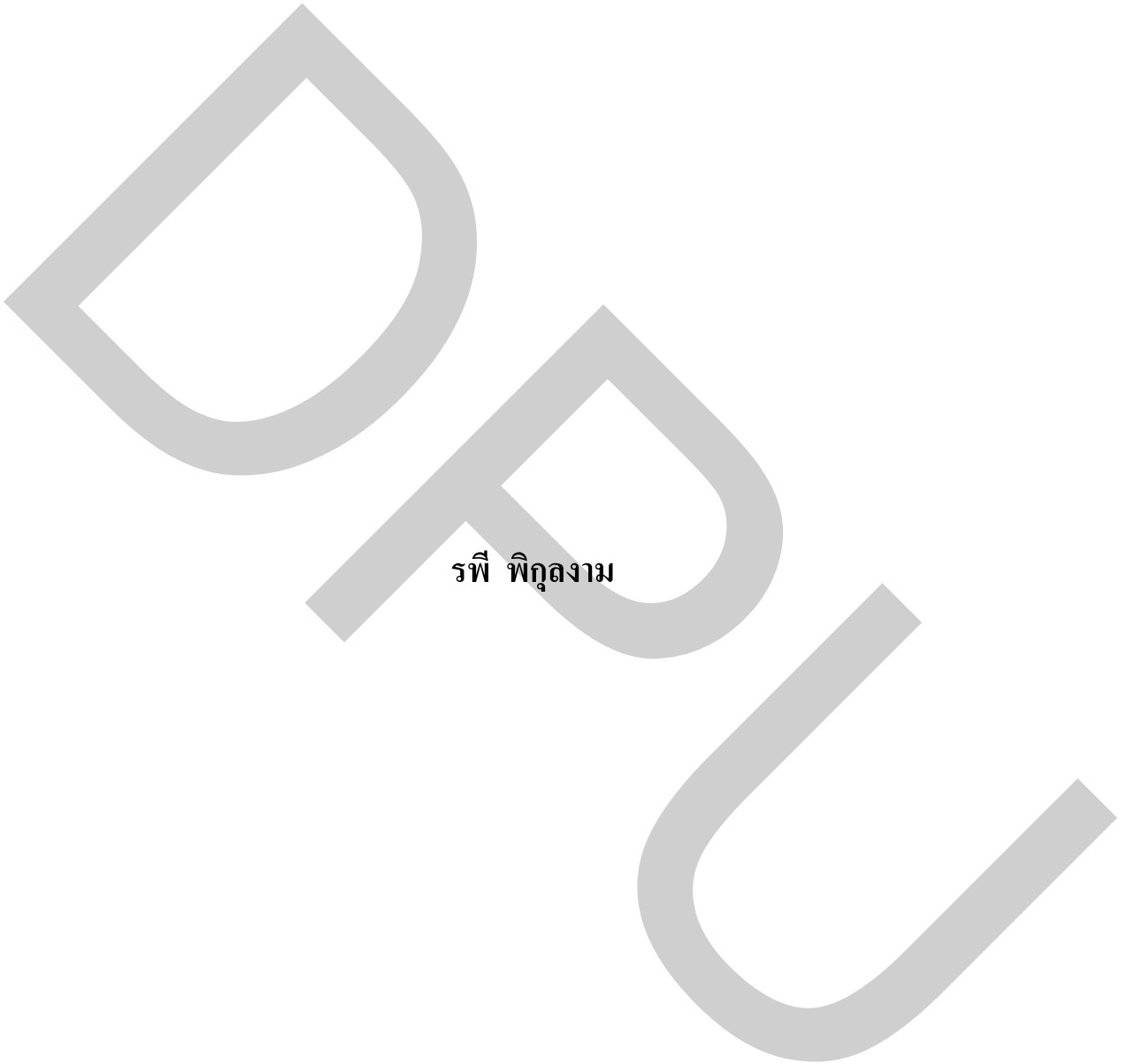


ความเป็นภาวะวิสัยในการสังคดีของพนักงานอัยการ



รพี พิภูลงาม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

Objectivity of Prosecutors in Decisions to Prosecute Cases



Rapee Pikulngam

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2009

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกันนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ และ อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช และอาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจมาจากการตั้งคตินในชั้นเข้าพนักงาน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีส่วนคืออยู่บ้างผู้เขียนขอมอบให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากตั้งคติของเจ้าพนักงานให้มีกำลังใจในการต่อสู้คดีต่อไป

รพี พิкулาม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. หลักการดำเนินคดีอาญาและหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา.....	5
2.1 ที่มาของพนักงานอัยการ.....	5
2.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน.....	5
2.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา.....	6
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	7
2.2.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	8
2.2.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	8
2.3 หลักในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ.....	9
2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย.....	10
2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ.....	11
2.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ	12
2.4.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง.....	12
2.4.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล.....	13
2.4.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล.....	14
2.5 หลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา.....	14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.1 ในชั้นสอบสวน.....	15
2.5.2 ในชั้นอัยการ.....	16
2.5.3 ในชั้นศาล.....	18
3. การสั่งคดีของพนักงานอัยการ	21
3.1 วัตถุประสงค์ของการสั่งคดี.....	21
3.2 การสั่งคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ.....	22
3.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นก่อนสั่งคดี.....	22
3.2.2 การสั่งคดีกรณีมีเงื่อนไขรับคดี.....	23
3.2.3 การสั่งคดีในเนื้อหาของคดี.....	24
3.2.3.1 กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด.....	24
3.2.3.2 กรณีปรากฏตัวผู้กระทำผิด.....	26
3.2.4 ผลการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	27
3.3 ขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามหลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ.....	30
3.3.1 การสั่งคดีของพนักงานอัยการในต่างประเทศ.....	31
3.3.2 การสั่งคดีของพนักงานอัยการไทย.....	33
3.4 ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	36
3.4.1 ความเป็นอิสระจากศาล.....	36
3.4.2 ความเป็นอิสระของการบริหารองค์กร	37
3.5 ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ.....	38
3.6 การสั่งคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ.....	42
4. วิเคราะห์ปัญหาการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	44
4.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	44
4.1.1 ปัญหาการสอบสวนกับการมีคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	44
4.1.2 ปัญหาการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	46
4.1.3 ปัญหาขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	53
4.1.4 ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.4 ปัญหาผู้เสียหายดำเนินคดีเป็นปฏิปักษ์.....	55
4.2 ปัญหาการขาดภาวะวิสัยในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	59
4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	64
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	80
5.1 บทสรุป.....	80
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	81
บรรณานุกรม.....	86
ภาคผนวก.....	91
ประวัติผู้เขียน.....	111

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 สถิติที่ศาลชั้นต้นพิพากษา.....	62



หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ
ชื่อผู้เขียน	รพี พิกุลงาม
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุคม รัฐอมฤต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2552

บทคัดย่อ

การสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ตัดสินใจในการที่จะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง เพราะอาจทำให้การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐยุติลง ในชั้นพนักงานอัยการหรืออาจดำเนินต่อไปในชั้นศาลก็ได้ และการสั่งคดียังมีผลกระทบตามมาอีกมากมาย แม้จะเป็นเพียงการดำเนินคดีเล็กๆ น้อยๆ ก็มีผลเกี่ยวพันไปถึง พยาน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ครอบครัวของบุคคลนั้นๆ รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมและงบประมาณในการดำเนินคดีนั้น

การสั่งคดีของพนักงานอัยการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน สมกับบทบาทของพนักงานอัยการอันพึงประสงค์ได้นั้น จะต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอยู่ด้วยเสมอ กล่าวคือ ก่อนที่พนักงานอัยการจะสั่งคดีจะต้องมีการพิจารณาการสอบสวนคดีนั้น โดยสิ้นกระแสความซึ่งไม่สามารถค้นหาความจริงใดๆ ได้อีกจากสำนวนการสอบสวนนั้นแล้วจึงมีคำสั่งคดีต่อไป นอกจากนี้ความเป็นภาวะวิสัยดังกล่าว จะต้องมิอยู่ในตัวพนักงานอัยการแต่ละบุคคลที่จะต้องไม่สะทกสะท้านต่อสภาวะแรงกดดันจากภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีให้เปลี่ยนแปลงไป

