่ฟ้องด้วยวาจาให้รองอัยการจังหวัดพิจารณาส่งฟ้องไปได้เลย โดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่ออัยการจังหวัด

สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวของผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา⁴⁸ แยกพิจารณา ดังนี้คือ

(ก) หมายถึงกรณีผู้กระทำความผิดและผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ตาม ป.วิอาญา มาตรา 142 ที่ได้มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้ว และพนักงานสอบสวนทำความเข้าใจเห็นว่าควรส่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน ส่วนตัวผู้ต้องหาพนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว

⁴⁶ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 9.

⁴⁷ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 27(1).

⁴⁸ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินการคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ (27)2.

ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ที่ห้องตัวเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอศาลให้ปล่อย ส่วนคดีประเภทนี้ไม่ว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือรองอัยการจังหวัดจะมีความเห็นฟ้องด้วยกับพนักงานสอบสวน หรือมีความเห็นควรสั่งฟ้องก็ตาม ให้เสนอความเห็นต่ออัยการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่ง⁴⁹

(ข) หมายถึงกรณีผู้ต้องหากระทำความผิดแต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ ตามประมวลกฎหมาย 141 จึงยังมีได้มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้ว เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือรองอัยการจังหวัดจะมีความเห็นฟ้องด้วยกับพนักงานสอบสวน หรือมีความเห็นควรสั่งฟ้องก็ตาม ให้เสนอความเห็นต่ออัยการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่ง⁵⁰

คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้รองอัยการจังหวัดเสนอความเห็นต่ออัยการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่ง แต่ทั้งพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนและรองอัยการจังหวัดเห็นฟ้องด้วยกับความเห็นควรสั่งฟ้องนั้น ให้รองอัยการจังหวัดพิจารณาสั่งคดีไปได้ โดยไม่ต้องเสนอความเห็นให้อัยการจังหวัดพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง⁵¹

ในกรณีที่ผู้ต้องหาฟ้องผู้ต้องหาแล้ว แต่ยังเรียกหรือจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้อีก ถ้าต่อมาได้ตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องสั่งการให้มีการแจ้งข้อหาและสอบสวน

⁴⁹ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรณีสืบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 27(2) (ก).

⁵⁰ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรณีสืบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 27 (ก).

⁵¹ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยกรณีสืบคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 27 (ก), (ข).

ผู้ต้องหาให้เรียบร้อยเสียก่อน หลังจากนั้นพนักงานอัยการก็ต้องทบทวนคำสั่งฟ้องใหม่ และอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาก็ได้หากมีความเห็นว่าพยานหลักฐานในคดีไม่พอฟ้องผู้ต้องหา^{52, 53}

นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีสำคัญ เช่น โดยฐานความผิด โดยฐานะของผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย หรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป การตรวจสอบภายใน การส่งคดีจะกระทำอย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ⁵⁴ หัวหน้าพนักงานอัยการอาจพิจารณาเข้าดำเนินคดีด้วยตนเอง หรือเข้าควบคุมการดำเนินคดีอย่างใกล้ชิด และรายงานผลการดำเนินคดีให้อัยการพิเศษประจำเขตทราบ เมื่ออัยการพิเศษประจำเขตทราบแล้ว หากเห็นสมควรจะเข้าดำเนินคดี หรือร่วมดำเนินคดีก็ได้ แล้วให้รายงานกรมอัยการเพื่อทราบ และในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้เสนอสำนวนพร้อมด้วยบันทึกความเห็น

⁵²กรณีดังกล่าวถ้าพิจารณาจากตัวบทกฎหมายมาตรา 141 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า "ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา..." จะเห็นได้ว่ากฎหมายหาได้บัญญัติให้ต้องสั่งฟ้องแต่อย่างใดไม่ เพียงแต่บัญญัติให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเท่านั้น การออกคำสั่งฟ้องไว้ก่อน แล้วจึงให้ไปจับตัวผู้หาตามนั้น เป็นการไม่แน่นอนว่าจะสามารถฟ้องตามที่สั่งไว้กันได้ เพราะอาจจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้จนคดีขาดอายุความ หรือแม้จับตัวผู้ต้องหาได้แต่พยานหลักฐานเปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อพนักงานสอบสวนได้จัดให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหา พยานกลับไม่ชี้ว่าผู้ต้องหาเป็นคนร้าย ทำให้ต้องกลับคำสั่งไม่ฟ้องอีก เป็นการไม่แน่นอน (ดู โกลแมน ภัทรภิมย์, การสั่งฟ้องคดีที่ผู้ต้องหาหลบหนี, หน้า 273.)

