

บทที่ 3

ระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตตามกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตในต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยเริ่มต้นศึกษาระบบอัยการ อำนาจสอบสวนคดีอาญา อำนาจสั่งคดีอาญา และการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในแต่ละประเทศตามลำดับ

3.1 การดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มุ่งเน้นการแบ่งแยกอำนาจ และการคานอำนาจระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการหลายอย่าง แต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนเท่านั้น ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ตลอดกระบวนการยุติธรรมอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาฝรั่งเศสแบ่งอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมออกเป็น 3 ขั้นตอนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแบ่งแยกรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ไม่ให้เกิดในอาณาจักรแห่งอำนาจของตน

1. การสืบสวนสอบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของอัยการ (The police investigation and prosecution)

2. การสืบสวนสอบสวนของผู้พิพากษา (the judicial investigation)

3. การพิจารณาคดีของศาล (trial)

สำหรับขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ไม่มีการแบ่งแยกกันมากนักในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาสอบสวนจะมอบหมายให้ตำรวจเป็นผู้สอบสวน ดังนั้นตำรวจจึงมีบทบาทสำคัญทั้งสองขั้นตอนดังกล่าว บทบัญญัติที่ใช้ในการดำเนินคดีจะมีความแตกต่างตามประเภทคดีซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ

1. ความผิดอุกฤษฏ์โทษ (les crimes) มีอัตราโทษ จำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ถึง จำคุกตลอดชีวิต
2. ความผิดมิชฌิมโทษ (les delits) มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 150,000 ยูโร หรือทั้งจำทั้งปรับ
3. ความผิดลหุโทษ (les contraventions)

ระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศส การสอบสวนและการฟ้องร้องมีลักษณะเป็นกระบวนการเดียวกัน ถือว่าผู้มีส่วนในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีขั้นก่อนฟ้องคดี และขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นศาล ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีขั้นก่อนฟ้องประกอบด้วยองค์กรของรัฐสามองค์กร คือ องค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนหรือผู้พิพากษาไต่สวน โดยทั้งสามองค์กรดังกล่าวต่างทำหน้าที่ร่วมกัน หรือประสานงานกันอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อตรวจสอบความจริงในคดีอาญา โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยเฉพาะการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทอย่างมาก ในการดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีหรือร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการสอบสวน จึงถือว่าพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักในการบริหารการอำนวยความยุติธรรมชั้นก่อนฟ้อง ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันและมีความเป็นเอกภาพ¹

3.1.1.1 ระบบอัยการ

ในประเทศฝรั่งเศส สถาบันอัยการมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนาน และเป็นหัวใจในการอำนวยความยุติธรรมให้กับรัฐ องค์กรฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสมีความภาคภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศส โดยแท้มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้และปอร์ตาลีส (Portalis) ผู้ร่าง โค้ดดิโนโปเลียน (ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส) ถึงกับได้กล่าวหาว่าอัยการ “ได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง” และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้หวังดีคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงของ

¹ Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 108).

ผู้อ่อนแอที่ถูกกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล²

ปัจจุบันองค์กรอัยการฝรั่งเศสมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารสังกัดกระทรวงยุติธรรม การเข้าดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการนั้น จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ)

อัยการ ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความเรียบร้อยสาธารณะ เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา³ คณะอัยการที่อยู่ประจำอยู่ตามแต่ละศาลเหล่านี้เรียกว่า Le Parquet (แปลตามตัวอักษรว่า พื้น)⁴ อัยการฝรั่งเศสมีอยู่ประจำศาลทุกศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีอาญาเพราะถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีอัยการอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาของศาลนั้น ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โครงสร้างการทำงานของอัยการจึงมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

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

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้นแม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายอัยการ แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาที่ไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงอยู่ในกรอบของการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย

อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel) และอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

² จาก “อัยการฝรั่งเศส” ในรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (น. 60), โดย โกลเมน กัทธกริมย์, 2526, กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.

³ อัยการฝรั่งเศส. เล่มเดิม.

⁴ แหล่งเดิม.

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

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้น จึงมีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 282 คน อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญารัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ แล้วอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ได้แก่ ดูแลให้มีการปฏิบัติงานของศาลดำเนินไปด้วยดี มีบทบาทในด้านการงบประมาณ นอกจากนี้ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งการพิจารณาความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานของศาลคือ จำศาล เจ้าพนักงานโนตารีพับลิก (Notary public/Notaire) เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด

(3) อัยการแห่งสาธารณรัฐ

ในปัจจุบันมีอัยการแห่งสาธารณรัฐจำนวน 181 คน และมีอัยการผู้ช่วยประจำศาลชั้นต้นอีก 1,218 คน อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและประจำศาลอุทธรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลมัชฌิมโทย และศาลที่เกี่ยวข้อง อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดีหรือจะใช้มาตรการในการ

เบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุที่สมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

บทบาทของอัยการแห่งสาธารณรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการนำมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพ สังคมและการอาชีพ เป็นต้น ในกรณีปรากฏผู้ต้องหาซึ่งยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งได้บัญญัติฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 นั้นอัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุก

แก่ผู้ต้องหาด้วย ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา เป็นกรณีที่มีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับคดีอาญา⁵

พนักงานอัยการฝรั่งเศส มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง ซึ่งการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาตามระบบของฝรั่งเศส จะทำให้เห็นบทบาทของพนักงานอัยการได้เป็นอย่างดี

3.1.1.2 การสอบสวนคดีอาญา

โดยปกติเมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น หรือมีการร้องทุกข์ การกล่าวโทษ ตำรวจผู้รับผิดชอบการเริ่มต้นคดีหรือเรียกว่าตำรวจฝ่ายคดี เป็นผู้ทำการสอบสวนและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส (code of criminal procedure 1958) มาตรา 14 บัญญัติให้ตำรวจฝ่ายคดีผู้ซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่ในการบันทึกความผิดอาญาที่เกิดขึ้น รวบรวมพยานหลักฐาน ในความผิดดังกล่าวเพื่อที่จะรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดำเนินการไปจนกว่าการสอบสวนของผู้พิพากษาจะเริ่มขึ้น เมื่อผู้พิพากษาเข้ามาทำการสอบสวนแล้ว ตำรวจฝ่ายคดีจะปฏิบัติหน้าที่สอบสวนโดยอาศัยอำนาจของผู้พิพากษา กล่าวคือ กระทำการในนามของผู้พิพากษานั้นเอง ดังนั้น ความรับผิดชอบในการสอบสวนความผิดทางอาญาจึงเป็นหน้าที่ของสององค์กร คือตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน แต่อยู่ภายใต้การอำนวยการ (direction) ของพนักงานอัยการ

⁵ จาก *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (น. 34-137), โดย อุทัย อาทิวา ข, 2554, กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง.

