

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นพนักงานอัยการ

ในบทนี้จักได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ของพนักงานอัยการในการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นปัญหาดังกล่าวอันประกอบด้วย

1. ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาคำนิยามและขอบเขตของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”
2. ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความล่าช้าในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการของไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์และแนวทางได้อย่างถ่องแท้ และที่สำคัญคือเพื่อที่จะได้นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของไทยต่อไปในภายหน้าด้วย ดังนั้น เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจึงจะได้ทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมอีก 2 หัวข้อ ดังนี้

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยกับต่างประเทศ

4.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาคำนิยามและขอบเขตของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”

การวินิจฉัยสังคดีของพนักงานอัยการ นอกจากจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทุกด้านจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างรอบคอบด้วยความรวดเร็วแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังมิได้มีนโยบายในการดำเนินคดีอาญาให้พนักงานอัยการต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะด้วย ปัญหาจึงมีว่าพนักงานอัยการพึงใช้ดุลพินิจ (คือการวินิจฉัยเห็นสมควร) อย่างไร

จึงจะถือว่าคูลพินิจเช่นนั้นเป็นการชอบ นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public policy) นั้น ถ้าหากกล่าวในทางกฎหมายก็ได้แก่หลักของกฎหมายซึ่งมีว่า จะถือบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่จะเสียหายแก่ประชาชน หรือเป็นปฏิกิริยาต่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนนั่นเอง หลักดังกล่าวนี้มาจากสุภาษิตที่ว่า “สวัสดิภาพ หรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” หลักข้อนี้เนื่องมาจากการอนุมานจากหลักข้างต้น ของชุมชนหรือสังคม ตามนักปรัชญาถือว่าชุมชนหรือสังคมในชั้นเดิมนั้นทุกคนมีนัยตกลงเป็นปริยายว่า ในการที่จำเป็นแก่สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคมแล้ว สวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลแต่ละคนจะต้องเป็นรองและอยู่ในบังคับของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของสวัสดิภาพและความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคม หรืออาจกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ตามที่เราเคยได้ยินก็คือว่า “ต้องเสียสละประโยชน์เล็กน้อยเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนใหญ่ไว้” ทั้งนี้ก็เพราะผลของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนย่อมตกลงมายังบุคคลแต่ละคนตามนัยดังกล่าวมานี้ย่อมจะเป็นการอ้างไม่ได้ว่าการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างต่อกฎหมายได้หรือไม่ใช้วิธีการทางกฎหมาย

ตัวอย่างที่มักจะพบบ่อยในการอ้างเพื่อประโยชน์สาธารณะคือการที่ไม่ฟ้องผู้ต้องหาคน หนึ่งคนใดเพื่อกันไว้เป็นพยาน เนื่องจากการที่ไม่มีพยานอื่นที่จะยืนยันการทำความผิดของ ผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งซึ่งทำความผิดร้ายแรงซึ่งสมควรได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ถ้าได้ทำ โดยจำเป็นแก่ประโยชน์ของการยุติธรรมก็ถือได้ว่าเป็นการชอบด้วยนโยบายเพื่อประโยชน์ สาธารณะ

แต่อะไรที่จะถือว่าเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะและอะไรที่ไม่เป็นประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่ ยากและลึกซึ้งมาก เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึกของปัจเจกบุคคลประกอบด้วย ปัจจัย อีกหลายประการ และภาวะของประชาชนนั้นก็ซับซ้อนยิ่ง การจะให้คำอธิบายว่านโยบาย เพื่อประโยชน์สาธารณะคืออะไรย่อมไม่อาจทำได้โดยง่ายและยากที่จะให้ความหมายหรือคำนิยาม ได้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่อยู่คงที่ย่อมแปรเปลี่ยนไปตามวิสัย ความสามารถ และ โอกาสของประชาชน จนไม่อาจกำหนดความหมายและคำนิยามได้โดยชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (public policy interest) จะเป็น เรื่องที่ไม่อาจให้คำจำกัดความหรือให้ความหมายได้ และเป็นเรื่องที่ยอธิบายไม่ได้ง่ายก็ดี แต่ก็ได้มี กิจกรรมบางประเภทที่แน่นอนถ้อยกันตามกฎหมายว่าเป็นการอันขัดหรือเป็นปฏิกิริยาต่อนโยบาย เพื่อประโยชน์ของประชาชน กรณีดังต่อไปนี้ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ (public policy interest) คือ

1. ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) ซึ่งแยกออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การกระทำความผิดอาญาหรือกิจการอันใด จะทำให้เสียหายแก่ราชการโดยทั่วไป หรือการประพฤติดมิชอบในวงราชการ เหล่านี้ถือว่าเป็นเสียหาย กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประเภทที่สอง ความสงบเรียบร้อยจาก ภายนอกประเทศ เช่น กิจการอันใดที่ทำให้ความสัมพันธ์กับนานาประเทศเสียหาย หรือที่จะทำให้ ประเทศเสียเปรียบแก่ประเทศอื่น เหล่านี้ถือว่าเป็นเสียหายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ ประเภทที่สาม เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการจะนับถือศาสนา เสรีภาพ ในการมีถิ่นที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการสมรส หรือเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง เป็นต้น กิจการอันใดที่เป็น การเสื่อมเสียหรือตัดเสรีภาพดังกล่าวเกินสมควร ปราศจากเหตุผลอันเป็นเหตุ กระทบกระเทือนถึงประโยชน์ส่วนรวมของรัฐย่อมถือว่าเป็นปฏิกิริยาอันนโยบายเพื่อประโยชน์ของ ประชาชน

2. ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Good Morals) เห็นได้ง่ายกว่าประโยชน์ของ ประชาชน ฉะนั้นกิจการอันใดที่จะทำให้เสื่อมเสียหรือเป็นปฏิกิริยาต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดขึ้นหรือเป็นปฏิกิริยาอันนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน การที่จะ วินิจฉัยว่าการกระทำอันใดเป็นการเสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นถือเอามาตรฐานของ ศีลธรรมที่คนทั่วไปรับรอง อย่างไรก็ดี มาตรฐานดังที่มานี้ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย และในอีกประเทศหนึ่งอาจไม่เหมือนกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้

3. นโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใด (the policy of the law) คำว่า “นโยบายของ กฎหมายบางครั้งอาจใช้แทนคำว่านโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่มีความหมายแคบกว่า นโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้นมุ่งหมายที่จะ ให้บรรลุผลและรวมถึงวิธีทางที่กฎหมายวางไว้เพื่อให้ถึงผลดังกล่าว นั้น เราเห็นได้ง่ายว่าผลดัง ที่ว่ามานี้ย่อมตกเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพราะว่าการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นก็เพื่อประโยชน์แก่ ประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นก็สามารถนิยามความหมายของคำว่า นโยบาย เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ได้ว่า หมายถึง นโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐที่จำต้อง ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมไปถึงจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายทางกฎหมายเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งด้วย

ฉะนั้น ในกรณีที่มีปัญหาที่จะต้องใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะในทางปฏิบัติ จึงให้อยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าควรเป็นกรณีให้เป็นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ดุลพินิจคือการวินิจฉัยเห็นสมควร ในปัญหานี้ได้อยู่ในลักษณะพอที่จะไว้เนื้อเชื่อใจได้ ตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการฟ้องคดีอย่างไรจะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน การฟ้องคดีอย่างไรจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องจึงควรจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างระมัดระวัง การฟ้องคดีอันไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นแม้ว่าจะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดแต่ก็น่าจะ หมายความว่า การฟ้องผู้ต้องหาโดยอ้างว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น หมายความว่า ผู้ต้องหานั้นไม่มีพฤติการณ์ที่จะไปกระทำความผิดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อน ให้แก่บุคคลอื่นในสังคมอีกแล้วจึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐจะต้องฟ้องผู้ต้องหาอีก

จากการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจในปัจจุบัน พบว่ายังมีความเห็นที่แตกต่างกันของ พนักงานอัยการในแต่ละบุคคล เกี่ยวกับเหตุผลของคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ความแตกต่าง ในความคิดในทางพิจารณาว่าการฟ้องคดีใดเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ และจากความ แตกต่างนี้ทำให้การสั่งคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดความลักลั่นกัน ทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมที่แตกต่างกันอันส่งผลถึงมาตรฐานการสั่งคดีของพนักงาน อัยการ ซึ่งในปัจจุบันการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไป สามารถที่จะสั่งคดีได้ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 ประกอบมาตรา 145

ขอยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการวินิจฉัยสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจการฟ้องคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนดังนี้ ความผิดฐานกระทำความชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปีอันมิใช่ภรรยาตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ขณะเกิดเหตุผู้เสียหายอายุ 14 ปีเศษ ผู้เสียหายและผู้ต้องหาใคร่กันและได้ร่วมประเวณีกันโดยความสมัครใจของผู้เสียหาย หลังเกิด เหตุผู้เสียหายกับผู้ต้องหาได้อยู่กินฉันสามีภรรยากันจนมีบุตร 1 คนแต่ยังมีได้จดทะเบียนสมรสกัน พนักงานอัยการฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคดีในลักษณะนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับศีลธรรมโดยกฎหมายไม่ต้องการ ให้มีการชำเราเด็กอายุไม่เกิน 15 ปีและเป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาที่จะต้องจัดให้มีการจดทะเบียน สมรสกันให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาก็กังหาได้กระทำไม การที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาใน ขณะนี้เห็นได้ว่าต่อไปฝ่ายชายอาจไม่ทำการจดทะเบียนสมรสให้ เพียงแต่ในขณะนี้ได้พยายามทำดี กับฝ่ายผู้เสียหายเพื่อให้ตนหลุดพ้นคดีอาญาที่ได้ก่อขึ้นไปก่อนหน้านี้ และเมื่อผู้กระทำความผิดยัง

ไม่ได้รับโทษอาจจะไม่สำนึกในความผิดของตนและอาจกระทำความผิดกับผู้อื่นซ้ำอีกจึงยังเป็นภัยต่อสาธารณชนอยู่ ในขั้นนี้จึงต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

แต่พนักงานอัยการอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงว่าผู้ต้องหาและผู้เสียหายอยู่กันฉันสามีภรรยาจนมีบุตรด้วยกันและในขณะที่เป็นคดีความก็ยังอยู่กันด้วยกันอยู่ การฟ้องคดีจะทำให้ครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อนและจะทำให้เกิดปมด้อยกับบุตรของผู้เสียหายด้วยการฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

จากปัญหาที่ไม่สามารถอธิบายความหมายเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณชนได้อย่างชัดเจนและสำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ ประเภท แนวทางของคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ส่งผลให้พนักงานอัยการโดยทั่วไปไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาว่าคดีในลักษณะใดที่สมควรจะใช้ดุลพินิจในการเสนอเพื่อให้พิจารณาสั่งจำคุกดังกล่าว ทำให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดพิจารณาเนื่องจากเกรงว่าจะถูกข้อครหาว่ามีความไม่สุจริตในการสั่งคดี พนักงานอัยการโดยทั่วไปจึงนิยมที่จะสั่งฟ้องคดีดังกล่าวไปเพื่อตัดปัญหาที่จะถูกข้อครหาดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ต้องหาเท่าใดนัก ทั้งที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีโอกาสที่จะให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องหาโดยการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจโดยสุจริตได้ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจโดยสุจริตดังกล่าวยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลโดยไม่จำเป็นได้

สิ่งที่ต้องแก้ไขปัญหาในการที่ไม่สามารถที่จะให้คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนได้โดยง่ายนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะองค์กรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ควรที่จะกำหนดค่านิยม ลักษณะ ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการต่อไป

4.2 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความล่าช้าในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่วางหลักในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

ความว่า ในการสังคีตอาญาของพนักงานอัยการถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