ในปัจจุบันการสั่งคดีของพนักงานอัยการมิได้มีความเป็นภาวะวิสัยเท่าที่ควร อันเป็นการขัดต่อหลักที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากในทางปฏิบัติหลายกรณี มีการสั่งฟ้องคดีทั้งที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะสั่งคดีได้ จนทำให้ศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิด การสั่งคดีดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหายโดยตรง นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่ พนักงานอัยการขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่กระทำความผิดด้วยหรือไม่ อันเป็นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างรวมถึงภาพลักษณ์ในสายตาของประชาชนที่มีต่อองค์กรอัยการ

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคคีของพนักงาน อัยการอย่างมีภาวะวิสัยนั้นมาจากปัจจัยหลายด้าน เช่น การแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง ออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในระบบสากล ทำให้ พนักงานอัยการมิได้เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนตั้งแต่ต้น จึงไม่มีโอกาสในการตรวจสอบ พยานหลักฐานโดยละเอียดตั้งแต่เริ่มการสอบสวนซึ่งส่งผลกระทบต่อการสังคคีและการดำเนินคดีในชั้น ศาล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคคีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ขั้นตอนการสังคคีของพนักงานอัยการที่ยังขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการดำเนินคดี ของผู้เสียหายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการสังคคีของพนักงานอัยการ

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าที่ยังมีได้ใช้กลไกที่ กฎหมายกำหนดให้เป็นเครื่องมือไว้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมซึ่ง ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจสอบสวนก็ตาม แต่สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ เพื่อ ค้นหาความจริงในคดีให้สิ้นกระแสความ หรืออำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการ ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่ามิเหตุอันไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะสั่งฟ้อง คดีเพื่อให้คดีเสร็จไปเฉพาะหน้า โดยยึดหลักการเพียงเพื่อมิให้เกิดปัญหาได้แย้งสงสัยจากผู้เสียหาย หรือพนักงานสอบสวนว่า มีความไม่สุจริตในการสังคคีของตนเท่านั้น

Thesis Title Objectivity of Prosecutors in Decisions to Prosecute Cases
Author Rapee Pikulngam
Thesis Advisor Associate Professor. Dr. Udom Ratamarit
Department Law
Academic Year 2009

ABSTRACT

Decisions by prosecutors as to whether or not to file a complaint against a particular party are of tremendous importance. These decisions determine whether the State will drop charges against a suspected wrongdoer or pursue further action against him/her in a court of law. Regardless of whether they involve relatively minor or major offenses, these decisions also have further ramifications for witnesses, plaintiffs, suspects and their families, as well as for representatives of the State involved in budget and criminal justice processes.

In order for prosecutors and Prosecutor's Office staff to conduct criminal cases in a manner that serves the public's interest, as envisioned by the law, they must exercise objectivity. In other words, before prosecutors decide to file a complaint, they must conduct a complete and thorough investigation of all possible evidence in an attempt to uncover the truth. Objectivity is also essential in that prosecutor's office personnel must not be swayed by outside influences that could have an impact on their decision to file a complaint or on the manner in which they handle any given case.

Today, Prosecutor's Office personnel often fail to exercise an adequate degree of objectivity. Evidence of this is the fact that charges are pursued in cases in which there is not sufficient evidence to warrant such action, and as a consequence, the charges are ultimately dismissed by the judge hearing the case. Such cases infringe directly on the rights and freedoms of the accused and the complainant. In other instances, prosecutors fail to examine evidence which would warrant a decision not to file a complaint, which is clearly within the scope of responsibility of the Prosecutor's Office. These shortcomings have an impact on the criminal justice process and, by extension, on the public's perception of the country's prosecutors.

This research found that the lack of objectivity on the part of Prosecutor's Office personnel is the result of a number of factors. These include: the clear separation between those empowered to conduct investigations and those charged with filing criminal complaints, a situation which distinguishes the Thai criminal justice system from that in many other countries. In other words, Thai prosecutors are not responsible for initial investigations and, therefore, are unable to examine evidence in detail from the start of an investigation. This then affects decisions to file criminal complaints, whether because prosecutors do not base their decisions on a consistent set of criteria or because the conduct of complainants impinges on the independent decision of prosecutors as to whether or not to file a complaint.

Another major problem is that Prosecutor's Office personnel often fail to take full advantage of the mechanisms provided for by law, especially in the matter of ordering additional investigation. Although the Prosecutor's Office is not empowered to initiate or conduct investigations, it does have the power to order further investigation in order to determine the facts of a case to the fullest extent possible. Prosecutors also often fail to examine facts in decisions not to file criminal complaints against suspects in cases when it appears there is reason not to do so. In reality, prosecutors often file complaints simply as a means of concluding the case at hand and avoiding accusations of corruption or dishonesty from the injured party or other members of the Prosecutor's Office.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตัดสินใจของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น เป็นคำสั่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพราะอาจทำให้การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐยุติลงที่ชั้นพนักงานอัยการหรืออาจต้องดำเนินต่อไปในชั้นศาลก็ได้ โดยการตัดสินใจของพนักงานอัยการนั้น หากเปรียบเทียบไปแล้วถือว่ามีความสำคัญเช่นเดียวกับการพิพากษาคดีของผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม การพิพากษาคดีของผู้พิพากษากับการตัดสินใจของพนักงานอัยการมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในการพิพากษาคดีตามปกติผู้พิพากษามีได้กระทำลำพังคนเดียว แต่กระทำโดยร่วมกับผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะความรับผิดชอบในคำพิพากษาจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของบุคคลหลายคน แต่ในการตัดสินใจของพนักงานอัยการนั้น ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นหรือการตัดสินใจของอัยการสูงสุด เป็นการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้ตัดสินใจจึงเป็นความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวโดยแท้

การที่บุคคลคนเดียวต้องดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ของพนักงานอัยการ ในการตัดสินใจของพนักงานอัยการจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอยู่ด้วยเสมอ

การตัดสินใจของพนักงานอัยการ หมายถึง การพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วออกคำสั่ง ซึ่งในการตัดสินใจของพนักงานอัยการนั้นจะต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (objective) แทรกอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาสำนวนการสอบสวนก่อนมีคำสั่งคดีเสมอ กล่าวคือ ก่อนที่พนักงานอัยการจะตัดสินใจนั้น จะต้องมีการพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นๆจนสิ้นกระแสความ ซึ่งไม่สามารถค้นหาความจริงใดๆได้อีกจากสำนวนการสอบสวนนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบในการตัดสินใจเป็นที่ยุติแล้ว ไม่สามารถหาพยานหลักฐานต่อไปได้อีกและไม่สามารถรับฟังเป็นอย่างอื่นได้ พนักงานอัยการจึงมีคำสั่งต่อไป นอกจากนี้ความเป็นภาวะวิสัยดังกล่าวจะต้องมีอยู่ในตัวของพนักงานอัยการในการตัดสินใจโดยไม่ใช่อัตวิสัย (subjective) หรือตัดสินใจโดยไม่เป็นเหตุเป็นผลไม่สามารถอธิบายได้

¹ กณิต ฅ นกร. (2551). ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ. หน้า 11.