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรตำรวจ เป็นตำรวจแห่งชาติ (National Police) โดยแบ่งประเภทตามลักษณะภารกิจ มี 2 ประเภท คือ

(1) ตำรวจฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (the crime prevention police) มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีอาชญากรรมเกิดขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งการจัดการจราจร

(2) ตำรวจฝ่ายสืบสวนสอบสวน หรือตำรวจฝ่ายคดี (the criminal investigation police) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือนายตำรวจฝ่ายคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี (เป็นผู้ช่วยฝ่ายตำรวจคดี) มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยการสืบสวนและการสอบสวนค้นหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาในคดีอาญา ตำรวจฝ่ายคดีถือเป็นกลไกของการอำนวยความยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการและเข้ามาในคดีต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว เปรียบได้กับพนักงานสอบสวนของไทย⁶ ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีจะอยู่ในกำกับ ควบคุม ของอัยการอาวุโส และตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรายงานการปฏิบัติในการสืบสวนให้อัยการทราบ

เมื่อตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจชั้นประทวนฝ่ายคดี ทำการสอบสวนแล้ว ผู้พิพากษาสอบสวน (the investigation or d' instruction) จะเข้าดำเนินการต่อไป กล่าวคือหากผู้พิพากษาสอบสวนได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการจากพนักงานอัยการ หรือผู้เสียหาย ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีร้ายแรง พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าดำเนินการสอบสวนทุกคดี ส่วนคดีธรรมดาจะเข้าสอบสวนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน นี้เรียกว่า การไต่สวนเบื้องต้น (preliminary judicial investigation preparation)

ผู้พิพากษาสอบสวนมีการใช้อำนาจในการสอบสวน 2 ช่องทาง คือ

(1) อำนาจการสอบสวน รวมทั้งที่ทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนแทนในรูปแบบการแนะนำอย่างเป็นทางการ อำนาจการสอบสวนของผู้พิพากษามีอย่างกว้างขวาง โดยผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าจะมีความจำเป็นในการค้นหาความจริง

(2) อำนาจทางตุลาการ ในการใช้อำนาจทางตุลาการ ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหา ดำเนินการตรวจค้น และทำยี่สิบคดีมีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่⁷

เห็นได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสนั้น มีองค์กรสำคัญของรัฐ 3 องค์กร คือ พนักงานอัยการ ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนซึ่งทั้งสององค์กรนี้อยู่ในอำนาจฝ่ายบริหาร และ

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 110).

ผู้พิพากษาสอบสวนอันเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาตรวจสอบความจริงในคดีอาญา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเชื่อมโยงประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด มีระบบการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจนและการสอบสวนทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการผู้ซึ่งรับผิดชอบในการฟ้องคดีต่อศาล

3.1.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ตามมาตรา 31 แห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ บัญญัติให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในนามแผ่นดิน (public action) และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย⁸

องค์กรอัยการจัดตั้งหน่วยงานอันเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินคดีแทนรัฐซึ่งเรียกชื่อโดยรวมว่า minisère (or parquet หมายถึง คณะอัยการประจำศาล) ซึ่งมีลำดับการบังคับบัญชา ก่อนข้างจะซับซ้อนในแต่ละชั้นของศาล กล่าวคือ

(1) ในระดับศาลแขวง (tribunaux de grande instance) หน้าที่อัยการอยู่ในกำกับดูแลของ the procureur de République โดยมีผู้ช่วยคือ premiers substitués และ substitués

(2) ในระดับศาลโปริสภา (tribunaux d'instance) ผู้ทำหน้าที่แทน the procureur de la République ในศาลโปริสภา คือ substitut และผู้กำกับการตำรวจ (a police superintendent)

(3) ในระดับศาลอุทธรณ์การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่ในกำกับดูแลของ procureur général ซึ่งมีผู้ช่วยคือ avocat général และสมาชิกของ premiers généraux

(4) ในระดับศาลฎีกา (Cour de cassation) คณะอัยการประจำศาล (parquet) ประกอบด้วย procureur général ซึ่งมีผู้ช่วยคือสมาชิกของ premiers avocats généraux และ avocats généraux

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 36 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจที่จะแจ้งเป็นทางการว่ามีกรกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นไปยังอธิบดีอัยการในศาลอุทธรณ์ และให้อธิบดีอัยการดำเนินคดี หรือเป็นข้อมูลเพื่อให้มีการดำเนินคดี เป็นการแสดงให้เห็นตำแหน่งหน้าที่และบทบาทของ procureur de République ในการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญา ซึ่งอัยการอาจจะเริ่มดำเนินคดีอาญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเริ่มดำเนินคดีด้วยตนเองหรือได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux)⁹

⁸ ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (น. 164-165). เล่มเดิม.

⁹ Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 110).

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปตามดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะยื่นฟ้องคดีหรือสั่งยุตคดี หรืออาจจะดำเนินการอำนวยความสะดวกทางเลือก ได้แก่ การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพขึ้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหา ซึ่งอำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของคดีล้นศาล คนล้นคุก เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่ง ไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า 4000,000 เรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติคำร้องทุกข์ได้ขึ้นสูงถึง 5000,000 เรื่อง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณ 5000,000 เรื่องต่อปี ดังนั้นหากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ คือ มาตรา 40 “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการตั้งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษ ผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการดำเนินคดีอาญาได้ แต่อัยการก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสม สามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก¹⁰

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีแนวทางแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะความผิดและอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าจะยื่นฟ้องคดีหรือไม่นั้นเป็นที่วิจารณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะบางคดีแม้ว่ามีพยานหลักฐานที่จะยื่นฟ้อง แต่พนักงานอัยการกลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องผู้ต้องหา ทั้งนี้มาตรา 40 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการอาวุโสแห่งท้องถิ่นได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ให้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินการแล้วแต่จะเห็นสมควร” ดังนั้นแม้ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอันเป็นประโยชน์สาธารณะก็อาจจะไม่ฟ้องคดีดังกล่าว การไม่ดำเนินคดีต่อไปไม่กระทบสิทธิการฟ้องคดี

¹⁰ *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (น. 139-140). เล่มเดิม.