⁵³กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันได้ในหมู่ผู้ที่สนใจศึกษา ว่าพนักงานอัยการไม่มีอำนาจกลับคำสั่งนั้นใหม่เป็นสั่งไม่ฟ้อง เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาแล้วก็ควรฟ้องคดีไปตามที่สั่งไว้ แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานชัดเจนแสดงว่าผู้ต้องหาไม่ไดกระทำความผิด ก็ต้องนำไปต่อสูหรือพิสูจน์กันในศาลและให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดยกฟ้องคดีนั้น (ดู วิชัย คันติกุลานันท์, "อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา," วารสารกฎหมาย 10 (ธันวาคม 2528) : 33-34.)

⁵⁴ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ข้อ 13, 28.

ไปยังอัยการพิเศษประจำเขต เมื่ออัยการพิเศษประจำเขตพิจารณาและมีคำสั่งประการใด ก็ให้ปฏิบัติไปตามนั้น สำหรับในส่วนกลางนั้นก็ปฏิบัติในทำนองเดียวกันโดยเสนอสำนวนพร้อมบันทึกความเห็นต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายคดีชนบท แล้วแต่กรณี

ซึ่งวิธีปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยถ่วงดุลการสั่งคดีให้เป็นไปโดยละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้นและกรณีที่ให้อัยการพิเศษประจำเขตเข้ามาร่วมพิจารณาคดีดังกล่าวนี้ด้วย ก็เนื่องจากว่าอัยการพิเศษประจำเขตเป็นหัวหน้าส่วนราชการอัยการประจำเขต⁵⁵ จึงเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของอัยการจังหวัด รองอัยการจังหวัด อัยการจังหวัดผู้ช่วย และอัยการผู้ช่วย แม้จะมีหน้าที่หลักในการสอดส่องควบคุมการปฏิบัติราชการและความประพฤติของพนักงานอัยการ ตลอดจนการตรวจแนะนำวิธีปฏิบัติราชการแก่พนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคภายในเขตปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและกฎหมาย และพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติของพนักงานอัยการ แล้วรายงานเหตุการณ์ที่ได้ประสบให้กรมอัยการทราบ⁵⁶ ส่วนหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญานั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการทุกคนมีอำนาจในการดำเนินคดี ซึ่งหมายถึงดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ⁵⁷ และอัยการพิเศษประจำเขตก็อยู่ในฐานะเป็นพนักงานอัยการด้วย⁵⁸ จึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบและสั่งคดี ตลอดจนดำเนินคดีในทุกศาลภายในเขตของตน แต่การจะใช้อำนาจดังกล่าวได้นั้นจะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) โดยอธิบดีกรมอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ

⁵⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 9.

⁵⁶กฤตพล พลวัน, "แนวความคิดในการปรับปรุงงานของสำนักงานอัยการเขต," วารสารอัยการ 5 (กันยายน 2525) : 79.

⁵⁷พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 4.

⁵⁸พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 5 แก้ไขโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

การดำเนินคดีชั้นพนักงานอัยการ อาศัยอำนาจตามกฎหมาย⁵⁹ ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ กำหนดให้อัยการพิเศษประจำเขตเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในเขตของตนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และเมื่อเห็นสมควรจะเรียกสำนวนใดมาพิจารณาสั่งหรือว่าคดีเสี่ยงเองก็ได้⁶⁰ แต่ในทางปฏิบัติอัยการพิเศษประจำเขตอาจเพียงเข้าร่วมการตรวจสำนวน การสั่งคดี และการว่าความเฉพาะคดีสำคัญหรือในบางโอกาสเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้มีให้ทนายทักท้วงอัยการอื่นเป็นงานในหน้าที่ของอัยการจังหวัดอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามยังมีผู้เห็นว่าอัยการพิเศษประจำเขตไม่มีอำนาจสั่งคดี อำนาจสั่งคดีตามปกติเป็นอำนาจของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น หรือหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น อันได้แก่อัยการจังหวัดเป็นต้น โดยให้เหตุผลว่า อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการแบ่งออกเป็น อำนาจดำเนินคดีในศาล และอำนาจดำเนินคดีนอกศาล อำนาจดำเนินคดีในศาลหมายถึงอำนาจดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล หน้าที่ที่สำคัญคือการเป็นผู้แทนรัฐเมื่อไต่ถามฟ้องแล้ว หรือการว่าความในศาล เกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในศาลนี้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 บัญญัติว่า "อธิบดี รองอธิบดี มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อัยการพิเศษประจำเขตมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในเขต พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ..." ส่วนอำนาจดำเนินคดีนอกศาลนั้นหมายถึงอำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่มีบทกฎหมายใดให้อำนาจสั่งคดีแก่อัยการพิเศษประจำเขต อัยการพิเศษประจำเขตจึงไม่มีอำนาจสั่งคดี⁶¹

