

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีอาญา

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการเปรียบเทียบคดี ระหว่างการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับกฎหมายอื่น เนื่องจากการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวเจ้าพนักงานมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี ลักษณะของความผิดที่กฎหมายให้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีหรืออัตราโทษขั้นสูงที่เจ้าพนักงานสามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้ วิธีการในการเปรียบเทียบคดี ตลอดจนการตรวจสอบในการเปรียบเทียบคดี และด้วยความแตกต่างดังกล่าวเอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามกฎหมายอื่น
 - (2) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดี
- สำหรับปัญหาทั้ง 2 ประการ สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามกฎหมายอื่น

4.1.1 สาเหตุของปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามกฎหมายอื่น นั้น เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก แต่เดิมระบบกฎหมายไทยไม่มีแบ่งแยกโทษทางอาญา และโทษทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน¹ กล่าวคือ ไม่ว่าความผิดนั้นจะเป็นความผิด

¹ ในปัจจุบันการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1. กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่มีลักษณะเป็นโทษทางปกครองไว้แต่ไม่ได้ระบุมาตรการดังกล่าวว่าเป็นโทษทางปกครอง เช่น พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2543 มาตรา 34 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ค้าน้ำมันที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 8 นอกจากนี้ มาตรา 36 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมัน

ที่สังคมเห็นว่าเป็นการทำลายคุณค่าทางศีลธรรม (mala in se) หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ทางราชการวางไว้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม (mala prohibita) ซึ่งควรเป็นความผิดที่มีโทษทางปกครอง เช่น การทิ้งขยะในที่สาธารณะ การประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหลักเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งในหลายเรื่องเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน เช่น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การออกเช็คโดยไม่มีเงินพอที่จะชำระหนี้ตามเช็ค เป็นต้น กฎหมายก็บัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาทั้งสิ้น การกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาโดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาของความผิดและความร้ายแรงของการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำโทษทางปกครองมาใช้ในวัตถุประสงค์เดียวกับโทษทางอาญา ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร² แล้วยังก่อให้เกิดความสับสนในการดำเนินการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานอีกด้วย เนื่องจากว่า โดยหลักแล้ว พนักงานสอบสวนมีอำนาจในเปรียบเทียบคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นยังปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น³ อีกด้วย และความผิดตามกฎหมายอื่นนั้นมักเป็นความผิดที่เกิดจากการละเมิด หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้มากกว่าที่จะเป็นความผิดที่สังคมเห็นว่าเป็นการทำลายคุณค่าทางศีลธรรม ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายอื่นก็ได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ กรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นที่

เชื้อเพลิง พ.ศ.2543 ยังกำหนดโทษแก่บุคคลดังกล่าว โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กฎหมายที่กำหนดโทษทางปกครองไว้อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติสุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 เป็นต้น

² คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, “รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา”, (2547), น.19.

³ ตัวอย่างเช่น ความผิดฐานจำหน่ายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ความผิดฐานออกใบรับรองตรวจสภาพรถโดยไม่ตรงตามความเป็นจริง ตามมาตรา 158 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ความผิดฐานเป็นเจ้าของรถซึ่งใช้รถโดยไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นสามารถทำการเปรียบเทียบคดีเพื่อให้คดีอาญาเลิกกันได้ และความผิดตามกฎหมายนั้นมีอัตราโทษเท่ากับมาตรา 37 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ความผิดตามกฎหมายอื่นเป็นความผิดที่มีอัตราโทษปรับ หรือโทษจำคุกเท่ากับความผิดตามมาตรา 37 (2) ที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีได้ ยกตัวอย่างเช่น คดีความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 37 39 และ 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535⁴ ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีได้ ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในคดีที่มีการกระทำความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 37 39 และ 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น จะถือว่าเป็นความผิดที่พนักงานสอบสวนสามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) หรือนายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไปสามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (3) หรือไม่ หรือ ถือว่าในกรณีดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) และกฎหมายอื่น นั้นได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดีไว้โดยเฉพาะแล้ว พนักงานสอบสวน หรือนายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป จึงไม่สามารถทำการเปรียบเทียบคดีโดยอาศัยอำนาจประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“มาตรา 4 นายทะเบียน หมายความว่า อธิบดีกรมการประกันภัย หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 46 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้นายทะเบียนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

⁵ ในทางปฏิบัติแล้วการเปรียบเทียบคดีมักจะทำโดยพนักงานสอบสวนเป็นหลัก นอกจากนี้ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 ก็ระบุถึงแต่อำนาจในการเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี จะพิจารณาเฉพาะการเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยพนักงานสอบสวน และการเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เท่านั้น รายละเอียด โปรดดูใน ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9

มาตรา 37 (2) และ (3) ได้แต่อย่างใด ปัญหาถกเถียงนี้มีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น 2 ความเห็น ดังนี้

4.1.2 ความเห็นแรก เป็นความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เคยตอบข้อหารือ ตามคำวินิจฉัยที่ 19/2534 ซึ่งเห็นว่าแม้กฎหมายอื่นจะได้กำหนดให้การเปรียบเทียบคดีเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็ได้เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด

โดยมีความเห็นว่า แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นให้อำนาจเปรียบเทียบคดี ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ตัดอำนาจในการเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) และของนายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (3) แต่อย่างใด หากความผิดนั้นเป็นความผิดที่มีอัตราโทษที่อยู่ในอำนาจเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) และ (3) ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) และ (3) ประสงค์ให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ทุกคดีความผิดที่มีอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ เพราะกฎหมายประสงค์ให้คดีเล็กน้อยสามารถยุติลงอย่างรวดเร็วด้วยวิธีการเปรียบเทียบปรับโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล การให้อำนาจพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบคดีย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำผิดมากกว่าการจำกัดอำนาจในการเปรียบเทียบคดีเฉพาะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเท่านั้น ในกรณีนี้พนักงานสอบสวนย่อมมีดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีโดยกำหนดจำนวนเงินตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมแต่ไม่เกินจำนวนหนึ่งหมื่นบาท และเมื่อผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับแล้วพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการเปรียบเทียบไปยังพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสี่ ซึ่งความเห็นนี้มีรายละเอียดดังนี้