ในภายหลัง หากปรากฏต่อมามีพยานหลักฐานใหม่หรือการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีครั้งแรกเป็นความผิดพลาดพนักงานอัยการก็จะยื่นฟ้องคดีนั้น คำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการไม่สามารถอุทธรณ์ได้

ในปัจจุบันมีความพยายามเพียงเล็กน้อยที่จะให้มีคู่มือสำหรับพนักงานอัยการที่จะใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี เนื่องจากนโยบายการฟ้องคดีมีหลายระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในระดับประเทศกระทรวงยุติธรรม (โดยเฉพาะแผนกคดีอาญาและการให้อภัยโทษ) ได้มีหนังสือแจ้งเวียนเพื่อการปฏิบัติระบุนความเร่งด่วนในการดำเนินคดีตัวอย่างเช่น การให้เร่งดำเนินคดีกับชาวต่างประเทศเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 1994 การมีคำสั่งให้รวมการฟ้องคดีปลอมแปลงเงินตรา เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1997 แต่ในการปฏิบัติมีการมีการกำกับให้เป็นไปตามแนวทางที่แนะนำน้อยมาก และแม้ว่ามีการควบคุมอยู่บ้างก็ค่อนข้างน้อยและเป็นครั้งคราวเท่านั้น ตามรายงานของ Truche ที่ระบุว่าเป็นการไม่เพียงพอ ในระดับภูมิภาค พนักงานอัยการอาวุโสเป็นผู้รับผิดชอบ ในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายอาญาภายในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ และมีอำนาจพิเศษเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ ทำให้พนักงานอัยการระดับท้องถิ่นร้องขอให้พนักงานอัยการของตนปฏิบัติตามนโยบายการดำเนินคดีที่กำหนดไว้ ส่วนระดับท้องถิ่น พนักงานอัยการแต่ละคนจะปรึกษาหารือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินคดีที่เกิดในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ตำรวจดำเนินคดีตามที่กำหนดเป้าหมายไว้

หลักการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรกจำนวนคดีเข้ามาสู่พนักงานอัยการจำนวนมาก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดอาชญากรรมรัฐบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากขึ้น รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการคัดเลือกคดีที่ฟ้อง พนักงานอัยการจะลดความล่าช้าลงและการใช้ดุลพินิจควบคุมจำนวนคดีให้เหมาะสมกับบุคลากรที่มีอยู่ ประการที่สอง ให้ใช้หลักการอำนวยความสะดวกทางเลือกในการแก้ปัญหาข้อพิพาท เช่นกระบวนการบังคับทางวินัย หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ประการสุดท้าย คือการสั่งฟ้องคดีอาจกระทบต่อปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น กรณีการก่อการจลาจลของบริเวณข้างเคียง

จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องร้องคดีอาญาของฝรั่งเศส มีความเป็นเอกภาพในการสอบสวนฟ้องร้อง เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์กัน ไม่แบ่งแยกออกจากกัน จึงทำให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียว พนักงานองค์กรการของรัฐ ข้าราชการ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนได้พบการกระทำความผิดอาญาทั้งที่มีความร้ายแรงและความผิดไม่มีร้ายแรง มีหน้าที่ ต้องรายงานการ

ให้พนักงานอัยการทราบ ตลอดจนต้องจัดส่งเอกสาร พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้กับพนักงานอัยการ

3.1.2 การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

การดำเนินคดีความผิดการทุจริตในประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบการทุจริต นอกจากโดยรัฐสภา ยังมีโดยองค์กรศาล ซึ่งศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

ศาลอาญาชั้นสูงมีไว้เพื่อพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงทำหน้าที่ไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง แยกออกจาก องค์คณะตัดสินคดี เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่ประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกา พร้อมผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสอง ในส่วนของข้อเท็จจริงนั้นต้องยกฟ้องในข้อกล่าวหาในฐานที่ไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในองค์คณะตัดสิน ในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้อง ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นจะทำนอกฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนข้อเท็จจริงพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องใหม่ เพื่อเพิ่มข้อหาได้ เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น องค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล และต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูล และสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่¹¹

¹¹ จาก ระบบอิมพีชเมนต์ (น. 67), โดย กานดา สิริฤทธิภักดี, 2537, กรุงเทพฯ.

3.2 การดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นในช่วงต้นศตวรรษที่ 8 ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีน เริ่มคดีโดยการร้องทุกข์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพ ต่อมาในสมัยราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน (All crimes shall be adjudicated on the basis of evidence) จึงได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1879 และในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี อัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมัน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo -America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือระบบชีวิตลอร์ และระบบคอมมอนลอร์ อยู่ด้วยกัน

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่นส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการของญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวงยุติธรรม¹² ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เฉพาะอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้ ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่มต้นและควบคุมการสอบสวนฟ้องร้อง¹³ และบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล แต่ในทางปฏิบัติตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นสอบสวนคดีอาญาภายใต้การควบคุมแนะนำของอัยการ และในกรณีที่พนักงานอัยการสอบสวนคดีเอง หากมีความ

¹² จาก โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 145), โดย ชาญเซวี่ ไชยานุกิจ และ ศิระ บุญกนิษฐ์, 2541, กรุงเทพฯ.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 189, 191.

