

บทที่ 3

บทบาทพนักงานสอบสวนในต่างประเทศ

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของพนักงานสอบสวนในต่างประเทศ หลักเกณฑ์การสอบสวนในต่างประเทศ โดยเฉพาะที่มีอยู่ในประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อเป็นตัวอย่างและแนวทางในการกำหนดแนวทางการสอบสวนคดีพิเศษให้มีความเป็นภาวะวิสัยตามต่อไป

3.1 เยอรมนี

การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมนี มีรูปแบบของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่ารับเป็นผู้เสียหายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ ซึ่งทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยแบบอัยการดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส¹ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา คือพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Voverfahren) ประเทศเยอรมนีเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งเริ่มตั้งแต่เมื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจนถึงการฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องร้องผู้ต้องหา นั้น โดยอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีเองได้ หรืออาจให้ตำรวจดำเนินการให้ ซึ่งตำรวจทำหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความผิดอาญาและต้องทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันไม่ให้คดีมีคืบไป ทั้งนี้ ตำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ² ในกรณีที่ตำรวจเริ่มดำเนินกรสอบสวนคดีใดขึ้นเองก่อนนำตรวจต้องรายงานสิ่งที่ได้กระทำไปให้อัยการทราบโดยเร็ว เนื่องจากตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนคดีได้เองโดยลำพังจนเสร็จสิ้นการสอบสวน หากให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้เองโดยลำพัง อาจส่งผลให้ตำรวจใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ ตลอดจนไม่มีการถ่วงดุลต่างองค์กรอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและทำให้ตำรวจเกิดการ

¹ จาก “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง,” โดย คณิศ ฌ นคร ฐ, 2553, ในอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ, น. 77.

² แหล่งเดิม. (น. 80).

ทูลรูดต่อหน้าที่ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของอัยการเท่านั้น³

อัยการจะขอความร่วมมือกับตำรวจก็ต่อเมื่อการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของคนหรือการขอให้ อัยการอื่นช่วยดำเนินการให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับจะไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่าในประเทศเยอรมนีนั้นเป็นระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกได้และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการเท่านั้น โดยมีการสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางโดยสามารถรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษได้เอง แล้วดำเนินการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจหรือสั่งการแก่ตำรวจที่เห็นสมควรได้

การดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย⁴ กล่าวคือ อัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีทุกเรื่องที่สามารถกระทำได้ เมื่อมีเหตุอันควรว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้อัยการใช้ดุลยพินิจปฏิเสธที่จะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลาง ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรือเพื่อไม่ให้อัยการใช้ดุลยพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อประชาชน และเพื่อป้องกันอัยการจากการแทรกแซงของการเมือง และเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องและการถอนฟ้องจะกระทำไม่ได้เช่นกันตาม “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้”⁵ หลักดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอัยการในการอำนวยความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่ายและถือว่าเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

การสืบสวนสอบสวนจะมีองค์กรอัยการ เป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อหาพยานหลักฐาน ซึ่งคาดว่ามิใช่ข้อเท็จจริงพอที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหาหรือไม่ซึ่งพนักงานอัยการอาจเริ่มการสอบสวนด้วยตนเองหรือมีคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษก็ได้ การหาพยานหลักฐานมีทั้งที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหาและที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย สำหรับการสอบสวนนี้ นอกจากพนักงานอัยการแล้วยังมีองค์กรอื่นที่ช่วยในการสอบสวนอีก ได้แก่ ตำรวจ และผู้พิพากษาสอบสวน พนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีจึงเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่สอบสวนและใช้มาตรการบังคับโดยขออนุญาตจากผู้พิพากษาสอบสวน เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร

³ จาก “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน,” โดย คณิต ฅ นคร ๓ (2523, ธันวาคม), *วารสารอัยการ*, 3(36). น 47.

⁴ *อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง* (น. 77). เล่มเดิม.

⁵ *เพราะทำให้เสียความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดี* (น. 203). เล่มเดิม.

การสืบสวนเป็นวิธีหนึ่งในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเป็นการป้องกันอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้น โดยการกระทำผิดนั้นได้มีการพัฒนาไปตามเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้ยากแก่การสืบสวนหาพยานหลักฐานเพื่อมาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด นอกจากนั้น รูปแบบการกระทำความผิดได้มีการพัฒนาจากการกระทำเพียงคนเดียวเป็นในลักษณะเครือญาติ (family) กลุ่มขององค์กรอาชญากรรมที่มีการแบ่งหน้าที่กันทำและมีการปกครองตามลำดับชั้น ทำให้การสืบสวนหาความสัมพันธ์ของกลุ่มอาชญากรต่างๆ ไม่อาจกระทำได้ตามวิธีการสืบสวนปกติโดยทั่วไป

ในระบบกฎหมายของต่างประเทศมีเทคนิคการสืบสวนที่มีการพัฒนาจากรูปแบบการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อน ให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานในการลงโทษกลุ่มผู้กระทำความผิดและผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงขององค์กร

องค์กรอาชญากรรมได้กลายเป็นความท้าทายต่อรัฐและสังคมในประเทศเยอรมนีไม่ว่าจะเป็นเพราะระบบกฎหมายของเยอรมนี เพราะความเจริญทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงิน เพราะระบบสาธารณสุขโลกและแหล่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประเทศเยอรมนีต้องเผชิญหน้ากับอันตรายเป็นพิเศษจากองค์กรอาชญากรรม อาชญากรรมด้านยาเสพติดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาองค์กรอาชญากรรม ถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาในส่วนที่สำคัญและต้องปราบปรามอย่างเร่งด่วนเป็นพิเศษก็ตาม ในทำนองเดียวกัน ปัญหาอาชญากรรมด้านอื่นก็เพิ่มขึ้นมาก และการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพที่เห็นได้ชัดคือ ระบบการกระทำความผิดที่เป็นกระบวนการและมีการจัดการในรูปองค์กรมากขึ้น ความสำเร็จของการต่อสู้กับอาชญากรรมขึ้นอยู่กับว่าจะสามารถจัดการกับผู้บงการที่อยู่เบื้องหลังและผู้บริหารองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องและจัดการกับแหล่งเงินไม่ให้ถูกนำไปใช้ในการกระทำความผิดครั้งต่อไปได้มากเพียงใด

อาชญากรรมที่พบมากในองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ การค้าและลักลอบขนยาเสพติด การค้าและลักลอบขนอาวุธเถื่อน อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตกลางคืน การรีดเงินคุ้มครอง การลักลอบขนชาวต่างชาติเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย การค้าสินค้าเถื่อน การปลอมและการใช้ตราสารทางการเงินในทางที่ผิด การผลิตและการกระจายเงินปลอมแปลง

ดังนั้นจึงมีการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เชื่อมโยงกับบทบัญญัติในกฎหมายอาญาเพื่อใช้กับกลุ่มของการกระทำความผิดที่มีความพิเศษอย่างองค์กรอาชญากรรม ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวยังไปเชื่อมโยงกับประเภทและรูปแบบของการกระทำความผิดบางประเภทซึ่งได้ถูกพัฒนาการปรับเปลี่ยนมาเป็นระยะเวลายาวนานในตัวของกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาที่สามารถใช้ได้กับรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมบางประเภทได้อยู่แล้ว

ในประเทศเยอรมนี เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นในการสืบสวนคดีอาญาเมื่อได้รับข้อมูลเบื้องต้นว่ามีเหตุเกิดขึ้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการชัดเจน หรือแน่นอนว่าอาชญากรรมประเภทไหนได้ถูกกระทำลง (no need to have a clear and exact overview of what kind of crime has been committed) แต่ในทุกๆ เหตุการณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแจ้งข้อมูลให้กับพนักงานอัยการทราบเกี่ยวกับคดีเท่าที่จะสามารถทำได้

พนักงานอัยการเยอรมัน สามารถที่จะเริ่มการสืบสวนในเวลาใดก็ได้ (at any time) ถ้าได้รับข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ได้ถูกกระทำลง โดยอัยการจะแจ้งให้ตำรวจทราบโดยเร็วถึงสถานที่เกิดเหตุ โดยบทบาทหลักของอัยการเยอรมัน คือ การเป็นผู้นำในการสืบสวนคอยสนับสนุน และควบคุมดูแล ตลอดจนขอหมายค้นและหมายจับจากศาล (lead the investigations, to support and supervise it and to request search and arrest warrants from the judge) และพนักงานอัยการจะคอยทำหน้าที่สอบปากคำผู้ต้องหา (interview a suspect) แต่อำนาจในการสอบปากคำนี้ก็ไม่ใช่อำนาจแต่เพียงของพนักงานอัยการฝ่ายเดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถสอบปากคำผู้ต้องหาได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐ (do not need a special; permit to interview suspect)

นอกจากนี้พนักงานอัยการยังอาจมอบอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสืบสวนในส่วนที่จำเป็นทั้งหมดในส่วนที่คิดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจพึงต้องกระทำ

3.1.1 มาตรการสืบสวนพิเศษที่สำคัญในกฎหมายเยอรมัน

- 1) การเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
- 2) การดักฟังโทรศัพท์
- 3) การติดตามพฤติกรรมระยะยาว
- 4) การใช้การช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อจุดประสงค์ในการเฝ้าติดตาม
- 5) นักสืบนอกเครื่องแบบ
- 6) การตรวจตราของตำรวจ

การดำเนินคดีอาญาต้องมีความสมดุลกับความจำเป็นในการปกป้องสิทธิพื้นฐานขั้นต่ำสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองบุคคลและการคุ้มครองข้อมูล นอกจากนี้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีต้องมีความสมดุลกับความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา

- 1) การสืบค้นโดยการคัดกรองข้อมูล

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาในการสืบค้นโดยการคัดกรองโดยหลักแล้วการจับคู่และการส่งผ่านข้อมูลเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยคำสั่งศาล ข้อเท็จจริงที่เกิดจากการตรวจค้นโดย

การคัดกรองสามารถที่จะถูกนำไปใช้เพื่อจุดประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาในขอบเขตจำเพาะเท่านั้น คือ ในฐานะจะนำไปเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญาฐานความผิดอื่นได้อีกต่อเมื่อความผิดฐานอื่นนั้นอยู่ในบัญชีมาตรา 98 a ด้วยเช่นกัน ทางปฏิบัติปัจจุบันมีการใช้มาตรการนี้น้อยมาก

2) การเฝ้าติดตามทางโทรศัพท์

มาตรการนี้ได้รับอนุญาตในคดีที่อยู่ในรายการอาชญากรรมร้ายแรงที่กำหนดไว้ เช่น ในคดีของการค้ามนุษย์ การปลอมเงินตรา ฆาตกรรม การโจรกรรมเป็นกระบวนการ การปล้น การเรียกค่าไถ่ การรับของโจรโดยทำการค้า การฟอกเงิน อาชญากรรมตามพระราชบัญญัติเครื่องกระสุนปืนและอาวุธปืนหรือยาเสพติด นอกจากนี้ มาตรการเฝ้าติดตามทางโทรศัพท์ยังได้รับอนุญาตให้ทำได้ในเรื่องอื่นในกรณีที่เป็นไปไม่ได้หรือเป็นการยุ่งยากอย่างมากขึ้นยากที่จะค้นหาความจริงหรือค้นหาผู้กระทำผิดโดยวิธีอื่นหรือโดยการใช้มาตรการอื่นเท่านั้น

ตามกฎหมาย ต้องมีคำสั่งโดยผู้พิพากษาจึงจะใช้มาตรการการเฝ้าติดตามทางโทรศัพท์ได้ ข้อมูลที่ได้จากการดักฟังโทรศัพท์อาจจะใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นหลักฐานในคดีอาญาอื่นได้ต่อเมื่อเป็นฐานความผิดที่อยู่ในบัญชีเดียวกันกับคดีที่ศาลอนุญาตไว้ ทั้งนี้ เอกสารเกี่ยวกับการดักฟังเหล่านั้นจะถูกทำลายเมื่อมันไม่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินคดีอาญาอีกต่อไป

3) การเฝ้าสังเกตระยะยาว

อนุญาตให้มีการเฝ้าสังเกตระยะยาวเหนือผู้ต้องหาและบุคคลที่ผู้ต้องหาติดต่อด้วย การเฝ้าสังเกตระยะยาวเป็นการสังเกตการณ์ที่มีระยะยาวนานเกิน 24 ชั่วโมงติดต่อกันหรือนานกว่าสองวัน อันที่จริงแล้ว มาตรการดังกล่าวเป็นการกระบวนการสืบสวนสำหรับอาชญากรรมร้ายแรง แต่ก็ได้รับการอนุญาตให้ใช้ในการสืบสวนคดีอาญาทั่วไปที่มีความสำคัญได้ด้วย แต่มีข้อแม้ว่าต้องไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่ล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลน้อยกว่าหรือการใช้มาตรการอื่นดังกล่าวอาจประสบอุปสรรคในการดำเนินการอย่างมาก ตามปกติแล้ว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ใช้มาตรการโดยจำกัดระยะเวลาไม่เกินหนึ่งเดือนและหากจะมีการขยายระยะเวลาก็ต้องมีคำสั่งโดยศาลเท่านั้น

4) การใช้วิธีการทางเทคนิคในการเฝ้าติดตามด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

- (1) การถ่ายภาพและบันทึกภาพระหว่างการเฝ้าติดตาม
- (2) การใช้เครื่องมือทางเทคนิคอื่นสำหรับจุดประสงค์ในการเฝ้าติดตาม และ
- (3) การดักฟังทางเทคนิคและการบันทึก ภายนอกและหรือภายในที่อยู่อาศัยคำพูดที่ไม่ได้พูดในที่สาธารณะ

การใช้เครื่องมือตรวจสอบพิเศษเหล่านี้กับ “ความผิดที่สำคัญเป็นพิเศษ” ช่วยให้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีเครื่องมือในการปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นขึ้น โดยมาตรการนี้จะ สามารถนำไปสู่การค้นหาข้อเท็จจริงหรือตำแหน่งแห่งที่ของผู้กระทำความผิด และมีข้อแม้ด้วยการ ใช้วิธีการอื่นๆ จะเป็นการไร้ประโยชน์หรือเป็นการยุ่งยากขึ้นมาก

