

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี ซึ่งบัญญัติไว้กว้าง ๆ ไม่ได้ระบุโดยชัดเจนว่ากรณีใดที่พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องและกรณีใดที่ควรสั่งไม่ฟ้อง โดยให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาคดีดังกล่าว

โดยหลักแล้วเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ พนักงานอัยการก็จะมีการสั่งไม่ฟ้อง

หากในสำนวนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามปกติแล้วพนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่อย่างไรก็ตามแม้สำนวนการสอบสวนจะมีพยานหลักฐานชัดเจนว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริง กรณีนี้ก็มิผูกมัดพนักงานอัยการที่จะต้องนำคดีฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนก็สามารถที่จะสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจ

สำหรับในเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดยังได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การสั่ง

คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ว่า การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นมีค่านิยมอย่างไรและเป็นคดีลักษณะใด จะต้องใช้หลักเกณฑ์ใดมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ ส่งผลต่อมาตรฐานการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนแล้วไม่สามารถชี้แจงเหตุผลคำสั่งไม่ฟ้องให้มีเนื้อหาลักษณะชัดเจนและครอบคลุมถึงทุกประเด็นให้สังคมเข้าใจได้ ซึ่งอาจนำมาสู่ความไม่พอใจในการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น และสิ่งสำคัญที่สุดอันอาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการสั่งคดีดังกล่าวเป็นอย่างมาก

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. จากการวิเคราะห์ดุลพินิจการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น เห็นว่าควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และปรับปรุงระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ โดยให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องเสนอต่ออัยการสูงสุดออก และให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กล่าวคือ หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีใดที่ควรมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยเหตุผลว่า การสั่งฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ก็ให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้เองโดยไม่ต้องเสนอสำนวนตามลำดับชั้นให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาสั่งต่อไป

ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 21 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จะมีผลทำให้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่

ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีแบบปกติอันเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการเสนอชั้นตอนตามลำดับชั้น อีกทั้งไม่เป็นการตัดอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะกลับความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องนั้นได้อยู่ในตัว และที่สำคัญควรมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเพื่อเป็นการถ่วงดุลอีกทางหนึ่งด้วย

2. สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่าคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนพร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ ลักษณะประเภทของคดี และกรอบในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้มีความชัดเจนและละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกำหนดแบ่งแยกประเภทความผิดแต่ละประเภท เช่น การกระทำความผิดโดยประมาทหรือการกระทำโดยไม่มีเจตนา หรือกำหนดเฉพาะความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือปานกลางที่สามารถใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ได้ หรือความผิดลหุโทษที่ไม่เป็นอันตรายแก่สังคม หรือความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดแต่เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมในปัจจุบันหรือกฎหมายที่ล้าสมัยไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 เพื่อให้มาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้เป็นหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่พิจารณาคดีด้วยความสุจริต และมีแนวทางการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันอีกด้วย