

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานข้อหาเป็นวัตถุแห่งคดี และจะเป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นเจ้าพนักงานต่อไป การปรับบทความผิดที่ไม่ถูกต้องมาตั้งแต่ต้น นอกจากจะทำให้เสียเวลาในการสอบสวนและฟ้องร้องแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อรูปคดีเมื่อคดีเข้าสู่ชั้นพิจารณา อันเป็นความสูญเปล่าของกระบวนการยุติธรรมแล้ว หากเป็นการปรับบทความผิดที่หนักเกินความเป็นจริง ส่วนที่เกิดความเป็นจริงย่อมเป็นการปรักปรำผู้ถูกกล่าวหาโดยรัฐ ประกอบกับความหนักเบาของความผิดที่ปรับ ยังถูกใช้เป็นมูลเหตุสำคัญในการอ้างถึงความจำเป็นเพื่อใช้มาตรการบังคับในทางอาญา ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาอย่างมาก การปรับบทความผิดให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย มีความเป็นภาวะวิสัย และมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดโปร่งใสในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ หากพิจารณาในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนจะพบว่าสอดคล้องกับในแนวคิดเรื่อง “สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม” ซึ่งในระดับสากลได้วางแนวทางไว้ใน แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ (Guidelines on the Role of Prosecutors) ได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในบทบาทของอัยการ ในข้อ 14 ว่า พนักงานอัยการจะต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ดำเนินการฟ้องร้อง ไม่ดำเนินคดีต่อไป หากการสอบสวนโดยชอบแล้วพบว่า ข้อกล่าวหาอันยังไม่มีมูลเพียงพอ (ภายใต้หลักการที่ว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบความถูกต้องในการสอบสวน)

5.1.1 ความหมายของการปรับบทความผิด

จากหลักฟังความทุกฝ่าย เพื่อให้ผู้ต้องหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และสามารถต่อสู้คดีได้อย่างถูกต้อง “การแจ้งข้อหา” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 จึงต้องเป็นการแจ้งให้ทราบถึง เรื่องราวของกระทำที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำซึ่งเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นความผิด และแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบด้วยว่า จากการกระทำดังกล่าวจะทำให้ถูกดำเนินคดีในความผิดฐานใดบ้าง ซึ่งมาจาก “การปรับบทความผิด” อันเป็นการนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเป็นการกระทำของผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานตามสมควรให้เชื่อว่าได้เกิดขึ้น มาปรับกับเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามข้อกฎหมายว่าครบองค์ประกอบตามฐานความผิดฐานใด (ฐานความผิด หมายถึง ความผิดที่

ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา หรือ กฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ให้ชื่อฐานความผิดไว้ เช่น ฐานลักทรัพย์ หรือ การใช้ชื่อฐานความผิดโดยสรุปสาระสำคัญขององค์ประกอบของความผิดที่กล่าวหา เช่น ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยไม่เจตนา, บุกรุกในเวลากลางคืน)

5.1.2 การตรวจสอบการปรับบทความผิดในปัจจุบัน

ถ้าฟังแต่การบัญญัติหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิย่อมไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่าสิทธิดังกล่าวจะไม่ถูกละเมิด ดังนั้น เพื่อให้สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องคดีอาญาโดยไม่เป็นธรรมมิผลในการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อำนาจในการตั้งข้อหาจึงต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) และเพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลดังกล่าวกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทุกองค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในชั้นสอบสวนจึงต้องมีการทำงานร่วมกันอย่างมีคุณสมบัติซึ่งกันและกัน ไม่มีลักษณะของการผูกขาดอำนาจ ในอันจะนำมาซึ่งการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตในที่สุด

ปัจจุบันการปรับบทความผิดในชั้นพนักงานสอบสวนจะเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งจะพิจารณาจากรายงานการจับกุม และจะถูกตรวจสอบภายในองค์กร โดยผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ คือ หัวหน้างานสอบสวนมีหน้าที่ตรวจสอบ หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบทุกระยะๆ และผู้บังคับการหรือรองผู้บังคับการหรือพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมการสอบสวนมีหน้าที่ตรวจสอบ หลังจากได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษภายในระยะเวลาที่กำหนด จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายใน โดยจะมีการตรวจสอบถึงพยานหลักฐานว่า มีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ได้มีการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ ผู้ต้องหาเป็นผู้ที่กระทำผิดหรือผู้อื่นเป็นผู้กระทำผิดความผิดนั้นๆ เป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด อันเป็นการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความแน่ชัดในการปรับบทความผิด และในขั้นตอนก่อนที่จะทำความเห็นทางคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ส่งไปยังพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนจะต้องทำรายงานการสอบสวนส่งผู้บังคับบัญชา เพื่อตรวจสอบถึงความสมบูรณ์ของการสอบสวน ซึ่งรวมถึงการพิจารณาพยานหลักฐานว่า ได้มีการกระทำผิดตามข้อหาหรือไม่ และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่