จะเห็นได้ว่า การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว โดยพิจารณาแยกขั้นตอนได้ ดังนี้ ขั้นตอนที่หนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ขั้นตอนที่สอง กรณีหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง แต่หากหัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นมีเหตุจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาขั้นตอนที่สาม เสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง

จากขั้นตอนดังกล่าว การสังคีตอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและหลายขั้นตอนกว่าที่จะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง ทั้งที่อำนาจในการสังคีตเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลอยู่แล้ว และก็มีกระบวนการตามวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปถ่วงดุลอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอยู่แล้ว กล่าวคือ ถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปก็กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยบัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอยู่แล้วระดับหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ประกอบกับตามระเบียบสำนักงานสูงสุดดังกล่าวก็ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้ถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจอีกทางหนึ่งอยู่ด้วย นอกจากนี้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐยังคงดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้หากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี กอปรกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34 ดังนั้น การที่กฎหมาย

กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อยู่ในตัว

และกรณีที่ให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลไปก่อนและอยู่ในขั้นตอนการรอคำสั่งของอัยการสูงสุดที่จะวินิจฉัย หากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปี และจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาทันทีโดยไม่สืบพยานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 แล้วจะทำให้การพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันที กรณีย่อมไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมี คำพิพากษาแต่ประการใด

สิ่งที่จะแก้ไขปัญหาคือทำให้เกิดความล่าช้านี้ ก็คือ ให้อำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคล ซึ่งจะทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

อำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

สำหรับคำว่า “อำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ” หมายถึงอำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในศาล และอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล

1. อำนาจดำเนินคดีของพนักงานในศาล

“อำนาจดำเนินคดีของพนักงานพนักงานในศาล” หมายถึง อำนาจดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในศาลที่สำคัญ คือ การดำเนิน “กระบวนการพิจารณา” (Prozesshandlung / Procedural act) เป็นผู้แทนรัฐเมื่อได้ยื่นฟ้องแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการว่าความในศาล

เกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ในศาลนี้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(1) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่องภายในภาคให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(2) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(3) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาได้

(4) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

จากบทบัญญัติที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในศาลนั้น รวมถึงอำนาจดำเนินคดีในศาลสูง กล่าวคือ อำนาจดำเนินคดีในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วย อันแสดงว่าตามระบบดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นมีเฉพาะพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น เพราะในประเทศไทยการเริ่มคดีกระทำในศาลชั้นต้นเท่านั้น

2. อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล

“อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล” หมายถึง อำนาจสังคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน

อัยการสูงสุดมีอำนาจสังคดี คือ สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ทุกคดีทั่วราชอาณาจักร โดยไม่มีข้อยกเว้น และเฉพาะคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วอัยการสูงสุดยังมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) สั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือสั่งถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา
- (2) สั่งชี้ขาดความเห็นแย้งให้ฟ้อง ให้อุทธรณ์ หรือให้ฎีกา
- (3) สั่งรับรองอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งการรับรองอุทธรณ์หรือฎีกานี้ รวมถึงอุทธรณ์หรือฎีกาของผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วย
- (4) สั่งอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวง
- (5) สั่งอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลเยาวชนและครอบครัว และ
- (6) สั่งชี้ขาดอำนาจสอบสวน¹

การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในอดีตนั้นมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 (ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479) ซึ่งได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 และอำนาจของอธิบดีและรองอธิบดีไว้ในมาตรา 12 และที่สำคัญคือ มาตรา 15 (โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ) ดังนั้นอำนาจในมาตรา 15 จึงเทียบได้กับอำนาจของอัยการสูงสุดในปัจจุบันนั่นเอง

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำการหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติก็ได้”

และโดยที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 อัยการสูงสุดจึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องนั้น ปรากฏอยู่ในระเบียบดังกล่าวในส่วนที่ 5 การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ข้อ 78 หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ระบุว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบ

¹ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 513 - 514). เล่มเดิม.

ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งก่อน²

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาด้วย³

จากระเบียบฯ ดังกล่าวเห็นได้ว่าคดีที่อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาสั่งนั้น ได้แก่

- 1) คดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
- 2) คดีที่จะขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) คดีที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์

อันสำคัญของประเทศ

- 4) คดีที่จะมีการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกา

ต่อมาในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา 14 และกำหนดอำนาจของอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดไว้ในมาตรา 15 โดยในส่วนสำคัญที่จะต้องนำมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้นคือ คดีที่จะต้องมีการเสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติให้ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคืบโดยอนุโลม”

และอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจึงได้ออก ระเบียบสำนักงาน

² ความในวรรคนี้แก้ไขโดย ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2547.

³ ความในวรรคนี้แก้ไขโดย ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 28 เมษายน 2549.

อัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งได้วางแนวทางการสั่งคดีประเภทดังกล่าวความว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งได้เอาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเลย มิได้แยกเอาไปบัญญัติไว้ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังเช่นเมื่อก่อน ส่วนการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดในปัจจุบันก็เพียงกำหนดแนวทาง รวมถึงวิธีปฏิบัติเอาไว้ให้ชัดเจนมากขึ้นนั่นเอง

ซึ่งจากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจพิจารณาสั่งได้ ดังต่อไปนี้

- 1) คดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
- 2) คดีอาญาที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
- 3) คดีอาญาที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาในมิติขององค์กรอัยการนั้นตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 และกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาดำเนินการฟ้องร้องได้ทุกประเภทคดีทั่วราชอาณาจักรโดยไม่มีข้อจำกัด

แต่เมื่อพิจารณาในมิติของตัวบุคคลนั้น พนักงานอัยการสูงสุดอาจจะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งแทนก็ได้

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่ได้ให้อำนาจอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการสั่งคดีประเภทคดีที่จะขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เหมือนดังเช่นระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 นั่นก็สามารถตีความได้ว่า ปัจจุบันคดีประเภทคดีที่จะขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นไม่ต้องให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งอีกต่อไป และจำกัดอำนาจในการสั่งคดีของอัยการสูงสุดไว้เพียง 3 ประเภทดังกล่าวไปแล้วแต่เบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น คงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่ากฎหมายใหม่ที่ออกมาได้ลดอำนาจของอัยการสูงสุดในการสั่งคดีประเภทดังกล่าว

และนอกจากนั้นพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ยังได้กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดีอาญาที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา ซึ่งในส่วนนี้เป็นการให้อำนาจอัยการสูงสุดเพิ่มเติมจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจเฉพาะคดีที่จะมีการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาเท่านั้น

4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยกับต่างประเทศ

อำนาจในการสั่งคดีเป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น การสั่งคดีจึงต้องมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม สังคมจึงจะสงบเรียบร้อย การสั่งคดีมีความสำคัญต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าผู้เสียหาย ผู้ต้องหา องค์กรอัยการจึงต้องใช้อำนาจในการสั่งคดีอย่างระมัดระวัง และต้องไม่ให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายตามมาจากการสั่งคดีนั้น ไม่เช่นนั้นจะกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพนักงานอัยการ ความเป็นอิสระในการสั่งคดีขององค์กรอัยการในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย องค์กรอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อยู่ในการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดี ฝ่ายบริหารไม่สามารถแทรกแซงได้หรือบังคับให้อัยการแต่ละคนสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้⁴

⁴ คำกล่าวของอัยการสูงสุดในการเปิดการเสวนาทางวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรมจะร่วมมือกันค้นหาความจริงในคดีอาญาได้อย่างไร. (อ้างถึงในหนังสือรวมบทความทางวิชาการกระบวนการยุติธรรมในมุมมองของ คณิต ณ นคร) (น. 96). โดย คณิต ณ นคร, 2556, กรุงเทพฯ: วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2556 โดย สำนักพิมพ์วิทยุชน.