คำวินิจฉัยที่ 19/2534⁶

เรื่อง อำนาจการเปรียบเทียบคดีอาญา

อำนาจการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานอื่นตามพระราชกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มิได้ตัดอำนาจการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน

ข้อเท็จจริงและปัญหา : สำนักงานอัยการเขต 5 แจ้งว่า ได้รับข้อหาหรือจาก อัยการจังหวัดเชียงรายว่าที่ทำการอัยการจังหวัดเชียงรายได้รับบันทึกการเปรียบเทียบคดีความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 24, 44 จากพนักงานสอบสวนบางท้องที่ในเขตจังหวัดเชียงราย โดยในแต่ละคดี พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดเป็นเงิน 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาท) พนักงานอัยการจังหวัดเชียงรายพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยให้ประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปรียบเทียบได้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่มอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทน ดังนั้น การเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนในกรณีดังกล่าวน่าจะไม่ใช่ข้อหาหรือว่าพนักงานอัยการควรมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบไปดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งอัยการพิเศษประจำเขต 5 พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเปรียบเทียบคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีเจตนารมณ์เพื่อให้คดีอาญาที่มีอัตราโทษไม่สูงสามารถยุติได้โดยรวดเร็วโดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ อันมีผลให้คดีเล็กน้อยและสิทธินำคดีมาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 39 อำนาจการเปรียบเทียบคดีอาญาได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 มาตรา 4 ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 บัญญัติว่า “ในคดีความผิดที่เป็นโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนที่จะทำการเปรียบเทียบได้เป็นการทั่วไป สำหรับความผิดตามกฎหมายอื่น อาทิ พระราชบัญญัติ

⁶ ราชฎ เจริญจำ, “ข้อหาหรือ : พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ทุกคดี,” วารสารอัยการ, ปีที่ 15 ฉบับที่ 167 (มกราคม 2535), น.27-32.

กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่เลขาธิการคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่จะเปรียบเทียบคดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่จะเปรียบเทียบคดีที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ตามมาตรา 48 นั้น ได้ให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจเปรียบเทียบคดีเฉพาะความผิดตามกฎหมายดังกล่าว นอกเหนือจากอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะเปรียบเทียบได้ตามพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 และไม่เป็นการตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะเปรียบเทียบได้ตามพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 ฉะนั้น การที่พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้นเปรียบเทียบผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 24, 44 โดยปรับผู้กระทำผิดรายละ 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาท) จึงน่าจะเป็นการชอบด้วยอำนาจหน้าที่จึงขอหารือว่า ความเห็นดังกล่าวของอัยการพิเศษประจำเขต 5 ถูกต้องหรือไม่

คำวินิจฉัย : อำนาจการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานอื่นตามมาตรา 48 พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ดังกล่าวมิได้ตัดอำนาจการเปรียบเทียบปรับของพนักงานสอบสวน ความเห็นของอัยการพิเศษประจำเขต 5 ดังกล่าว ถูกต้องแล้ว ดังนั้น หากเป็นไปตามความเห็นเช่นนี้ กรณีจึงเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท พนักงานสอบสวนย่อมสามารถทำการเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) และพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 มาตรา 3 การเปรียบเทียบปรับของพนักงานสอบสวนจึงเป็นไปโดยชอบแล้วโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งอำนาจเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นอำนาจที่มีอยู่ทั่วไป ส่วนอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่จะเปรียบเทียบนั้นเป็นเรื่องเฉพาะ แต่มิใช่เป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่จะยกเว้นกฎหมายทั่วไปแต่อย่างไร เพราะกรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่ใช่เรื่องกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป

4.1.3 ความเห็นที่สอง ยึดถือตามหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ และยังเป็นความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) ที่เห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ในเรื่องอำนาจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้⁷

การที่จะพิจารณาว่าเป็นกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายพิเศษนั้นต้องพิจารณาว่าเมื่อมีกฎหมายสองฉบับหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายสองบทที่มีเนื้อหาสาระเดียวกันซ้ำซ้อนหรือทับกันแล้ว ต้องพิจารณาว่ากฎหมายมีขอบข่ายบังคับในเรื่องบุคคล สถานที่ เวลา และเรื่องราวกว้างแคบเพียงใด กฎหมายใดที่มีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางทั่วไปก็เป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนกฎหมายที่มีขอบข่ายบังคับครอบคลุมแคบกว่า จำกัดเฉพาะเจาะจงกว่าก็เป็นกฎหมายพิเศษ ที่ว่าจำกัดเฉพาะเจาะจงกว่านั้นอาจเป็นการจำกัดเฉพาะเจาะจงในเรื่องบุคคล สถานที่ เวลา หรือเรื่องราวอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะบรรพ 4 บัญญัติถึงทรัพย์สินโดยทั่วไป ส่วนประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติเฉพาะเจาะจงถึงที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทหนึ่ง ส่วนบรรพ 5 บรรพ 6 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายทั่วไป เพราะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกบังคับแก่บุคคลทั่วไปในพระราชอาณาจักร ส่วนกฎหมายมุสลิม ส่วนที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดกเป็นกฎหมายพิเศษเพราะใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับชาวมุสลิมในจังหวัดภาคใต้เท่านั้น ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายทั่วไปบังคับกับคนในประเทศไทยโดยทั่วไป ส่วนประมวลกฎหมายอาญาทหารเป็นกฎหมายพิเศษเพราะใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับคนที่เป็ทหารเท่านั้น หรือในกรณีบทบัญญัติที่อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ก็สามารถแยกเป็นบทบัญญัติทั่วไป และบทบัญญัติพิเศษได้ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยอายุความในบรรพ 1 เป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนบัญญัติเรื่องอายุความในกฎหมายลักษณะละเมิดและกฎหมายลักษณะมรดกก็เป็นบทกฎหมายพิเศษ หากข้อเท็จจริงใดเป็นเรื่องละเมิด หรือ มรดก แล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของอายุความของเรื่องละเมิด หรือมรดก แล้วแต่กรณีเป็นต้น

⁷ วิษย์ จีระแพทย์, “อำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายพิเศษกับอำนาจเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,” ข่าวเนติบัณฑิตยสภา, ปีที่ 13 ฉบับที่ 140 (มีนาคม 2544), น.6-7.