จำเป็นก็สามารถตั้งหรือให้ตำรวจช่วยเหลือในการสอบสวนได้¹⁴ ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของอัยการ

3.2.1.1 ระบบอัยการ

องค์กรอัยการยุคใหม่ได้เริ่มก่อตั้งในปีที่ 5 แห่งรัชสมัยเมจิ ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2415 โดยได้รับอิทธิพลจากระบบอัยการฝรั่งเศส พนักงานอัยการในสมัยนั้น จะนั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษา ส่วนทนายความและจำเลยจะอยู่ด้านล่าง ผู้พิพากษาจะฝ่ายนำกระบวนการพิจารณาและถามคำถามพยาน ในปี พ.ศ. 2433 ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) ในปีเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติใช้ โดยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของภาคพื้นยุโรปซึ่งระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นระบบกล่าวหา (Inquisitorial system)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบสังคมและระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐธรรมนูญเมจิถูกยกเลิกและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญรับประกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบนิติรัฐ (Rule of Law) และสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแบ่งแยกอำนาจ เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา อำนาจบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการเป็นของศาล

ในปี พ.ศ. 2490 กฎหมายสำนักงานอัยการได้บัญญัติขึ้น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานที่ชัดเจน ต่อมาปี พ.ศ. 2492 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถูกแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะในชั้นพิจารณาเปลี่ยนเป็นระบบกล่าวหา (Adversarial system) การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ การฟ้องคดีโดยเอกชน (Private prosecution) ไม่สามารถกระทำได้ การพิสูจน์ความผิดของจำเลย พนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย โดยมีข้อสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ห้องพิจารณาได้มีการปรับเปลี่ยนโดยพนักงานอัยการไม่ได้นั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษาแต่ลงมานั่งในระดับเดียวกับทนายความ

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ ถือได้ว่าพนักงานอัยการมีสถานะเทียบเท่ากับผู้พิพากษาในแง่ของคุณสมบัติและเงินเดือน และความเป็นอิสระและเป็นกลางของพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย พนักงานอัยการถือว่าเป็นผู้แทนประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) พนักงานอัยการจึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตาม Public Prosecutor Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่ไม่มี

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193.

อำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน¹⁵ พนักงานอัยการจะไม่ถูกบังคับให้ออกจากราชการ ถูกพักราชการ หรือถูกลดเงินเดือน ยกเว้นถูกดำเนินการทางวินัยหรือเหตุอื่น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานอัยการก็ตาม รัฐมนตรีที่ไม่มีอำนาจสั่งการให้พนักงานอัยการดำเนินการใด ๆ ในทางคดีตามคำสั่งได้ พนักงานอัยการเกษียณเมื่ออายุ 63 ปี ยกเว้นอัยการสูงสุดเกษียณอายุ 65 ปี

สำนักงานอัยการสูงสุดถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำกับดูแล แต่อำนาจของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) กฎหมายสำนักงานอัยการมาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมและกำกับดูแลพนักงานอัยการได้โดยทั่วไป สำนักงานอัยการมีโครงสร้างองค์กรแบ่งออกเป็น 4 ระดับ

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (Supreme Public Prosecutors Office) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาสำนักงานอัยการทั่วประเทศและรับผิดชอบดำเนินคดีในศาลฎีกา โดยอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

2. สำนักงานอัยการเขต (High Public Prosecutors Office) มี 8 แห่ง ทั่วประเทศ คือ พุกโกะ อีโรชิม่า ทะคามัตสึ โอซาก้า นาโกย่า ซัปโปโร เซนได และโตเกียว ทำหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานอัยการจังหวัดและสำนักงานอัยการพื้นที่ และดูแลคดีความในศาลอุทธรณ์ มีอธิบดีอัยการ (Superintending Prosecutor) เป็นผู้บังคับบัญชา

3. สำนักงานอัยการจังหวัด (District Prosecutors Offices) มีทั้งหมด 50 แห่ง และ 203 สาขาทั่วประเทศ จะรับผิดชอบในการดำเนินคดี ในศาลชั้นต้น รวมทั้งกำกับดูแลสำนักงานอัยการพื้นที่ในเขตที่รับผิดชอบ มีหัวหน้าพนักงานอัยการ (Chief Prosecutor) เป็นผู้บังคับบัญชา

4. สำนักงานอัยการพื้นที่ (Local Prosecutor Offices) มีอยู่ทั้งหมด 438 แห่ง ทั่วประเทศ รับผิดชอบการดำเนินคดีในศาลแขวง

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นนั้นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งสำนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ¹⁶

¹⁵ โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 153). เล่มเดิม.

¹⁶ จาก “งานอัยการของญี่ปุ่น.” (อ้างถึงใน “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวบรวบความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ),” (น. 86-87) โดย ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ.

(1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

(2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

(3) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังจากพิพากษา อัยการมีบทบาทสำคัญคือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำไม่ได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(5) ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะตัวแทนหรือผู้รักษาประโยชน์ของมหาชน¹⁷

สำนักงานอัยการมีบุคลากรแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ พนักงานอัยการ (Kenji) พนักงานอัยการผู้ช่วย (Fuku-Kenji (Assistant Public Prosecution)) และเจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีทุกคดี ทุกศาล พนักงานอัยการผู้ช่วยมีอำนาจดำเนินคดีในศาลแขวง หากจะดำเนินคดีในศาลจังหวัดต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

จำนวนพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับขนาดของสำนักงานอัยการนั้น ๆ สำนักงานอัยการจังหวัดโตเกียวมีพนักงานอัยการมากที่สุดกว่า 200 คน สำนักงานอัยการจังหวัดเล็กสุด มีพนักงานอัยการจำนวน 5 คน โดยเฉลี่ยสำนักงานอัยการจังหวัดมีพนักงานอัยการประมาณ 10 คน ในสำนักงานอัยการขนาดเล็กไม่มีการแบ่งหน่วยงานเป็นแผนก โดยพนักงานอัยการคนเดียวกันจะทำงานทั้งการสอบสวนคดีและฟ้องร้องคดีทุกประเภท ส่วนสำนักงานอัยการขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า นาโงย่า จะมีสำนักงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) ดำเนินคดีเกี่ยวกับความมั่นคง คดีก่อการร้าย คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สำนักงานคดีจราจร (Traffic Department) ดำเนินคดีเกี่ยวกับกฎหมายจราจร สำนักงานคดีอาญา (Criminal Affairs Department) ดำเนินคดีอาญาทั่วไป สำนักงานคดีพิเศษ (Special Trial Department) ดำเนินคดีอุกฉกรรจ์ร้ายแรงที่ต้องพิจารณาโดยคณะลูกขุน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายสำนักงานอัยการ คือ การสอบสวน การฟ้องคดี การร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง

¹⁷ แหล่งเดิม.