จากที่กล่าวข้างต้นถึงวิธีการในการตรวจสอบภายในการสั่งคดีที่พนักงานอัยการไต่ถามของสำนวนจะต้องทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ

⁵⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

⁶⁰ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528
ขถ 24.

⁶¹ คณิต ฆ นคร, "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา," (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์ พ.ศ. 2528), หน้า 147-148.

ชั้น ผู้บังคับบัญชาอาจเห็นชอบด้วยหรือไม่ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ และพนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติไปตามนั้น อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาอาจจะไปให้พนักงานอัยการผู้อื่นที่มีความเห็นพ้องด้วยกับคนปฏิบัติก็ได้ ความหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ที่มีลักษณะเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้รับมอบที่จะปฏิบัติงาน ผู้มอบมีสิทธิ์เรียกหรือถอนคืนได้ มิใช่เป็นการให้อำนาจเด็ดขาดไปเลย ดังนั้นหัวหน้าพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะพนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตน และมีอำนาจกำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ตามความเหมาะสม จึงมีอำนาจที่จะเรียกหรือถอนคืนไปให้พนักงานอัยการผู้อื่นดำเนินการแทนได้

ในระบบงานอัยการของญี่ปุ่น อธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) ผู้อำนวยการอัยการฝ่ายคดี (Superintending Prosecutor)⁶² หรือหัวหน้าพนักงานอัยการอื่น ๆ สามารถระงับการคุกคามและบังคับบัญชาโดยตรงต่อพนักงานอัยการ หรือมอบหมายอำนาจนี้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไประงับการก็ได้⁶³ และในการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้นพนักงานอัยการจะต้องถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการผู้มีอาวุโสสูงกว่า โดยผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนสิบถึงสิบห้าคน ซึ่งการควบคุมนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า มีการปรึกษารหัสกันอยู่เสมอระหว่างผู้บังคับบัญชาและพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในคดี และเมื่อพนักงานอัยการทำความเห็นในการสั่งคดีแล้วก็จะเสนอความเห็นนั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจได้รับการยอมรับไปเป็นไปตามนั้นหรือแนะนำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้ โดยทั่วไปคำแนะนำของผู้บังคับบัญชาจะได้รับการปฏิบัติตาม แต่ในทางทฤษฎีนั้นผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะปฏิเสธหรือยืนยันความเห็นของตนก็ได้ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะได้แสดงความเห็นออกมาอย่างชัดแจ้งที่จะให้ปฏิบัติตาม ในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจโอนเรื่อง

⁶² ชันยวคิ ชิเงมิตสึ, "กฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการญี่ปุ่น," วารสารอัยการ 8 (กรกฎาคม 2528) : 23.

⁶³ Shigemitsu Dando, *Japanese Criminal Procedure*, p.95.

ทั้งกล่าวไปให้พนักงานอัยการผู้อื่น เพื่อให้จะได้มีความเห็นในการสั่งคดีที่สอดคล้องกับความเห็นของคน⁶⁴ เกี่ยวกับเรื่องนี้มีการประมาณกันว่า มีถึง 60-70% ของคดีที่ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบแล้วเห็นด้วยกับความเห็นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ที่เหลือนอกจากนั้นเกือบทั้งหมด เป็นกรณีที่พนักงานอัยการยอมรับปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา ส่วนกรณีที่มีการโอนคดีไปให้พนักงานอัยการอื่นรับผิดชอบ เนื่องจากมีความเห็นในการสั่งคดีที่แตกต่างกันนั้นแทบจะไม่มีปรากฏเลย⁶⁵