เมื่อนำหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษนั้นมาใช้กับการวินิจฉัยความผิดทางอาญา จะสรุปเป็นข้อวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ต้องมีการกระทำอันเดียวผิดกฎหมายหลายบท หรือผิดกฎหมายหลายฉบับและกฎหมายหลายบทหรือหลายฉบับ เป็นเรื่องการกระทำผิดเดียวกัน
2. เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ข้อ 1 แล้ว ถ้าเป็นการผิดกฎหมายหลายฉบับหนึ่งหนึ่งเป็นประมวลกฎหมาย อีกฉบับหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติ เรื่องที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายจะเป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนเรื่องที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นกฎหมายพิเศษ
3. เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ข้อ 1 แล้ว สำหรับในกฎหมายฉบับเดียวกันที่ผิดกฎหมายหลายบท เรื่องที่บัญญัติไว้กว้าง ๆ จะเป็นบททั่วไป ส่วนเรื่องที่บัญญัติเป็นการเฉพาะจะเป็นบทพิเศษ

จึงเห็นได้ว่า เมื่อมีกฎหมายใดกำหนดให้มีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเปรียบเทียบไว้โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) แล้ว พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี โดยอาศัยอำนาจประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2)⁸ ได้ เนื่องจากกฎหมายประสงค์ให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี⁹ การที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบคดีไว้โดยเฉพาะ อาจเป็นเพราะกฎหมายเห็นว่า พนักงานสอบสวนไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นที่จะทำการเปรียบเทียบคดี หรือกฎหมายนั้น ๆ ประสงค์ให้การเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่นเป็นไปในแนวเดียวกัน โดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเรื่องนั้น ๆ อาจวางแนวทางการปฏิบัติในการเปรียบเทียบคดีให้แก่เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งรวมทั้งผู้ได้รับมอบหมายให้ถือปฏิบัติในการทำหน้าที่เปรียบเทียบคดีตามกฎหมายดังกล่าวก็ได้ ซึ่งผูกพัน

⁸ แต่หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นได้มอบอำนาจให้แก่พนักงานสอบสวน ตามที่กฎหมายอื่นอนุญาตให้ทำได้แล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี เช่น พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 มาตรา 55 และในบางกรณีการมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนอาจอยู่ในรูปประกาศโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น ประกาศกรมการประกันภัย เรื่องมอบหมายให้เป็นนายทะเบียนเปรียบเทียบความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ที่มีโทษปรับสถานเดียว (ฉบับที่ 2) เป็นต้น

⁹ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 วรรค 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวและผู้เสียหาย ถ้ามียินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามวรรคหนึ่ง ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ”

เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้ง รวมทั้งผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเท่านั้นให้ต้องปฏิบัติตามแนวการปฏิบัติที่นั้นด้วยเพราะถือว่าเป็นใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีตามที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ การใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีโดยทั่วไปของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) ต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ว่าให้ผู้ใดมีอำนาจทำการเปรียบเทียบไว้โดยเฉพาะเท่านั้น และเมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นทำการเปรียบเทียบคดีและผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว เจ้าพนักงานนั้นไม่ต้องส่งสำนวนเปรียบเทียบคดีไปให้พนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสี่ แต่อย่างใด

แนวความคิดว่า ถ้ามีกฎหมายเฉพาะ (Jus Speciale) ได้บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ แตกต่างจากบทกฎหมายทั่วไป (Jus Generale) แล้ว หากสามารถชี้ได้ว่ากฎหมายสองบทนั้น บทหนึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปอีกบทหนึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้ใช้กฎหมายพิเศษไปก่อน โดยมีภาษิตกฎหมายที่ว่า “กฎหมายพิเศษมาก่อนกฎหมายทั่วไป” (Specialia Generalibus Derogat) มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาสันนิษฐาน คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 166/2508 วินิจฉัยได้ว่า การที่พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของ ซึ่งได้รวมอากรเข้าด้วย” นั้น ก็โดยมุ่งหมายให้ลงโทษปรับผู้กระทำผิดครั้งหนึ่ง ๆ เป็นเงินสี่เท่าของราคาของรวมค่าอากรของเข้าด้วย โดยไม่คำนึงว่าจะมีผู้กระทำด้วยกันหลายคนหรือไม่ ถือว่าพระราชบัญญัติศุลกากรได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 17 ดังนั้น จะนำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 31 มาใช้บังคับไม่ได้ต้องปรับจำเลยรวมกันทุกคน ไม่ใช่ปรับตามรายตัวบุคคล¹⁰ นอกจากนี้แนวทางนี้ยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่)¹¹ ที่เห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ในเรื่องอำนาจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร โดยสามารถเทียบเคียงได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹⁰ วิษย์ จีระแพทย์, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.6-7.

¹¹ คมกฤช สุวดี, “การเปรียบเทียบคดีของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร,” *วารสารกฎหมายปกครอง*, ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (สิงหาคม 2535), น.387-389.