คำพิพากษา ที่ถูกต้องและเหมาะสม การกำกับดูแลบังคับตามคำพิพากษา และการเป็นตัวแทนของ
ประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ในคดีแพ่งและคดีปกครอง

นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่บริหารในกระทรวงยุติธรรม
โดยตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี (Vice-Minister) ซึ่งเทียบเท่ากับปลัดกระทรวงของไทยและอธิบดีกรม
สำคัญจะแต่งตั้งจากพนักงานอัยการ

3.2.1.2 การสอบสวนคดีอาญา

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ
พนักงานสอบสวนมี 2 ประเภทคือ พนักงานสอบสวนตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
(Special judicial police officer) ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็น
ผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ
สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงาน
อัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น โดยมีอำนาจในการสอบสวนคดีแต่ละประเภท
โดยเฉพาะ เช่น เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าหน้าที่ศุลกากร
มีอำนาจสอบสวนคดีศุลกากร อัยการของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการฝึกฝนให้มีความชำนาญ
เป็นอย่างดี ในการสอบสวนคดีและสามารถคัดเลือกพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นและ
มีความสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นความพยายามที่ต้องการจะแสดงให้เห็นว่า
ความมั่นใจ ในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้
รู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย¹⁸

ในคดีส่วนมากพนักงานอัยการจะสอบสวนคดีโดยรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน
และสอบสวนเพิ่มเติมเองหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าเป็นคดี
ทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือคดีเศรษฐกิจรายใหญ่
พนักงานอัยการจะเริ่มรับคดีและทำการสอบสวนคดีเอง การที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการ
มีอำนาจในการสอบสวนด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1. พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้ถูกต้อง หลังจากที่มีการพิจารณาอย่าง
รอบคอบ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ในประเทศญี่ปุ่นจะถือหลักว่า
การสั่งฟ้อง จะต้องฟ้องด้วยความมั่นใจว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงและสามารถจะนำ
สืบให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ แต่ถ้ามีความเป็นไปได้มากกว่าศาลจะพิพากษายกฟ้อง
พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสำนวนหรือสอบสวน
โดยละเอียด และพิจารณาหลักฐานว่ามีเพียงพอหรือเปล่า

¹⁸ From *Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor V.30* (p.73), by Shigeki Ito, 1986.

2. พนักงานอัยการเป็นกฎหมายโดยวิชาชีพ มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษา การพิจารณาสำนวนสามารถพิจารณาได้ว่า พยานหลักฐานใดได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีน้ำหนักรับฟังเพียงพอ ให้ศาลลงโทษจำเลยได้

3. พนักงานอัยการมีสถานภาพที่เป็นอิสระ พนักงานอัยการจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงานเมื่อเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไป แล้วโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจะมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้ในการสอบสวนคดีอาญาใหม่ ๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงทำการสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษรับผิดชอบทำการสอบสวน

4. พนักงานอัยการมีความร่วมมือที่ดีกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน เช่น สรรพากร คณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Surveillance Commission) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการผูกขาด (Fair Trade Commission) ในองค์กรเหล่านี้จะมีพนักงานอัยการช่วยราชการการปฏิบัติหน้าที่อยู่ ฉะนั้นในกรณีที่องค์กรเหล่านี้จะกล่าวโทษผู้กระทำผิดหลังจากที่สืบสวนหาข้อมูลได้แล้ว ในบางกรณีอาจจะมีการปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการล่วงหน้าก่อนที่จะส่งคดีกล่าวโทษ ก็จะทำให้มีผลดีคือ จะไม่มีการกล่าวโทษโดยที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ นอกจากการกล่าวโทษแล้ว ก็อาจจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างองค์กรเหล่านี้กับพนักงานอัยการอยู่เป็นประจำทำให้สามารถขยายผลไปถึงการกระทำผิด กรณีอื่นด้วย โดยเฉพาะคดีทุจริตคอร์รัปชัน

ในการสอบสวนการกระทำความผิด จะมีทั้งการจับกุมตัว ก็จะมีทั้งกรณีควบคุมตัวผู้ต้องหา ถ้ามีการควบคุมตัวผู้ต้องหา จะควบคุมตัวได้ตั้งแต่ขั้นตอนการจับกุมจนถึงการส่งคดีได้นานที่สุด 23 วัน เมื่อมีการจับกุมจะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบว่าผู้ต้องหาสิทธิที่จะมีทนายความ ในประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการมีสิทธิที่จะจับกุมผู้ต้องหาได้เหมือนกัน ในกรณีตำรวจเป็นผู้จับกุมผู้ต้องหา จะต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการ ภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการจับกุม ยกเว้นกรณีที่มีการปล่อยตัว เหตุผลในการควบคุมตัวคือ อาจจะมีการไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือผู้ต้องหาอาจจะหลบหนีได้ ในกรณีที่ศาลอนุญาตให้มีการควบคุมตัว จะควบคุมตัวได้ 10 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการร้องขอ หลังจากได้ควบคุมตัว 10 วันแล้ว ถ้ามีความจำเป็นอีกพนักงานอัยการอาจจะร้องขอต่อศาล ขอยกเวลาควบคุมตัวต่อได้อีกไม่เกิน 10 วัน แต่ว่าศาลอาจจะไม่อนุมัติตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ หรืออาจจะอนุมัติ แต่จำนวนเวลาไม่เท่ากับที่พนักงานอัยการร้องขอให้มีการขยายเวลาควบคุมตัวก็ได้ ในกรณีของคดีใหญ่ ๆ เช่น คดีฆาตกรรม

คดีคอร์รัปชัน ตามปกติศาลก็จะอนุมัติให้ขยายเวลาควบคุมตัวได้อีก 10 วัน ฉะนั้นรวมแล้วก็จะได้รับการอนุญาตควบคุมตัวได้ 20 วัน แต่ถ้ารวมตั้งแต่เวลาจับกุมแล้ว ก็จะเป็นเวลาไม่เกิน 23 วัน

ในระยะเวลา 20 วันนี้ พนักงานอัยการก็ต้องทำการสอบสวน และพิจารณาว่าจะสั่งคดีอย่างไร ปกติระยะเวลา 20 วันนี้ เป็นเวลาที่ไม่เพียงพอในการที่จะทำการสอบสวน เพราะฉะนั้นในกรณีที่คดีมีความซับซ้อนมาก ก็อาจจะต้องมีการสืบสวนสอบสวนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก่อนที่จะทำการจับกุม หรืออาจจะใช้วิธีหลังจากสั่งฟ้องในคดีหนึ่งแล้ว อาจจะจับกุมในคดีอื่นอีก ก็จะทำให้สามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ภายในระยะเวลาของกฎหมาย

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้ เมื่อตำรวจทำการสอบสวนแล้วจะเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจึงเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงสั่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

โดยที่อำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของญี่ปุ่น แม้ในตัวบทกฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้¹⁹ ในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อัยการอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรือให้ส่งพยานบุคคล ผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาเพื่อซักถามได้²⁰

ในระบบของญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานตำรวจหรือตำรวจสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวน

¹⁹ *Criminal Justice in Japan* (p. 10), 1975.