กรณียังรวมถึง ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่มีสถานะแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกอันส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีให้เปลี่ยนแปลงไป

ในทางปฏิบัติการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยขาดความมีภาวะวิสัย โดยส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินไปตามระบบราชการกล่าวคือ มีคำสั่งฟ้องคดีเพียงเพื่อให้คดีเสร็จไปเฉพาะหน้า ส่วนผู้ถูกกล่าวหาได้ผู้กระทำผิดจริงหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่บุคคลดังกล่าวจะต้องไปดิ้นรนเอาเองในชั้นศาลซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ที่จะต้องดำเนินคดีอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งการกระทำดังกล่าวเป็นการผลักภาระให้กับองค์กรยุติธรรมอื่นอีกด้วย

พนักงานอัยการจึงไม่ควรที่จะสั่งคดีเพียงเพื่อให้เป็นไปตามกลไกขั้นตอนของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเพียงเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาด หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยไม่สุจริตเท่านั้น แต่พนักงานอัยการต้องมีความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดีใช้ความรู้ความสามารถอย่างละเอียดรอบคอบในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนก่อนมีคำสั่งคดี ไม่ว่าจะเป็คดีเล็กน้อย หรือคดีที่มีโทษร้ายแรงมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของรัฐว่า จะให้ความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย สิทธิ เสรีภาพ และการดำเนินชีวิตได้โดยปกติสุข

การสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงมีความสำคัญตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หากพนักงานอัยการสั่งคดีโดยขาดภาวะวิสัยย่อมทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการลงโทษตามกฎหมายส่งผลสู่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการเยียวยาทางด้านความยุติธรรมของผู้เสียหาย ในกรณีกลับกันย่อมอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นจำเลยในศาล โดยไม่ควรเป็นเช่นนั้น และต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนแสนสาหัสจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นอย่างไร สาเหตุปัจจัยที่ทำให้พนักงานอัยการขาดความมีภาวะวิสัยในการสั่งคดีและควรมีแนวทางแก้ไขส่งเสริมการสั่งคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัย แต่ไม่รวมถึงการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีที่มา ตลอดจนหลักเกณฑ์ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

1.2.2 ศึกษาถึงการสังคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการตามหลักสากล

1.2.3 ศึกษาว่าในทางปฏิบัติการสังคดีของพนักงานอัยการไทยปัจจุบันมีลักษณะสอดคล้องกับหลักสากลหรือไม่ เพียงใด

1.2.4 ศึกษาและวิเคราะห์ว่าเหตุขัดข้องหรืออุปสรรคใดที่ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัย

1.2.5 ศึกษาแนวทาง มาตรการ ที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัยสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.3 สมมติฐานการศึกษา

นับตั้งแต่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสังคดีของพนักงานอัยการมิได้อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ดีเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการตั้งฟ้องคดีทั้งที่พยานหลักฐานในสำนวนยังไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดหรือไม่ การกระทำดังกล่าวเปรียบเสมือนเอามนุษย์ขึ้นทดลองในศาล นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่พนักงานอัยการขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีเหตุอันไม่ควรฟ้องผู้ต้องหาที่กระทำผิดด้วยหรือไม่ อันเป็นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างรวมถึงภาพลักษณ์ในสายตาของประชาชนที่มีต่อองค์กรอัยการ ที่จะต้องทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ขั้นตอนการสังคดี การสังคดีโดยมีภาวะวิสัยตามหลักสากล การใช้ดุลพินิจในการสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ ทำการศึกษาและวิจัยโดยการวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลอันได้แก่ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ หนังสือ บทความ วารสาร เอกสารต่างๆ รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย นำมาสู่การวิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสังคดีของพนักงานอัยการอย่างมีภาวะวิสัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ระบบการดำเนินงานคดียาของพนักงานอัยการ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการสังคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการตามหลักสากล

1.6.3 ทำให้ทราบว่าหลักการสังคดีของพนักงานอัยการมีความสอดคล้องกับการสังคดีตามหลักสากลหรือไม่

1.6.4 ทำให้ทราบถึง ปัญหา อุปสรรคที่เป็นการขัดขวางการสังคดีอย่างมีภาวะวิสัยนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

1.6.5 ทำให้เป็นแนวทางการพัฒนามาตรการที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการสังคดีได้อย่างมีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น

บทที่ 2

หลักการดำเนินคดีอาญาและหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา

ในการศึกษาถึงการสังคดีของพนักงานอัยการ โดยมุ่งถึงเหตุที่ทำให้การสังคดีของพนักงานอัยการขาดภาวะวิสัยนั้น จำต้องศึกษาถึงความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญา หลักการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการอันพึงปฏิบัติ

2.1 ที่มาของพนักงานอัยการ

ระบบการดำเนินคดีอาญาอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปแยกเป็น 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitorial system) และการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial system)¹

2.1.1 การดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน

แต่เดิมการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” หากมีแค่เพียงผู้ไต่สวน (Inquisitorial) เป็นผู้ดำเนินคดีเองทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งได้ตัดสินคดีอาญาในที่สุด ลักษณะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย การดำเนินคดีอาญาจึงมีเพียง “ผู้ไต่สวน” (ศาลหรือผู้พิพากษา) กับ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ซึ่งฐานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรปักษ์กับผู้ไต่สวนยังค้นหาพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยมีสภาพไม่ต่างอะไรจากวัตถุอันหนึ่งหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีนั้นเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี”² ตามระบบนี้ศาลจะเป็นผู้ค้นหาเอกสารและออกคำสั่งให้นำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสู่ศาลแล้วดำเนินการไต่สวนต่อไปตามที่เห็นว่ามีความจำเป็น

ลักษณะของการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวนที่สภาพของผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีนี้เองเป็นต้นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความ

¹ คณิต ฉนกร ก (2540). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. หน้า 31-32.

² แหล่งเดิม.

ลัทธิ ในระยะเวลาต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ไม่ถูกต้องที่รวมการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไว้ในองค์กรเดียวกัน เพราะ

1) ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยาก มักมีอคติ และมักคิดว่าตนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม

2) เมื่อผู้ถูกไต่สวนเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี (object) ไม่มีสิทธิใดๆ ในการต่อสู้หรือได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐาน และการไต่สวนของศาลก็กระทำได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อผูกมัด ผลก็คือเกิดวิธีการค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนเพื่อให้รับสารภาพ

ซึ่งในยุโรปวิธีการนี้เริ่มขึ้นในวงการศาสนา ก่อน (Ecclesiastical Courts) และต่อมาได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ โดยได้เลวร้ายจนถึงขีดสุดเมื่อมีการทรมานร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei) เกิดขึ้น³ ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดจบของระบบนี้

2.1.2 การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา คือ ระบบที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งองค์กรผู้รับผิดชอบการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง เป็นองค์กรหนึ่ง ดังนั้น ระบบกล่าวหาจึงมีอยู่ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและศาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้มีผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา โดยศาลตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นอย่างเคร่งครัด คู่ความเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ ระบบกล่าวหานี้ ผู้กล่าวหาทำหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาว่าตนมิได้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันและศาลจะต้องเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่มีอคติเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมทั้งสองฝ่าย และตามระบบนี้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาถูกเปิดเผยในศาลโดยผ่านขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาและการต่อสู้คดี

การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน กล่าวคือ

³ คณิต ฌ นคร ข (2538). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 11.

ก. แยกอำนาจ “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา(ผู้ต้องหาและจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นก็คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ”⁴ โดยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วน “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกมาและให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้ อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวมาจากอำนาจตุลาการและสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี”⁵ ไป ในการเลิกใช้ระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแทนนั้น จึงเป็นเหตุให้มี “พนักงานอัยการ” เกิดขึ้น โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดี ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้

ข. ยกฐานะของผู้ถูกไต่สวนขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject) มีสิทธิในการแก้ข้อหาและต่อสู้คดี ในฐานะที่เป็น “มนุษย์” ซึ่งมีสิทธิต่าง ๆ 2 ประการ คือ

1) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะร่วมด้วยในคดี สิทธิที่จะแก้ข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย (passivbeteiligter) คือสิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้

สรุปได้ว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกัน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดี

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

การดำเนินคดีอาญาแต่เดิมเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหายและเป็นเรื่องของประชาชน ต่อมาจึงเกิดระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะได้กล่าวถึงตามลำดับดังนี้⁶

⁴ คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 33.

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ แหล่งเดิม.