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ภารกิจของพนักงานอัยการเยอรมันก็คือ การฟ้องคดีอาญา
ซึ่งการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการ
ดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน คือ “พนักงานอัยการ” ในการวินิจฉัยสั่งคดีพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัย
ทั้งสิ้น⁵ การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการ
สอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมดอาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป
มักจะแนะนำตำรวจให้ทำการสอบสวนในนามของพนักงานอัยการ เนื่องจากถือว่ากระบวนการ
ตั้งแต่มีการกระทำผิดจนถึงขั้นตอนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ เอกชน
ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเยอรมันนั้น
ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันซึ่งบัญญัติไว้ 3 ประการ คือ

1. การฟ้องคดีโดยประชาชน (Private prosecution) หมายถึง ผู้เสียหายในคดีสามารถ
ฟ้องคดีได้ คือความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์
ในด้านทรัพย์สินส่วนตัว หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้
ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจากภายนอก นอกจากนี้
ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เองโดยมีต้องรขอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีก่อน
อย่างไรก็ดีพนักงานอัยการสามารถเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้หากเห็นว่าการ
กระทำดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และในท้ายที่สุดหากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง
ผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้ แต่อาจยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้น
เพื่อคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว (departmental complaint) ได้

2. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาล (Mandamus
action) การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเยอรมัน แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์
ความผิดอันถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ ถือเป็นหลักที่จะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะกระทำได้ซึ่งเป็นการตรวจสอบแล้วขั้นหนึ่ง นอกจากนั้นผู้เสียหายยัง
สามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 - 172) หากศาลอนุญาตอัยการต้องถูกบังคับให้เป็น

⁵ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของ
ศาสตราจารย์ ดร.กนิต ณ นคร) (น. 94). เล่มเดิม.

โจทก์ในคดี⁶ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่มิได้หมายความว่าหากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะเข้ามาตรวจสอบได้ทันทีกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จำกัดอำนาจศาลอีกหลายประการ

3. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด (Department review) ตามรัฐธรรมนูญศาล มาตรา 146 พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งนอกจากคำสั่งภายในยังมีคำสั่งภายนอก กล่าวคือ มาตรา 147 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติงานได้” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจเช่นนั้น โดยคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คือนอกจากผู้สั่งจะมีอำนาจสั่งได้แล้ว เนื้อหาในคำสั่งต้องชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย ต้องไม่ขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย⁷ การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชานี้เองทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติการตรวจสอบภายในโดยผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา พนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชาและมีความร่วมมือกันทำงานภายในสำนักงานอัยการอยู่เสมอ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวเดียวกัน นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีใดก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนเสมอและในสำนักงานอัยการแต่ละแห่งจะมีแนวทางปฏิบัติเป็นของตนเอง⁸

อังกฤษ ได้มีการออกหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะ ตามประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for

⁶ จาก มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 40), โดย ศตเนติ เนติภทรชูโต, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2552 โดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷ จาก ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน (รวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร) (น. 91-92), โดย คณิต ฌ นคร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย สำนักพิมพ์ พิมพ์อักษร.

⁸ มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 110). เล่มเดิม.

Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 หลักเกณฑ์ดังกล่าว การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ มีหลักที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อนหากคดียังไม่มีพยานหลักฐานไม่พอพ้องก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

ประการที่สอง เมื่อคดีมีหลักฐานพอพ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของผู้กระทำความผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง⁹

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งใช้ใน ค.ศ. 1986 กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษมีแนวทางปฏิบัติ คือ

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)

2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี

3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528

4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษเน้นการควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญโดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็นเอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

⁹ ผู้เสียหายในคดีอาญา (น. 48-51). เล่มเดิม.