การตรวจสอบจากภายนอกในกรณีที่มีการขอออกหมายจับหรือหมายขัง ซึ่งการพิจารณาออกหมายจับและหมายขังจะต้องปรากฏหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาในการพิจารณาออกหมายโดยศาล อีกทั้งเมื่อส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่อัยการ การตั้งข้อหาจะถูกตรวจสอบโดยพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ในข้อหาใด จะพิจารณาจากสำนวนและพยานหลักฐานตามสำนวนว่าเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้กฎหมายยังได้วางหลักให้มีการตรวจสอบอีกครั้งโดยศาล หากศาลเห็นว่าควรมีการไต่สวนมูลฟ้อง

5.1.3 ปัญหาในการตรวจสอบและการปรับบทความผิด

จากการศึกษาพบว่า การปรับบทความผิดโดยพนักงานสอบสวนนั้น มักจะปรับตามคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นหลัก และจะให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา มากกว่าพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์บริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ตลอดจนปกปิดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา เพื่อต้องการผลสำเร็จในการลงโทษ อันเป็นผลมาจากความเข้าใจในการทำงานในหน้าที่ของตนในเชิงอำนาจนิยม ที่มุ่งจะค้นหาความผิดและลงโทษผู้ต้องหา ความไม่ชำนาญการในด้านกฎหมาย อีกทั้งยังอาจมีการปรับบทความผิดให้หนักที่สุดไว้ก่อน เพื่อเป็นการง่ายต่อการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ และสะดวกในการสืบหาข้อเท็จจริงจากตัวผู้ต้องหาต่อไป จึงก่อให้เกิดการปรับบทความผิดโดยไม่ได้มีการ สืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นที่แน่ชัด ในบางคดีนั้นมีการตั้งข้อหาเป็นสิบข้อหา ทำให้มีการแจ้งข้อหาแก่ผู้กระทำความผิดเกินความจำเป็น ประกอบกับพฤติการณ์การกล่าวหาหรือการปรับบท "โดยขาดพยานหลักฐาน" ยืนยันการกระทำความผิดแล้วไปมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องในภายหลัง ซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่คดีอย่างมาก ตลอดจนโครงสร้างการทำงานของพนักงานสอบสวนนั้นขึ้นต่อฝ่ายบริหารจึงง่ายต่อการตกเป็นเครื่องมือในทางการเมือง ในการจะปรับบทความผิดที่หนักโดยขาดพยานหลักฐาน หรือเกินกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อใช้มาตรการบังคับกับฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่าง

ในชั้นพนักงานอัยการ ผลจากการไม่มีอำนาจในการสอบสวน ทำให้การทำงานของพนักงานอัยการค่อนข้างห่างไกลจากพยานหลักฐานที่นำมาพิสูจน์ข้อเท็จจริง ทำให้การพิจารณาพยานหลักฐานอันเป็นส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงในการปรับบทความผิด มักจะต้องถือตามรูปคดีซึ่งเห็นความเห็นของพนักงานสอบสวน แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้อัยการใช้ดุลพินิจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม แต่ผู้ทำการสอบสวนก็ยังคงเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจึงสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการตรวจสอบการปรับบทความผิดได้โดยง่าย เพียงอ้างว่า ไม่ได้เป็นผู้ทำการสอบสวน นอกจากนี้ ยังมีแนวการปฏิบัติที่มองว่าการฟ้องคดีจะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จึงต้องทำการฟ้องคดีไว้ก่อนเป็นสำคัญ ส่วนจำเลยจะเป็นผู้กระทำความผิดจริงตามข้อหาหรือไม่ ศาลจะเป็นผู้ตัดสินเอง สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