2.2.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

เดิมในสมัยโบราณการกระทำผิดต่อบุคคลหรือเอกชนยังไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่เป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ถูกประทุษร้ายจะต้องหาพยานหลักฐานต่าง ๆ มาศาลเอง เพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ถูกประทุษร้ายจะแก้แค้นทดแทนกันเป็นส่วนตัวและมักจะทวีความรุนแรงขึ้น โดยคู่ความแต่ละฝ่ายต่างก็มีพวกพ้องทำให้การแก้แค้นส่วนตัวขยายขอบเขตออกไปจนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนต่อมาจึงเกิดแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบปัจเจกชนนิยม (individualism) โดยมีความเห็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนมีผลทำให้รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่จะฟ้องร้องคดีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ ก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ ถึงแม้ว่าผู้นั้นจะยื่นคำร้องทุกข์ไว้และต่อมาได้ถอนคำร้องทุกข์ก็ตาม ซึ่งถือว่าประเทศอังกฤษเป็นรากฐานของแนวความคิดนี้ และในระดับบางกันตอน (Kanton) ในประเทศสวิส⁷

2.2.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย แม้ยุโรปจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองหรือผู้ถืออำนาจแต่ในเนื้อหาแล้วยังคงเดิมกล่าวคือ ประชาชนยังยอมรับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁸ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในสมัยโบราณสืบเนื่องมาจากอิทธิพลการชำระคดีความของอาณาจักรโรมัน และศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยในคริสต์ศตวรรษที่สิบสอง และสิบสาม ศาลศาสนาได้นำอาระบบไต่สวน (inquisitorial system) ไปใช้ ระบบไต่สวนนี้มีอิทธิพลเหนือประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป การพัฒนาทางอัยการของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญที่สุดนั้นเห็นได้ชัดเจน คือในสมัยศตวรรษที่สิบสามมีความคิดเห็นกันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่จะดำเนินคดีอาญา ความคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกอันหนึ่ง คือตั้งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีในรูปอัยการผู้แทนพระมหากษัตริย์ (procurator) ซึ่งทำให้ระบบไต่สวนสมบูรณ์ขึ้น ฉะนั้นอัยการผู้แทนพระมหากษัตริย์จึงมีความสำคัญยิ่งในการดำเนินคดีอาญารวบรวมพยานหลักฐานและควบคุมการพิจารณาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย โดยมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมต่างก็ร่วมมือประสานงานกันและค้นหา

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ อรุณี กระจำแสง, (2532). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 12.

ความจริงในประเทศภาคพื้นยุโรปปัจจุบันมีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า ต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่นั่นคือเป็น “ประธานในคดี” จึงทำให้วิธีการค้นหาความจริงในศาลด้วยวิธีถามค้าน (cross-examination) และระบบลูกขุน (jury) เป็นอันใช้ไม่ได้

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวแม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกันแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้

ในการดำเนินคดีอาญาที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐได้มอบให้เจ้าพนักงานของรัฐคือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองสำหรับประเทศไทย มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย สังเกตได้จากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มีลักษณะพิเศษตรงที่ใช้หลักผสม คือ ให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองขณะเดียวกันก็จัดให้มีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาค่วมกัน¹⁰

2.3 หลักการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการที่นานาประเทศใช้อยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principles) กับหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles)

ส่วนการที่ประเทศใดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย หรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ก็แล้วแต่นโยบายทางอาญาของประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นนอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้พนักงาน

⁹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 37.

¹⁰ กุลพล พลวัน. (2529, พฤษภาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.”

อัยการถอนฟ้องได้ด้วยซึ่งแสดงว่าหลักคำเนนคดีอาญาของอัยการเราคือหลักคำเนนคดีอาญาตามดุลพินิจ¹¹

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำ ความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดเชื่อว่าผู้ต้องหาได้ กระทำผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของ พนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ใน อำนาจของศาลซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (immutabilitätsprinzip)¹² ที่ถือเป็น หลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พิจารณาในแนวคิดในทางทฤษฎีทางอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางแก้แค้น¹³

การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหาก พิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วพนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อ ศาลเสมอไป และในบางกรณีแม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้วศาลยังมีอำนาจเรียก สำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาล ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

โดยที่หลักคำเนนคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้ว หลักคำเนนคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความ เสมอภาคตามกฎหมาย และนอกจากนี้ยังเป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้อง อีกด้วย กล่าวคือป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น¹⁴

การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้จึงมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค แต่หลักการฟ้องคดีอาญาตาม กฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป ดังนั้น แม้ใน ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ก็มีได้เคร่งครัดจนปราศจากข้อยกเว้น หากแต่ได้มีการ

¹¹ คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 207.

¹² แหล่งเดิม.

¹³ คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 38.

¹⁴ แหล่งเดิม.

ผ่อนคลายหลักนี้ตามสมควร ในประเทศเยอรมันที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ก็ได้มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีกมาก โดยได้บัญญัติมาตรา 153 เอ ลงไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี ค.ศ. 1975 ทำให้ความเคร่งครัดของหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นได้หมดสิ้นไป¹⁵

2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น มีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้นส่วนฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) จึงมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย

การดำเนินคดีทั้งปวงตั้งแต่ขั้นจับกุมสอบสวน และบังคับคดีในระบบนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น จับกุม คမ်းขัง ตรวจค้น และวินิจฉัยสั่งคดี เป็นต้น เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากรสิ่งแวดล้อมตลอดจนรัฐประศาสนโยบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดีได้ แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริงโดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่องราวไป ซึ่งในการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนโยบาย และด้านอาชญาวิทยา จะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย ตลอดจนเมื่อมีการยื่นฟ้องแล้วพนักงานอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องในภายหลังได้

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลทฤณี แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควร¹⁶ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ อาจเรียกได้ว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามปกติ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นและเจ้าพนักงานอัยการได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงพนักงานอัยการอาจไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีด้วยวิธีใดๆ ก็ได้ โดยคำนึงถึง อายุ บุคลิกลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด และองค์ประกอบอื่น ๆ

¹⁵ คณิต ฒ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 200-201.

¹⁶ กุลพล พลวัน . (2520, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักชะลอการฟ้อง.” วารสารกฎหมาย

หรือแม้ว่าพนักงานอัยการจะได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้ ในระบบนี้ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบมากขึ้น

ดุลพินิจในลักษณะนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น ได้ก้าวไปไกลถึงขนาดให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้จำเลยรับสารภาพ (Plea bargaining) ทั้งนี้ เพื่อหวังผลเกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็วและความแน่นอนในการลงโทษผู้กระทำผิด

หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีผลดีที่ตรงทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

2.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

อำนาจหน้าที่ของอัยการในระบบอัยการที่สมบูรณ์มี 3 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

2.4.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในประเทศที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องนี้นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีที่มีลักษณะค่อนข้างจะผูกขาดอยู่ฝ่ายเดียวแล้วพนักงานอัยการยังมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาอย่างกว้างขวาง คือ มีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษได้เอง แล้วทำการสอบสวนควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก้ตำรวจตามที่เห็นสมควรก็ได้¹⁷

ในประเทศไทยแต่เดิมก่อนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 กำหนดให้อัยการหัวเมืองมีอำนาจจับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา¹⁸ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน แม้จะได้มีการบัญญัติเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นชัดแจ้งถึงการเป็นกระบวนการเดียวกันของการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง แต่จากการตีความของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น มีการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากจุดยืนในเรื่อง “อำนาจ” ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเกิดการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ผิดหลักระบบอัยการสากลที่ให้

¹⁷ สัตยา อรุณธารี. (2520). อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของอัยการ. หน้า 89.

¹⁸ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). กรมอัยการกับการดำเนินคดีแก่รัฐ. หน้า 40.

พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวมาแล้ว อัยการไทยจึงมีเพียงอำนาจฟ้องคดีความตามสำนวนการสอบสวนที่เสนอขึ้นมาเท่านั้น ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ ไม่มีอำนาจเริ่มให้มีการสอบสวนเอง¹⁹ จะทำได้ก็แต่เพียงเป็นผู้กลั่นกรองการสอบสวนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้ว ก็จะพิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวน หากเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่องอยู่ก็อาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้²⁰

การตีความและการปฏิบัติเช่นนี้ ไม่เอื้ออำนวยให้อัยการได้มีส่วนร่วมในภาระหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุมคดี หรือการใช้อำนาจหน้าที่สอบสวนซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิจารณาของศาลอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก เพราะเนื่องจากการสั่งคดีของพนักงานอัยการต้องขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมา และพนักงานอัยการไม่มีส่วนรับรู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้น²¹ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เสรีภาพของบุคคลกระทบกระเทือนได้โดยพนักงานอัยการไม่อาจเข้าไปเยียวยาได้ทันทั่วทั้ง ทั้งขาดประสิทธิภาพในการใช้กระบวนการยุติธรรมนี้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะความไม่เชื่อมโยงของกระบวนการยุติธรรม

2.4.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในชั้นนี้หมายถึง เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้วก็ต้องนำพยานมาสืบในศาล และกระทำการอื่นๆ เท่าที่เห็นสมควรเพื่อค้นหาคำความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมาพิสูจน์กระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ รวมทั้งการอุทธรณ์ ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา

ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ พนักงานอัยการมิได้มีเพียงหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมเพียงอย่างเดียว หากแต่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของ 3 ฝ่ายพร้อมๆ กัน คือ สิทธิส่วนตัวเสียของสังคม ของผู้เสียหาย และของผู้ต้องหาหรือจำเลย

¹⁹ สุรินทร์ ถั่วทอง. (2524, ตุลาคม). “ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาข้อเสนอแนะบางประการ.” วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 46. หน้า 55.