ปัญหา : การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจทั่วไปในการเปรียบเทียบคดีความผิดต่าง ๆ ได้นั้น จะมีผลทำให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีไว้อยู่แล้วได้ด้วยหรือไม่

ข้อเท็จจริง : การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีบทบัญญัติให้มีการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้นั้น นอกจากคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบคดี ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว มีปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับแต่งตั้ง หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะมีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามความผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ด้วยหรือไม่

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) : มาตรา 74 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไว้โดยเฉพาะแล้วว่า ให้มีหน้าที่เพียงแต่ส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีดำเนินการต่อไป พนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเองได้ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นด้วยตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้การเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีโดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้

การดำเนินการของกรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจการเปรียบเทียบคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครโดยเห็นว่า อำนาจการเปรียบเทียบคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นไปตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจเป็นพิเศษโดยมิได้จำกัดว่าต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ต่างจากกรณีของมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงน่าจะมีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) : เห็นพ้องกับ
ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 เนื่องจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม
มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ต้องกระทำไป
เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น
และการที่มาตรา 89 บัญญัติให้การดำเนินกิจการของกรุงเทพมหานครต้องอยู่ภายใต้ บังคับแห่ง
กฎหมายอื่น มีความหมายว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็น
กฎหมายทั่วไป ถ้ากรณีใดมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติในเรื่องเดียวกันเป็นพิเศษต้องใช้บังคับ
ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น เมื่อมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้
บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีจึงเป็นกรณีที่
กฎหมายนี้ ต้องการกำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะแล้ว พนักงาน
เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น ตามความเห็นนี้ พนักงานสอบสวนจึงไม่อาจทำการเปรียบเทียบคดี
เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการเปรียบเทียบคดีได้ การเปรียบเทียบคดีของพนักงาน
สอบสวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจพิจารณาว่าการเปรียบเทียบคดี
ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจึงยังไม่ระงับไปตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้เห็นถึงปัญหาของการไม่ได้แบ่งแยก
ประเภทและลักษณะของความผิดทางปกครอง และความผิดทางอาญาออกจากกัน แต่กฎหมาย
กลับกำหนดให้ความผิดตามกฎหมายอื่นมีเป็นความผิดทางอาญาและมีโทษทางอาญา จึงส่งผลให้
เกิดความสับสนในเรื่องของอำนาจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงาน ที่ว่า พนักงานสอบสวนมี
อำนาจในการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่นด้วยได้หรือไม่ นอกจากนี้แม้ในส่วนความเห็นที่ 2
จะเห็นว่าอำนาจในการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามกฎหมายอื่น ควรเป็นอำนาจของ
เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น แต่ในคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่ได้หยิบยกประเด็นเรื่องที่ว่าความผิด
ตามกฎหมายอื่นนั้นควรมีลักษณะของโทษทางปกครอง หรือโทษทางอาญาขึ้นมาพิจารณาแต่
อย่างไรก็ดี สำหรับในส่วนขอแนวทางในการแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป
ในบทที่ 5

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดี

สำหรับในหัวข้อนี้ จะเป็นการกล่าวถึงเหตุผลที่จะต้องมีการตรวจสอบการเปรียบเทียบคดีโดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและลักษณะของการเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความแตกต่างในการเปรียบเทียบคดีระหว่างการเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ตลอดจนวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีระหว่างพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น และชี้ให้เห็นถึงปัญหาอันเกิดจากความแตกต่างในการเปรียบเทียบคดีดังกล่าว

4.2.1 เหตุผลที่ต้องมีการตรวจสอบการเปรียบเทียบคดี

เหตุผลที่สำคัญก็คือ เนื่องจากการเปรียบเทียบคดีเป็นวิธีการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจ¹² ในการที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษผู้กระทำผิดโดยในความผิดบางประเภทเพื่อให้คดีเล็กลง ซึ่งการที่กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function)¹³ เพียงทีเดียว และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดีแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายต่าง ๆ มีแนวโน้มหรือลักษณะที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจที่มากเกินไป¹⁴ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยฉ้อฉล กล่าวคือ เจ้าพนักงานอาจใช้การเปรียบเทียบคดีเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหาให้รอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดบางฐาน ในกรณีที่ผู้ต้องหากระทำความผิดอาญา

¹² เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2551), น.195.

¹³ เนื่องจากโทษทางอาญานั้นเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาลงโทษ รายละเอียดโปรดดูใน อรรถสิทธิ กัณมล, “ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.22.

¹⁴ อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์, “การใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.49.

ที่เจ้าพนักงานไม่สามารถหรือไม่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเพื่อให้คดีอาญาดังกล่าวเล็กน้อยได้ หรืออาจใช้การเปรียบเทียบคดีเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งประชาชน ทั้ง ๆ ที่ประชาชนผู้นั้นมิได้เป็นผู้กระทำผิดแต่อย่างใด หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานผู้นั้นใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิด ทั้ง ๆ ที่จริง ๆ แล้วเจ้าพนักงานเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก กล่าวคือ เป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบคดีในความผิดที่ผู้ต้องหากระทำได้ แต่เจ้าพนักงานกลับใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยการไม่ยอมเปรียบเทียบคดี โดยกลับเห็นว่าควรดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาอันเป็นการผิดเจตนารมณ์ของการเปรียบเทียบคดี ซึ่งการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นตัวอย่างของการเปรียบเทียบคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้เองจึงสมควรที่จะต้องมีการตรวจสอบการเปรียบเทียบคดีทุกกรณีไม่ว่าการเปรียบเทียบคดีนั้นจะได้กระทำโดยพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

4.2.2 เหตุที่ทำให้การเปรียบเทียบคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเปรียบเทียบคดีอันจะมีผลทำให้คดีอาญาลดลงได้ ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้น จะต้องเป็นการเปรียบเทียบคดีที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ถ้าปรากฏว่าการเปรียบเทียบคดีนั้นเป็นการเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผลก็คือไม่ทำให้คดีอาญาดังกล่าวเล็กน้อย และไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปแต่อย่างใด ซึ่งการเปรียบเทียบคดีอาญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ เราสามารถแยกพิจารณาเหตุที่ทำให้การเปรียบเทียบคดีอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้ดังนี้