²⁰ *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น* (น. 152-153). เล่มเดิม.

คดีอาญาแต่ไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ และไม่ได้หมายความว่าอัยการและตำรวจจะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวนแต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่อง เพราะการสอบสวนเป็นเพียงการเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีเท่านั้น เมื่อการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ การสอบสวนจะเน้นหนักไปที่ข้อเท็จจริง แต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการ จนกระทั่งในเวลาที่ยื่นฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานตำรวจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้เท่าที่จำเป็น²¹ เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนหน้าที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวน ได้มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่า อัตราส่วนการฟ้องคดีการยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาค่อนข้างสูง แต่เมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจอัตราส่วนการฟ้องคดี การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และการยกฟ้องในชั้นพิจารณาคดีลดลงอย่างมาก²²

จะเห็นได้ว่า อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวางแต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น พนักงานอัยการจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า²³ นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งคัดแปลงมาจากลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมืองแม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ก็เพื่อเหตุสร้างความคิดันให้แก่อัยการเจ้าของสำนวน และมีวิธีพิจารณากิจการฟ้อง (Analogical Institute of Prosecution through Judicial Action หรือ Quais-Prosecution) ซึ่งผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดบางประเภทสามารถร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี ศาลสามารถบังคับให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณา โดยแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ก้าวก่ายดุลพินิจของอัยการ²⁴

เนื่องจากการสอบสวนในประเทศญี่ปุ่นในทางปฏิบัติมักจะเริ่มต้นคดีโดยตำรวจ และทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นก่อนจะส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีด้วยเช่นกันก็ตาม²⁵ ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีจึงมักเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่อำนาจในการตั้งข้อหาได้เป็นอำนาจของตำรวจ

²¹ Dando Shigemitsu. (pp. 96-97, 304-305). Op.cit.

²² โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 153). เล่มเดิม.

²³ แหล่งเดิม.

²⁴ แหล่งเดิม.

²⁵ มาตรา 191.

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจะไม่มี การเสนอความเห็นในการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในความผิดฐานใด ดังเช่นการสอบสวนในประเทศไทย เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ตำรวจญี่ปุ่นกระทำเช่นนั้น แต่การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจะเป็นไปในลักษณะของ “การรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ” (collect evidence in crude form) ส่วนอำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ (refine and reinforce it from a legal standpoint)²⁶ กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการสอบสวนที่ตำรวจ จะมีหน้าที่ในการแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงสำคัญที่เกิดขึ้นในคดี แต่อัยการจะทำหน้าที่เน้นหนักไปในทางของการปรับเข้ากับองค์ประกอบทางกฎหมายจนกระทั่งการฟ้องคดี ซึ่งหลักการปฏิบัติดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นมักเริ่ม โดยตำรวจ เพื่อหาข้อเท็จจริงดิบที่สำคัญในคดี ส่วนอัยการมักจะมิบทบาทเสริม ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และควบคุมการสอบสวน²⁷ ดังนั้น อำนาจในการตั้งข้อหาจึงเป็นของพนักงานอัยการ

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตั้งข้อหาทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นสั่งคดี โดยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการสอบสวนโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการ อำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายก็ยังคงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ อีกทั้งหากมีการจับกุมผู้ต้องสงสัย ก็จะต้องผู้นำตัวส่งพนักงานอัยการพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ไว้ในเบื้องต้นภายใน 48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยผู้นั้นไป มีอำนาจให้คำแนะนำในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการตรวจสอบของพวกเขา อย่างเช่น คำแนะนำจะได้รับ โดยการตั้งคำถามมาตรฐานทั่วไปที่เป็นธรรม การตรวจสอบและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติ ตามการฟ้องร้องตลอดจนมีอำนาจสั่งการเพื่อให้ตำรวจให้ความร่วมมือในการสอบสวน²⁸ จึงกล่าวได้ว่า ในชั้นสอบสวนของญี่ปุ่นมีลักษณะของความเป็นอำนาจเดียวกันของการสอบสวนและการฟ้องร้อง มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ

ดังกล่าวแล้วว่า ตำรวจและอัยการญี่ปุ่นต่างมีอำนาจสอบสวน และต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน การประสานความร่วมมือระหว่างกันจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ตำรวจสอบสวนมาจะใช้ไม่ได้เลย หากไม่ผ่านการของพนักงานอัยการ กล่าวคือพยานหลักฐานของอัยการเท่านั้นที่ยื่นต่อศาลและพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการ

²⁶ งานอัยการของญี่ปุ่น (น. 89). เล่มเดิม.

²⁷ From *The Japanese Law of Criminal Procedure* (pp. 304-305), by Dando Shigemitsu, 1965.

²⁸ มาตรา 193 (1),(2).

ตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างตำรวจและอัยการในการสอบสวน ตำรวจมักจะปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไป

3.2.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจฟ้องคดีเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว (Monopolization of prosecution) ไม่มีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย หรือโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน (Police Prosecution) หรือโดยคณะลูกขุนใหญ่ (Grand jury) หรือระบบไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary hearing system) การฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ฝ่ายเดียว ยกเว้นบางกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีการใช้ อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้วผู้เสียหายไม่เห็นด้วย ก็สามารถร้องขอต่อศาลให้มีการฟ้องคดีได้ หากศาลไต่สวนว่าคดีมีมูลก็อาจอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยแต่งตั้งทนายความให้ เรียกว่าการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล (Analogical Institution of Prosecution through Judicial Action)²⁹ หรืออีกกรณี โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคดี

เมื่อคดีเข้าสู่พนักงานอัยการไม่ว่าจะโดยพนักงานอัยการสอบสวนคดีเองหรือรับคดีจากตำรวจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนี้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้น แม้มียานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่ถ้าพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิด และเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี³⁰