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคสอง (ก) “ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป.”

²¹ สุรินทร์ ถั่วทอง. หน้าเดิม.

แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการไทยระมัดระวังตัวในการปฏิบัติหน้าที่มากเกินไปจึงทำให้ไม่กล้าพอที่จะแสดงบทบาทเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนได้เสียของผู้ต้องหาหรือจำเลย

2.4.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล

คำว่า “บังคับคดี” หมายถึงกระบวนการพิจารณาที่กระทำไปเพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้น รวมตลอดทั้งการวินิจฉัยสั่งการอันเนื่องมาจากการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วย เช่น การออกหมายจำคุก การสั่งปรับ และการวินิจฉัยว่าควรทุเลาการลงโทษหรือไม่ เหล่านี้เป็นกระบวนการพิจารณาในการบังคับคดีทั้งสิ้น²² ซึ่งพนักงานอัยการไทยมิได้มีอำนาจในส่วนนี้ แตกต่างจากประเทศที่มีระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าพนักงานอัยการยังต้องมีหน้าที่ต่อไปถึงขั้นตอนการบังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าว พนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุกก่อนกำหนด โดยมีการคุมประพฤติ เป็นต้น²³

จากที่กล่าวมาแล้วถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยโดยเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยจำกัดอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเริ่มการสอบสวนและใช้มาตรการบังคับ มีเพียงอำนาจในการคัดกรองสำนวนการสอบสวน และในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษา พนักงานอัยการไทยก็มีอำนาจในการบังคับคดีเช่นประเทศที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ การที่พนักงานอัยการไทยมีอำนาจหน้าที่ในวงจำกัดเช่นนี้ นับเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการ จึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องนำมาพิจารณากันต่อไป

2.5 หลักการค้นหาคำพิพากษาในคดีอาญา

คดีอาญา ถ้าจะให้พยานหลักฐานอันชัดแจ้งในการวินิจฉัยชี้ขาด ตัดสินคดี องค์การทุกองค์การในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องใช้หลักในการค้นหาคำพิพากษาจริง มากกว่าที่จะให้ผู้กล่าวหา เป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะทำได้พยานหลักฐานเท่าที่ควรอันจะทำให้การพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีผิดพลาดได้ ดังนั้นองค์การในกระบวนการยุติธรรม ยึดมั่นเคร่งครัดในระบบกล่าวหามากก็จะทำให้มีผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานสอบสวน อัยการ และศาลได้

²² คณิต ฌ นคร ค (2529). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 206.

²³ โภชน ภัทรภรณ์. (2512). “งานอัยการญี่ปุ่นในกระบวนการยุติธรรม.” อัยการนิเทศ, เล่มที่ 31, ฉบับที่ 4. หน้า 492.

ในประเทศไทย การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา ในทางปฏิบัติทำให้น่าเชื่อว่ามีลักษณะไปในทางระบบกล่าวหาตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นอัยการ จนกระทั่งในชั้นศาล²⁴

2.5.1 ในชั้นสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า

“การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

มาตรา 98 บัญญัติถึงหน้าที่ของพนักงานสอบสวนว่า

“การค้นในที่รโหฐานนั้น จะค้นได้เฉพาะเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นดังนี้

(1) ในกรณีการค้นสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐาน เพื่อเป็นประโยชน์หรือยับยั้งผู้ต้องหาหรือจำเลย”

มาตรา 131 บัญญัติว่า

“ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

มาตรา 134 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้”

มาตรา 138 บัญญัติว่า

“พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเอง หรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา”

จากบทบัญญัตินี้ แสดงว่าการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมพยานหลักฐาน 3 ชนิดด้วยกัน²⁵ คือ

²⁴ วชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญา. หน้า 18.

²⁵ คณิต ฃ นครง (2551). ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ. หน้า 109.

- 1) พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา หรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
- 2) พยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหา หรือเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหา
- 3) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา

แต่ในทางปฏิบัติหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ พนักงานสอบสวนมักจะทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเน้นหนักในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ต้องหา ส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาจะงดเว้นหรือไม่ยอมรับรวบรวมไว้ในสำนวนสอบสวน เนื่องจากระเบียบปฏิบัติของทางราชการกำหนดไว้ เช่นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งพนักงานสอบสวนได้ตั้งตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้ต้องหาตนเอง²⁶

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว พนักงานสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลาง มีหน้าที่รวบรวมหลักฐานทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ต้องหา แต่ในความเป็นจริง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนถ้ามีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่โดยเชื่อถือผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ โดยจะสอบสวนพยานหลักฐานเฉพาะผู้ร้องทุกข์ หรือผู้กล่าวโทษ เสมือนพนักงานสอบสวนเป็นผู้อยู่ฝ่ายเดียวกับผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษ โดยตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กับผู้ต้องหาตั้งแต่ต้น โดยไม่ได้นำพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ต้องหามาวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนการสอบสวนตามหลักในการค้นหาความจริง ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนน่าจะเป็นเพราะเชื่อว่าระบบกระบวนการพิจารณาของไทยเป็นไปในระบบกล่าวหาตนเอง²⁷ ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเพื่อประโยชน์ในการทราบข้อเท็จจริงและพหุติการณอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่าวหา

2.5.2 ในชั้นอัยการ

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องมีอำนาจตรวจสอบกลั่นกรองพยานหลักฐานซึ่งพนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาถ้าการสอบสวนยังไม่ชัดเจนพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งพนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาเพื่อซักถามเพื่อตั้งต่อไปได้²⁸ การวินิจฉัยของพนักงานอัยการจึงเป็นการให้ความยุติธรรมขั้นต้นแก่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายไปพร้อมๆกัน กล่าวคือ ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่เป็นผู้กระทำความผิดพนักงานอัยการย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องในขณะเดียวกัน ถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการควรแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอเพื่อให้ผู้ต้องหาได้รับโทษ บทบาทของพนักงานอัยการควรกลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ทำหน้าที่ลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi –

²⁶ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 19.

²⁷ แหล่งเดิม.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคสอง.

judicial) ซึ่งสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนได้ด้วย แต่ไม่สามารถควบคุมการสอบสวนได้ทั้งหมดทำได้หมดทำได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาการแบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดเป็นผลให้การดำเนินคดีของพนักงานอัยการไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก (Active role) ลงไปค้นหาความจริงในชั้นสอบสวนได้ทำให้พนักงานอัยการรับรู้เฉพาะที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดทำมา ซึ่งพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เน้นหลักในทางที่เป็นโทษกับผู้ต้องหาเท่านั้น ส่วนพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานเกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา นั้น จะควเว้นหรือไม่ยอมรับไว้ในสำนวน ส่งผลต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการทั้งในชั้นสั่งคดีหรือในการดำเนินคดีในชั้นศาล ผลของกรณีนี้ ทำให้พนักงานอัยการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ตามที่เคยปฏิบัติกันมา มิได้กระตือรือร้นในการค้นหาความจริงในคดี ถือตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมา สั่งฟ้องคดีทั้งที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดเจนเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ หรือฟ้องคดีด้วยข้อหาหรือฐานความผิดที่หนักไว้ก่อน หรือไม่ระบุสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์แก่จำเลยเพื่อใช้ประกอบดุลพินิจในการลงโทษของศาล เป็นต้น

แม้อำนาจการสอบสวนฟ้องร้องได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนตั้งแต่ต้นก็ตาม แต่ถ้าหากว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมา มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การสั่งคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถาม ฉะนั้น ตามกฎหมายพนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานหรือมีอำนาจสอบสวนด้วย²⁹

การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพิ่มเติมนี้ กรณีทำได้มิใช่แต่เฉพาะกรณีที่พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่เพียงพอแก่การสั่งคดีเท่านั้น ถึงแม้ว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนจะเพียงพอแก่การสั่งคดีก็ตาม หากในสำนวนการสอบสวนยังขาดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา³⁰ พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้เสมอ ถือว่าเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานตามหลักการค้นหาความจริง

²⁹ กณิต ฦ นกรง เล่มเดิม. หน้า 108.