คือ พนักงานอัยการ โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้เป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งสามารถแยกอธิบายอำนาจและรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจควบคุมการสอบสวน การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

2. อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจการทำงาน of พนักงานอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความยุติธรรมทางอาญา

สำหรับในเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยความยุติธรรมและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มาตรา 5 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยสถานะของตุลาการบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้การอำนวยความยุติธรรมและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในการพิจารณาตัดสินคดี พนักงานอัยการมีอิสระในการว่าความ

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนืออัยการผู้ช่วยของตน และอัยการแห่งสาธารณรัฐเองก็ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งและการอำนวยความยุติธรรมของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เขตนั้น ๆ สมาชิกขององค์กรอัยการทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม

ประเทศไทย การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้นพนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราวควบคุมไว้หรือขอให้ศาลชั้นแล้วแต่กรณีและจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในไทยนั้นมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

นอกจากนั้นยังได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 145/1 ซึ่งเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 145

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็น

ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ลำดับต่อไปจะได้เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการในไทยกับต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้บางฐานความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความผิดฐานบุกรุกคูเหมิน หรือหมิ่นประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ขู่เข็ญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องได้เองดังกล่าวพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public interest)¹⁰ และผู้เสียหายได้เคยร้องทุกข์ไว้แล้ว¹¹ กระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา พนักงานอัยการ เพียงผู้เดียวเป็นผู้ตัดสินใจว่าการสืบสวนสอบสวนคดีที่ได้ดำเนินมานั้นพิสูจน์ให้เห็นได้เพียงพอหรือไม่ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาจริงและด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหรือผลที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามจะต้องมีคำสั่งยุติคดี เช่น ในกรณีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ แทนที่จะใช้วิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่าคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา¹² การสืบสวนยุติโดยที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นผลในทางบวก กล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือผลในทางลบคือยุติคดี (ซึ่งอาจมีเหตุผลมาจากการได้ข้อเท็จจริงมาจากการสืบสวน หรือข้อกฎหมายหรือเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ)

¹⁰ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (วารสารอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา) (น. 99), โดย คณิต ฒ นคร, 2526.

¹¹ หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน (แผ่นปลิวเผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง การชะลอการฟ้องในทัศนนะอาจารย์มหาวิทยาลัย) (น. 15). เล่มเดิม.

¹² กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6) (น. 6-30). เล่มเดิม.

คดีความผิดเล็กน้อย ได้แก่ คดีที่มีความผิดปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลไม่อาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คดีที่โทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว หรือเล็กน้อยหรือเบา ไม่มีน้ำหนักเลย ความผิดที่แยกส่วนแล้วโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่มีน้ำหนัก และคดีที่มีโทษปานกลางที่อาจขอให้วางข้อกำหนดบางอย่าง¹³

บรรดาคดีเหล่านี้เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีแต่ดำเนินการด้วยวิธีการเฉพาะหากเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง ซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีที่มีอัตราโทษปานกลางที่อาจวางข้อกำหนดบางอย่าง ได้แก่ การให้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การชดเชยค่าอุปการะเลี้ยงดู การไม่ดำเนินคดีในกรณีเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นเอง เว้นแต่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีราคาน้อยพนักงานอัยการมีอำนาจไม่ดำเนินคดีได้เอง¹⁴

อังกฤษ โดยขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการรวบพยานหลักฐาน กล่าวคือพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ตามมาด้วยขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่¹⁵ กรณีส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้น จะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้ออยู่ในสำนวนการสอบสวน แต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดเสียก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมีแนวโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้พนักงานอัยการอาจตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป¹⁶ ซึ่งพนักงานอัยการเองควรใช้เวลาในการพิจารณาเมื่อได้ความว่าผู้กระทำ

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153, 153a, 153b, 154 และ 154a.

¹⁴ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร) (น. 150). เล่มเดิม.

¹⁵ The code for crown prosecutors, 4.1, “The Full Code Test has two stages: (i) the evidential stage; followed by (ii) the public interest stage.”