4.2.2.1 การที่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การเปรียบเทียบคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ก) การที่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดี ในบทเบาเพื่อให้ความผิดอาญาในบทหนักระงับ กล่าวคือ กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁵ กำหนดให้

¹⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 บัญญัติว่า

“เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้บท

ลงโทษผู้กระทำผิดในความผิดบทหนัก ถ้าความผิดบทหนักไม่อยู่ในอำนาจที่เจ้าพนักงานจะทำการเปรียบเทียบคดีได้แล้ว เจ้าพนักงานก็ไม่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดบทเบา¹⁶ เพื่อให้ความผิดบทหนักกระบังไปหรือเพื่อให้คดีอาญาลดลงได้ ตามมาตรา 37 และมาตรา 39 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างไร

สำหรับกรณีนี้มีคำพิพากษากฎีกาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

คำพิพากษากฎีกาที่ 1100/2516¹⁷ จำเลยกระทำความผิดกรรมเดียว ซึ่งเป็นทั้งความผิดลหุโทษ และมีโทษลหุโทษ การที่พนักงานสอบสวนตั้งข้อหาในความผิดลหุโทษแต่อย่างเดียวยังเปรียบเทียบปรับไป เป็นการไม่ชอบ ไม่ทำให้คดีเล็กลง ตาม มาตรา 37 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีสิทธิฟ้องจำเลยในความผิดที่มีโทษลหุโทษได้

คำพิพากษากฎีกาที่ 2849/2540¹⁸ จำเลยขับรถในขณะเมาสุรา และโดยประมาทหรือน่าหวาดเสียว อันอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องใช้กฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษ พนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับจำเลยในความผิดฐานขับรถโดยประมาทตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (4) , มาตรา 157 ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษเบากว่าความผิดฐานขับรถในขณะเมาสุรา เพื่อให้ความผิดทั้งหมดเล็กลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ได้ แม้พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับจำเลยไปแล้วก็ไม่ชอบ คดีไม่เล็กลง ศาลชั้นต้นจึงมีอำนาจลงโทษจำเลยในความผิดฐานขับรถในขณะเมาสุราตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (2) , มาตรา 160 วรรคสาม ตามฟ้องได้

คำพิพากษากฎีกาที่ 1513/2532¹⁹ การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท คือ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 45 มาตรา 61 และ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ให้ใช้

กฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด”

¹⁶ ธานีศ เกศวิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2551), น.516.

¹⁷ คำพิพากษากฎีกาที่ 1100/2516 เนติบัณฑิตยสภา ตอน 2 : น.962.

¹⁸ คำพิพากษากฎีกาที่ 2849/2540 เนติบัณฑิตยสภา ตอน 5 : น.907.

¹⁹ คำพิพากษากฎีกาที่ 1513/2532 เนติบัณฑิตยสภา ตอน 9 : น.2529.

กฎหมายบทที่หนักที่สุดลงโทษ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับจำเลยในความผิดที่มีโทษเบากว่าเพื่อให้ความผิดทุกกรรมรวมทั้งความผิดที่มีโทษหนักกว่าเล็กน้อย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ได้ ดังนั้น แม้พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับจำเลยไปแล้วตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 61 ซึ่งเป็นความผิดบทเบาที่สุด การเปรียบเทียบนั้นก็ไม่ใช่ชอบ คดีไม่เล็กน้อยตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยปรับบทลงโทษจำเลย ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ซึ่งเป็นบทที่หนักที่สุดให้ถูกต้องได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 5942/2548²⁰ จำเลยกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (4) , มาตรา 157 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่ร้อยบาทถึงหนึ่งพันบาท และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 พนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับจำเลยในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (4) และมาตรา 157 ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษเบากว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 เพื่อให้ความผิดทั้งหมดรวมทั้งความผิดที่มีโทษหนักกว่าเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ได้ แม้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับจำเลยไปแล้วในความผิดฐานดังกล่าวโดยความยินยอมของผู้เสียหายเพราะผู้เสียหายมิได้แจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแก่จำเลยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ด้วย การเปรียบเทียบปรับก็ไม่ใช่ชอบ คดีอาญาไม่เล็กน้อย ศาลอุทธรณ์จึงมีอำนาจลงโทษจำเลยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ได้

²⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 5942/2548 สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม เล่มที่ 12 : น.140.

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปหลักในเรื่องการเปรียบเทียบคดีได้ดังนี้

(1) การกระทำกรรมเดียว หากผิดกฎหมายบทเดียว บทนั้นต้องอยู่ในอำนาจเปรียบเทียบคดี จึงจะทำการเปรียบเทียบคดีได้

(2) การกระทำกรรมเดียว หากผิดกฎหมายหลายบท ทุกบทต้องอยู่ในอำนาจเปรียบเทียบคดีจึงจะทำการเปรียบเทียบคดีได้ และจะต้องเปรียบเทียบคดีที่เป็นบทหนักเท่านั้น (ฎีกาที่ 1513/2532)

(3) การกระทำกรรมเดียว หากผิดกฎหมายหลายบท และบทหนึ่งอยู่ในอำนาจที่จะเปรียบเทียบคดีได้ แต่อีกบทหนึ่งอยู่เกินอำนาจที่จะเปรียบเทียบคดีได้ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี (ฎีกาที่ 1100/2516)

(๔) การที่เจ้าพนักงานไม่ยอมเปรียบเทียบคดีในคดีที่ผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดที่เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบคดีนั้นได้ กล่าวคือ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อกลั่นแกล้งผู้กระทำความผิดให้ต้องถูกดำเนินคดีแทนการถูกเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงาน

ตัวอย่างเช่น นาย ก. ได้กระทำความผิดฐานหนึ่งและความผิดฐานนี้ตามกฎหมายแล้วเจ้าพนักงานซึ่งในกรณีนี้คือพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ แต่พนักงานสอบสวนกลับเรียกรับเงินจาก นาย ก. เพื่อแลกกับการที่ นาย ก. ไม่ต้องถูกดำเนินคดี โดยพนักงานสอบสวนจะทำการเปรียบเทียบคดี นาย ก. แทน แต่ปรากฏว่า นาย ก. ไม่ยินยอมตามที่พนักงานสอบสวนเรียกร้อง เนื่องจากเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่พนักงานสอบสวนสามารถเปรียบเทียบคดีได้ ประกอบกับตนเพิ่งจะเคยกระทำความผิดดังกล่าวเป็นครั้งแรก จึงไม่มีเหตุที่พนักงานสอบสวนจะไม่ใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีดังกล่าว เมื่อ นาย ก. ไม่ยินยอมตามที่พนักงานสอบสวนเรียกร้อง พนักงานสอบสวนจึงใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีแก่ นาย ก. แทนการเปรียบเทียบคดีเพื่อกลั่นแกล้ง นาย ก. ที่ไม่ยอมมอบเงินแก่ตน ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการที่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการเปรียบเทียบคดีอาญาที่ต้องการให้คดีบางประเภทสามารถเลิกกันได้ในชั้นเจ้าพนักงาน²¹

²¹ สัณญา บัวเจริญ, การเปรียบเทียบคดีอาญาและการมอบอำนาจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2544), น.1.

4.2.2.2 การเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงานที่ไม่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี

ในการเปรียบเทียบคดีนั้น กฎหมายได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีไว้แล้วโดยเฉพาะ ดังนั้น การเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยเจ้าพนักงานที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้อำนาจไว้ ก็มีผลทำให้การเปรียบเทียบคดีนั้นเป็นการเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับปัญหาการเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยเนื่องจากการเปรียบเทียบคดีกระทำโดยเจ้าพนักงานที่ไม่มีอำนาจนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีอาญา ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1 กล่าวคือเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า ความผิดตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 37 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากความผิดดังกล่าวมีอัตราโทษที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือนายตำรวจประจำท้องที่ตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ทำการในตำแหน่งสารวัตรในอันที่จะทำการเปรียบเทียบคดีได้แล้ว บุคคลดังกล่าวจะทำการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดในหัวข้อ 4.1 แล้ว ส่วนแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5

4.2.2.3 กรณีอื่น

ในบางครั้งการเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจไม่ได้เกิดจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน แต่อาจเกิดจากการที่ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุในการเปรียบเทียบคดีเปลี่ยนแปลงหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดีเข้าใจข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยสำคัญผิดว่ากรณีดังกล่าวตนมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีได้ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 365/2502²² โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทำร้ายร่างกายโจทก์ถึงบาดเจ็บ แต่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบปรับจำเลยโดยไม่มีอำนาจทำได้เพราะบาดเจ็บของโจทก์ถึงบาดเจ็บ จำเลยต่อสู้ว่า บาดแผลของโจทก์ไม่ถึงบาดเจ็บ พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปแล้ว ดังนี้ ประเด็นเรื่องการสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อยู่ที่บาดเจ็บของโจทก์ถึงบาดเจ็บหรือไม่ ถ้าบาดเจ็บของโจทก์ถึงบาดเจ็บเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 254 พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบ

²² คำพิพากษาฎีกาที่ 365/2502 เนติบัณฑิตยสภา ตอน 2 : น.461.

คำพิพากษาฎีกาที่ 354/2541²³ โจทก์แจ้งความกล่าวหาว่าจำเลยทั้งสองร่วมกันทำร้ายร่างกาย โจทก์ พนักงานสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาว่าจำเลยทั้งสองทำร้ายร่างกายโจทก์ไม่ถึงกับเป็นเหตุ อันตรายแก่กายหรือจิตใจ จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพ พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบ ปรับ โจทก์และจำเลยทั้งสองต่างยินยอม คดียอมเลิกกันตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 37 (2) สิทธินำคดีอาญาในความผิดลหุโทษของโจทก์มาฟ้องยอมระงับไป ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3) แต่ปรากฏว่าหลังจากนั้นในวันเดียวกัน โจทก์เกิดอาการมีไข้และอาเจียนจึงกลับไปให้แพทย์ตรวจใหม่ พบว่าสมองได้รับการ กระแทกกระเทือนและมีเลือดคั่งต้องรักษานานประมาณ 30 วัน โดยโจทก์อ้างว่าเป็นผลเกิดจากถูก จำเลยทั้งสองร่วมกันใช้แท่งเหล็กกลวงตี หากเป็นจริงตามที่โจทก์กล่าวอ้าง คดีก็ไม่อาจเลิกกันได้ เพราะกรณีมิใช่ความผิดลหุโทษเสียแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์จึงยังไม่ระงับไป

นอกจากนี้ การเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการที่ เจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดีไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ยินยอมชำระ ค่าปรับตามจำนวนค่าปรับที่เจ้าพนักงานกำหนด ตามมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีมีค่าทดแทน แม้เจ้าหน้าที่ไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่ทำการเปรียบเทียบคดีไปอย่างเดียว คดีอาญาก็เลิกกันตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา และเจ้าพนักงานก็ไม่มีผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่อย่างไร²⁴

4.2.3 การตรวจสอบการเปรียบเทียบคดี

การตรวจสอบการเปรียบเทียบคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในแง่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในแง่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี หรือในแง่ ของการยินยอมของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาในการให้ความยินยอมแก่เจ้าพนักงานที่จะทำ การเปรียบเทียบคดี หรือการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงแห่งคดีที่เจ้าพนักงานทำการเปรียบเทียบคดี ไปนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากยังปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นว่ามี การเปรียบเทียบคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนว่า การใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานได้ดำเนินการโดยถูกต้องชอบ

²³ คำพิพากษาฎีกาที่ 354/2541 สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาล ยุติธรรม เล่มที่ 5 : น.4.

²⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 2411/2526 เนติบัณฑิตยสภา ตอน 7 : น.1631.