³⁰ โปรดดูหัวข้อที่ผ่านมา.

แต่ในทางปฏิบัติ นอกจากพนักงานอัยการจะไม่ได้แสวงหาพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหาแล้ว ในกรณีที่จำเลยแสดงสิ่งที่เป็นคุณดังกล่าว กลับมีการใช้วิธีซักค้านพยานหลักฐานเช่นว่านั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาผลคดีของรัฐในฐานะโจทก์ตามระบบกล่าวหาอย่างเคร่งครัด³¹

พนักงานอัยการประเทศไทยควรยึดจรรยาบรรณในวิชาชีพให้สอดคล้องกับอัยการในระบบสากลดังที่สมาคมอัยการระหว่างประเทศ ได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการ คือ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานสูงสุดสูงสุดของความเที่ยงธรรมและความระมัดระวัง อัยการต้องมุ่งมั่นเพื่อให้บุคคลที่เห็นได้ประจักษ์ว่า มีความหนักแน่นและมั่นคง มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง³²

ดังนั้น พนักงานอัยการควรปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินคดีอาญาโดยให้เป็นการปฏิบัติโดยทำหน้าที่เชิงรุก (Active role) ค้นหาความเป็นจริงมีความเป็นภาวะวิสัย สิ่งที่อัยการควรกระทำมากขึ้นก่อนมีการตั้งคดี ถ้าหากพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมายังไม่ชัดเจน มิใช่เฉพาะแต่กรณี พยานหลักฐานที่ไต่สวนผู้ต้องหาเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหาด้วยซึ่งพนักงานอัยการ ต้องกระตือรือร้นที่จะต้องค้นหาความจริง โดยสั่งให้พนักงานสอบสวน สอบสวนเพิ่มเติม หรือให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อส่งต่อไป หรือเมื่อพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนนำเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิด พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องก็ได้ เมื่อพิจารณาจากเหตุผลหลายอย่างประกอบ เช่น ลักษณะเฉพาะตัวผู้กระทำผิด ความเหมาะสมในการลงโทษ ผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศหรือไม่ ชัดต่อความรู้สึกทางศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

2.5.3 ในชั้นศาล

การพิจารณาคดีของศาล บทบาทการพิจารณาคดีของศาลในการค้นหาความจริงในคดีอาญานั้น ในทางปฏิบัติกับตัวบทกฎหมาย อาจจะยังไม่ค่อยตรงกัน บทบาทของศาลในการค้นหาความจริง (Fact Finding) เป็นผลมาจากความเข้าใจในตัวบทกฎหมายดังกล่าวต่างกัน กล่าวคือ ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ วางตนเหมือนเป็นกรรมการตัดสินคดีในการสู้คดีระหว่างโจทก์และจำเลยตามแนวทางของระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา (Accusatorial system) ในขณะที่ผู้พิพากษาอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าศาลควรปฏิบัติภารกิจเชิงรุก ในการค้นหาความจริงตามแนวทางแบบไต่สวน

³¹ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 22.

³² International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional**

(Inquisitoria System) เพราะบทบัญญัติในประมวลกฎหมายของไทยเปิดช่องให้ศาลถามพยานได้อย่างกว้างขวาง³³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้ห้ามศาลให้ทำการไต่สวนพยานแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามมีบทบัญญัติบางมาตรากำหนดให้ศาลค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและชั้นพิจารณาคดี

ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 บัญญัติว่า
“ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวนและการพิจารณาเว้นแต่มาตรา 175 มาบังคับแก่การไต่สวนมูลฟ้องโดยอนุโลม”

ดังนั้น ศาลซึ่งมีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องจึงทำหน้าที่เหมือนพนักงานสอบสวน คือรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้ด้วยตนเองเพื่อประกอบการพิจารณาว่าคดีของโจทก์มีมูลหรือไม่ ไม่ได้ทำหน้าที่รับฟัง พยานหลักฐานจากโจทก์ หรือจำเลยเท่านั้น³⁴

ในชั้นพิจารณาคดี กฎหมายก็ให้อำนาจศาลไต่สวนพยานได้เท่าที่สมควรเพื่อค้นหาความจริงในคดีโดย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235 บัญญัติว่า

“ในระหว่างพิจารณาเมื่อเห็นสมควร ศาลมีอำนาจถาม โจทก์จำเลยหรือพยานคนใดก็ได้ ห้ามมิให้ถามจำเลยเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะจะเพิ่มเติมคดีโจทก์ซึ่งบกพร่อง เว้นแต่จำเลยจะอ้างตนเองเป็นพยาน”

แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ใช้อำนาจดังกล่าว แต่ใช้วิธีวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัดรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำมาแสดง ทั้งที่ประเทศไทยไม่ใช่ระบบลูกขุนเพื่อวินิจฉัยข้อเท็จจริง แต่ศาลไทยทำหน้าที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งสองอย่าง เข้าใจว่ายึดถือตามแนวปฏิบัติของศาลอังกฤษซึ่งมีอิทธิพลเหนือระบบศาลไทย³⁵

การวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัดนี้แม้จะทำให้หน้าเชื่อถือศาลมิได้โอนเอียงไปฝ่ายใด แต่ผลเสียที่เกิดตามมาก็คือข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับมาจากการพิจารณาคดี อาจจะไม่ใช่ว่าเรื่องที่เกิดขึ้นจริงๆ ก็ได้ ทำให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายและเป็นธรรมตามความเป็นจริงสวนทางกันและทำให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

³³ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (2540). กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม. หน้า 13-28.

³⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 1621/2506. “ในการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาแม้เมื่อโจทก์แถลงว่าหมดพยานแล้วศาลก็มีอำนาจสั่งเรียกพยานหลักฐานมาเองเพื่อประกอบการวินิจฉัยทำคำสั่งขึ้นไต่สวนมูลฟ้องได้.”

³⁵ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. หน้า 32.

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีสาระสำคัญคือ การที่ทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมจะต้องร่วมมือกันค้นหาให้ได้ซึ่งความจริงว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดที่จริง แล้วนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นมาดำเนินการลงโทษ หรือแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้นอีก อันเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ว่า ความชอบธรรมที่บุคคลจะพึงดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหลักประกันดังกล่าว

พนักงานสอบสวนต้องยึดถือหลักฟังความทุกฝ่ายโดยจะต้องรวบรวมหลักฐานทั้งที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหา ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131, 138 ได้มีบัญญัติชัดเจนอยู่แล้ว เพื่อประโยชน์ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี และอาจใช้แถลงต่อศาลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ กำหนดโทษที่เหมาะสมได้

พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ในคดีอาญาก็เป็นคู่ความเพียงตามรูปแบบโดยเนื้อหาใช้คู่ต่อสู้ของจำเลยไม่ ต้องมีความเป็นกลางและมุ่งอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง การสั่งฟ้องเพื่อให้ศาลวินิจฉัยไม่ว่าปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หากใช้การปฏิบัติหน้าที่ที่ดีของอัยการไม่ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่จะกระทำเพื่อประโยชน์แก่จำเลย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คดี

ในส่วน of ศาลต้องดำเนินการตามบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีอย่างกระตือรือร้น(active) ทำนองเดียวกับศาลในประเทศภาคพื้นยุโรป ไม่ควรวางเฉย(passive) ดังเช่นศาลในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์(Common Law) ความเป็นภาวะวิสัยความร่วมมือในการค้นหาความจริงของทุกฝ่ายจะเป็นการทำให้การอำนวยความสะดวกดำเนินไปอย่างชอบธรรม

บทที่ 3

การสังคดีของพนักงานอัยการ

การสังคดีของพนักงานอัยการ หมายถึง การพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา รวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาล ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ออกคำสั่ง ซึ่งมีผลอย่างไรอย่างหนึ่งต่อคดี เช่น สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งอุทธรณ์ สั่งไม่อุทธรณ์ เป็นต้น จึงอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ก. การสั่งงดการสอบสวน ตามมาตรา 140

ข. การสั่งให้ความเห็นชอบในคดีที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 142 และ 144

ค. การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ตามมาตรา 143 (รวมทั้งการสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา)¹

สำหรับ “การสังคดี” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงการสังคดีตามข้อ ค. เฉพาะในส่วนของการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น

3.1 วัตถุประสงค์ของการสังคดี

การที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีใดนั้นจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดีดังนี้ คือ

การสั่งฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหานั้นไม่ควรต้องรับโทษ กับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น และเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะฟ้องหรือดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไป²

การสั่งไม่ฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดอย่างไรอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 2) ชี้ขาดว่าฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา

¹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วินิจฉัย. หน้า 98.