นอกจากนี้ การตรวจสอบจากภายนอกโดยศาล ในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่ใช่ดุลพินิจในการไต่สวนมูลฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าสำนวนผ่านการกลั่นกรองมาแล้วทั้งจาก ตำรวจ และพนักงานอัยการ ทั้งที่การไต่สวนมูลฟ้องจะทำให้ศาลสามารถพิจารณาและตรวจสอบการปรับบทความผิดในชั้นนี้ได้เป็นอย่างดี

5.1.4 การตรวจสอบกับความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้อง

จากปัญหาข้างต้น เมื่อศึกษาการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศไทย ข้าพเจ้าเห็นว่า สภาพปัญหาดังกล่าวในการตรวจสอบการปรับบทความผิดทั้งหลายมีเหตุสำคัญอันเกิดจาก “ความไม่เป็นอำนาจเดียวกันของการสอบสวนและฟ้องร้องคดี” กล่าวคือ

ในทางปฏิบัติจะพบว่า มีการแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจในการสอบสวนคดีและอำนาจในการฟ้องร้องคดี ทำให้การใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานขึ้นอยู่กับตำรวจเป็นหลัก อำนาจในการสอบสวนจึงผูกขาดไว้กับบุคคลเดียว คือ พนักงานสอบสวน ประกอบกับการที่ตำรวจยังเป็นองค์กรที่เป็นทั้งผู้จับกุมสอบสวน และตั้งข้อหาในเวลาเดียวกัน จึงมีลักษณะที่ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายไว้ว่าเป็นการขัดกันของหน้าที่ (Principle of Incompatibility) อันเป็นเรื่องเดียวกันกับการสวมหมวกหลายใบ เมื่อตำรวจต้องทำหน้าที่ทั้งปราบปรามอาชญากรรมและคุ้มครองสิทธิในเวลาเดียวกัน หรือ ประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือ หากสามารถปรับบทความผิดให้หนักได้ก็จะสามารถเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐได้โดยง่าย เนื่องจากความหนักเบาแห่งบทความผิดที่ปรับนั้น เป็นเหตุหนึ่งในการพิจารณาถึงความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ และหากมีการใช้มาตรการบังคับกับผู้ถูกกล่าวหา ก็จะเป็นการสะดวกในการทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานในการสอบสวนด้วยเช่นกัน จึงเกิดความเสียดังอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจในการปรับบทความผิดให้หนักไว้ก่อน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งผลกระทบต่อความหน้าเชื่อถือในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ทำให้พนักงานอัยการไม่มีโอกาสทราบข้อมูลตั้งแต่เบื้องต้น และไม่ทราบข้อเท็จจริงในคดีอย่างถ่องแท้ ส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของพนักงานอัยการในการตรวจสอบถึงพยานหลักฐานการในการปรับบทความผิด และทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถจะเข้าไปตรวจสอบถึงความชอบในการปรับบทความผิดได้หากการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ทั้งที่การที่พนักงานสอบสวนปรับบทความผิด และรวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนก็เพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้น การพิจารณาถึงพยานหลักฐานในการปรับบทความผิดในชั้นนี้ จึงควรขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นหลัก หากพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรที่จะปรับการกระทำเข้ากับบทความผิดใดได้ พนักงานสอบสวนก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

ส่วนการตรวจสอบโดยศาลในชั้นนี้ค่อนข้างมีข้อจำกัด เนื่องจากในชั้นเจ้าพนักงานศาลย่อมไม่อาจค้นหาความจริงได้ดังเช่นในชั้นพิจารณา โดยการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นนี้ ศาลไม่จำเป็นต้องถือเคร่งครัดเช่นเดียวกับการรับฟังพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย และเป็น การพิจารณาในเวลาอันจำกัด นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายจะวางหลักให้มีการตรวจสอบอีกครั้งโดยศาลโดยการไต่สวนมูลฟ้อง แต่คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลจะไม่ใช้ดุลพินิจใน

การไต่สวนมูลฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าสำนวนผ่านการกลั่นกรองมาแล้วทั้งจาก ตำรวจ และพนักงานอัยการ ทำให้การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในชั้นตอนนี้ไม่เกิดขึ้น ทั้งที่การไต่สวนมูลฟ้องจะทำให้ศาลสามารถพิจารณาและตรวจสอบพยานหลักฐานในชั้นนี้ได้เป็นอย่างดี

