

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นประกอบไปด้วย 3 องค์กรหลักที่อำนวยความสะดวกอย่างสูงสุดให้กับประชาชนในคดีอาญา อันประกอบไปด้วย ตำรวจ อัยการ และศาล โดยที่ทั้ง 3 องค์กรนี้เรียกได้ว่าเป็นสายธารแห่งการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในคดีอาญา โดยเริ่มจากชั้นของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในคดีนั้น ๆ ทำสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นว่าเป็นควรให้พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ลำดับต่อมาคือชั้นของพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจดูสำนวนตลอดจนพยานหลักฐานประกอบกับข้อกฎหมายเพื่อนำมาประกอบการใช้ดุลพินิจว่าคดีนี้ควรมีความเห็นสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องและหากพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องคดีนั้นก็จะต้องไปสู่การอำนวยความสะดวกของชั้นศาลต่อไปเป็นลำดับ ที่สำคัญที่สุด 3 องค์กรข้างต้นนั้นจะต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในคดีอาญาอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าก็เปรียบเสมือนความไม่ยุติธรรม นอกจากนั้นก็ควรที่จะมีความเป็นอิสระและปราศจากอำนาจใด ๆ มาครอบงำ และแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรทั้ง 3 ได้อีกด้วย

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีนั้นถือได้ว่าพนักงานอัยการมีภารกิจสำคัญในการที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์และหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการควบคู่ไปกับการจัดมาตรการตรวจสอบและการควบคุมให้พนักงานอัยการจะต้องวางตนเป็นกลางและใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมไม่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยทั่วไปแล้วจะอาศัยหลักการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้”

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

กรณีจึงเห็นได้ว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าจะเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดแต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาจมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ โดยเฉพาะหากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาฟ้องคดีต่อศาล และพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียหายนั้นมีมากกว่าผลดี พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ ซึ่งเรียกว่า การสั่งไม่ฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy)¹

หลักประกันความเป็นอิสระที่กล่าวถึงได้บัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ในหมวด 11 ว่าด้วย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ส่วนที่ 2 “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นโดยให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเพื่อให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงไม่ถูกแทรกแซงจึงกำหนดให้หน่วยงานธุรการของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นอิสระในการบริหารด้านต่าง ๆ เอง

ในเรื่องของการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดในลักษณะที่เปิดกว้างให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคน ซึ่งแน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน และแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดความหมายหรือคำนิยามของ

¹ กุลพล พลวัน. (2555) *อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม*. สืบค้นจาก <http://www.stat.ago.go.th>.

คำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชน” ไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ การสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดนี้ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลยพินิจในการพิจารณาสังคดีและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากเห็นพ้องด้วยหรือหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดในข้อ 5² โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมแวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้³ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการฟ้องผู้ต้องหา⁴

โดยตัวอย่างที่ยกมาประกอบเพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น ในกรณีแรก เด็กหนุ่ม

² ข้อ 5 “ในการพิจารณาสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง.”

³ ข้อ 8 “ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และ ข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมแวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้.”

⁴ ข้อ 6 “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.”

อายุ 18 ปีเศษ มีหน้าที่ขายชาลาเปาในห้างสรรพสินค้า ได้ขโมยหีบชาลาเปาไปให้น้องชาย 1 ลูก ราคาเพียง 10 บาท ซึ่งเป็นความผิดฐานลักทรัพย์นายจ้าง แต่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องหา อายุเพียง 18 ปีเศษ กระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทรัพย์ราคาเพียง 10 บาท หากสั่งฟ้องคดีจะเป็น ผลร้ายแก่ชีวิตเขา เพราะแม้ศาลจะพิจารณารอลงอาญาให้ เขาก็จะมีทะเบียนประวัติอาชญากรว่าเคย ต้องคำพิพากษาถึงจำคุกฐานลักทรัพย์ ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในที่สุด⁵ หรือ มีอีกกรณีหนึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ คือ แม่มีลูกเป็นหมอ แม่นั้นป่วยหนักด้วยโรคมะเร็ง ต้องรักษาโดยให้ลูกนั้นฉีดมอร์ฟินให้เพื่อบรรเทาอาการเจ็บปวด ต่อมาแม่เริ่มทนอาการเจ็บปวดไม่ไหว จึงขอให้ลูกฉีดมอร์ฟินเกินขนาดให้เพื่อที่ตนเองจะได้ตายหลุดพ้นจากความทรมาน ลูกก็ฉีดให้แล้ว แม่ก็ตาย พนักงานอัยการของต่างประเทศในคดีนี้สั่งไม่ฟ้องลูกซึ่งเป็นหมอคนนี้ เพราะเห็นว่าการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นต้น

โดยในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวพนักงานอัยการจะต้องมีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้น ถึงอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเกรงว่าพนักงานอัยการ จะใช้ดุลพินิจแตกต่างและเป็นการป้องกันการทุจริต จึงกำหนดให้มีการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจ ตามลำดับชั้น ซึ่งแม้จะถือได้ว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ ความล่าช้าในการเสนอความเห็นการสั่งคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจาก หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกรอบในการสั่งคดีที่ชัดเจนเพียงพอในการวินิจฉัย ประกอบกับขั้นตอนการ เสนอความเห็นตามลำดับชั้นหลายขั้นตอน ซึ่งหากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนและมีคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อไป จะมีผลทำให้พนักงานอัยการที่เสนอ ความเห็นนั้นมาอาจถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับการทำหน้าที่ในความเป็นกลางได้ ประกอบกับเสียเวลา ในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เมื่อพิจารณาแล้วว่าการเสนอสำนวนตามลำดับชั้นที่มีความ ยุ่งยาก ประกอบกับคดีดังกล่าวมักเป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการจึงมักจะสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัด ปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่อาจมีความสับสนเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ประกอบกับพนักงานอัยการอาจจะ มองว่า คดีดังกล่าวศาลชั้นต้นน่าจะพิพากษารอการลงโทษ หรือน่าจะลงโทษพอเป็นพิธีอีกทั้งทำให้ การบริหารคดีในสำนักงานอัยการนั้นเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและไม่ค้างค้ำเพราะปัจจุบันก็มีคดีอยู่เป็น จำนวนมากอยู่แล้ว

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสั่งคดีประเภทที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงาน อัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้

⁵ กุลพล พลวัน. (2555) *อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม*. สืบค้นจาก <http://www.stat.go.th>.

เท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้เห็นได้ว่าความรู้สึกของประชาชนหรือกระแสสังคมมักจะให้ความสำคัญกับคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอย่างมากแทนที่จะสนใจกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ รวมถึงเจตนารมณ์ในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ ขอเพียงให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องเท่านั้น ส่วนศาลจะลงโทษผู้ต้องหาหรือไม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นเช่นไรกระแสสังคมไม่ให้ความใส่ใจและไม่มองจุดตรงนี้ เช่นเดียวกับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด หรือสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) หรือเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส) ส่งมายังอัยการสูงสุดมักจะมีความไม่พอใจเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในสำนวนการสอบสวนที่ตนเสนอมา ทั้งหมดนี้จึงการสร้างกระแสสังคมกดดันให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อศาล การกระทำเหล่านี้เป็นการกระทำที่กระทบต่อการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ และหากพนักงานอัยการมีความเห็นเป็นไปตามกระแสสังคมย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด

หากพิจารณาถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการเองนั้นมิอำนาจฟ้องคดีโดยใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุจำเป็นใดที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง⁶ ต้องกำหนดขกเว้นให้การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องให้เสนอสำนวนมาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เพราะถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปที่กำหนดกระบวนการให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอยู่แล้วในระดับหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องเสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น เพราะโดยหลักการและเหตุผลนั้นแตกต่างจากคดีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่จำต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐยังคงสามารถดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้ หากมีพยาน

⁶ มาตรา 21 วรรคสอง “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ากรฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นของ ก.อ.”

ใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา⁷ ประกอบกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28⁸ และมาตรา 34⁹ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อยู่ในตัวอยู่แล้วนั่นเอง

ประการต่อมา กรณีคดีที่ใกล้ขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องผู้ต้องหา ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคท้าย ได้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลไปก่อนทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน แล้วจึงเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป ในประเด็นนี้หากพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วก็จะพบว่ากรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลไปก่อนและอยู่ในขั้นตอนการรอคำสั่งของอัยการสูงสุดที่จะวินิจฉัย หากคดีดังกล่าวเป็นคดีเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปีและจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาทัณฑ์โดยไม่สืบพยาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176¹⁰ แล้วจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันที กรณีขอมจะไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแต่ประการใด

⁷ จาก รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม (น. 54), โดย คณิต ณ นคร, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁸ มาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย.”

⁹ มาตรา 34 “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หากตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่.”

¹⁰ มาตรา 176 “ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่คดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานหนักกว่านั้นศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง.”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการโดยศึกษาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่างกว้างขวาง แต่ปรากฏว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่ง จึงทำให้การพิจารณาสังคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากและใช้ระยะเวลาที่ล่าช้า อีกทั้งระเบียบสำนักงานของอัยการสูงสุดก็มิได้วางกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการสังคดีประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนอันเป็นผลทำให้การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร และกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น พนักงานอัยการไม่สามารถชี้แจงเหตุผล วัตถุประสงค์ รวมถึงผลแห่งการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจได้ จึงเห็นควรมีการเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนบรรลุวัตถุประสงค์สมดังเจตนารมณ์ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงประกอบกับการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ อาทิ หลักกฎหมาย บทความทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการอย่างถ่องแท้
2. เพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมาย แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงความแนวทางการเป็นไปได้ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ
4. เพื่อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