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากเป็นประเทศรัฐที่ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และทุก ๆ รัฐมีอำนาจปกครองของตนเอง มีกฎหมาย รัฐ มีศาล มีรัฐสภาของตนเอง พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาจึงมีทั้งพนักงานอัยการของรัฐและพนักงานอัยการประจำรัฐ ซึ่งก็จะมี การตรวจสอบภายในในการสั่งคดีโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ทั้งสองระดับ ปกติแล้วหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้ควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการในสำนักงานของตน กล่าวคือ อัยการสหรัฐ(U.S. Attorney) ก็จะควบคุม Assistant U.S. Attorney หรืออัยการประจำรัฐ (state's Attorney) ก็จะควบคุม Assistant State's Attorney เป็นต้น ซึ่งการควบคุมจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของที่ทำกา... อัยการด้วยเหมือนกัน ในที่ทำกาอัยการขนาดเล็กซึ่งมีพนักงานอัยการจำนวนไม่มากนัก การควบคุมการสั่งคดีจะกระทำได้อย่างสะดวกรัดกุม แต่ในที่ทำกาอัยการขนาดใหญ่ที่มีอัยการผู้ประมาณ 50 ถึง 100 คน หรือมากกว่านั้น การควบคุมจะเป็นไปอย่างยากลำบาก มีเพียงไม่กี่เรื่องที่จะได้รับการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาของสำนักงาน เป็นผลให้การสั่งคดีส่วนใหญ่ต้องอาศัยอัยการผู้ช่วยโดยลำพัง ซึ่งอาจจะยังเป็นพนักงานอัยการใหม่ ขาดประสบการณ์หรือเป็นผู้ซึ่งยังไม่เข้าใจถึงปรัชญาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ⁶⁶ และเป็นผลให้การ

⁶⁴B.J. George, Jr., *Discretionary Authority of Public Prosecutors in Japan*, p.62.

⁶⁵Shikita, *Prosecutorial Discretion in Japan* (unpublished manuscript, 1980), pp.16-17 quoting B.J. George, Jr., *Discretionary Authority of Public Prosecutors in Japan*, p.62.

⁶⁶Fred E. Inbau and others, *Cases and Comments on Criminal Procedure* 2 nd ed., (Mineola, N.Y. : The Foundation Press, 1980), p.585.

ใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีความสอดคล้องกันเลยก็ได้อีก⁶⁷ นอกจากนี้ประสิทธิภาพของการควบคุมการสั่งคดียังขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตรวจสอบและขึ้นอยู่กับรูปแบบในการใช้อำนาจตรวจสอบควบคุมการสั่งคดีของแต่ละสำนักงานด้วย⁶⁸

3.6 ขอบเขตของการตรวจสอบภายในการสั่งคดี

ในที่นี้จะขอแบ่งพนักงานอัยการออกเป็น 2 ระดับคือ

1. ระดับอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการชั้นสูงสุดและเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นพนักงานอัยการ อำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการตรวจสอบภายในการสั่งคดี ตลอดจนขอบเขตของการตรวจสอบภายในการสั่งคดี จะได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป

2. ระดับพนักงานอัยการชั้นต้น ซึ่งหมายถึงพนักงานอัยการตำแหน่งรอง ๗ ลงมาจากอธิบดีกรมอัยการนั้น พนักงานอัยการตำแหน่งใดบ้างจะเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบภายในการสั่งคดี ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ 3.5 และการตรวจสอบภายในการสั่งคดีในระดับพนักงานอัยการชั้นต้นนี้จะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร พิจารณาสำนวน 2 ประเภทที่กล่าวมาแล้วคือ สำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมาและสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา จะเห็นได้ว่าเมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและทำความเข้าใจเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีแล้ว จะมีการตรวจสอบความเห็นในการสั่งคดีกันเป็นชั้น เป็นตอนและผู้บังคับบัญชาคนสุดท้ายที่มีอำนาจตรวจสอบจะเป็นผู้ทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งก็จะได้แก่ อัยการพิเศษประจำเขตอัยการจังหวัด หรือรองอัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนี้จะมีผล

⁶⁷ เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ 10(2521) : 116.

⁶⁸ Fred E. Inbau and others Cases and Comments on Criminal Procedure, p.585.