5) การใช้พนักงานสืบสวนนอกเครื่องแบบ

คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้สืบสวนที่ใช้ชื่อแฝงและตัวตนใหม่ (อีกนัยหนึ่งคือชื่อใหม่ ที่อยู่ในใหม่ และอาชีพใหม่) นักสืบนอกเครื่องแบบสามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจด้วยมาตรการ หลายๆ อย่างพร้อมกันไป เช่นการดำเนินมาตรการต่างๆ ในคดีอาญาหลายคดีพร้อมกัน หรือ สามารถปฏิบัติตามอำนาจในการปราบปรามนอกเหนือไปจากอำนาจในการป้องกัน ในแต่ละ กรณีของการดำเนินมาตรการต่างๆ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเนื่องมาจาก กิจกรรมที่หลากหลายภายใต้หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

6) การติดตามตรวจตราโดยตำรวจ

มาตรการที่ถูกนำมาใช้ในลักษณะดังต่อไปนี้ การตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล จากการ ตรวจตราที่ถูกบันทึกไว้ระหว่างการตรวจตราตามหน้าที่ปกติของตำรวจ หลังจากนั้น ข้อมูลที่ รวบรวมไว้จะถูกประเมิน ซึ่งจะให้ภาพรวมของการเคลื่อนไหวจากสถานที่หนึ่งไปอีกสถานที่หนึ่ง โดยบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจตราโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการเดินทางของบุคคลนั้น

การติดตามตรวจตราผู้ต้องหาสามารถทำได้ในอาชญากรรมทุกชนิดที่มีความสำคัญมาก ซึ่งการหาความจริงโดยวิถีทางอื่นมีแนวโน้มน้อยกว่ามากที่จะประสบความสำเร็จหรือมีความ ล้ำบากมากกว่า

3.1.2 เปรียบเทียบการสอบสวนคดีอาญาในประเทศเยอรมนีกับประเทศไทย

ในเยอรมนี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ ในเยอรมนีถือว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นนี้ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทราบว่ามีผู้กระทำความผิด เกิดขึ้นจนถึงการฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น เป็นกระบวนการเกี่ยวที่แบ่งแยกไม่ได้ แม้ตำรวจจะมี อำนาจหน้าที่สอบสวนได้ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมิใช่อำนาจหน้าที่ของตนเองหรืออำนาจหน้าที่ พ้องกัน (konkurierend) กับอำนาจหน้าที่ของอัยการฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียง “องค์กรที่ ทำหน้าที่สอบสวนของอัยการ” (Ermittlungsorgan der taatsanwaltschaft) เท่านั้น ในกรณีที่ตำรวจ เริ่มดำเนินการสอบสวนคดีใดขึ้นเองก่อน ตำรวจต้องรายงานสิ่งที่ได้ทำไปให้อัยการทราบในโอกาส แรกที่จะกระทำได้ ตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้เองโดยลำพังจนเสร็จสิ้นการ สอบสวน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการดำเนินการสอบสวนมิได้เป็นไปในแนวทางดังกล่าว

บ่อยครั้งที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนโดยฝ่าฝืนความมุ่งหมายของกฎหมายไปเองตลอดโดยลำพัง มิได้ติดต่อกับอัยการเลย และจะส่งผลการสอบสวนมาให้อัยการเมื่อเสร็จสิ้นการสอบสวนแล้ว แต่การปฏิบัติเช่นนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันจนในระหะหลังได้มีการเรียกร่องจากทางฝ่ายตำรวจให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีได้เลยโดยลำพัง กล่าวคือ เห็นว่าสมควรจะทำให้ทางปฏิบัติดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายเสีย อย่างไรก็ตามข้อเรียกร่องนี้ได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายตุลาการ ในประการแรกเห็นกันว่าอันตรายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจนั้นสูงมาก อีกประการหนึ่งเห็นกันว่าอัยการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ฟ้องคดี (Anklagebehörde) นั้น ย่อมจะต้องรับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ (Ordnungsmässigkeit) ความละเอียดรอบคอบ (Grundlichkeit) และความเชื่อถือได้ (Zuverlässigkeit) ของการสอบสวน

ระบบสอบสวนกับระบบฟ้องร้องของประเทศเยอรมนีจะเป็นระบบเดียวกันมีการประสานงานกันระหว่างตำรวจกับอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ก่อนที่จะนำคดีสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อัยการของเยอรมนีมีอำนาจในการสอบสวน หากคดีใดเป็นคดียุ่งยาก คดีสลับซับซ้อน เช่นคดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ คดีภาษี ซึ่งเป็นคดีพิเศษ ตำรวจจะต้องบอกกล่าวให้ อัยการทราบเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น โดยเร็ว และการสอบสวนคดีพิเศษของตำรวจและอัยการของเยอรมนีนั้น จะมีการร่วมมือกันสอบสวนทำให้การดำเนินคดีในเยอรมนีมีประสิทธิภาพ

ในการสอบสวนคดีพิเศษ บางคดีจำเป็นต้องใช้เทคนิคหรืออำนาจสืบสวนสอบสวนพิเศษเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานในทางคดี ซึ่งในเยอรมนีมีการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาระบบการสอบสวนคดีพิเศษของเยอรมนีแล้ว อาจพบว่าทั้งคดีพิเศษหรือคดีอาญาทั่วไป อัยการของเยอรมนีมีอำนาจในการสอบสวนด้วยตนเองและสอบสวนร่วมกับตำรวจ ก่อนที่อัยการจะฟ้องร้องต่อศาล ทำให้คดีพิเศษ เช่นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางการเงิน การธนาคาร อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ได้ผ่านการตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานอย่างรอบคอบจากอัยการทำให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของอัยการเป็นระบบเดียวกันและมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างกับไทยที่แยกระบบสอบสวนและระบบฟ้องร้องออกจากกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม การสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่กำหนดให้อัยการมาร่วมสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางคดีตั้งแต่ต้นทำให้ระบบการดำเนินคดีชั้นสอบสวนและชั้นฟ้องร้องของไทยมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ทำให้พยานหลักฐานในคดีมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น เพราะผ่านการตรวจสอบจากหลายฝ่ายทั้งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่สอบสวนร่วมกัน แม้ระบบการสอบสวนของไทยจะยังไม่เป็นระบบเดียวกันกับการฟ้องร้องเช่นการ

ดำเนินคดีของประเทศเยอรมนีก็ตาม แต่การทำงานโดยการสอบสวนคดีพิเศษร่วมกันดังกล่าว ก็เป็น
 มิติใหม่ของระบบการสอบสวนฟ้องร้องคดีของไทย

3.2 ประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งเกิดจากแนวความคิดที่ว่า “ผู้ที่กระทำการ
 ผ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี เอา
 กับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย”⁶ แนวความคิดดังกล่าวมีผล
 ต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่
 จำกักรูปแบบ (Active Role) การค้นหาความจริงในคดีจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง โดยมี
 ข้อกำหนดที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นการ
 นำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา นั้น มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและ
 หน้าที่พิจารณาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี และ
 โดยที่การสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดอาญานั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะ
 จึงให้มีองค์กรอัยการรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งทั้งสององค์กรดังกล่าวมีอิสระจากกัน
 ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีคดี ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากฐานะการ
 เป็นกรรมในคดี (Object of Right) และมีฐานะเป็นประธานในคดี (Subject of Right)⁷ ดังนั้นจึงอาจ
 กล่าวได้ว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง การดำเนินคดีอาญา
 ในระบบไต่สวนมาใช้ระบบกล่าวหา มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ

ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงาน
 อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่ง
 ที่เกี่ยวเนื่องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้นกลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้อง
 รัดกุม เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

ประเทศฝรั่งเศส อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาแบ่งได้เป็นสองฝ่าย คือ

1. พนักงานสอบสวนฝ่ายคดี (La police judiciaire) เป็นการสอบสวนเบื้องต้น และการ
 สอบสวนในความผิดซึ่งหน้า

2. ผู้พิพากษาสอบสวน (Le juge d' information) เป็นการสอบสวนเบื้องต้นหรือ
 เฉพาะบางคดีที่กำหนดไว้หรือตามคำขอของอัยการเท่านั้น

⁶ ระบบอัยการ (น. 34). เล่มเดิม.

⁷ เพราะทำให้เสียความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดี (55-57). เล่มเดิม.

1. การสอบสวนเบื้องต้น เป็นวิธีการสอบสวนที่นุ่มนวล ไม่มีสภาพบังคับต่อผู้ถูกสอบสวน โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการให้ข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ แต่การควบคุมตัวสามารถควบคุมตัวได้เพียง 24 ชั่วโมง เท่านั้น ไม่มีอำนาจจับผู้ต้องสงสัย เว้นแต่จะเป็นความผิดซึ่งหน้า การสอบสวนนี้จะสิ้นสุดทันทีที่มีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน การสอบสวนประเภทนี้เป็นผลคือ

1. พนักงานอัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ แล้ววินิจฉัยว่าจะดำเนินการ อย่างไรต่อไป เช่น หากเห็นว่าการกระทำไม่เป็นความผิดอาญา ไม่ทราบว่าผู้ใดกระทำความผิดอัยการจะตั้งยุติเรื่อง หากเป็นเรื่องเล็กน้อยผู้ต้องหารับสารภาพก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลโดยตรง หากเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนก็จะเสนอผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนต่อวิธีการนี้ทำให้ลดปริมาณคดีไม่ให้ไปสู่ผู้พิพากษาสอบสวนหรือศาลได้มาก

2. หากปรากฏพยานหลักฐานใหม่ภายหลังสั่งไม่ฟ้องไปแล้วก็สามารถกลับมาสั่งฟ้องได้อีก หรือหากได้ข้อเท็จจริงใหม่หลังศาลพิพากษาไปแล้วก็สามารถแก้ไขคำพิพากษาได้อีก

ผู้มีอำนาจสอบสวนเบื้องต้น จะอยู่ภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น และอยู่ในความดูแลของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ คือนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี ได้แก่นายกเทศมนตรีและผู้ช่วย นายพนักงานสอบสวนภูธรชั้นสัญญาบัตรและ ชั้นประทวน โดยมีอำนาจควบคุมตัวได้ 24 ชั่วโมง หากค้นกำหนดต้องนำตัวไปให้อัยการอนุญาต เป็นหนังสือให้ควบคุมอีก 24 ชั่วโมง แต่ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐมีอำนาจควบคุม 48 ชั่วโมง และขยายเวลาได้อีกเมื่อจำเป็นไม่เกิน 10 วัน ในกรณีฉุกเฉินอาจควบคุมได้ 15 วัน แต่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา ซึ่งนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. พนักงานพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี ได้แก่ พนักงานพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งก็คือพนักงานสอบสวนภูธรที่ไม่เป็นนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีและมีอำนาจสอบสวนคดีได้ด้วยตนเองหรือตามคำสั่งของอัยการเช่นเดียวกับนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมตัวบุคคลไว้ได้ และพนักงานพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีชั้นผู้น้อยมีหน้าที่ช่วยเหลือนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี และจะทำการสอบสวนได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา

2. พนักงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี เช่น นายช่างชลประทาน เจ้าพนักงาน กรมสรรพากร ไปรษณีย์ การรถไฟ เฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนตามที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น

เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นก็จะส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา หากอัยการจะควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะให้ผู้พิพากษาสอบสวนออกหมายจับไว้ สำนวนสอบสวนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานยื่นผู้ต้องหาในการพิสูจน์ชั้นศาลตามดุลพินิจของศาลได้

2. การสอบสวนในคดีความผิดซึ่งหน้า

การสอบสวนประเภทนี้มีวิธีรวบรัดเพื่อรวบรวมหลักฐานที่ยังใหม่มีความผิดพลาดน้อย จึงให้อำนาจผู้สอบสวนและอัยการมาก โดยจะใช้ในคดีอุจฉกรรจ์ (อัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป) และความผิดปานกลาง ซึ่งไม่ใช่ความผิดหุโทษ ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดทางการเมือง ความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และไม่ใช่ความผิดที่ผู้เยาว์อายุไม่เกิน 18 ปี หรือความผิดที่ฟ้องกักกันได้ เมื่อเกิดการกระทำผิดซึ่งหน้า นายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีต้องแจ้งให้อัยการทราบทันที อัยการจะพิจารณาว่าจะเข้าสอบสวนด้วยตนเองหรือไม่ นายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ไปยังที่เกิดเหตุทันทีที่ได้รับแจ้งเหตุ
- 2) ตรวจรักษาสถานที่เกิดเหตุ
- 3) ตรวจสอบชื่อบุคคลในที่เกิดเหตุ ถ่ายภาพ พิมพ์ลายนิ้วมือ

4) ตรวจค้น ยึดเอกสาร โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของสถานที่และต้องกระทำระหว่างเวลา 06.00 นาฬิกา ถึง 21.00 นาฬิกาเท่านั้น เว้นแต่เป็นคดีความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งรัฐ หรือในโรงแรม หอพัก ร้านเครื่องดื่ม สมาคม โรงเต็นรำ สถานมหรสพ และสาธารณะสถาน การตรวจค้นต้องกระทำต่อหน้าบุคคลที่อยู่ในบ้านหรือผู้แทนนั้น ถ้าไม่มีก็ค้นต่อหน้าพยาน 2 คนที่เชิญมาเป็นพยาน

1) การยึดต้องทำบัญชีประทับตราทันทีต่อหน้าพยานในการค้น และจะยึดได้โดยได้รับอนุมัติของอัยการเท่านั้น หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความลับในอาชีพ เช่น ของทนายความจะต้องแจ้งอัยการทราบว่าจะเข้าร่วมตรวจค้นหรือยึดหรือไม่

2) เรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หากบุคคลใดไม่มาให้ถ้อยคำให้แจ้งอัยการทราบ อัยการอาจบังคับให้มาให้การโดยใช้กำลังพนักงานสอบสวนจัดการได้