² จิตตาวดี ธรรมาเสถียร. (2531). ปัญหาเกี่ยวกับการสังคดีของพนักงานอัยการ. หน้า 48.

3) ซึ่งขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ

4) ซึ่งขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา

3.2 การสังคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วย ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องมาให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสังคดีไม่ว่ากรณีใดๆ อำนาจสังคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการและการสังคดีที่กระทำในต่างประเทศแบ่งเป็น 2 กรณี คือ การสังคดีกรณีมีเงื่อนไขระงับคดีและการสังคดีในเนื้อหาของคดี³

3.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นก่อนสังคดี

การที่พนักงานอัยการจะดำเนินคดีใดได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่ามีอำนาจดำเนินคดีนั้นหรือไม่ คำว่า “อำนาจดำเนินคดี” ในที่นี้หมายถึง⁴

- 1) อำนาจของเจ้าพนักงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของพนักงานอัยการและ
- 2) อำนาจที่จะดำเนินคดีใดโดยเฉพาะคำว่า “อำนาจของเจ้าพนักงาน” เป็นถ้อยคำของกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับกฎหมายว่าด้วยอำนาจของพนักงานอัยการก็มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2495

คำว่า “อำนาจที่จะดำเนินคดีใดโดยเฉพาะ” ไม่ใช่ถ้อยคำในกฎหมาย ปัญหาจึงมีว่าอำนาจที่จะดำเนินคดีใดโดยเฉพาะ พออธิบายได้ดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 121 วรรคสอง บัญญัติว่า “คดีความผิดต่อส่วนตัวห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ” บทบัญญัตินี้หมายความว่าคำร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขให้ “เริ่มคดี” ได้ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) บัญญัติความว่า “ในคดีความผิดต่อส่วนตัวสิทธิภาคินาญมาฟ้องย่อมระงับไปเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์” ดังนี้แสดงว่า トラบที่ร้องทุกข์ยังคงอยู่ตราบนั้น “การดำเนินคดีนั้น” หรือ “การดำเนินคดีนั้นต่อไป” ย่อมกระทำไปได้ โดยนัยดังกล่าวมานี้คำร้องทุกข์จึงเป็น “เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี”

³ คณิต ฅ นคร ค (2529). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 121.

⁴ คณิต ฅ นคร จ (2540). เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีกับทางปฏิบัติของพนักงานอัยการและศาล.

ในทางกลับกัน เมื่อคำร้องทุกข์ได้ถูกถอนไปเสียแล้วย่อมทำให้อำนาจดำเนินคดีนั้นหรืออำนาจดำเนินคดีนั้นต่อไปของเจ้าพนักงานระดับหรือหมดสิ้นไป ฉะนั้นโดยนัยกลับกันดังกล่าวมานี้ “การตกไปของคำร้องทุกข์” จึงเป็น “เงื่อนไขระงับคดี” (Prozesshindernis)

ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า “เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี” และ “เงื่อนไขระงับคดี” ไม่ใช่เป็นเรื่องตรงกันข้ามกัน หากแต่เป็นเรื่องเดียวกัน กล่าวคือว่าเงื่อนไขอันหนึ่งเมื่อพิจารณาทางบวก (positive) ก็เป็นอันหนึ่งและเมื่อพิจารณาทางลบ (negative) ก็จะเป็นอีกอันหนึ่ง

ดังกล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า อำนาจดำเนินคดีใดโดยเฉพาะก็คืออำนาจที่จะดำเนินคดีใด อำนาจที่จะดำเนินคดีนั้นหรืออำนาจที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไป

3.2.2 การสังคดีกรณีมีเงื่อนไขระงับคดี

“เงื่อนไขระงับคดี” หมายความว่า เหตุการณ์ใดๆ ที่สกัดกั้นการชี้ขาดเนื้อหาคดีและพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้น การดำเนินการใดคดีที่มีเป้าหมายเพื่อการชี้ขาดเนื้อหาคดีจะกระทำมิได้⁵ เงื่อนไขระงับคดีเกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่ามีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการจะดำเนินคดี คดีนั้นต่อไปไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พนักงานอัยการไม่มีหรือหมดอำนาจดำเนินคดีนั้น เงื่อนไขระงับคดีมีบัญญัติไว้ดังนี้⁶

- 1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
- 2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- 3) ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา
- 4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- 5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- 6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- 7) เมื่อกฎหมายยกเว้นโทษ
- 8) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ
- 9) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วไม่ว่าจะฟ้องคดีก่อนหรือหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนและไม่ว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วนั้นศาลจะพิพากษาแล้วหรือไม่

⁵ คณิต ฒ นคร ณ (2540). การสังคดีและคำสังคดีของพนักงานอัยการ. หน้า 10.

⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54.

10) เมื่อคดีสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วและไม่มีหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะ
ทำให้ศาลลงโทษผู้นั้นได้

เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ นี้มิใช่เงื่อนไขระงับคดีทั้งหมด ความตายของผู้กระทำผิดหาใช่
เงื่อนไขระงับคดีไม่ เพราะเงื่อนไขระงับคดีเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเฉพาะตอน กล่าวคือว่าการที่
จะเป็นกรณีของเงื่อนไขระงับคดีนั้น คดีจะต้องยังคงมีอยู่แต่ดำเนินไม่ได้ หรือดำเนินต่อไปไม่ได้
แต่ความตายของผู้กระทำผิดมีผลทำให้คดีอาญาตกไปทั้งคดี กล่าวคือไม่มีคดีอาญาเหลืออยู่ให้
พิจารณาอีกว่าจะดำเนินคดีอีกได้หรือไม่⁷ โดยที่เรื่องเงื่อนไขระงับคดีเป็นปัญหามาและเป็นปัญหา
เรื่องอำนาจดำเนินคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องหยิบยกปัญหานี้ขึ้นพิจารณาก่อน และต้องหยิบยกขึ้น
พิจารณาเอง⁸ โดยฟังดำเนินการดังนี้⁹

1) เมื่อได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการต้องตรวจสอบในเบื้องต้นแรก
ว่า คดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือไม่ ถ้ามีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี พนักงานอัยการก็
ดำเนินการต่อไปได้

2) ในกรณีที่มิใช่เงื่อนไขระงับคดีเกิดขึ้นระหว่างดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พนักงาน
อัยการย่อมหมดอำนาจดำเนินคดีนั้น

เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ พนักงานอัยการจะต้องยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุผลนั้น ๆ¹⁰

3.2.3 การสั่งคดีในเนื้อหาของคดี

การสั่งคดีในเนื้อหาของคดีแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีไม่ปรากฏตัว
ผู้กระทำผิดและกรณีปรากฏตัวผู้กระทำผิด

3.2.3.1 กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด

การสั่งคดีเกี่ยวกับเนื้อหาคดีกรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด คือกรณีตามมาตรา
140 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จ
แล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้”

⁷ คณิต ณ นคร ฉ เล่มเดิม. หน้า 10.

⁸ แหล่งเดิม.

⁹ คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 20.