เป็นที่ยุติในชั้นต้น⁶⁹

ดังนั้นการตรวจสอบภายในการตั้งคดีโดยอัยการชั้นต้น จึงกระทำไต่ภายในระยะเวลา ก่อนคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจะมีผลเป็นที่ยุติในชั้นต้น

3.7 ผลของคำสั่งฟ้อง-ไม่ฟ้องคดี

ในกรณีคำสั่งฟ้องคดี เมื่อพนักงานอัยการผู้มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องและลงนามในคำสั่งฟ้อง⁷⁰ ก็จะส่งสำนวนคดีพร้อมกับคำสั่งฟ้องไปให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน ให้ปฏิบัติไปตามนั้น ซึ่งก็คือนำไปยื่นฟ้องต่อศาล

ในกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เมื่อพนักงานอัยการผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี ก็จะส่งสำนวนคดีพร้อมกับคำสั่งไปยังพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเพื่อปฏิบัติตามนัย มาตรา 145 ป.วิอาญาต่อไป

การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในกรุงเทพฯ) ทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น เป็นการถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการ⁷¹ และเหตุที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเข้า

⁶⁹ คำว่ายุติในชั้นต้นนี้ ผู้เขียนนำมาใช้โดยอาศัยเทียบเคียงกับระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 26(1) ที่ว่า "...ให้หัวหน้าพนักงานอัยการ เป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องและลงนามในคำสั่งฟ้องและคำสั่งตั้งกล่าวเป็นยุติ"

⁷⁰ โดยปกติเมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะร่างคำสั่งฟ้องเสนอผู้บังคับบัญชาตรวจสอบด้วย และในกรณีที่รองอัยการจังหวัดมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้ตรวจร่างคำสั่งฟ้องเสนออัยการจังหวัดด้วย

⁷¹ โกเมน ภัทรภิรมย์, "สัมภาษณ์พิเศษ ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์," นายประจักษ์ 3 (ตุลาคม 2530) : 52.

ควบคุมการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น เขาใจว่าเป็นเพราะคามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาก่อนมาถึงศาลคือการสืบสวนสอบสวนทั้งหมดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดี พนักงานอัยการมีฐานะเป็นเพียง "ผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล" เท่านั้น⁷² ฉะนั้นเมื่อพนักงานอัยการจะไม่ฟ้อง จึงต้องให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน⁷³

และในการทำความเข้าใจของคำว่าราชการจังหวัดนั้น มีข้อสังเกตดังนี้คือ⁷⁴

1. ต้องเป็นเพียงความเห็นมิใช่คำสั่ง เพราะคำว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด ป.วิอาญา มาตรา 145 ให้คำว่าราชการจังหวัด "แยงคำสั่ง" ของพนักงานอัยการเท่านั้น มิได้ให้สั่งเสียเอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเขียนในสำนวนว่า "ฟ้อง" แล้วลงชื่อ วันเดือนปี ส่งให้อธิบดีกรมอัยการชี้ขาด เช่นนี้ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความเห็นแยง แม้จะถือวาคำว่า "ฟ้อง" ในที่นี้เท่ากับเป็นการแยงคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ก็ยังเป็นการแยงที่ไม่มีความเห็น ไม่ชอบด้วย ป.วิอาญา อธิบดีกรมอัยการจึงยังไม่มีอะไรที่จะต้องพิจารณา

2. ต้องเป็นความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด การทำความเข้าใจแยงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม ป.วิอาญา มาตรา 145 ฉะนั้นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำความเข้าใจ ย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ปลัดจังหวัดพิจารณาทำความเข้าใจเสนอ ปลัดจังหวัดเสนอว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิด ฯลฯ ควรส่งเรื่องให้อธิบดีกรมอัยการชี้ขาด ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งว่า "เห็นฟ้อง"

⁷²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 (5).

⁷³โกเมน ภัทรภิรมย์, "อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในคดีอาญา," อัยการนิเทศ 32 (2513) : 296.

⁷⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 283-288.