การจับกุมผู้ต้องหาในคดีอุจฉกรรจ์และความผิดปานกลาง ทุกคนมีอำนาจจับกุมส่งมอบนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีที่ใกล้ที่สุดได้สมาชิกรัฐสภาไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์” ได้หากปรากฏภายหลังว่า ผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและอาญา

3) เฉพาะนายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีมีอำนาจควบคุมตัวบุคคลใดที่อาจให้การเกี่ยวกับความผิด ซึ่งหน้าไว้เพื่อตรวจว่าผู้นั้นเป็นใคร

3. การสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน

ผู้พิพากษาสอบสวนสังกัดศาลชั้นต้น กระทรวงยุติธรรม โดยรับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามคำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ทำหน้าที่ผู้พิพากษาสอบสวนคราวละ 3 ปี แต่จะทำการพิจารณาคดีที่ตนสอบสวนไม่ได้ โดยอยู่ในบังคับบัญชาของผู้พิพากษา

หัวหน้าศาล ในความดูแลของอธิบดีศาลอุทธรณ์แผนกสอบสวน มีอำนาจสอบสวนคดีอุกฉกรรจ์ คดีที่ผู้เยาว์ กระทำผิดคดีที่ขอกักกันได้ คดีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ คดีที่การตายไม่ปรากฏสาเหตุ และคดี เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้คดีที่มีโทษปานกลาง และคดีลหุโทษ อัยการอาจขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนได้ แต่จะทำการสอบสวนโดยลำพังไม่ได้แม้จะเป็นความผิดซึ่งหน้าก็ตาม โดยจะดำเนินการสอบสวนได้ต่อเมื่ออัยการเห็นควรขอให้สอบสวนเท่านั้น ขณะเดียวกันผู้พิพากษาสอบสวนอาจปฏิเสธไม่สอบสวนได้ แต่ต้องมีเหตุผลจำเป็น ผู้เสียหายอาจร้องขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนได้ โดยผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้อัยการพิจารณาเพื่อร้องขอเปิดการสอบสวน⁸

อัยการไม่จำเป็นต้องขอเปิดสอบสวนเฉพาะข้อหาที่ผู้เสียหายร้องขอเท่านั้นผู้พิพากษาสอบสวนอาจเปลี่ยนข้อหาที่สอบสวน และจะสอบสวนบุคคลใดที่เกี่ยวข้องก็ได้ หากปรากฏภายหลังว่ามีการกระทำนอกเหนือคำร้องของผู้เสียหายผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องส่งสำนวนไปยังพนักงาน อัยการทันทีเพื่อการยื่นคำร้องเพิ่มเติมใหม่ ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจมาก สามารถทำทุกอย่างที่เห็นเป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริงทั้งผลดีหรือผลร้ายต่อผู้ต้องหา มีอำนาจตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ สิ่งของหรือตรวจค้นในที่เกิดเหตุแต่ต้องแจ้งอัยการทราบก่อนเพื่อร่วมการตรวจค้น อัยการจะร่วมไปด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าตรวจค้นบ้านผู้ต้องหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรักษาความลับ เช่น ทัศนคติความต้องให้นายกสมาคมทนายความไปเป็นพยาน และมีอำนาจยึดจดหมายไปรษณีย์ที่มีไปหรือ มาหาผู้ต้องหาได้มีอำนาจออกหมายเรียก หมายจับ และหมายจับ ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้การก็ได้ หากไม่มาผู้พิพากษาโดยความเห็นชอบของอัยการอาจให้พนักงานสอบสวนบังคับ เอาตัวมาได้และอาจถูกต้องโทษอาญาได้ วิธีการสอบสวนที่หยาบหยาบหากไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติ ไม่ครบถ้วนจะทำให้การสอบสวนในเวลานั้นใช้ไม่ได้

ก่อนสอบสวนผู้พิพากษาสอบสวนต้องแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาให้ทราบ รวมทั้งเรื่องการแต่งตั้งทนายความให้ผู้ต้องหาด้วยหากผู้ต้องหาหรือทนายความจะอุทธรณ์ผู้พิพากษาสอบสวนอาจทำการสอบสวนได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการแต่งตั้งทนายความแม้ผู้ต้องหาจะคัดค้านก็ตาม หากผู้ต้องหาไม่เข้าใจภาษาต้องจัดหาล่ามให้ คำให้การของผู้ต้องหาเป็นการให้การแบบตอบคำถาม ไม่ใช่แบบเล่าเรื่องเหมือนพยาน อัยการมีอำนาจเข้าฟังการสอบสวนได้เสมอ โดยแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนทราบ ผู้พิพากษาสอบสวนต้องแจ้งกำหนดวันให้อัยการทราบทนายความผู้ต้องหา หรือผู้ต้องหาอาจถาม

⁸ จาก การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส, โดย อุทัย อาทิวา, 2549, น. 2-3.

พยานได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้พิพากษาสอบสวนระหว่างสอบสวนอัยการสามารถขอคู่สำนวนได้เสมอแต่ต้องคืนภายใน 24 ชั่วโมง

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นผู้พิพากษาจะส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณาว่าจะขอปิดการสอบสวนหรือไม่ ซึ่งอัยการอาจสั่งไม่เองได้ด้วยเหตุผลทางกฎหมาย เช่น การกระทำไม่เป็นความผิดทางอาญาคติขาดอายุความ เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้คดียุติลง หากสั่งไม่ฟ้องด้วยข้อเท็จจริงอาจสอบสวนใหม่ได้หากมีพยานหลักฐานใหม่ที่ปรากฏในภายหลังแต่ก็จะเกิดขึ้นได้เฉพาะตามคำร้องของอัยการเท่านั้น หากผู้พิพากษาสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจะออกคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปโดยส่งไปดำเนินคดียังศาลที่มีอำนาจชำระคดีนี้ เช่น ศาลแขวง ก็ส่งไปที่อัยการประจำศาลแขวง

สำหรับคดีอุกฉกรรจ์การสอบสวนต้องผ่านการพิจารณาของศาลอุทธรณ์แผนกสอบสวนเสมอศาลอุทธรณ์แผนกสอบสวนจะเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาและส่งไปฟ้องยังศาล Assises คำสั่งนี้เป็นที่สุด คำสั่งนี้ต้องแสดงเหตุผลและระบุนฐานความผิดมิฉะนั้นเป็นโมฆะ และคำสั่งฟ้องนอกจากสั่งฟ้องคดีอุกฉกรรจ์แล้วอาจสั่งฟ้องข้อหาอื่นๆ ที่เกี่ยวพันกันได้ด้วย โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้น กลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้อง จึงต้องรัดกุมเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไป จากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ ดังที่นาย Treilhard ซึ่งได้รับมอบหมายให้เสนอร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code d' instruction criminelle) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ (Conseil d' Etat) ได้เคยกล่าวไว้ว่า

“ไม่มีความผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการติดตามดำเนินคดี ความปรารถนาของกฎหมายต้องการให้ความผิดทั้งหมดเป็นที่รับรู้ถูกต้องตามฟ้องร้องและถูกตัดสิน Code d' instruction criminelle บรรพแรกที่ส่งมาให้พวกท่านได้พิจารณา กำหนดได้ว่า จะไม่มีความผิดใดๆ รอดจากการถูกฟ้องร้อง”⁹

อัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิดผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้โดยในการสอบสวนอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี และเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้วอัยการก็จะมิบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจกล่าวได้ โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

⁹ From *Le Ministère Public Entre Son Passe Et Son Avenir*, by Michele - Laure Rassat. 1974, p.228.

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของพนักงานสอบสวนฝ่ายคดี (La police judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

ในการไต่สวนเบื้องต้นหรือสอบสวนเบื้องต้น (Enquete preliminaire) อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์คำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด หรือมีเหตุผลตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดชอบหรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans suite) หากเป็นกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวน (La police judiciaire) จะทำการสอบสวนไปเลย โดยในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องทำความเข้าใจว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ต้องหาทั้งไม่จำเป็นต้องอ้างมาตรากฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งเองว่า ควรฟ้องผู้ใดเป็นผู้ต้องหา อำนาจการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ¹⁰

แต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุน่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตายหรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเอง อาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการก็ได้ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยาน อนุญาตให้พนักงานสอบสวนคุมตัวผู้ต้องหาต่ออีก 24 ชั่วโมง ภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหามาแล้ว 24 ชั่วโมง และในคดีบางประเภทกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมมากขึ้นแต่ เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนต้องขออนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา นอกจากนั้นอัยการอาจยื่นคำฟ้อง ขอให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน

¹⁰ อมร จันทรสุมบุรณ์. เล่มเดิม. น. 171. ธาดาพันธ์ อังกินันท์, 2534, รายงานการฝึกอบรมและดูงานเรื่องการดำเนินคดีอาญา ณ. ประเทศฝรั่งเศส. *อัยการนิเทศ*, 53(4). น. 484-500. ณรงค์ วิทย์ไพศาล, 2535, บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบชีวิลอว์และระบบคอมมอนลอว์. *วารสารอัยการ*, 15(169), น. 33-52.

(Juge d' instruction) ไปทำการสอบสวนด้วยก็ได้ ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) นั้น จะอยู่ประจำในชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวนผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวน โดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้

นอกจากอัยการจะรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีส่งมาให้ แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูง หรือ “ความผิดอุกฤษ โทษ” ที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 20,000 ฟรังก์ ด้วยตนเองได้และ อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้าและสั่งให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอคำสั่งพนักงานสอบสวนหรือทหารเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนฝ่ายคดี จะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคือ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดตลอดจน สิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อได้ว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุ จนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการ ตรวจสอบประวัติประจำตัวเรียกบุคคล ทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการ มิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที

การใช้มาตรการพิเศษในการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป โดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) อาจมีคำสั่งให้กักขังข้อมูลและบันทึกข้อมูลการโต้ตอบสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่างสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้านี¹¹ อย่างไรก็ตาม ในความผิดอุกฤษโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเองจะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ พนักงานสอบสวนฝ่ายคดี (La police judiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวนขอบด้วยกฎหมายของฝรั่งเศส จึงเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ข้อเท็จจริงได้อย่างเสรีเฉพาะ ในความผิดที่มีโทษไม่รุนแรงซึ่งพิจารณาคดีในศาลแขวง

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 100.

เนื่องจากในคดีดังกล่าวมีผู้พิพากษาเพียงคนเดียวเป็นองค์คณะ หรือนั่งพิจารณาพิพากษากับผู้พิพากษาสมทบอีก 2 คน¹² อัยการฝรั่งเศสจึงมีบทบาทหรือหน้าที่ในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาล ในฐานะผู้ดำเนินคดีแทนรัฐซึ่งสามารถอุทธรณ์ ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย¹³

เห็นได้ว่าในประเทศฝรั่งเศส นั้นพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลืออัยการ ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนย่อมอยู่ในความรู้เห็นของอัยการมาตั้งแต่ต้น ทำให้การตรวจสอบมาตรการบังคับต่างๆ ในทางอาญา ตลอดจนในชั้นพิจารณาของศาลอัยการยังมีหน้าที่หรือบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของศาล โดยการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อัยการจึงมีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของพนักงานสอบสวน และศาล ซึ่งจะทำการดำเนินคดีต่อไปมีความถูกต้องแน่นอนและเป็นธรรมขึ้น

3.2.1 การสอบสวนคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวคิดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส สรุปได้ต่อไปนี้

อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสแบ่งได้เป็นสองฝ่ายคือ

1. ตำรวจฝ่ายคดี (la police judiciaire) เป็นการสอบสวนเบื้องต้น และการสอบสวนในความผิดซึ่งหน้า

2. ผู้พิพากษาสอบสวน (le juge d'information) เป็นการสอบสวนเบื้องต้นหรือ เฉพาะบางคดีที่กำหนดไว้หรือตามคำขอของอัยการเท่านั้น

1. การสอบสวนเบื้องต้น

การสอบสวนเบื้องต้นเป็นวิธีการสอบสวนที่นุ่มนวล ไม่มีสภาพบังคับต่อผู้ถูกสอบสวน โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการให้ข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ แต่การควบคุมตัวสามารถควบคุมตัวได้เพียง 24 ชั่วโมงเท่านั้น ไม่มีอำนาจจับผู้ต้องสงสัย เว้นแต่จะเป็นความผิดซึ่งหน้า การสอบสวนนี้จะสิ้นสุดทันทีที่มีการสอบสวน โดยผู้พิพากษาสอบสวน การสอบสวนประเภทนี้เป็นผลดีคือ

1. พนักงานอัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ แล้ววินิจฉัยว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป เช่น หากเห็นว่ากรกระทำไม่เป็นความผิดอาญา ไม่ทราบว่ามีผู้ใดกระทำความผิด อัยการจะสั่งยุติเรื่อง หากเป็นเรื่องเล็กน้อยผู้ต้องหารับสารภาพก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลโดยตรง หากเป็นเรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อนก็จะเสนอผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนต่อวิธีการนี้ทำให้ลดปริมาณ คดีไม่ให้ไปสู่ผู้พิพากษาสอบสวน หรือสู่ศาลได้มาก

¹² From *Comparative of Criminal Procedure*, by John H.Langbein, 1977, p. 83.