เมื่อเปรียบเทียบกับ การตรวจสอบการปรับบทความผิดในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้อง จะเห็นว่า การที่โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของฝรั่งเศส มีการแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ ตำรวจฝ่ายปกครอง (La Police administrative) ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายปกครอง และตำรวจฝ่ายคดี (La Police judiciaire) ซึ่งขึ้นตรงต่ออำนาจตุลาการ ทำให้องค์กรตำรวจของสหพันธ์รัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีได้ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้คุณหรือโทษผู้ได้บังคับบัญชาได้ จึงมิได้ง่ายต่อการตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองหรือถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในชั้นเจ้าพนักงานของทั้งตำรวจฝ่ายปกครอง ตำรวจฝ่ายคดี พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาไต่สวน ในสหพันธ์รัฐฝรั่งเศส นั้น แม้จะมีการแบ่งหน้าที่ในความรับผิดชอบกัน แต่จะมีการปฏิบัติงานกันในลักษณะที่มีคุณสมบัติ กล่าวคือ มีลักษณะในการตรวจสอบและกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกันทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและอัยการ ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง คือมีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน โดยความสัมพันธ์จะขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวน โดยขั้นตอนในคดีอาญานั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้อัยการและตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจการสอบสวนคดีอาญาร่วมกัน และให้อำนาจการสอบสวนอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ ทั้งนี้พนักงานอัยการจึงถือว่าเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในการปรับบทความผิดจึงอยู่ในความกำกับดูแลของพนักงานอัยการ และทำให้การตรวจสอบควบคุมการแสวงหาพยานหลักฐานในเบื้องต้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อปรับบทความผิด ก็ย่อมได้รับการกลั่นกรองจากและถ่วงดุลทั้งตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งเป็นองค์กรภายใน และอัยการหรือผู้พิพากษาไต่สวนซึ่งเป็นการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

เมื่อเปรียบเทียบกับ การตรวจสอบการปรับบทความผิดในประเทศอังกฤษ ซึ่งอัยการมิได้มีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่การปรับบทความผิดหรือการปรับบทความผิดนั้น พนักงานอัยการของประเทศอังกฤษกลับมีบทบาทสำคัญในการ “ให้ความเห็นชอบกับปรับบทความผิด” กล่าวคือ การตัดสินใจตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้กระทำความผิดจะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ เว้นแต่ในคดีความผิดไม่ร้ายแรง โดยตาม The Code for Crown Prosecutors (2010) นั้นพนักงานอัยการมีอำนาจตัดสินใจในคดีความผิดร้ายแรง หรือ คดีที่ซับซ้อน

ยุ่งยากกว่า บุคคลใดควรถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือไม่ และหากเห็นควรตั้งข้อกล่าวหาจะพิจารณาว่าควรตั้งข้อกล่าวหาในความผิดฐานใด หากพิจารณาแล้วพบว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดจำเลย จะต้องไม่ดำเนินคดีโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีมีความร้ายแรงเพียงใด อีกทั้งอำนาจในการตั้งข้อหาคดีความผิดไม่ร้ายแรง จะเป็นอำนาจของผู้คุมเรือนจำ (Custody Officer) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีได้เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการสอบสวน โดยผู้คุมเรือนจำจะต้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานเพียงพอ อันเป็นการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการปรับบทความผิดทั้งภายในและภายนอกตั้งแต่ในชั้นสอบสวนที่เป็นการรับประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้เป็นอย่างดี

เมื่อเปรียบเทียบกับตรวจสอบการปรับบทข้อหาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและฟ้องร้อง ท้องที่ที่มีอำนาจในการสอบสวนและสั่งฟ้องคดีอาญา คือ องค์กรอัยการ โดยมีองค์กรตำรวจเป็นผู้ช่วยอัยการอำนวยความสะดวกในการสอบสวน แม้ในทางปฏิบัติแล้วการเริ่มสอบสวนคดีจะกระทำโดยตำรวจ ส่วนพนักงานอัยการจะเข้ามาเริ่มคดีในกรณีที่เป็นคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น แต่การดำเนินการสอบสวนทุกกรณีก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ ดังนั้น ในเรื่องการตั้งข้อหาซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการสอบสวนจึงอยู่ในความกำกับดูแลของพนักงานอัยการเช่นกัน โดยที่ตำรวจจะเป็นผู้หาข้อเท็จจริงจึงมีลักษณะของการถ่วงดุลกัน การตรวจสอบควบคุมการแสวงหาพยานหลักฐานในเบื้องต้นซึ่งจะเป็นข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อปรับบทความผิด ก็ย่อมได้รับการกลั่นกรองที่ดีกว่าการให้อำนาจการปรับบทความผิดในเบื้องต้นไว้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งดังเช่นในประเทศไทย