กี่ยวกับความเห็นของปลัดจังหวัด เสนออธิบดีกรมอัยการพิจารณาชี้ขาด" เช่นนี้มิใช่เป็นความเห็นแย้งของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะการแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น จะต้องมีความเห็นแสดงเหตุผลที่แย้งไปพร้อมกับส่วนควบ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติโดยตำแหน่งหน้าที่ การที่จะให้เจ้าหน้าที่อื่นเสนอความเห็นนั้น ถือเป็นกรภายใน ไม่มีผลรับฟังว่าเป็นความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เว้นแต่จะปรากฏในความเห็นว่ายื่นรักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ต้องเป็นความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีความเห็นแย้งว่าควรฟ้องผู้ใดนั้น จะต้องมิใช่คำสั่งไม่ฟ้องบุคคลนั้นของพนักงานอัยการเสียก่อน ถ้าพนักงานอัยการยังมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่อาจมีความเห็นแย้งได้ เช่น พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคน เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ๆ เห็นว่าตามคำให้การของผู้ต้องหาปรากฏว่าพยานในคดีนั้นได้กระทำผิดด้วย จึงมีความเห็นให้ฟ้องพยานนั้นร่วมกับผู้ต้องหาคนอื่นด้วย เช่นนี้มิใช่ความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ เพราะผู้ที่เป็นพยานมิใช่ผู้ต้องหานั้น พนักงานสอบสวนไม่ได้มีความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ และพนักงานอัยการก็ได้สั่งไม่ฟ้อง หรือคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานหนึ่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งให้ฟ้องผู้ต้องหาในฐานความผิดอื่นที่พนักงานอัยการมิได้มีคำสั่งไม่ฟ้องนั้น เช่นนี้ไม่ถือเป็นความเห็นแย้ง หรือคดีที่มีความเห็นแย้งว่า พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสั่งฟ้องในความผิดฐานใดฐานหนึ่งนั้น ก็ไม่ถือเป็นความเห็นแย้งเช่นกัน ท่านองคมนตรีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบันทึกว่า คดีนี้อัยการจังหวัดได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาในตามความเห็นของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนี้แล้ว คำสั่งฟ้องย่อมเด็ดขาด อัยการพิเศษประจำเขต ไม่มีอำนาจที่จะรื้อฟื้นขึ้นมาสั่งใหม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจที่จะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเข้ามาในสำนวนการสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือไม่ได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะไม่ได้โต้แย้งในเนื้อหาสาระของการกระทำว่า เป็นความผิดหรือไม่เพียงใด เพียงโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจสั่งคดีของอัยการพิเศษประจำเขตเท่านั้น จึงไม่มีกรณีอธิบดีกรมอัยการจะต้องพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้ง

4. ต้องให้เหตุผลในการแย้ง เพื่อที่จะให้อธิบดีกรมอัยการสามารถชี้ขาดได้ถูกต้องสมบูรณ์ ความเห็นแย้งนั้นจะต้องให้เหตุผลไปด้วยว่า เพราะเหตุใดจึงควรฟ้อง ถ้าเพียงแต่แย้งว่าควรฟ้อง โดยไม่ให้เหตุผลไปด้วย อธิบดีกรมอัยการย่อมไม่อาจชี้ขาดได้ เช่น คดีที่พนักงาน

สอบส่วนมีความเห็นควรฟ้องผู้ต้องหาบางคน ควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคน แต่พนักงานอัยการ
สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกคน ผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งว่า "เห็นว่าคดีมีมูลพอฟ้องให้เสนอแย้ง
ไปกรมอัยการตามระเบียบ" โดยไม่ระบุให้ชัดแจ้งว่าแย้งให้ฟ้องผู้ต้องหาทุกคนหรือเพียงแต่
คนใดคนหนึ่ง ทั้งไม่มีเหตุผลประกอบความเห็นแย้งว่าที่เห็นควรฟ้องนั้นอาศัยผลอย่างไร เช่นนี้
เป็นความเห็นแย้งที่เคลือบคลุมยากแก่การที่อธิบดีกรมอัยการจะชี้ขาดให้ถูกต้องสมบูรณ์