¹³ German Code of Criminal Procedure section 337, 338

2. หากปรากฏพยานหลักฐานใหม่ภายหลังส่งไม่ฟ้องไปแล้วก็สามารถกลับมาสั่งฟ้องได้อีก หรือหากได้ข้อเท็จจริงใหม่หลังศาลพิพากษาไปแล้วก็สามารถแก้ไขคำพิพากษาได้อีก

ผู้มีอำนาจสอบสวนเบื้องต้น จะอยู่ภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น และอยู่ในความดูแลของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ คือ

นายตำรวจฝ่ายคดี ได้แก่ นายกเทศมนตรีและผู้ช่วย นายตำรวจภูธรชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวน โดยมีอำนาจควบคุมตัวได้ 24 ชั่วโมง หากพ้นกำหนดต้องนำตัวไปให้อัยการอนุญาตเป็นหนังสือให้ควบคุมอีก 24 ชั่วโมงแต่ในกรณีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐมีอำนาจควบคุม 48 ชั่วโมง และขยายเวลาได้อีกเมื่อจำเป็นไม่เกิน 10 วัน ในกรณีฉุกเฉินอาจควบคุมได้ 15 วัน แต่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา ซึ่งนายตำรวจฝ่ายคดีอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. พนักงานตำรวจฝ่ายคดี ได้แก่ พนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งก็คือตำรวจภูธรที่ไม่เป็นนายตำรวจฝ่ายคดีและมีอำนาจสอบสวนคดีได้ด้วยตนเองหรือตามคำสั่งของอัยการ เช่นเดียวกับนายตำรวจฝ่ายคดี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมตัวบุคคลไว้ได้ และพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้น้อยมีหน้าที่ช่วยเหลือนายตำรวจฝ่ายคดี และจะทำการสอบสวนได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา

2. พนักงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดี เช่น นายช่างชลประทาน เจ้าพนักงาน กรมสรรพากร ไปรษณีย์ การรถไฟ เฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนตามที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น

เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นก็จะส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา หากอัยการจะควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะทำให้ผู้พิพากษาสอบสวนออกหมายจับไว้ สำนวนสอบสวนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันผู้ต้องหาในการพิสูจน์ชั้นศาลตามดุลพินิจของศาลได้ สำหรับการสอบสวนประเภทนี้มีวิธีรวบรัดเพื่อรวบรวมหลักฐานที่ยังใหม่ มีความผิดพลาดน้อยจึงให้อำนาจผู้สอบสวนและอัยการมาก โดยจะใช้ในคดีอุกฉกรรจ์ (อัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป) และความผิดปานกลาง ซึ่งไม่ใช่ความผิดลหุโทษ ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดทางการเมือง ความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และไม่ใช้ความผิดที่ผู้เยาว์อายุไม่เกิน 18 ปี หรือความผิดที่ฟ้องกักกันได้ เมื่อเกิดการกระทำผิดซึ่งหน้า นายตำรวจฝ่ายคดีต้องแจ้งให้อัยการทราบทันที อัยการจะพิจารณาว่าจะเข้าสอบสวนด้วยตนเองหรือไม่ นายตำรวจฝ่ายคดีต้องดำเนินการ

นอกจากนี้การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจสอบสวนนั้นต้องเริ่มต้นด้วยความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันว่าการสอบสวนนั้นมิได้เป็นบทบาทที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง แต่เป็นเพียงมาตรการเบื้องต้นในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงในคดีอาญาว่า ผู้ต้องสงสัยกระทำความผิดจริงหรือไม่ ความสำเร็จของการสอบสวนจึงมิได้อยู่ที่ผลของการสอบสวนนั้น

สมบูรณ์ในความรู้สึกของพนักงานสอบสวนแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่ขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงานที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในมติการสอบสวนนั้น กล่าวคือ ต้องขึ้นอยู่กับอัยการด้วยว่ามีความมั่นใจในพยานหลักฐานที่รวบรวมมาเพียงพอที่จะฟ้องคดีนั้นต่อศาลหรือไม่และที่สำคัญที่สุดขึ้นอยู่กับศาลว่าจะเชื่อในพยานหลักฐานที่อัยการ โจทก์นำสืบและพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการแก้ปัญหาสอบสวนจึงต้องอาศัยการแก้ปัญหาแบบเชื่อมโยงเป็นระบบ (Integrated approach) โดยยึดหลักการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

ในต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์หรือคอมมอนลอว์ การสอบสวนความผิดอาญาส่วนใหญ่นำมาดำเนินการโดยตำรวจภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของอัยการไม่ว่าจะเป็นประเทศซีวิลลอว์ในภาคพื้นยุโรปหรือประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากซีวิลลอว์ เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยในทางปฏิบัติอัยการมักจะเข้าไปสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป แต่จะคอยให้ คำปรึกษาอุปคดีและแนวทางในการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มแรก อย่างไรก็ตามในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือคดีที่มีผู้กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม อัยการอาจเข้าควบคุมการสอบสวนหรือทำการสอบสวนเสียเอง

แม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์ และยึดหลักการฟ้องคดีโดย ประชาชน (Popular prosecution) มาโดยตลอด ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในเรื่องนี้ แต่เดิมการฟ้องคดีอาญาในอังกฤษเป็นความรับผิดชอบของตำรวจ โดยตำรวจอาจจ้างทนายความ (Solicitor หรือ Banister) ประจำอยู่ในแผนกคดีของตำรวจแต่ละหน่วยก็ได้จากระบบที่ให้ตำรวจเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องได้เองในหน่วยงานเดียวได้ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา ปัญหาการปกปิดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาเพื่อต้องการผลสำเร็จในการลงโทษหรือในบางครั้งถึงกับมีการปลอมแปลงพยานหลักฐานเพื่อพยายามที่จะเอาผิดผู้ต้องหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพในนโยบายในการฟ้องคดีอาญาซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ นโยบายของสถานีตำรวจแต่ละแห่งจากเหตุผลดังกล่าวได้นำมาสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสโดยแนวทางในการแก้ปัญหาที่สำคัญอันหนึ่ง คือการจัดให้มีสถาบันอัยการแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศสและเวลส์ในปี พ.ศ. 2529 ใช้ชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS) ในปัจจุบัน CPS เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและมีสิทธิเด็ดขาดที่จะฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเหล่านั้น นอกจากนี้จึงมีแนวโน้มว่า CPS จะมีอำนาจเข้ากำกับดูแลการสอบสวนได้มากยิ่งขึ้นในลักษณะเดียวกันกับอัยการในประเทศยุโรป

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) นั้น จะอยู่ประจำในชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ นอกจากอัยการจะรับและพิจารณาตั้งสำนวนการสอบสวนที่นายพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีส่งมาให้แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูง หรือ “ความผิดอุกฉุกฎโทษ” ที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 20,000 ฟรังก์ด้วยตนเองได้

นอกจากนั้น อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฉุกฎโทษ ซึ่งหน้าและตั้งให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอกำลังพนักงานสอบสวนเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนฝ่ายคดีจะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคือ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนสิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการ ตรวจคุ้บตรประจำตัวเรียกบุคคลทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการมิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำความผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที

การใช้มาตรการพิเศษในการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป โดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) อาจมีคำสั่งให้กักขังข้อมูลและบันทึกข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่างสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้า¹⁴ อย่างไรก็ตาม ในความผิดลหุโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเองจะเห็นได้ว่า อำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ พนักงานสอบสวนฝ่ายคดี (La police judiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d' instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกัน แต่อำนาจของแต่ละฝ่ายจะมากน้อยและ

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 100.

เกี่ยวพันกันอย่างไรขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวน อย่างเช่นในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า หากอัยการไปยังที่เกิดเหตุอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็สิ้นสุดลงแต่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการ และหากอัยการขอให้ผู้พิพากษาสอบสวน เมื่อผู้พิพากษามาถึงที่เกิดเหตุอำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง ผู้พิพากษาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้พนักงานสอบสวนฝ่ายคดีดำเนินการต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม อัยการอาจเข้าฟังการสอบสวนและขอความเห็นการสอบสวนได้ และเมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง จะต้องมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่อัยการเพื่อทำคำแถลง (Requisitoire definitive) ขอให้ปิดการสอบสวนซึ่งอาจจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้หรืออาจให้สอบสวนต่อไปก็ได้ เป็นต้น

1. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังกล่าวแล้วว่าในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อาจฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือ ฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้น การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะนี้ย่อมมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับพนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไป หรือการกระทำ ความผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นผลให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความ ได้เสมอหากภายหลังปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด มีพยานหลักฐานและเห็นสมควรฟ้องคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องได้ ดังนั้น อัยการจึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและดำเนินคดี

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วยในกฎหมายฝรั่งเศส ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางหรือ ความผิดมัชฌิมโทษ (Delit) พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation directe) หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Jue d'instruction) ให้เปิดคดีก็ได้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ว่างขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดีเพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีแต่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำผิดไม่เฉพาะแต่ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเท่านั้น ในคดีความผิดอุกฉกรรจ์บางคดี พนักงานอัยการก็ใช้ดุลพินิจฟ้อง

ผู้กระทำความผิดต่อศาลมัชฌิมโทษด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการลดความร้ายแรงของข้อหา เรียกว่า Correctionnalisation Judiciaire ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปค้างค้ำอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวนซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดอาชญากรรม (Crime) และความผิดมัชฌิมโทษ (Delit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้¹⁵

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการมีวิธีฟ้องคดีได้ 2 ประการ¹⁶ คือ

1. ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวงหรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลางในเมื่อเป็นความผิดลหุโทษหรือโทษปานกลาง

2. ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษ หรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

ในความผิดซึ่งหน้ามีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษนั้น เมื่อได้ปฏิบัติกรสอบสวนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที แต่ถ้าวันนั้น ไม่มีการพิจารณาก็จะนำตัวผู้กระทำผิดไปศาลในวันรุ่งขึ้น พยานจะถูกนัดให้ไปศาลด้วยวาจา ถ้าไม่ไปมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล ศาลที่ได้รับเรื่องจะดำเนินการพิจารณาทันที แต่ถ้าจำเลยขอเวลาเพื่อเตรียมคดีศาลจะกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 3 วัน และเมื่อศาลเห็นว่ายังไม่อาจตัดสินคดีได้ทันที ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาไปก็ได้

ส่วนคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี อัยการจะยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล ศาลจะกำหนดให้ผู้พิพากษาไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีแบบบังคับว่าต้องทำอย่างไร อัยการจะแจ้งฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย โดยไม่ต้องระบุชดว่าลักทรัพย์ โดยใช้อาวุธ หรือทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส เพราะความผิดบางฐานเป็นความผิดอาชญากรรมเพราะมีเหตุเพิ่มโทษ

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการ และรอคำฟ้องของอัยการขอให้ไต่สวนเพราะในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการไต่สวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวน โดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ และหลังจากอัยการยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจขอคู่สำนวนได้ทุกขณะอัยการมีอำนาจร่วมไปอยู่ที่เกิดเหตุร่วมในการค้น การสอบปากคำ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ต้องหา กับพยาน และฟังคู่ความฝ่าย

¹⁵ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (น. 2-3).
เล่มเดิม.

¹⁶ โกเมน ภัทรภิรมย์ ข (น. 67). เล่มเดิม.

แพ่งอัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้ และเมื่อจบการไต่สวนแล้วต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ โดยอัยการต้องทำความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ภายใน 3 วัน ถ้าเห็นว่าการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ อัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้องหรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นจากพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาไต่สวนก็จะออกคำสั่งปิดการไต่สวนและสั่งไม่ฟ้องหรือ สั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจ อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้

ในการอุทธรณ์ ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ของฝรั่งเศสรับพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจฎีกาได้อย่างกว้างขวางกว่าคู่ความอื่นและมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 2 กรณี คือ

1. อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาเพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ ในการฎีกาแบบนี้คำพิพากษาศาลฎีกาจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ หรือให้เสียหายแก่คู่ความมิได้ เป็นการฎีกาเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

2. อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายในเมื่อศาลใช้อำนาจเกิดขอบเขตมักจะเรียกการฎีกาแบบนี้ว่าการฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อำนาจในการฎีกาแบบนี้กว้างขวางมาก อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใด ชั้นใด คดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตามและไม่มีกำหนดอายุการฎีกา¹⁷

2. อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พิศติทราบ คำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันที เมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อยหรือพิพากษาให้ปรับหรือจำคุก แต่รอการลงโทษไว้การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของอัยการและถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับ อัยการมีอำนาจสั่งให้เอาตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุก อัยการเป็นผู้จัดทำสารบบการลงโทษ ซึ่งมีรายละเอียดทุกอย่างใน การลงโทษผู้ต้องโทษแต่ละคนไว้ครบถ้วน อัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษ ซึ่งยังไม่ถูกควบคุมมารับการจำคุกหรือแจ้งให้พนักงานสอบสวนจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหลบหนี นอกจากนี้อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้ศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 69).

3.3 ญี่ปุ่น

จากรูปแบบที่พัฒนาของการประกอบอาชญากรรมสู่องค์กรอาชญากรรมด้วยพัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเทคโนโลยีทำให้การประกอบอาชญากรรมแผ่ขยายเครือข่ายออกไปจากรัฐหนึ่งสู่อีกรัฐหนึ่ง และขยายกว้างไปสู่แต่ละภูมิภาคของโลก กลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) ปัญหาของอาชญากรรมข้ามชาติ ที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นสิ่งที่มีการพัฒนา และทวี ความรุนแรงขึ้นมาก โดยมีการประกอบอาชญากรรมจากเขตแดนของประเทศหนึ่งที่ย้ายไปสู่เขตแดนของประเทศอื่นๆ มีความเกี่ยวเนื่องมากกว่าหนึ่งประเทศขึ้นไป โดยที่การประกอบ กิจกรรมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จะเข้าไปดำเนินการในอาชญากรรมหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นการค้า การขนส่งยาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธสงคราม และอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังเช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งนี้ การประกอบอาชญากรรมข้ามชาติขององค์กรอาชญากรรม จะมีการดำเนินงานในลักษณะปกปิดรักษาความลับขององค์กรเป็นอย่างดี ประกอบกับการกระทำความผิดมีลักษณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกับพรมแดนตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ทำให้เป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะสามารถดำเนินการสืบสวนจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอาชญากรอาศัยเขตแดนและอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของแต่ละรัฐมาเป็นตัวแบ่งกันการใช้อำนาจจับกุมติดตามก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมที่องค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ได้อาศัยแฝงตัวอยู่ รวมถึงยังเป็นปัญหาที่สำคัญของนานาประเทศด้วย¹⁸ โดยประเทศญี่ปุ่นก็เป็นหนึ่งที่มีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาดำเนินการเป็นจำนวนมาก ดังนั้นบทบาทของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นมีการดำเนินคดีอาญาในช่วงต้นศตวรรษที่ 8 นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีน เริ่มคดีโดยการร้องทุกข์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายการดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพของจำเลยหรือคำให้การพยานตลอดจนการใช้วิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพ ต่อมาในสมัยราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า “คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน” (All crimes shall be adjudicated on the basis of evidence) จึงได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1879 และในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจาก

¹⁸ จาก หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย, โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, และนวลน้อย ตรีรัตน์, 2543, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, น. 215.