ธรรมตามกฎหมาย การเปรียบเทียบคดีจึงควรที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เรากลับพบว่าการเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงานนั้นไม่ได้ถูกตรวจสอบในทุกกรณี ซึ่งเราสามารถแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

4.2.3.1 กรณีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีดังนี้

(ก) การเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวน ตามที่กฎหมายระบุให้อำนาจโดยตรง กล่าวคือ เป็นกรณีที่กฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบคดีโดยตรง กฎหมายที่ว่านี้ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2)²⁵ พระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา พ.ศ. 2522²⁶ เป็นต้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบคดีและผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142²⁷

²⁵ การเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวนที่อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(2) นั้นอาจเป็นการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามกฎหมายอื่น แต่ความผิดที่เปรียบเทียบตามกฎหมายอื่นนั้น มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินกว่าความผิดลหุโทษ หรือ มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตัวอย่างเช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 มาตรา 37 39 และ 40 หรือ ความผิดตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 มาตรา 11 และ 12 เป็นต้น ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกิน 10,000 บาท กรณีนี้หากพนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีก็เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) โดยตรง

²⁶ ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 บทที่ 3 การเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้ทำการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ดำเนินการตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 บทที่ 1 โดยอนุโลม เป็นผลให้พนักงานสอบสวนที่ทำการเปรียบเทียบคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ต้องดำเนินการส่งบันทึกและสำนวนคดีเปรียบเทียบไปให้พนักงานอัยการ

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคท้าย บัญญัติว่า “แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้แล้วส่งให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

กล่าวคือ พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการ โดยที่พนักงานสอบสวนไม่ต้องทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด

(ข) การเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวน ในความผิดตามกฎหมายอื่น ซึ่งโดยปกติแล้วกฎหมายอื่น ได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีไว้ โดยเฉพาะแล้ว แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายอื่นนั้น ก็มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีสามารถมอบอำนาจให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อทำการเปรียบเทียบคดีแทนได้²⁸ และการเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวนในกรณีนี้ก็เป็น การเปรียบเทียบคดีโดยอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ไม่ใช่อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) แต่อย่างใด ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงสามารถทำการเปรียบเทียบคดีในความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษที่ มาตรา 37 (2) กำหนดไว้ได้²⁹ อีกทั้งเมื่อพนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีแล้ว พนักงานสอบสวนก็จำไม่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด³⁰ เนื่องจากกฎหมายอื่นได้กำหนดหลักเกณฑ์

²⁸ ซึ่งกฎหมายอื่นที่ว่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 62 วรรค 1 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 มาตรา 55 วรรค 1 ในบางครั้งการมอบอำนาจอาจอยู่ในรูปของประกาศ เช่น ประกาศกรมการประกันภัย เรื่อง มอบหมายให้นายทะเบียนเปรียบเทียบความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ที่มีโทษสถานเดียว (ฉบับที่ 2) เป็นต้น.

²⁹ ตัวอย่างเช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 มาตรา 8 41 และ 44 ซึ่งมีอัตราโทษปรับเกิน 10,000 บาท

³⁰ ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 ข้อ 10 ไม่ได้กำหนดให้การเปรียบเทียบคดีที่พนักงานสอบสวนได้รับมอบอำนาจให้ทำการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 ข้อ 4 ที่ให้พนักงานสอบสวนส่งบันทึกและสำนวนคดีเปรียบเทียบไปให้พนักงานอัยการแต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า การเปรียบเทียบคดีที่พนักงานสอบสวนได้รับมอบอำนาจให้ทำการเปรียบเทียบตามกฎหมายอื่น พนักงานสอบสวนไม่ต้องส่งบันทึกและสำนวนคดีเปรียบเทียบไปให้แก่พนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคท้าย แต่พนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้

ในการเปรียบเทียบคดีอาญาไว้โดยเฉพาะแล้ว³¹ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนไม่ต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีและสำนวนไปยังพนักงานอัยการ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ก็คือ การเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น นั่นเอง

สำหรับการที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนซึ่งทำการเปรียบเทียบโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) จะต้องทำการส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีและสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการอะไรต่อไป แต่เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 86³² และข้อ 87 แล้วก็เป็นที่น่าเข้าใจได้ว่ากฎหมายประสงค์จะให้พนักงานอัยการ

³¹ ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 นั้น ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 พ.ศ.2547

³² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 86 กำหนดว่า

“ ข้อ 86 (หลักปฏิบัติในคดีเปรียบเทียบ)

เมื่อได้รับสำนวนคดีเปรียบเทียบให้พนักงานอัยการตรวจพิจารณาและสั่งคดีให้เสร็จก่อนกำหนดหนึ่งเดือน

ถ้าการเปรียบเทียบชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการไม่ต้องแจ้งผลไปยังพนักงานสอบสวน และให้เป็นที่เข้าใจว่าพนักงานอัยการมิได้สั่งอย่างไร ไปยังพนักงานสอบสวนภายในกำหนดหนึ่งเดือนแล้ว การเปรียบเทียบนั้นชอบ

ถ้าการเปรียบเทียบไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีเกินอำนาจที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอื่นจะเปรียบเทียบต้องส่งตัวมาฟ้องคดี หรือผู้ต้องหาไม่มีความผิดสั่งไม่ฟ้องคดี หรือการเปรียบเทียบไม่ถูกต้องชอบธรรมด้วยประการใด ๆ ก็ดี ให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังพนักงานสอบสวนภายในกำหนดหนึ่งเดือน

ถ้าการสั่งคดีจะต้องล่าช้ากว่าที่กำหนดโดยเหตุอื่นใด ซึ่งพนักงานสอบสวนไม่อาจทราบได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบภายในกำหนดหนึ่งเดือน และเมื่อสั่งคดี

ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการเปรียบเทียบคดีที่พนักงานสอบสวนกระทำไปนั้นถูกต้องหรือไม่ และจะถือว่าคดีอาญาเลิกกันไปแล้วย่างสมบูรณ์ เมื่อได้มีการส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีและสำนวนคดีให้แก่พนักงานอัยการ และพนักงานอัยการได้ตรวจสอบการเปรียบเทียบคดี และมีคำสั่งเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีว่า “การเปรียบเทียบคดีชอบแล้ว”³³ แล้ว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนนั้น ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นซึ่งก็คือ อัยการ นั่นเอง³⁴

ถึงที่สุดประการใด ก็ให้แจ้งไปยังพนักงานสอบสวนเป็นราย ๆ ไป ภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่พนักงานสอบสวนจะได้ทราบจากทางอื่นแล้ว

กำหนดเวลาหนึ่งเดือนดังกล่าวในสัวรรคก่อนนั้น ในกรณีที่ไม่มี การสอบสวนเพิ่มเติม ให้นับตั้งแต่วันรับสำนวน ในกรณีสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้นับตั้งแต่วันรับบันทึกสอบสวนเพิ่มเติม หรือรับหนังสือครั้งสุดท้ายจากพนักงานสอบสวน”

³³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 87 กำหนดว่า

“เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนนั้นถูกต้องแล้ว ก็ให้สั่งว่า “การเปรียบเทียบชอบแล้ว”

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนไม่ถูกต้อง ให้พนักงานอัยการสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการเสียให้ถูกต้อง หรือถ้าเห็นว่าเป็นการเปรียบเทียบเกินอำนาจและเป็นคดีที่อาจต้องฟ้อง ก็ให้สั่งแจ้งข้อหาหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาสั่งคดีต่อไป”

³⁴ ในกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 ที่กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ส่วนในจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด นั้น แม้จะมีพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่ก็ไม่ใช้กรณีที่มีการเปรียบเทียบคดี ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น แต่อย่างไร เนื่องจากพนักงานอัยการที่เป็นกรรมการนั้น ทำในฐานะเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีได้ตามที่บทปรากฏในมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁵ กล่าวคือ ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีอาญาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบคดีได้นั้น หากพนักงานสอบสวนไม่ได้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีมาก่อน ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวน ไม่สอบถามถึงความยินยอมของตัวผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายก่อนว่าจะยินยอมให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบคดีได้หรือไม่ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการก็สามารถที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบถามถึงความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหายเพื่อที่จะดำเนินการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 144

4.2.3.2 กรณีเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเป็นผู้ทำการเปรียบเทียบคดี

ในกรณีที่การเปรียบเทียบคดีกระทำโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 37 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า คือ เป็นการเปรียบเทียบคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานที่มีใช้พนักงานสอบสวนนั่นเอง

เมื่อการเปรียบเทียบคดีอาญานั้นได้กระทำโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่พนักงานสอบสวน ส่งผลให้การเปรียบเทียบคดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 วรรคท้าย กล่าวคือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นผู้ทำการเปรียบเทียบไม่จำเป็นต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีนั้นให้แก่พนักงานอัยการแต่อย่างใด³⁶ อีกทั้งเมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเห็นว่าควรดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาแทนการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีแก่ผู้กระทำความผิดและเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและส่งสำนวน

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ จึงเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

(2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้วสั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้”

³⁶ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.148.

พร้อมด้วยความเห็นควรสั่งฟ้องต่อพนักงานอัยการแล้ว แม้พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้อง แต่เห็นว่าควรสั่งให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นจะไม่ดำเนินการเปรียบเทียบคดีอาญานั้นตามที่พนักงานอัยการมีคำสั่งดังกล่าวก็ได้ โดยไม่ถือว่าขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 เนื่องจากมาตรา 144 ดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะในคดีอยู่ในอำนาจการเปรียบเทียบคดีเท่านั้น โดยในเรื่องนี้ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 977/2545

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 977/2545³⁷ วินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ มาตรา 79 วรรคหนึ่ง ให้อำนาจคณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบได้ หาใช่เป็นบทบังคับให้คณะกรรมการต้องดำเนินการเปรียบเทียบเพียงอย่างเดียวไม่ เมื่อคณะกรรมการใช้ดุลพินิจไม่เปรียบเทียบก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพึงกระทำได้ ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ทั้งการที่คณะกรรมการไม่ยอมเปรียบเทียบก็หาขัดต่อ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 แต่อย่างใดไม่ เพราะการเปรียบเทียบกรณีนี้มีได้อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจึงสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 หาได้ไม่

เมื่อพิจารณาถึงการเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนและการเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น³⁸ จะพบความแตกต่างที่สำคัญ 2 ประการที่สำคัญ คือ

(1) การส่งบันทึกเปรียบเทียบคดีไปให้แก่พนักงานอัยการ ซึ่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไม่จำเป็นต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีให้แก่พนักงานอัยการแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีผลทำให้คดีอาญาเลิกกันอย่างสมบูรณ์เมื่อได้มีการเปรียบเทียบคดีแล้ว ต่างจากพนักงานสอบสวนเมื่อมีเปรียบเทียบคดีแล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานอัยการและการส่งบันทึกการเปรียบเทียบและสำนวนคดีดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้คดีอาญาเลิกกันไปอย่างสมบูรณ์ เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาสั่งว่า “การเปรียบเทียบคดีชอบแล้ว”

³⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 977/2545 สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม เล่มที่ 11 : น.13.

³⁸ รวมถึงการเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ดังที่กล่าวไว้ใน หัวข้อ 4.2.3.1 (ข) ด้วย

(2) การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งให้เจ้าพนักงานทำการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144 ในกรณีที่การเปรียบเทียบคดีนั้นอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ แต่ถ้าการเปรียบเทียบคดีนั้นอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นแล้ว เจ้าพนักงานตามกฎหมายก็หาจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการแต่อย่างไรไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่า การเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น และพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น จะไม่ถูกตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรอื่นเช่นเดียวกันกับการเปรียบเทียบคดีที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนซึ่งอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะถูกตรวจสอบควบคุมโดยอัยการ