ข้อสังเกตทั้ง 4 ข้อดังกล่าวข้างต้น จึงอาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะ
ทำให้ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะเป็นความเห็นแย้ง ตาม ป.วิอาญา มาตรา 145
และถ้าหากความเห็นนั้นขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไป ก็คงจะต้องนำสำนวนคดีดังกล่าว
พร้อมด้วยคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาตามนัย
มาตรา 145 อีกครั้งหนึ่งและในครั้งนี้อัยการจังหวัดพิจารณาแล้วให้ความเห็นแย้งที่ถูก
องค์การกฎหมาย อธิบดีกรมอัยการก็จะไต่พิจารณาชี้ขาดต่อไป แต่อาจมีกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
พิจารณาแล้วมีความเห็นยืนยันเช่นเดิม ในลักษณะที่โต้แย้งอำนาจสิ่งคดีของอัยการพิเศษประจำเขต
ว่าไม่มีอำนาจที่จะร้องฟื้นขึ้นมาพิจารณาสิ่งใหม่ ซึ่งไม่เป็นความเห็นแย้งที่ถูกองค์การกฎหมาย
อธิบดีกรมอัยการจึงไม่สามารถพิจารณาชี้ขาดต่อไปได้ และกฎหมายก็มีข้อกำหนดระยะเวลาให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งมายังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดไว้ ผู้ว่า
ราชการจังหวัดจึงอาจแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการภายในระยะเวลาอันเท่าใดก็ได้⁷⁵

⁷⁵แต่เดิมกฎหมายบัญญัติว่า "...ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยัง
อธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาดในกำหนด 1 เดือนนับแต่วันรับสำนวน" ซึ่งก็หมายความว่า หาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งเพื่อให้อธิบดีกรมอัยการชี้ขาดภายหลัง 1
เดือนนับแต่วันรับสำนวนจากพนักงานอัยการ ความเห็นแย้งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะ
ไม่ไต่ยื่นภายในกำหนด ในกรณีเช่นนี้อธิบดีกรมอัยการชอบที่จะไม่รับไว้พิจารณาชี้ขาด และต้อง
ถือว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นที่ยุติไม่มีความเห็นแย้ง แต่ความเดิมนี้ได้ถูกยกเลิก
โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 333 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และใช้ใช้ความใหม่แทน
โดยตัดข้อความที่ว่าภายใน 1 เดือนออก (ดู โทเม่น ภักดิ์ภิรมย์, "อำนาจของผู้ว่าราชการ
จังหวัดในคดีอาญา," หน้า 293-294.)

อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องหาอย่างร้ายแรง เพราะในกรณีที่พยานหลักฐานไม่พอพ้องก็ควรมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เพื่อให้เขาพ้นจากสภาพการเป็นผู้ต้องหาโดยเร็วที่สุด⁷⁶ และการกำหนดระยะเวลาไว้ก็จะทำให้ผู้ต้องหาได้ทราบว่าฐานะการเป็นผู้ต้องหาของตนเองจะสิ้นสุดลงเมื่อใด⁷⁷

ในการพิจารณาว่าควรกำหนดระยะเวลาให้อธิบดีกรมตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งมายังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดไว้หรือไม่นั้น ควรจะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า การที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 333 คัดเรื่องกำหนดระยะเวลา 1 เดือน ที่ให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งมายังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดออกเสียนั้น เนื่องจากเกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานเพื่อทำความเข้าใจของกองคดีกรมตำรวจ ซึ่งในปัจจุบันนี้ส่วนคดีมีอยู่มากมาย ดังนั้นหากจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ในภายหน้า ก็ควรที่จะเพิ่มระยะเวลาขึ้นอีกพอสมควร และเมื่อกำหนดระยะเวลาไว้แล้ว ก็จะต้องกำหนดต่อไปด้วยว่าเมื่อไม่กระทำภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว จะมีผลอย่างไรบ้างหรืออาจจะกำหนดระยะเวลา 1 เดือนเท่าเดิมและกำหนดเงื่อนไขต่อไปด้วยว่า หากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งไปยังอธิบดีกรมอัยการภายหลังที่เกินกำหนดระยะเวลา 1 เดือนไปแล้ว จะต้องมิบันทึกชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นไปด้วย ในทำนองเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมอัยการว่า แม้จะเกินกำหนดระยะเวลาแต่ถ้าพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลสมควรก็อาจพิจารณาชี้ขาดให้ได้⁷⁸

ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว เพราะการกำหนดระยะเวลาไว้จะช่วยเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาสำนวน และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วอีกด้วย

⁷⁶ กุลพล พลวัน, "บทบรรณาธิการ," วารสารอัยการ 9 (มีนาคม 2529) : 5.

⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานการประชุมปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา," 4 ธันวาคม 2528.

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานการประชุมปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา," 23 กุมภาพันธ์ 2525.