ฝรั่งเศส ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยนำแนวคิด เรื่อง Due Process มาใช้ โดยกำหนดหลักประกันสิทธิภาพเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo-America) ประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือ ระบบ civil law และ ระบบ common law อยู่ด้วยกัน

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงาน อัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวนขึ้นกับท้องถิ่นส่วน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในกระทรวงยุติธรรม¹⁹ ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ²⁰ เฉพาะอัยการ เท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสำนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้นจะรับผิดชอบต่องานศาลในแต่ละลำดับชั้น กล่าวคือ

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)
2. สำนักงานอัยการ ชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Courts)
3. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Courts) หรือ ศาลครอบครัว (Family Court)
4. สำนักงานอัยการท้องถิ่นหรือสำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutors Offices) รับผิดชอบงานในศาลแขวง (Summary Courts)

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

¹⁹ จาก “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ, และศิริระ บุญกินนทร์ (แปลและเรียบเรียง) (2541, มิถุนายน). *บทบัญญัติ*, เล่ม 54, ตอน 2, น. 145.

²⁰ แหล่งเดิม.

⁶⁴ จาก การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น, โดย ศิริระ บุญกินนทร์, 2541, *บทบัญญัติ*, เล่ม 54, ตอน 2, น. 145.

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงาน พนักงานสอบสวน
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือ กล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการ ได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด
3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียวพนักงานสอบสวน หรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้น ใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก
4. ดำเนินการดูแล ให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังจากพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตาม คำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดี มิอาจกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอ รายงาน ต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป
5. ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน²¹ ในการสอบสวนคดีอาญานั้น เจ้าพนักงานหลักในการสอบสวน คือพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้นๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมาย ให้อัยการคนหนึ่ง รับผิดชอบคดี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสอบสวนอีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนจำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภท เช่น เจ้าพนักงานสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าพนักงานคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

สำหรับพนักงานอัยการ ในระยะเริ่มแรก ปี ค.ศ. 1880 อัยการมีเพียงอำนาจร้องขอให้มีการสอบสวนคดีอาญาแต่ไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1897-1916 อัยการเริ่มเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญามากขึ้น เนื่องจากประชาชนต้องการให้มีการฟ้องคดี เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานต่างๆ ที่รวบรวมมายังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำ ความผิด²² อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัดกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้และ พนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่า

²¹ จาก “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” โดย ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวน คดีอาญาในนานาประเทศ, น. 86-87.

²² From *The Accused and society*, (p.547), by Atsushi Nagashima, 1976.

โดยทางใดก็ตาม ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวน สอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการหรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนช่วยเหลือ หรือร่วมมือในการ สืบสวนสอบสวน หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาแล้วจะเสนอสำนวนไปยังพนักงาน อัยการเพื่อให้พนักงานอัยการตรวจสอบสำนวน โดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนไม่มี อำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนจึง เป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวม พยานหลักฐานต่างๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้ว จึงวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของผู้ป็นนั้น แม้ในคัมภีร์ กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่า อัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติม จากที่เจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้²³ เป็นต้นในคดีที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน อัยการอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรือให้ส่งพยาน บุคคล ผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาเพื่อซักถามได้²⁴

อนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา อัยการมีอำนาจใช้ มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การค้น การจับกุมผู้ต้องหาโดยต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่ง กฎหมายว่าด้วยการออกหมายจับของศาล แต่ในทางปฏิบัติอัยการมักไม่ได้ทำการจับกุมเอง เพราะ เป็นความเหมาะสมในแง่ของความจำเป็นในทางปฏิบัติของการสืบสวนคดีอาญา นอกจากนั้น อัยการยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการร้องขอต่อศาลเพื่อควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ หรือถ้าเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดหรือไม่จำเป็นต้องควบคุมก็มีอำนาจสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาทันที เมื่อศาลเห็น ด้วยกับความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับ พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว ภายใต้คำสั่งของอัยการ²⁵

จากแนวคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจ แยกแยกได้ (Inseparable authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและ สอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวม พยานหลักฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือ (Instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณา

²³ Criminal Justice in Japan. (p.10), 1975, คูวิทักดี ณ ตะกั่วทุ่ง (น. 104). .เล่มเดิม.

²⁴ รวบรวมความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (น. 105-106). เล่มเดิม.

²⁵ From Japanese Law of Criminal Procedure (p. 271), by Dando Shigemitsu, 1965.

ความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เพราะในชั้นพิจารณาคดี อัยการเป็นผู้รู้วิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย อัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว อัยการจำต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการ ทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้²⁶

ในระบบของประเทศญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งการควบคุมตัว ผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่พนักงานสอบสวนและอัยการต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวน สอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญาแต่ไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ได้หมายความว่าอัยการและพนักงานสอบสวนจะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวนแต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่อง เพราะการสอบสวนเป็นเพียงการเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีเท่านั้น เมื่อการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน การสอบสวนจะเป็นหนักไปที่ข้อเท็จจริง แต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการ จนกระทั่งในเวลาที่มีฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้ เท่าที่จำเป็น²⁷

อาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งแยกออกจากการปฏิบัติงานสืบสวนของพนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาเพื่อให้คดีมีความน่าเชื่อถือ และสมเหตุสมผลและเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรมการสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควร ถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมายมี

²⁶ โคร่งสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 152-153). เล่มเดิม.

²⁷ Dando Shiemitsu. (pp. 96-97, 304-305), Op.cit.

อำนาจอิสระในเชิงอำนาจตุลาการ และได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่หลายประการย่อมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด²⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนหน้าที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนได้มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่า อัยการส่วนการฟ้องคดี การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาค่อนข้างสูง แต่เมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน อัตราส่วนการฟ้องคดีการยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาคดลงอย่างมาก²⁹ โดยที่ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ พนักงานอัยการ จึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ Public Prosecutors Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน³⁰ พนักงานอัยการจะไม่ถูกบังคับให้ออกจากราชการ ถูกพักราชการ หรือถูกลดเงินเดือน แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานอัยการก็ตาม รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจสั่งการให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ ในทางคดีตามคำสั่งได้ จะเห็นได้ว่าอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวางแต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น พนักงานอัยการต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า³¹ นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งตัดแปลงมาจากระบบลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา (The grand Jury) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง แม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ก้าวท่ายดุลพินิจของอัยการ³²

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้เริ่มต้นทำการสอบสวน อัยการอาจทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง เพื่อเป็นการเสริมการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดย การสอบคำให้การผู้เสียหายเป็นพยาน และแนะนำให้พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป นอกจากนี้อัยการอาจเริ่มต้นทำการสอบสวนเองจนเสร็จสิ้น โดยไม่ต้องอาศัยพนักงานสอบสวนในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญ

²⁸ Dando Shigemitsu. Ibid. (pp. 92-96).

²⁹ โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 153). เล่มเดิม.

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 151).

³¹ แหล่งเดิม. (น. 154).

³² แหล่งเดิม. (น. 154, 156, 166-168).

หรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) รวมทั้งคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูง (Bribery committed by high government officials) เป็นต้น

นอกจากนั้น เมื่อใดก็ตามที่เกิดความกลัวว่าพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง³³ เพราะอัยการอิสระในการดำเนินคดี ไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ยังมีความเป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวน

อัยการของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการฝึกฝนให้มีความชำนาญเป็นอย่างดีในการสอบสวนคดีและสามารถคัดเลือกรายงานหลักฐานต่างๆ ที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาล ซึ่งเป็นความพยายามที่ต้องการจะแสดงให้เห็นให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย³⁴ ภายหลังการพัฒนาอำนาจในการสอบสวนของอัยการ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department: SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัดบางจังหวัด เช่น โตเกียว โอซากา และ นาโงยา เป็นต้น โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department: SID) ประกอบด้วยผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการ 3 คน และอัยการในกองประมาณ 30-40 คน โดยผู้อำนวยการจะมอบหมายให้หัวหน้าคณะทำงานรับผิดชอบคดี คัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเหมือนกับการสืบสวน สอบสวนคดีอาญาทั่วไป โดยไม่มีการใช้อำนาจพิเศษหรือเทคนิคพิเศษใดๆ ในการสอบสวน

โดยปกติแล้ว การที่กองสอบสวนพิเศษและพนักงานสอบสวนต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าของพนักงานหรือข้าราชการระดับสูง ผู้เสียหายมักร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าพนักงานสอบสวน ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม หากเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานการสอบสวนอื่นต้องส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป ในบางกรณีพนักงานอัยการ อาจสอบคำให้การผู้ต้องหาพยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยตัวเอง ในคดีที่อัยการเข้าทำการสอบสวนเองหรือในคดีที่มีความสำคัญอัยการจะทำการสอบสวนโดยร่วมมือกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีและแบ่งแยกหน้าที่กัน

³³ Dando Shigemitsu. Op.cit. (p. 305).

³⁴ From Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor (V.30) (p.73), By Shigeki Ito, 1986.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 193 บัญญัติว่า “อัยการอาจสั่งการให้พนักงานสอบสวนต้องช่วยตนในการสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว”

ดังกล่าวแล้วว่า พนักงานสอบสวนและอัยการญี่ปุ่นต่างมีอำนาจสอบสวน และต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน การประสานความร่วมมือระหว่างกันจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงานอย่างไร ก็ตามพยานหลักฐานต่างๆ ที่พนักงานสอบสวนสอบสวนมาจะใช้ไม่ได้เลย หากไม่ผ่านการสอบสวนของพนักงานอัยการ กล่าวคือ พยานหลักฐานของอัยการเท่านั้นที่ยื่นต่อศาล และพนักงานอัยการเท่านั้น ที่มีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการในการสอบสวน พนักงานสอบสวนมักจะปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไป³⁵

ในประเทศญี่ปุ่นเฉพาะอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้ อัยการจะต้องดำเนินการภายในเขตอำนาจของสำนักงานอัยการที่ตนประจำอยู่ ซึ่งปกติก็จะปฏิบัติตามเขตอำนาจของศาล เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การจำกัดเขตอำนาจในคดีใดๆ ของอัยการจะไม่เข้มงวดเหมือนกรณีการจำกัดเขตอำนาจศาล กล่าวคือ อัยการอาจปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญานอกเหนือ ไปจากเขตอำนาจปกติของอัยการก็ได้ในกรณีมีความจำเป็น โดยธรรมชาติของการสอบสวนคดีอาญาทำนองเดียวกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน³⁶ อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีและสามารถใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องได้ แต่ไม่มีการต่อรองคำรับสารภาพ และภายหลังศาลมีคำพิพากษาอัยการมีหน้าที่ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ตั้งแต่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ในประเทศญี่ปุ่นอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ด้วย อัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยในคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่มีความสลับซับซ้อนอัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง การฟ้องคดีถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่อาจแบ่งแยกจากการสอบสวนได้เพราะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน อัยการต้องตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนเพื่อประโยชน์ ใน

³⁵ จาก บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตาม พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 90), โดย วุฒิพงษ์ อารีราษฎร์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁶ Dando Shigemitsu. op.cit. (p. 91).

การสังคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย และแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงมีความพยายามที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ โดยมี CPS ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา และยังเป็นการผิดหน้าที่โดยทั่วไปของพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พนักงานสอบสวนไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะทำการสอบสวนหรือไม่สอบสวนคดีหนึ่งคดีใดได้ตามที่เห็นสมควร

3.3.1 การสอบสวนในประเทศญี่ปุ่น

กระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดจากสภาพสังคมที่มีแนวโน้มเชื่อว่าบุคคลเป็นผู้กระทำผิดตั้งแต่ถูกจับกุมและยิ่งเชื่อมากขึ้นเมื่อบุคคลนั้นถูกฟ้องต่อศาล ดังนั้นการสอบสวนคดีอาญาจึงหลีกเลี่ยงการนำบุคคลเข้ามาเป็นผู้ต้องหาอันจำต้องถูกควบคุมหรือขัง ในระหว่างสอบสวนและระหว่างการพิจารณาคดีเป็นเวลานานระบบของญี่ปุ่นจึงเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา และยึดหลักการการดำเนินคดีอาญาดังต่อไปนี้³⁷

1. อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีซึ่งพนักงานสอบสวนสังคดีให้ และอัยการมีอำนาจเริ่มต้นทำการสอบสวนได้เอง
2. อัยการเท่านั้นที่เป็นผู้ร้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาลและฟ้องผู้ต้องหา กล่าวคือไม่มีระบบการฟ้องคดีโดยเอกชนหรือโดยพนักงานสอบสวนในญี่ปุ่น
3. ไม่มีการดำเนินการสอบสวนแบบลับ การสอดแนม หรือการใช้เครื่องดักฟัง
4. อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดี แม้พยานหลักฐานพอฟ้อง โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะความเป็นไปได้ที่ผู้ต้องหาจะแก้ไขฟื้นฟูตนเองให้กลับคืนสู่สังคมได้
5. ไม่มีการใช้ระบบลูกขุน
6. การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต้องมีเสมอแม้ผู้ต้องหาจะให้การรับสารภาพ และไม่มีการใช้การต่อรองคำรับสารภาพ
7. พยานบอกเล่าเป็นสิ่งต้องห้าม แต่ผู้พิพากษาสามารถรับฟังบันทึกคำพยาน โดยเฉพาะบันทึกคำพยานที่อัยการจัดทำขึ้น ซึ่งพนักงานอัยการทำบันทึกดังกล่าวเมื่อสอบคำให้การผู้ต้องหาหรือพยาน

³⁷ โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น.54). เล่มเดิม.