¹⁶ The code for crown prosecutors, 4.2, “In most cases, prosecutors should only decide whether to prosecute after the investigation has been completed and after all the available evidence has been reviewed. However there will be cases where it is clear, prior to the collection and consideration of all the likely evidence,

ความผิดทางอาญาที่ได้กระทำความผิดนั้นควรได้รับการพิจารณาคดีและการดำเนินการนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หากพนักงานอัยการไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ ก็ควรมีการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาตัดสินใจในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนนี้¹⁷

ในส่วนของการพิจารณาหลักฐานประกอบคดี การที่พนักงานอัยการจะตัดสินใจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพื่อพิสูจน์ความจริงและเพื่อให้ความเชื่อมั่นกับผู้ต้องสงสัยในแต่ละข้อหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงวิธีการและแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น หากกรณีที่ไม่ผ่านขั้นตอนว่าด้วยพยานหลักฐานพนักงานอัยการจะต้องไม่ดำเนินการต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดที่มีวิธีการที่รุนแรงหรือมีความสำคัญก็ตาม¹⁸

ส่วนการพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณชนนั้น เมื่อผ่านการพิจารณาถึงเรื่องของพยานหลักฐานแล้ว ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงการที่จะดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่¹⁹ เพราะไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ข้อใดที่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้โดยอัตโนมัติโดยไม่มีพยานหลักฐาน เว้นแต่พนักงานอัยการมีความเห็นชอบเพราะเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในบางกรณีพนักงานอัยการพิจารณาถึงความพอใจของประโยชน์สาธารณชนความเหมาะสมและถูกต้องโดย

that the public interest does not require a prosecution. In these instances, prosecutors may decide that the case should not proceed further.

¹⁷ The code for crown prosecutors, 4.3, “Prosecutors should only take such a decision when they are satisfied that the broad extent of the criminality has been determined and that they are able to make a fully informed assessment of the public interest. If prosecutors do not have sufficient information to take such a decision, the investigation should proceed and a decision taken later in accordance with the Full Code Test set out in this section.

¹⁸ The code for crown prosecutors, 4.4, “Prosecutors must be satisfied that there is sufficient evidence to provide a realistic prospect of conviction against each suspect on each charge. They must consider what the defence case may be, and how it is likely to affect the prospects of conviction. A case which does not pass the evidential stage must not proceed, no matter how serious or sensitive it may be.”

¹⁹ The code for crown prosecutors, 4.7, “In every case where there is sufficient evidence to justify a prosecution, prosecutors must go on to consider whether a prosecution is required in the public interest.”

พิจารณาผู้กระทำความผิดว่ามีโอกาสที่จะไม่ฟ้องคดีอาญาหรือกักขังออกจากศาลแทนที่จะฟ้องคดี²⁰ ซึ่งประเด็นที่พนักงานอัยการอังกฤษจะนำมาพิจารณาประกอบความสนใจของประชาชน ได้แก่

1. ความผิดที่กระทำความผิดนั้นมีวิธีการที่รุนแรงเพียงใด
2. อะไรคือระดับความสงสัยในตัวผู้กระทำความผิด
3. อะไรคือพฤติการณ์ของความร้ายแรงและอันตรายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อ
4. เป็นผู้ต้องสงสัยที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในช่วงเวลาของการกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่
5. ผลกระทบต่อชุมชนคืออะไร
6. การฟ้องคดีอาญาได้สัดส่วนกับการลงโทษ
7. แหล่งที่มาของข้อมูลที่เป็นต้องป้องกัน

ฝรั่งเศส การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น จากการศึกษาพบว่าจะอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร กับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อันได้แก่

²⁰ The code for crown prosecutors, 4.8, “It has never been the rule that a prosecution will automatically take place once the evidential stage is met. A prosecution will usually take place unless the prosecutor is satisfied that there are public interest factors tending against prosecution which outweigh those tending in favour. In some cases the prosecutor may be satisfied that the public interest can be properly served by offering the offender the opportunity to have the matter dealt with by an out-of-court disposal rather than bringing a prosecution.”

1. การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale)
2. ความตกลงทางอาญา (La composition pénale)
3. การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)
4. การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

ประเทศไทย ในเรื่องของการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมแวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้²¹ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

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

²¹ ข้อ 8 “ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และ ข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้.”