การฟ้องคดีของพนักงานอัยการมี 3 รูปแบบ คือ การฟ้องเต็มรูปแบบ การฟ้องด้วยวาจา และการฟ้องโดยเร็ว³¹

1. การฟ้องเต็มรูปแบบ เป็นกรณีที่พนักงานอัยการจะร่างคำฟ้องเต็มรูปโดยมีข้อมูล ชื่อของจำเลย วันเดือนปีเกิด ภูมิลำเนา ที่อยู่ปัจจุบัน และข้อเท็จจริงในคดีโดยย่อ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอพยานหลักฐานไปพร้อมกับคำฟ้อง พยานหลักฐานในคดีจะนำเสนอในชั้นพิจารณาคดี

2. การฟ้องด้วยวาจา พนักงานอัยการจะฟ้องคดีด้วยวาจาในศาลแขวงเมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ และพนักงานอัยการเห็นว่าจำเลยควรรับโทษแค่ขั้นปรับไม่เกิน 1 ล้านเยน ซึ่งจำเลยยินยอมที่จะจ่ายค่าปรับตามจำนวนดังกล่าว พนักงานอัยการจะส่งคำฟ้องคดีด้วยวาจาพร้อม

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262-269.

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248.

³¹ จาก อัยการสากล “ระบบอัยการญี่ปุ่น,” โดย จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, 2552, *วารสารอัยการ*, 22(253), น. 178-186.

พยานหลักฐานในการสอบสวน ผู้พิพากษานายเดี่ยวจะพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานแล้วอาจพิพากษาเพียงลงโทษปรับ กรณีที่คู่ความไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาสามารถร้องขอให้มีการดำเนินคดีเต็มรูปแบบได้ภายใน 2 สัปดาห์³² คดีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีด้วยวาจาโดยมากเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายการจราจรทางบก และการทำร้ายร่างกายไม่ร้ายแรง³³

3. การฟ้องคดีโดยเร็ว ระบบการฟ้องคดีโดยเร็วได้เริ่มมีการนำมาใช้ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้กับคดีที่มีโทษไม่ร้ายแรง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และจำเลยยินยอมให้ฟ้องคดีโดยเร็ว³⁴ พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ดำเนินคดีโดยเร็ว โดยทั่วไปศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาภายใน 1 สัปดาห์ นับแต่ได้รับคำร้องและมักจะตัดสินในวันเดียวกัน ส่วนมากศาลมักรอการลงโทษในกรณีที่พิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย

ในกรณีการสั่งไม่ฟ้อง (Non-Prosecution of case) พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีดังต่อไปนี้

1. ไม่มีพยานหลักฐาน กรณีเกิดขึ้นเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ไม่พบพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

2. พยานหลักฐานไม่เพียงพอ โดยหลักการพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องก็ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลลงโทษจำเลยได้ ในญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย โดยที่จำเลยไม่มีภาระการพิสูจน์ใด ๆ ดังนั้นในทางปฏิบัติหากเห็นว่าพยานหลักฐานสำนวนไม่สามารถพิสูจน์การกระทำผิดของจำเลยในชั้นศาลให้สิ้นสงสัยได้ พนักงานอัยการ ก็จะสั่งไม่ฟ้องคดีด้วยเหตุพยานหลักฐานไม่เพียงพอ

3. การชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) พนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องคดีได้แม้คดีจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาล อันเป็นหลักการของการสั่งคดีโดยดุลพินิจ (discretionary prosecution) หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการสั่งคดีตามความร้ายแรงของการกระทำผิดในแต่ละคดี และพฤติกรรมของผู้ต้องหาแต่ละคน รวมทั้งโอกาสที่จะฟื้นฟูให้ผู้ต้องหากลับคืนสู่สังคม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 บัญญัติว่า พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 461-470.

³³ White Paper Crime 2009, Ministry of Justice, Japan.

³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 350-2, 350-3.

1. พฤติกรรม อายุ และสถานะของผู้ต้องหา เช่น ผู้ต้องหาไม่ประวัติก่อทำความผิดหรือไม่
2. ความร้ายแรงของข้อหา
3. พฤติการณ์ของการทำความผิด เช่น มูลเหตุจูงใจของการกระทำผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดการทำความผิดหรือไม่
4. พฤติการณ์ภายหลังการทำความผิด เช่น ผู้ต้องหาสำนึกในการทำความผิดหรือไม่ ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาทั้งทางร่างกายและจิตใจหรือไม่ มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ มีการตกลงยอมความระหว่างคู่กรณีหรือไม่ และสังคมชุมชนได้รับผลกระทบอย่างไรจากการทำความผิดของผู้ต้องหา

ปัจจัยสำคัญที่พนักงานอัยการพิจารณาในการชะลอฟ้อง คือการเยียวยาผู้เสียหายว่าผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้ต้องหาหรือไม่ นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังได้พิจารณาถึงกระบวนการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดประกอบด้วย จากสถิติในปี พ.ศ. 2551 พนักงานอัยการใช้มาตรการชะลอการฟ้องถึงร้อยละ 52.1 ของคดีทั้งหมด

ในการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ มีมาตรการตรวจสอบการสั่งคดีดังนี้

1. การตรวจสอบภายในองค์กร การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการจะถูกตรวจสอบและกำกับโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น บางกรณีต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาสำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการว่าต้องมีข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน และต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา
2. คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งคดี เหตุผลในการมีคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งคดีก็เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยทุกสำนักงานอัยการจังหวัดจะมีคณะกรรมการ ซึ่งถูกเลือกจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นจำนวน 11 คน ส่วนมากคณะกรรมการจะตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเมื่อผู้เสียหายร้องขอหรือบางกรณีคณะกรรมการเลือกตรวจสอบเองก็ได้ กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ถูกต้อง คณะกรรมการจะแจ้งให้หัวหน้าพนักงานอัยการทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้อื่นตรวจสอบจำนวนอีกครั้ง หรือสอบสวนเพิ่มเติมอีก หากพนักงานอัยการมีความเห็นเช่นเดิมจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการทบทวน ถ้าคณะกรรมการยังเห็นว่าควรจะฟ้องคดีอีก คณะกรรมการก็จะขอให้ศาลแต่งตั้งทนายความใหม่เพื่อฟ้องคดีต่อไป
3. การตรวจสอบโดยกระบวนการทางศาลเป็นกรณีเดียวกับการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งใช้ในวงจำกัดเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง

3.2.2 การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคดีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือคดีอาญาทางเศรษฐกิจหรือคดีหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น โดยกระบวนการดำเนินคดีดังกล่าว มิได้มีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษแต่อย่างใด แต่ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการยุติธรรมปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษโดยเฉพาะดังกล่าวทำหน้าที่สอบสวน เมื่ออัยการเขตซึ่งเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล หากพบว่ามีความจริงก็ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้น และมีอำนาจยึดพยานหลักฐานต่าง ๆ และสรุปสำนวนถ้าหากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ก็จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลท้องถิ่น (District Court) และศาลก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่น ๆ ตามปกติ ถ้าหากไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นก็สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้³⁵

ในการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department:SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัด บางจังหวัด เช่น โตเกียว โอซากา และนาโกยา เป็นต้น โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการ 3 คน และอัยการในกองประมาณ 30-40 คน โดยผู้อำนวยการจะมอบหมายให้มีหัวหน้าคณะทำงานรับผิดชอบคดี คัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเหมือนกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั่วไป โดยไม่มีการใช้อำนาจพิเศษหรือเทคนิคพิเศษใด ๆ

ในการสอบสวนของหน่วยงานสอบสวนพิเศษในสำนักงานอัยการในเมืองใหญ่ของญี่ปุ่นได้แก่ โตเกียว โอซาก้า และนาโกยา จะมีพนักงานอัยการ และพนักงานผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดีและมีคุณสมบัติระดับสูงได้รับมอบหมายให้เริ่มทำการสอบสวน มีการสอบสวนคดีจำนวนมากที่เกี่ยวกับการให้สินบน การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เมื่อพนักงานอัยการเริ่มทำการสอบสวนคดีทุจริต บางครั้งจะไม่สอบสวนเพียงคดีทุจริตเท่านั้น

³⁵ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กค. 1105/2551. ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542. (อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิทธิการและการยุติธรรมวุฒิสภา (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย) (น.20-21), โดย องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, 2543, กรุงเทพฯ).

แต่จะมีการสอบสวนเกี่ยวกับความผิดอาญาอื่นด้วย เช่น การฝ่าฝืนกฎหมาย การฉ้อฉล การขัดขวาง การประมุข เพราะการสอบสวนในคดีทุจริตค่อนข้างยากเมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น การสอบสวนในความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะทำให้ง่ายต่อการพิสูจน์และดำเนินคดี³⁶

โดยปกติแล้ว การที่กองสอบสวนคดีพิเศษและตำรวจต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าของพนักงานหรือข้าราชการระดับสูงผู้เสียหาย มักร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าตำรวจ ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ หรือหน่วยงานการสอบสวนอื่นต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป ในบางกรณีพนักงานอัยการสอบ คำให้การผู้ต้องหา พยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยตนเองในคดีที่อัยการเข้าทำการสอบสวนเองหรือในคดีที่มีความสำคัญ อัยการจะทำการสอบสวนโดยร่วมมือกับตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดีและแบ่งแยกหน้าที่กัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 บัญญัติว่า อัยการอาจสั่งการให้ตำรวจต้องช่วยตนในการสอบสวน ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปตำรวจจะเป็นผู้ริเริ่มต้นทำการสอบสวน อัยการอาจทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเพื่อเป็นการเสริมการสอบสวนของตำรวจ โดยการสอบคำให้การผู้เสียหายและพยาน และแนะนำให้ตำรวจทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป นอกจากนี้ อัยการอาจเริ่มต้นทำการสอบสวนเองจนเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องอาศัยตำรวจ ในทางปฏิบัติ อัยการมักทำการสอบสวนในคดีสำคัญ หรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคดีที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูง เป็นต้น

คดีที่สร้างชื่อให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีหลายคดี เช่น คดี Lockheed (1976) ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชน อัยการจึงเข้ามาทำการสอบสวนด้วยตนเอง โดยอัยการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษประจำสำนักงานอัยการจังหวัดโตเกียวพบว่า บริษัท Lockheed Aircraft Corporation ได้จ่ายเงินให้ข้าราชการกระทรวงคมนาคมเป็นจำนวนเงินมากกว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ผ่านบริษัท Marubeni Trading Corporation เพื่อให้กระทรวงคมนาคมให้ความสะดวกในการขายเครื่องบินของบริษัท Lockheed Aircraft Corporation ให้แก่บริษัท Japanese

³⁶ From *Investigation against Corruption by Public Prosecutors in Japan* (p.4), by Yuichiro TACHI, 2003, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI).

Airline Corporation ซึ่งทำธุรกิจ All Nippon Airways (ANA) โดยอัยการได้จับกุมอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายคาคุเออิ ทานากะ (Kakuei Tanaka) และฟ้องคดีฐานรับสินบน³⁷

ในการดำเนินคดีอาญานักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง โดยคำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่อัยการไม่เชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการฟ้องคดีอัยการก็จะไม่ฟ้องคดี ซึ่งทำให้สถิติคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศญี่ปุ่นมีถึง 99.6 % ในการสั่งคดีอัยการญี่ปุ่นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง คือสามารถสั่งไม่ฟ้องได้แม้มีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่สามารถจะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยคำนึงถึงนิสัยอายุ และสภาพของผู้ต้องหา ความร้ายแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด อีกทั้งเงื่อนไขต่างภายหลังเกิดเหตุ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการจะได้รับการยอมรับจากประชาชนและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นที่ยอมรับว่าอัยการสามารถช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมได้แทนที่จะถูกลงโทษทางอาญาและสามารถลดปริมาณคดีสู่ศาลได้³⁸

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ตั้งแต่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ อัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวน และดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยในคดีที่มีความสำคัญ เช่น คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูงหรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน อัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง การฟ้องคดีถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่อาจแบ่งแยกจากการสอบสวนได้ เพราะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน อัยการต้องตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวน เพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นพิจารณาต่อไป

³⁷ จาก บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน. ศึกษาตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (น. 90), โดย วุฒิสภา อาริราชนันท์, 2548, กรุงเทพฯ.

³⁸ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กค. 1105/2551. ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 (อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการและการยุติธรรม วุฒิสภา (เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย) (น. 20-21). เล่มเดิม.