8. การแถลงการณ์ปิดคดี อัยการจะแนะนำให้ศาลลงโทษจำคุกตามระยะเวลาที่เห็นสมควร หากอัยการไม่พอใจคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะคำพิพากษาให้ลงโทษหรือยกฟ้องสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้

ผู้มีอำนาจสอบสวนของญี่ปุ่นคือพนักงานสอบสวน อัยการ เจ้าหน้าที่ธุรการของอัยการ และเจ้าพนักงานอื่นๆ เช่น เจ้าพนักงานตรวจสอบการแห่งชาติ เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง แม้จะมีเจ้าพนักงานสอบสวนหลายฝ่ายก็ตามแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 189 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนญี่ปุ่นใช้ระบบพนักงานสอบสวนท้องถิ่น แต่ละจังหวัดมีอำนาจบริหารงานพนักงานสอบสวนเองไม่รวมอยู่กับส่วนกลาง และไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยคดีอาญาร้อยละ 99 จะเริ่มที่พนักงานสอบสวน แต่อัยการก็มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท ตามกฎหมายอัยการ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง อัยการมีอำนาจสอบสวน ได้ด้วยตนเองและจะปฏิบัติในคดีที่ซับซ้อน เช่น คดีรับสินบน หรืออาชญากรรมทางการเงินขนาดใหญ่ที่มีนักการเมืองข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารบริษัทใหญ่เข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ อัยการมีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนช่วยเหลือในการสอบสวนได้ อัยการญี่ปุ่นแสดงให้เห็นประชาชนศรัทธาการทำงานของอัยการ และเป็นพี่เลี้ยงพนักงานสอบสวนได้ดี พนักงานสอบสวนและอัยการต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่หากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการๆ มีอำนาจกล่าวหาพนักงานสอบสวนทางวินัย หรือขอยกเลิกตำแหน่งของพนักงานสอบสวน นั้นได้ บันทึกคำให้การของพยานสามารถใช้เป็นพยานในชั้นศาลได้ อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างเคร่งครัดโดยใช้มาตรฐานเดียวกับการพิพากษาของศาล

3.3.2 ขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญาของญี่ปุ่น

เมื่อพนักงานสอบสวนจับกุมผู้ต้องหาได้ ต้องส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมหลักฐานไปยังพนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง และอัยการต้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาลภายในกำหนด 24 ชั่วโมงมิฉะนั้นต้องปล่อยผู้ต้องหาไป และจะฝากขังก่อนการฟ้องคดี 20 วัน รวมเวลาต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลภายใน 23 วัน นับแต่ถูกจับกุม การร้องทุกข์กล่าวโทษ ต้องกระทำต่ออัยการ หรือพนักงานสอบสวนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา หากพนักงานสอบสวนเป็นผู้รับคำร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนจะต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้พนักงานอัยการเมื่อสอบสวนเสร็จอัยการจะพิจารณาว่าจะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล หรือไม่ฟ้องซึ่งญี่ปุ่นยึดหลักการผูกขาดการฟ้องอัยการเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดีโดยรัฐอาจใช้มาตรการ Chuukan Shobun คือการจัด การชั่วคราวดังต่อไปนี้

1. มาตรการพักการดำเนินการ (Chuushi Shobun) กรณีเป็นคดีไม่ปรากฏตัวผู้ต้องหา หรือผู้ต้องหา พยานปากสำคัญไม่ปรากฏที่อยู่หรือเจ็บป่วย เป็นต้น อันทำให้การดำเนินการ

สอบสวนไม่อาจกระทำได้ จึงมีอุปสรรคเกิดขึ้นในระยะเวลายาวนานจึงให้พักการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวได้

2. มาตรการโอนคดี (Isou Shobun) คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลที่อัยการประจำอยู่ ต้องโอนคดีไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ

3. มาตรการคดีความผิดเล็กน้อย (Bizai Shobun) ในปี ค.ศ. 1950 อัยการสูงสุดประกาศวิธีการส่งคดีพิเศษให้อัยการจังหวัดส่งการต่อพนักงานสอบสวน

3.1 ในคดีความผิดฐานลักทรัพย์ หนีโจง ชักยอกที่มีทุนทรัพย์และสภาพความผิดเล็กน้อย มีการชดใช้ความเสียหาย ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษ ไม่มีเหตุเกรงว่าจะกระทำความผิดซ้ำ

3.2 คดีการพนันทรัพย์สินเล็กน้อย ไม่มีเหตุกระทำผิดซ้ำอีก

3.2 คดีความผิดอื่นซึ่งอัยการจังหวัดระบุ

เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าคดีทั้งสามประเภทนั้นการลงโทษในสิ่งไม่จำเป็นพนักงานสอบสวนไม่ต้องส่งคดีให้อัยการ ทุกเดือนให้บันทึกร่วมกันในเอกสารกับอัยการเรียกว่า การจัดการความผิดเล็กน้อยซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการสอบสวนคดีอาญา มาตรา 197 คือ

1. ตักเตือนผู้ต้องหาให้ระวังอนาคตตน
2. เรียกผู้ปกครอง นายจ้าง บุคคลที่อยู่ในฐานะควบคุมดูแลหรือตัวแทนของผู้ต้องหา ให้มาพบและทำหนังสือว่าจะควบคุมดูแลอนาคตผู้ต้องหา โดยจะตักเตือนผู้ต้องหาในเรื่องที่สำคัญ
3. ให้ผู้ต้องหาชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือขอโทษผู้เสียหาย หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน โดยในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากฝรั่งเศส ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo-America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือ ระบบ Civil Law และระบบ Common Law อยู่ด้วยกัน

บุคลากรหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงาน อัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาล

ยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวนขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการ เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในกระทรวงยุติธรรม³⁸

กระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงยุติธรรมเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่บริหารงานยุติธรรม โดยมีองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแห่งและคดีอาญารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมประเทศญี่ปุ่นจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในกระทรวงยุติธรรม โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายรัฐสภา (Parliamentary Vice-Minister Justice) และรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหาร (Administrative Vice-Minister Justice) เป็นตำแหน่งรองลงมา โดยรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายรัฐสภาจะได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหารจะได้รับการคัดเลือกจากพนักงานอัยการ³⁹

กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานภายในแบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและกรมต่างๆ อีก 7 กรม ประกอบด้วย กรมกิจการแพ่ง กรมกิจการอาญา กรมราชทัณฑ์ กรมบำบัดฟื้นฟู กรมเสรีภาพพลเมือง และกรมตรวจคนเข้าเมือง โดยมีสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากกรมอื่นๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม⁴⁰ การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาคือเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องทำการสอบสวนเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่พนักงานอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน โดยอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนได้ในความผิดทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสำนักงานอัยการมาตรา 6 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ เจ้าพนักงานอัยการเมื่อได้รับคำสั่งจากอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว คดีที่พนักงานอัยการเริ่มทำการสอบสวนเองคือ คดีที่การกระทำมีความ

³⁸ จาก “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย ชาญเซาว์ ไชยานุกิจ และศิริระบุญกินนทร์ (แปลและเรียบเรียง), 2541, *บทบัญญัติ*, 54(2), 145.

³⁹ จาก “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2541, *บทบัญญัติ*, 52(2), 155.

⁴⁰ From The Criminal Justice System in Japan: Prosecution. UNAFEI 103rd International Training Course, April 17, by Tomoko Akane, 1996. อ้างถึงใน โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 175). เล่มเดิม.

สลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นต้น⁴¹

จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable Authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐาน และรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดีกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เพราะในชั้นพิจารณาคดี อัยการเป็นผู้รู้วิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย อัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว อัยการจำต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการ ทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้⁴²

สรุปได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแยกออกจากการปฏิบัติงานสืบสวนของพนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาเพื่อให้คดีมีความน่าเชื่อถือ และสมเหตุสมผล และเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรม การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมาย มีอำนาจอิสระในเชิงอำนาจตุลาการ และได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่หลายประการย่อมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด และโดยที่ลักษณะอำนาจหน้าที่ของอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ อัยการจึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตาม Public Prosecutors Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน⁴³

⁴¹ จาก พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 74), โดย พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴² โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น เล่มเดิม.

⁴³ แหล่งเดิม.

จะเห็นได้ว่า อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวาง แต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น อัยการต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องร้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งดัดแปลงมาจากระบบลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Grand Jury) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง แม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ก็เป็นการสร้างความกดดันให้แก่อัยการ เจ้าของสำนวนและมีวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (Analogical Institute of Prosecution Through Judicial Action หรือ Quasi-Prosecution) ซึ่งผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดบางประเภทสามารถร้องขอต่อศาล โดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี ศาลสามารถบังคับให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณา โดยแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ก้าวก่ายดุลพินิจของอัยการ⁴⁴

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด
3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว พนักงานสอบสวน หรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นต่ำมาก
4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังจากพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

⁴⁴ แหล่งเดิม.

5. ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน⁴⁵

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จ หรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนช่วยเหลือหรือร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จก็ได้ โดยปกติแล้วหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปเป็นของเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน แต่เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้น อาชญากรหรือผู้ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ค่อนข้างสูง ได้อาศัยโอกาสที่ตนเป็นผู้มีความรู้หรือโอกาสในวิชาชีพของตนในการประกอบอาชญากรรม ในประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigation Division หรือ SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการมีการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความชำนาญฝึกฝนเป็นพิเศษเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มีสำนักงานอยู่ที่เมืองโตเกียว เมืองโอซากา และเมืองนาโกยา หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษของเมืองโตเกียวและเมืองโอซากามีประวัติความเป็นมายาวนานและมีการสอบสวนในหลายกรณี ส่วนหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในเมืองนาโกยา ตั้งขึ้นเมื่อเดือน เมษายน 1996

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอัยการและผู้ช่วยอัยการซึ่งได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เป็นผู้ทำการสอบสวนในเบื้องต้น ซึ่งมีหลายเมืองที่มีแผนกปฏิบัติการเกี่ยวกับอาชญากรรมพิเศษ (Special Criminal Affairs Department) ดำเนินการเกี่ยวกับอาชญากรรมคอปกขาว หรือที่เรียกว่า “White Collar Crime”⁴⁶

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตที่โตเกียว โอซากา มีผู้อำนวยการ 1 คน และรองผู้อำนวยการอีก 3 คน และพนักงานอัยการในกองอีกประมาณ 40 คน ในคดีใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญผู้อำนวยการจะมอบหมายให้มีหัวหน้าคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบคดี หัวหน้าคณะทำงานจะคัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ในคดีดังกล่าว ผู้อำนวยการกอง รองผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าคณะทำงานเท่านั้นที่รู้เรื่องในคดี เมื่อหัวหน้าคณะเริ่มสอบสวนคดีและสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้จะกระจายข้อมูลไปยังคณะทำงานแล้ว จึง

⁴⁵ จาก “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” โดย ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, 86-87. อ้างถึงใน วิจารณ์การสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 30), โดย จิราธร เจริญวุฒิ, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁴⁶ การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (น. 80-81). เล่มเดิม.

ดำเนินการสอบสวนต่อไป หลังจากนั้นเมื่อผู้อำนวยการกองเห็นว่าควรสอบสวนคดีต่อไปหรือ ควรจับกุมผู้ต้องหา ผู้อำนวยการกองจะปรึกษากับรองผู้อำนวยการกอง และรองผู้อำนวยการกองจะปรึกษากับหัวหน้าคณะทำงาน ซึ่งจะพิจารณาว่าควรจับกุมผู้ต้องหาหรือไม่ เมื่อเห็นว่าควรจับกุมจะปรึกษากับหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ และอัยการสูงสุดต่อไป⁴⁷

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นได้ให้อำนาจอัยการในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดี ดังต่อไปนี้⁴⁸

1. อัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หากอัยการทราบเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำการสอบสวนคดีเอง และกฎหมายยังได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการได้ เมื่ออัยการรับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนร่วมมือในการสอบสวนหรือ ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปจนเสร็จก็ได้ (มาตรา 193)

2. การใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น การออกหมายจับ ค้น หรือควบคุมผู้ถูกจับ แม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล โดยอัยการเป็นผู้ไต่ร่ตรวจตรวจสอบหมายจากที่พนักงานสอบสวนร้องขอมาเพื่อที่จะเสนอต่อศาลต่อไป ไม่ใช่พนักงานสอบสวนจะมายื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบก็ยื่นคำร้องต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้ว ศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการบังคับพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ

3. อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา โดยเอาผิดกับผู้กระทำความผิดและก็ปล่อยผู้บริสุทธิ์จึงต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งในบางครั้งอัยการอาจถอนฟ้องหรือปิดคดีโดยเหตุผลที่ว่าจำเลยบริสุทธิ์หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลย อัยการก็จะปล่อยตัวจำเลยให้เป็นอิสระต่อไป และการเสนอพยานหลักฐานต่างๆ ต่อศาล อัยการก็จะเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีต่อจำเลยด้วย (มาตรา 439(1))

4. ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากการที่พนักงานสอบสวนได้ทำการ

⁴⁷ The Criminal Justice System in Japan: Prosecution. UNAFEI 103rd International Training Course, April 17 (pp. 148-149). Op.cit.