ในประเทศญี่ปุ่นแม้จะมีการแบ่งหน้าที่ในความรับผิดชอบกัน แต่จะมีการปฏิบัติงานกันในลักษณะที่มีดุลสัมพันธ์ กล่าวคือ การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีจึงมักเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจะเป็นไปในลักษณะของ “การรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ” ส่วนอำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ กล่าวคือ อำนาจในการปรับข้อเท็จจริงที่ได้มาจากพยานหลักฐาน เข้ากับองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายในการตั้งข้อหา ย่อมจะเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น จึงมีลักษณะในการตรวจสอบและกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและอัยการ ที่มีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน โดยขั้นตอนในคดีอาญานั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้อัยการและตำรวจ เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจการสอบสวนคดีอาญาร่วมกัน อันมีผลเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และให้อำนาจการสอบสวนอยู่ภายใต้การควบคุม

ของพนักงานอัยการ ทั้งนี้พนักงานอัยการจึงถือว่าเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเช่นกัน การปรับ
 บทความผิดจึงอยู่ในความกำกับดูแลของพนักงานอัยการ และทำให้การตรวจสอบควบคุมการ
 แสวงหาพยานหลักฐานในเบื้องต้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อปรับบทความผิด
 ก็ย่อมได้รับการถ่วงดุลจากตำรวจและอัยการ ด้วยลักษณะของการทำงานร่วมกันอย่างมีดุลสัมพันธ
 ดังกล่าวข้างต้นของทั้งสององค์กร ทำให้การตรวจสอบการปรับบทความผิดสามารถกระทำได้อย่าง
 มีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการตั้งข้อหาในชั้น
 เจ้าพนักงานนั้น ยังมีได้เป็นหลักประกันที่เพียงพอแก่การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา จึงควรมีการ
 ปรับปรุงแก้ไข

โดยการปรับบทปรับบทความผิดในประเทศไทยควรจะเป็นอำนาจของเจ้าพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการสอบสวน เป็นผู้พิจารณาชี้แจงนำพยานหลักฐานว่าเพียงพอ
 ที่จะปรับกับบทความผิดใด หรือควรปรับบทความผิดใด และหากมีการปรับบทความผิดกับ
 บุคคลใดควรจะต้องขอความเห็นชอบจากอัยการก่อน เพื่อให้พนักงานอัยการเป็นผู้คัดกรอง และ
 รับผิดชอบในกรณีเกิดความผิดพลาด หรือไม่ก็ควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการปรับ
 บทความผิด โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาคัดค้าน
 เพื่อทำลายน้ำหนักของพยานหลักฐานดังกล่าวได้ อันเป็นการเพิ่มการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ
 ในชั้นเจ้าพนักงาน และในคดีที่สำคัญหรือคดีที่มีอัตราโทษสูงควรได้รับการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งจะ
 รับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น

(1) ควรมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจของ
 อัยการ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 วรรคแรก
 จากหลักที่ว่า “เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียกหรือส่งตัวมาหรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเองหรือปรากฏว่า
 ผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหาให้ถามชื่อตัวชื่อรองชื่อสกุลสัญชาติ บิดามารดา
 อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และ แจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้
 กระทำผิดแล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ” โดยเพิ่มเติมว่า “ก่อนผู้ต้องหาจะถูกเรียกตัวมา พนักงาน
 สอบสวนจะต้องส่งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในคดีเพื่อให้พนักงานอัยการเป็นผู้ตรวจสอบ
 นำหนักของพยานหลักฐานและปรับบทความผิด จากนั้นพนักงานสอบสวนจึงแจ้งให้ทราบถึง
 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดแล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ” ในอัน

จะทำให้อำนาจในการปรับข้อเท็จจริงในคดีเข้ากับบทกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อกฎหมาย และก่อให้เกิดลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กร ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใส ในการปรับบทความผิด ทั้งยังส่งผลให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักความเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนฟ้องร้อง