⁴⁸ จาก บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต) (น. 30-31), โดย วุฒิสงษ์ อารีราษฎร์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สอบสวนไว้และในคดียุ่งยากซับซ้อนอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดา โดยทั่วไป เช่น อาจจะเรียกสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาซักถามเองก็ได้⁴⁹

5. การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economics Crime) เช่น ความผิดเกี่ยวกับธุรกิจธนาคาร (Banking Transaction) คดีเกี่ยวกับธุรกิจคอร์รัปชันในระบบราชการ ชั้นผู้ใหญ่ (Bribery Committed by High Government Officials)⁵⁰

ในแง่การสอบสวนคดีอาญานั้น ทั้งอัยการและพนักงานสอบสวนต่างมีอำนาจทำการสอบสวน ไม่มีเส้นแบ่งว่าหน่วยงานใดทำการสอบสวนคดีประเภทใด แต่พิจารณาในแง่บุคลากร กล่าวคือ อัยการมีน้อยเพียงประมาณ 1,200 คน ในขณะที่พนักงานสอบสวนมีประมาณ 260,000 คน โดยทั่วไปพนักงานสอบสวนจึงทำการสอบสวนคดีต่างๆ ไป กล่าวได้ว่าคดีส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มต้นทำการสอบสวน ในขณะที่อัยการจะทำการสอบสวนเฉพาะคดีสำคัญประเภทที่เรียกว่าคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปกรณีที่หน่วยสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวนต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าของพนักงานหรือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้นมักเข้าร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าต่อพนักงานสอบสวน ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน แต่หากอัยการทำการสอบสวนเอง และพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งเหตุและทำการสอบสวน ด้วยนั้น ตามปกติอัยการจะร่วมมือกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีในคดีที่มีความสำคัญพนักงานสอบสวนเมื่อเริ่มสอบสวนคดีจะปรึกษากับอัยการซึ่งหากอัยการได้เริ่มสอบสวนคดีด้วยเช่นนั้น จะร่วมมือกันสอบสวนและแบ่งแยกหน้าที่ในคดีนั้น

สรุปได้ว่า หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานดังกล่าวจะทำการสืบสวนสอบสวนในคดีที่มีความลับซับซ้อน คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการระดับสูง ฯลฯ ทั้งนี้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากถ้าปล่อยให้พนักงานสอบสวนพนักงานสอบสวนในการทำหน้าที่สอบสวนก็จะทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนไม่มีความเป็นอิสระเหมือนหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ เพราะต้องปฏิบัติภายใต้คำสั่งของข้าราชการระดับสูง หรือสมาชิกรัฐสภา ฯลฯ จึงไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่างมีอิสระและประสิทธิภาพที่แท้จริง และการที่กฎหมายญี่ปุ่นให้อัยการมีอำนาจ

⁴⁹ งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น (น. 104-106). เล่มเดิม.

⁵⁰ จาก “รายงานการศึกษาฐานฝึกอบรม ประชุมและสัมมนา ณ ประเทศญี่ปุ่น,” โดย เจ็มซัย ชูติวงศ์, 2530, *อัยการนิเทศ*, 49, 392-393.

สืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้นเป็นผลมาจากแนวความคิดที่อำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดี เป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้ ผู้ฟ้องควรได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับคดีให้มากที่สุด

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีโครงสร้างแบบชั้นสูงต่ำระดับสูงสุดคือสำนักงานอัยการสูงสุดที่กำกับดูแลสำนักงานอัยการศาลสูง 8 แห่ง สำนักงานอัยการจังหวัด 50 แห่งและสำนักงานอัยการท้องถิ่น 448 แห่ง

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิจารณา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน

2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่ต่ออัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียวพนักงานสอบสวนหรือ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีนั้นใช้หลักการปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังจากพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การส่งการเข้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

5. ปฏิบัติการอื่นๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน⁵¹

โดยปกติแล้วหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปเป็นของเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน แต่เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ความผิด เกี่ยวกับธุรกิจธนาคาร (Banking Transaction) คดีที่เกี่ยวข้องธุรกิจคอร์รัปชันในระบบราชการชั้นผู้ใหญ่ (Bribery committed by high government officials)⁵² นั้นอาชญากรหรือผู้ที่กระทำ

⁵¹ จาก “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ, โดย ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, *กรมอัยการ*, น. 86-87.

⁵² บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาด้านพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (น.31). เล่มเดิม.

ความผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ก่อนข้างสูง ได้อาศัยโอกาสที่ตนเป็นผู้มีความรู้หรือโอกาสในวิชาชีพของคนในการประกอบอาชญากรรม ในประเทศญี่ปุ่นมีการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญฝึกฝนเป็นพิเศษเกี่ยวกับประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะมีชื่อว่า Special Investigation Division (SID) เป็นองค์กรพิเศษที่ตั้งมาโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานอัยการ ขึ้นตรงต่อสำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับพนักงานอัยการนั้นก็มีการฝึกฝนอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางธุรกิจการเงินหรือเทคโนโลยีเหมือนกัน⁵³

กองสอบสวนคดีพิเศษ มีสำนักงานอยู่ที่เมืองโตเกียว โอซากา นาโกยา กองสอบสวนคดีพิเศษมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีพิเศษมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีสินบน คดีเกี่ยวกับภาษีอากร คดีปั่นหุ้น โดยในสามเมืองใหญ่คือโตเกียว โอซากา นาโกยา สำนักงานอัยการจะมีกองสอบสวนพิเศษของตนเอง ซึ่งจะถูกลูกฝึกหัดและคัดเลือกจากพนักงานอัยการที่มีความรู้ความสามารถ⁵⁴

กองสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานสังกัดพนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตที่โตเกียว โอซากา มีผู้อำนวยการ 1 คน และรองผู้อำนวยการอีก 3 คน และพนักงานอัยการในกองอีกประมาณ 30-40 คน ในคดีใหญ่ที่มีความสำคัญ ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้ตั้งหัวหน้าคณะทำงานมารับผิดชอบคดี และหัวหน้าคณะก็จะไปคัดเลือกพนักงานอัยการเพื่อจัดตั้งทีมงาน เมื่อได้ทีมงาน เมื่อได้ทีมงานครบแล้วก็จะเริ่มดำเนินการสอบสวน เมื่อได้พนักงานเพียงพอเห็นควรที่จะกุมผู้ต้องหา ผู้อำนวยการกองก็จะปรึกษากับหัวหน้าสายงานต่างๆ ตามลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดเห็นควรจับกุมก็จะปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่รวบรวมมาให้รัฐมนตรี หากจะปฏิเสธไม่ให้มีการจับกุมได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกมาจากคณะรัฐมนตรีซึ่งจากความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จึงยากที่จะสั่งการในคดีต่ออัยการสูงสุดได้⁵⁵ โดยทั่วไปการที่กองสอบสวนพิเศษในสำนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าของพนักงานหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้นมักเข้าร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าพนักงานสอบสวน ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน แต่หากอัยการทำการสอบสวนเอง และพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งเหตุและทำการสอบสวนด้วย ตามปกติอัยการ

⁵³ จาก บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์) (น.54). โดย ปิณฑพัลลภ วิศาลเสถียร, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵⁴ แหล่งเดิม.

⁵⁵ แหล่งเดิม.

จะร่วมมือกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี ในคดีที่มีความสำคัญพนักงานสอบสวนเมื่อเริ่มสอบสวนคดีจะปรึกษากับอัยการ ซึ่งหากอัยการได้เริ่มสอบสวนคดีด้วยเช่นกันจะร่วมมือกันสอบสวนและแบ่งแยกหน้าที่ในคดีนั้น⁵⁶

ในประเทศญี่ปุ่น เราจะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจกว้างขวางมาก โดยเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาทั้งหมดแทนประชาชน เอกชนไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้และพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา คดีอาญาส่วนใหญ่ที่รับผิดชอบ เป็นคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนมากแล้วสำนวนคดีต่างๆจะโอนมาจากเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวน หรือเป็นสำนวนที่พนักงานอัยการอื่น โอนให้ หรือเป็นสำนวนคดีอาญาที่ผู้ต้องหาเข้ามามอบตัวเองต่อพนักงานอัยการสำนวนที่พนักงานอัยการลงมือสืบสวนสอบสวนเองมาตั้งแต่ต้น รวมไปถึงการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ในส่วนของเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนนั้นจะมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้ส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการพนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวนไม่เกิน 24 ชั่วโมง อำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง หรือจะส่งเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนช่วยสอบสวนแทน หรือจะทำการสอบสวนร่วมกันก็ได้ นอกจากนั้นพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่น ยังมีอำนาจเด็ดขาดและมีอิสระในการที่จะพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นของตนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดพิจารณาสั่งการ นอกจากนั้นพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นยังมีอำนาจพิเศษในการที่จะพิจารณาว่าคดีอาญาใดมีมูลควรแต่ไม่ฟ้อง โดยมีอำนาจในการสั่งระงับคดีนั้นได้ ซึ่งในกรณีสั่งระงับคดีนี้ แม้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการชี้ขาดควรฟ้องแล้วส่งมายังอธิบดีอัยการอาจสั่งระงับคดีนี้ แม้ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการชี้ขาดควรฟ้องแล้วส่งมายังอธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการอาจสั่งระงับคดีนั้นก็ได้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจกว้างขวางมากในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการสืบสวน การสอบสวน การตรวจค้น และการจับกุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดี⁵⁷ จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่าอำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวน และสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญการสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน

⁵⁶ จาก “โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย Tomoko Akane, 2551, มิถุนายน, *บทบัญญัติ*. เล่มที่ 54, ตอนที่ 2, น. 149.

⁵⁷ *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ* (น.54-55). เล่มเดิม.

จึงเป็นเพียงเครื่องมือ (Instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้เพราะชั้นพิจารณาคดี อัยการเป็นผู้รู้วิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัยอัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว อัยการจำต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้

ในระบบของประเทศไทยนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหา โดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่ง การควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การสืบสวนสอบสวนต้องไม่เพียงแต่เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้ต้องหาเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่พนักงานสอบสวนและอัยการต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญาแต่ไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ได้หมายความว่าอัยการและพนักงานสอบสวนจะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวน แต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่องเพราะการสอบสวนเป็นเพียงการเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีเท่านั้น เนื่องการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน การสอบสวนจะเน้นหนักไปที่ข้อเท็จจริงแต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการจนกระทั่งในเวลาฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัดอัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้เท่าที่จำเป็น

อาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแยกออกจากการปฏิบัติงานสืบสวนของพนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาให้คดีความน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผล และเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรม การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางกฎหมาย

มีอำนาจอิสระในเชิงอำนาจตุลาการ และได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ข้อมเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด

นอกจากนี้ เพื่อใดก็ตามที่เกิดความกลัวพนักงานสอบสวนจะละทิ้งคดีหรือไม่ ดำเนินการสอบสวนคดี เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง อัยการจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินคดีเอง เพราะ อัยการมีอิสระในการดำเนินคดี ไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องจึงมีความเป็นกลางมากกว่าพนักงานสอบสวน โดยปกติแล้ว การที่กองสอบสวนพิเศษและพนักงานสอบสวนต่างทำการสอบสวนคดี ความผิดเดียวกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการระดับสูง ผู้เสียหายมักร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าพนักงานสอบสวน ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ ต่อพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม หากเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน หรือ หน่วยงานการสอบสวนอื่นต้องส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการ สอบสวนต่อไป ในบางกรณีพนักงานอัยการอาจสอบคำให้การผู้ต้องหา พยาน และตรวจสอบ พยานหลักฐานต่างๆ ด้วยตัวเอง ในคดีที่อัยการเข้าทำการสอบสวนเองหรือในคดีที่มีความสำคัญ อัยการจะทำการสอบสวนโดยร่วมมือกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีและแบ่งแยกหน้าที่ที่กัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 193 บัญญัติไว้ว่า

“อัยการอาจสั่งการให้พนักงานสอบสวนต้องช่วยตนในการสอบสวน ซึ่งพนักงาน สอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว” เหตุที่ประเทศญี่ปุ่นให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน คือ พนักงานอัยการควรต้องทราบถึงวิธีการในการสอบสวนเพราะในชั้นพิจารณาคดีในศาล พนักงานอัยการต้องทราบว่า จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยให้ศาลรับฟังลงโทษจำเลยได้โดย ปราศจากข้อสงสัยด้วยวิธีการใด การที่พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่แรกทำให้ พนักงานอัยการสามารถวินิจฉัยและมีคำสั่งในคดีได้อย่างถูกต้อง และสามารถตรวจสอบสำนวน การสอบสวนของเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนได้ หากพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าร่วมในการ สอบปากคำพยานหรือไม่สามารถเข้าร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานได้แล้ว พนักงานอัยการก็ จำต้องอาศัยเพียงแต่การสอบสวนของเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนเท่านั้น ซึ่งการสอบสวน ดังกล่าวเป็นเพียงพยานบอกเล่าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในชั้นสอบสวนได้ใน ระบบกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและจะทำ หน้าที่ตรวจสอบการสอบสวนของเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนอย่างเข้มงวดและระมัดระวัง การ ตรวจสอบดังกล่าวจะใกล้เคียงกับการตรวจสอบโดยผู้พิพากษา ดังนั้นการตรวจสอบการสอบสวน อย่างเข้มงวดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการกันบุคคลที่บริสุทธิ์ออกจากกระบวนการยุติธรรม แต่หาก ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงแล้วผู้ต้องหาที่จะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ต้องหา ตลอดจนการพิจารณาเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว เมื่อกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นมี

ขั้นตอนที่เข้มงวดและเคร่งครัดดังกล่าว จึงเป็นการบังคับให้อัยการและพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนอย่างเข้มงวดจนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจึงจะออกหมายเรียกหรือจับตัวผู้ต้องหามาควบคุมหรือกักขังไว้

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ คือในการก่อตั้งสำนักงานอัยการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1872 นั้น พนักงานอัยการยังไม่มีอำนาจสอบสวนและศาลยังไม่ยอมรับบันทึกคำให้การพยาน ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้จัดทำไว้รับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา ต่อมาปี ค.ศ. 1986 มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่าอัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และการยกฟ้องในชั้นพิจารณา คือ 80% 44% และ 7% ตามลำดับ ต่อมาประชาชนได้เรียกร้องให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนเนื่องจากไม่ต้องการให้มีการฟ้องผู้ต้องหาโดยปราศจากพยานหลักฐานที่เพียงพอ จึงได้เริ่มให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวน หลังจากที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนแล้วพบว่าอัตราส่วนการฟ้อง การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและการยกฟ้องในชั้นพิจารณา คือ 31% 5% และ 1.6% ตามลำดับ อันถือได้ว่าอัตราส่วนการยกฟ้องลดลงตามลำดับ ประชาชนจึงเชื่อว่าการที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนจะทำให้การสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปโดยครบถ้วน และทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถไว้วางใจได้และมีความน่าเชื่อถือจึงให้การสนับสนุนอำนาจสอบสวน ดังกล่าวตลอดมา⁵⁸

หลังจากที่มีการพัฒนาอำนาจการสอบสวนของพนักงานอัยการแล้ว สำนักงานอัยการได้จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigations Departments) ในสำนักงานอัยการจังหวัด Tokyo, Osaka, และ Nagoya โดยมีหน้าที่สืบสวนคดีภาษี คดีรับสินบน คดีฉ้อโกงบริษัท คดีปั่นหุ้น และคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น⁵⁹ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง Special Criminal Department ในสำนักงานอัยการจังหวัดอื่นอีก 10 จังหวัด แต่พนักงานอัยการที่จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนในคดีต่างๆ มีจำนวนน้อยและไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ทันพอเพียงกับปริมาณคดีทำให้หน่วยงานดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์และผลงานที่เด่นชัดนัก โดยคดีส่วนใหญ่ที่หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการจังหวัด Tokyo รับผิดชอบมักเป็นคดีเกี่ยวกับการรับสินบนโดยเจ้าพนักงานของรัฐหรือคดีหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น

⁵⁸ Terutochi Yamachita, The Criminal Justice System in Japan: Prosecution, UNAFAI 103rd International Training Course, April 17, 1996.

⁵⁹ Tomoko Akane, The Criminal Justice System in Japan: Prosecution, UNAFAI 103rd International Training Course, April 17, 1996.

คดีที่สร้างชื่อให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีหลายคดี เช่น ปี ค.ศ. 1976 คดี Lockheed คดีนี้พนักงานอัยการของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษประจำสำนักงานอัยการจังหวัด Tokyo พบว่า บริษัท Lockheed Aircraft Corporation ได้จ่ายเงินให้กับข้าราชการกระทรวงคมนาคมเป็นเงินจำนวนมากกว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยจ่ายผ่านบริษัท Marubeni Trading Corporation ทั้งนี้เพื่อให้อำนวยความสะดวกในการขายเครื่องบินของบริษัท Lockheed ให้กับบริษัท Japanese Airline Corporation ซึ่งทำธุรกิจสายการบิน All Nippon Airways (ANA) ในคดีนี้นอกจากผู้บริหารของบริษัท Marubeni และบริษัท ANA จะถูกจับกุมแล้ว อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมยังถูกจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาให้และรับสินบน ศาลพิพากษาให้จำคุกอดีตนายกรัฐมนตรี 4 ปี จำเลยอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนจำเลยฎีกา ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกานั้นจำเลยถึงแก่ความตายศาลจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีในปี ค.ศ.1993

นอกจากนี้ยังมีคดีซึ่งสร้างความอื้อฉาวเกี่ยวข้องกับการรับสินบนจำนวนมากมายมหาศาลที่เกิดขึ้นในกระทรวงเดียวกัน ในปี ค.ศ. 1988 อีกคดีหนึ่ง คือ ในคดีที่ผู้บริหารบริษัท Recruit Cosmos Corporation ซึ่งมีบริษัทแม่คือ บริษัท Recruit Corporation ทำธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ขายสิทธิในการซื้อหุ้น โดยให้คำรับรองว่าราคาหุ้นจะสูงขึ้นอย่างแน่นอน และได้ขายหุ้นให้กับข้าราชการระดับสูงในกระทรวงดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสิทธิในการซื้อหุ้นดังกล่าวนั้นบริษัทต้องเสนอขายให้กับสาธารณชนตามลำดับขั้นตอนการจองซื้อก่อนแต่ข้าราชการดังกล่าวกลับได้รับสิทธิดังกล่าวก่อนโดยการเรียกรับสินบนเป็นสิทธิในการซื้อหุ้นเป็นข้อแลกเปลี่ยนเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับบริษัทในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่างๆ ต่อมาข้าราชการระดับสูงดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและประธานบริษัท Japan Telephone and Telegram Corporation ถูกจับกุมและถูกพนักงานอัยการฟ้องร้องดำเนินคดี โดยในขณะนี้คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการจังหวัด Tokyo ยังได้ทำการสอบสวนคดี Kyouwa โดยในคดีนี้ Kyouwa ได้ให้สินบนแก่ Abe Fumio เป็นเงินประมาณ 80 ล้านเยน โดย Fumio ทำธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างคานเหล็กขนาดใหญ่ แต่ต่อมาธุรกิจดังกล่าวล้มละลาย Fumio ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง โดยมีตำแหน่งเป็นเลขาธิการของพรรค Liberal Democratic Party ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองควบคุมดูแลและบริหารพรรคดังกล่าว โดยก่อนหน้านี้นี้ Fumio เคยเป็นหัวหน้างานพัฒนาจังหวัด Hokkaido และ Okinawa ข้อแลกเปลี่ยนที่ Fumio ต้องทำหลังจากที่ได้ให้สินบนแล้วคือ Fumio ต้องเปิดเผยความลับที่สำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงานของราชการให้

Kyouwa ทราบ หลังจากนั้นสังคมเริ่มรับรู้ถึงพฤติกรรมของ Fumio และประณามการกระทำดังกล่าว Fumio จึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 ต่อมา Fumio ถูกจับกุมในเดือนมกราคมปี ค.ศ. 1992 และในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ศาลพิพากษาให้จำคุก Fumio กำหนด 2 ปี

จากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นนี้ เห็นได้ว่า ปัญหาการรับสินบนมักเกิดกับข้าราชการระดับสูง หรือในบางครั้งผู้กระทำความผิดมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือเลขาธิการพรรค การเมือง หรือสมาชิกรัฐสภา (Diet members) โดยหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวน ในคดีที่คณะกรรมการทางการถ้าถูกแรงกดดันจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับสินบนจากบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัทหนึ่งให้คณะกรรมการทางการถ้าเปิดเผยราคาประมูลงานก่อสร้างล่วงหน้าเพื่อที่บริษัทรับเหมาก่อสร้างจะได้ประมูลราคางานในการก่อสร้างได้ถูกที่สุด หรือในคดีหลีกเลี่ยงการชำระภาษี สมาชิกรัฐสภามักนำเงินหรือรายได้จากการเรียกรับสินบนจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่แสดงในรายการเสียภาษีว่าเป็นเงินที่ได้มาเพื่อเป็นรายได้ให้แก่พรรคการเมือง ที่ตนจะไม่ต้องเสียภาษี เป็นต้น ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นญี่ปุ่นมีเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนแต่ปรากฏว่า การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ อย่างเพียงพอ เนื่องจากไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับกระทำความผิดได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนต้องทำงานภายใต้แรงกดดันจากอิทธิพลหรือคำสั่งจากข้าราชการระดับสูงหรือสมาชิกรัฐสภา ทำให้เจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

จากปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มมีแนวคิดให้พนักงานอัยการเข้าทำการสอบสวนในคดีความผิดที่มีลักษณะสลับซับซ้อนเป็นพิเศษ เช่น คดีที่ข้าราชการระดับสูงเรียกรับสินบนหรือคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระสูง อำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลอื่นใดไม่สามารถจะข่มขู่หรือกดดันให้มีคำสั่งโยกย้ายพนักงานอัยการออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ได้แม้ว่าโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นจะกำหนดให้สำนักงานอัยการอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วการจัดการคดีและการสอบสวนคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการแทรกแซงการทำงานของพนักงานอัยการดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการได้ก็เพียงเฉพาะการทำงานของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการเท่านั้น กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการแต่ละคนได้ เมื่อพิจารณาจากหลักการนี้แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถควบคุมอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นบุคคลสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่การฟ้องคดีจึงถือได้ว่ารัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงยุติธรรมสามารถควบคุมงานฟ้องดำเนินคดีของพนักงานอัยการในทางอ้อมได้ แต่ไม่สามารถควบคุมงานฟ้องและดำเนินคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน อันถือว่าเป็นการควบคุมโดยตรงได้ จึงถือได้ว่าการสอบสวนของพนักงานอัยการมีอิสระและสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการในคดีอาญายังได้รับการยอมรับว่าเป็นงานสอบสวนที่สามารถไว้วางใจได้และเป็นงานสอบสวนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง ต่อมาจึงมีการพัฒนางานสอบสวนของพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

วิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยและหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยและกระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างทางกฎหมายที่มีลักษณะเด่นและคล้ายคลึงกันมากคือ โครงสร้างของกฎหมายเป็นระบบ กฎหมายแบบซีวิลลอว์หรือระบบประมวลกฎหมาย โดยได้รับอิทธิพลจากประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งวิธีการดำเนินคดีอาญาจะใช้หลักไต่สวน (Inquisitorial System) แต่ในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นกลับใช้แนวปฏิบัติวิธีการดำเนินคดีอาญาในระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) ซึ่งเป็นแนวคิดในระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ปรัชญาของการค้นหาความจริงในการดำเนินคดีอาญาในระบบนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานที่ว่า คู่ความทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน และคู่ความทั้งสองฝ่ายต้องต่อสู้กันอย่างยุติธรรมต่อหน้าศาล ซึ่งวางตัวเป็นกลางเพื่อค้นหาและแสดงความจริงให้ปรากฏ

ในระบบกฎหมายของประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบคอมมอนลอว์ บทบาทของอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการยังไม่ชัดเจนนัก อัยการจะไม่มีหน้าที่ที่ชัดเจนที่ต้องอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยหน้าที่ของอัยการในระบบนี้จะมีลักษณะเป็น โจทก์ ก็คือเป็นทนายฝ่ายของรัฐเท่านั้น แต่รากฐานของปรัชญาความคิดจะไม่เหมือนกับองค์กรอัยการในระบบซีวิลลอว์ เนื่องจากการนี้มีครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือการรวบรวมแสวงหาพยานหลักฐานจะเป็นการกระทำโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชนหรือศาล เช่น การให้ศาลเข้าควบคุมการใช้มาตรการบังคับอย่างเคร่งครัดหรือการที่มีคณะลูกขุนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้กลั่นกรองดุลยพินิจศาลในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและในการพิพากษาคดี เป็นต้น ซึ่งตรงข้ามโดยสิ้นเชิงกับการดำเนินคดีอาญาในระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ที่จะกำหนดบทบาทของพนักงานสอบสวน อัยการ และศาลให้มีหน้าที่ในการเข้าค้นหาความจริงทุกองค์การที่เข้าร่วมเกี่ยวข้องต้องปฏิบัติงานโดยไม่ลำเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายใดเพื่อให้เกิดความเที่ยงตรงโดยมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรอย่างเคร่งครัด อัยการในระบบนี้จึงมี

หน้าที่โดยตรงในการเข้าค้นหาความจริงเพื่อที่จะนำเสนอข้อเท็จจริงให้ปรากฏแก่ศาลเพื่อที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษอย่างเหมาะสม

สำหรับในประเทศไทยด้วยความไม่เข้าใจว่าระบบกฎหมายเป็นระบบกฎหมายใดส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการได้ กล่าวคือ แม้ในเมืองไทยจะมีโครงสร้างระบบกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ แต่อัยการซึ่งถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีอาญาที่มีลักษณะพิเศษ และแม้ว่าหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่รวบรวมผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เป็นอย่างดี มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งมีคุณสมบัติเทียบเท่ากับอัยการและผู้พิพากษา โดยถือเป็นบุคคลหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษ และบางครั้งอาจมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม อัยการกลับไม่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษแต่กลับมีหน้าที่เพียงร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนดซึ่งต่างจากหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าโครงสร้างระบบกฎหมายและวิธีการดำเนินอาญาในญี่ปุ่นจะเหมือนกับประเทศไทย แต่ญี่ปุ่นกลับกำหนดหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษไว้ในสำนักงานอัยการจังหวัดทำหน้าที่สืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีพิเศษโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีพิเศษ ก็คืออัยการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยและเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความชำนาญประกอบประสบการณ์ในการทำงานตั้งแต่ 4 ถึง 18 ปี อันถือได้ว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่น

ความแตกต่างระหว่างหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยและหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในญี่ปุ่นเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรและบุคคลที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษคือ ในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานภายในสังกัดของสำนักงานอัยการสูงสุด และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คือ พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัด ซึ่งถือว่าโครงสร้างของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่นเป็นโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ปลอดจากการบีบคั้นโดยอิทธิพลทางการเมืองหรืออำนาจอื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่อาจใช้อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองมาแทรกแซงหรือเบี่ยงเบนความยุติธรรมในการรวบรวม

พยานหลักฐานหรือการพิจารณาสังคดีได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานภายในสังกัดของสำนักงานอัยการสูงสุดในประเทศญี่ปุ่น ยังมีข้อดีอีกประการคือ การกำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวนั้นยังเป็นการลด ขั้นตอนการสอบสวนอีกด้วย โดยเมื่อพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนเองแล้วย่อม ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและการส่งฟ้องคดีสามารถทำได้ในคราวเดียว เนื่องจากพนักงาน อัยการไม่จำเป็นต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม เพราะพนักงานอัยการทำ หน้าที่สอบสวนอยู่แล้ว หรือปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการประสานงานระหว่างพนักงาน สอบสวนและพนักงานอัยการทำให้การพิจารณาคดีไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วหรือให้ความ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือพยานผู้ซึ่งรู้เห็นการกระทำความผิดโดยพนักงานอัยการ ในทางตรงกันข้าม กรมสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยเป็นหน่วยงานซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวง ยุติธรรมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บริหารและให้นโยบาย นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมยังมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงาน รวมถึงอำนาจในการ บังคับบัญชาอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แม้ว่ากรมสอบสวนคดี พิเศษจะมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือ กคพ. เป็นคณะกรรมการกำหนดกฎเกณฑ์การ บริหารงานก็ตาม แต่ตำแหน่งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคือ นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองระดับสูงและมีอำนาจทางการเมืองมาก จนอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม โดยเฉพาะคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการการเมือง ดังนั้น ประเด็นที่ควรพิจารณาในที่นี้ คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยควรมีโครงสร้าง ตามหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่น