¹⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54
วรรคสาม. “ในกรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระงับคดี ให้พนักงานอัยการสั่งคดีว่า ยุติการดำเนินคดีเพราะ...(ระงับเงื่อนไข
ระงับคดี)...โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.”

1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ใช้บทบัญญัติในสำนวนคดีต่อไปนี้”

เมื่อมีกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้วไม่ทราบว่าเป็นผู้กระทำความผิด เช่น ดำรวจไปพบศพอยู่ในพงหญ้าข้างทางมีร่องรอยว่าถูกฆ่า แต่เมื่อสอบสวนไปแล้วไม่ปรากฏตัวว่าผู้ใดเป็นฆาตกร หรือมีผู้มาแจ้งความว่ามีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ในบ้านแต่ไม่ทราบว่าใคร เป็นต้น ซึ่งพนักงานสอบสวนจะเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวนหรือบันทึกเหตุที่งดการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาว่าควรงดการสอบสวนคดีนั้นหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ากรณีที่พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนหรือมีความเห็นควรงดการสอบสวนนั้นชอบแล้ว หรือเห็นว่าพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะได้พยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือแม้จะมีการสอบสวนต่อไปก็ไม่มีความจำเป็นที่จะทราบว่าเป็นผู้กระทำความผิดคือใคร ดังนี้ พนักงานอัยการก็จะสั่งให้งดการสอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้พนักงานสอบสวนไป¹¹ แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ากรณีที่พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนหรือมีความเห็นให้งดการสอบสวนนั้นไม่ชอบ เช่น เห็นว่าถ้ามีการสอบสวนต่อไปก็อาจได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมและมีทางทราบตัวผู้กระทำความผิดได้ ดังนี้พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป¹² และถ้าในที่สุดไม่สามารถจะคลี่คลายได้ต่อไปอีกแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งให้งดการสอบสวนผลของคำสั่งให้งดการสอบสวนมีเพียงว่าคดีนั้นยุติชั่วคราวคือเสร็จไปในทางแบบพิธีเท่านั้น¹³ กล่าวคือกรณีที่พนักงานอัยการสั่งงดการสอบสวนนั้นไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่อาจนำสำนวนที่งดการสอบสวนไปแล้วมาสอบสวนใหม่ได้ ภายในอายุความคดีนั้น

¹¹ เจ่มชัย ชุตินวงศ์. (2529). อัยการในการบริหารงานยุติธรรม. หน้า 320.

¹² กนิง ภาไชย. (2530). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1. หน้า 306.

¹³ กนิต ณ นคร ฉ เล่มเดิม. หน้า 27.

3.2.3.2 กรณีปรากฏตัวผู้กระทำผิด

กรณีปรากฏตัวผู้กระทำผิด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือปรากฏตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ กับปรากฏตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

ก.ปรากฏตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวไม่ได้ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141

“ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้รับความตามทางสอบสวนอย่างไรให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้องก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”

ตามกรณีนี้ พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องมาด้วย เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนแล้วเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นอย่างไร ก็ให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา เพื่อจะได้นำตัวส่งฟ้องศาลต่อไป

ข.ปรากฏตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ซึ่งมีบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142

“ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว

แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

มาตรา 143 “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าว ในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป
- 2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่ อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

มาตรา 142,143 เป็นกรณีที่ได้มีการสอบสวนตัวผู้ต้องหาแล้ว เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาพร้อมด้วยความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้สั่งฟ้อง ส่วนกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

3.2.4 ผลการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่คดีใดปรากฏว่ามีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการต้องสั่งคดีว่า “ยุติการดำเนินคดีเพราะ...(ระบุเงื่อนไขระดับคดี)...” โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁴ เมื่อมีการสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้นั้นเสนอ

¹⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54
วรรคสาม.

สำนวนให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว¹⁵ พร้อมทั้งแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวน เพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว¹⁶

ผลของการตั้งการสอบสวนตามมาตรา 140 คดีนั้นยุติไว้ชั่วคราว คือ เสร็จไปตามแบบพิธีเท่านั้น หากมีพยานหลักฐานเพิ่มเติม คดีนั้นก็จะต้องได้รับการดำเนินการต่อไปเต็มรูปแบบ กรณีตามมาตรา 141 เป็นกรณีที่ยังเรียกและจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ กล่าวคือยังไม่มี การสอบสวนตัวผู้ต้องหานั้นเลย พึงสังเกตว่าวรรคท้ายของมาตรา 141 นี้ใช้คำว่า “ถ้าเห็นควรสั่งฟ้องก็ให้จัดการเพื่อให้ได้ตัวมา” ซึ่งแตกต่างกับถ้อยคำของมาตรา 143 ซึ่งใช้คำว่า “สั่งฟ้อง” เฉยๆ เดียว กรณีตามมาตรา 141 นี้ จึงเห็นว่าคำสั่งของพนักงานอัยการยังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด ทั้งนี้ตรงตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่า “ต้องฟังความทุกฝ่าย” (audiatur et altera pars) กล่าวคือ ต้องให้โอกาสผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบข้อหาและมีโอกาสแถลงแก้ตัว กรณีการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามมาตรา 141 นี้ ผู้ต้องหายังไม่ทราบข้อหาและยังไม่มีโอกาสแก้ตัว¹⁷ ฉะนั้น เมื่อจับตัวผู้ต้องหาได้ หรือได้ตัวผู้ต้องหามาจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหลักการสอบสวนผู้ต้องหา กล่าวคือ ต้องแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบและให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะให้การแก้คดี¹⁸ เพราะการสอบสวนผู้ต้องหา จำเป็นในกรณีที่จะสั่งคดี สำหรับพนักงานอัยการก็ต้องทบทวนความเห็นใหม่ ในกรณีพนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ แล้วออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามรูปคดี คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องที่ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักฟังความทุกฝ่ายแล้วนี้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ออกตามนัยมาตรา 143

ผลของคำสั่งฟ้องตามมาตรา 140, 141 ยังไม่มีผลเด็ดขาด ส่วนคำสั่งฟ้องตามมาตรา 143 และคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดตามมาตรา 145 ย่อมมีผลเด็ดขาดเสมอ เมื่อกล่าวถึงคำสั่งฟ้องในที่นี้จึงย่อมหมายถึงคำสั่งฟ้องที่มีผลเด็ดขาดแล้วเท่านั้น กล่าวคือ คำสั่งฟ้องที่มีผลให้ต้องนำคดีไปสู่ศาลต่อไป¹⁹

¹⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54 วรรคสี่ “การสั่งยุติการดำเนินคดีดังกล่าวในวรรคสาม ให้พนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีเป็นผู้พิจารณาสั่ง แล้วเสนอสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นทราบโดยเร็ว.”

¹⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54 วรรคหก “เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามข้อนี้แล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวน เพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว.”

¹⁷ คณิต ณ นคร ช (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 449.

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 134.

¹⁹ คณิต ณ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 450.

ผลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประจำศาลในกรุงเทพมหานครจะเด็ดขาดเมื่อผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่แย้งคำสั่งนั้น และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประจำศาลในจังหวัดต่าง ๆ จะเด็ดขาดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แย้งคำสั่งนั้น²⁰ แต่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดเด็ดขาดทันทีไม่ว่ากรณีจะสั่งเอง หรือ กรณีสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งตามมาตรา 145 ก็ตาม²¹

เมื่อคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ²² ในกรณีแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนี้ พนักงานอัยการจะมีหนังสือถึงพนักงานสอบสวน เพื่อให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบต่อไป²³

ในการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบนั้นชอบที่พนักงานอัยการจะแจ้งเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องนั้นโดยละเอียด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะแสดงเหตุผลในหนังสือถึงพนักงานสอบสวนดังกล่าวมาแล้วนั้นน้อยมาก หรือเกือบไม่ได้แสดงเหตุผลเลยก็ได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้เสียหายทราบด้วย เพราะทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วย²⁴ และคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ตัดสิทธิผู้เสียหาย ที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง²⁵

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

²¹ คณิต ฒ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 451.

²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 146 วรรคหนึ่ง “ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ ให้จัดการปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี.”

²³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 84 วรรคหนึ่ง “คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 หมายถึงคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีทั้งเรื่องสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคนให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว.”

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย.”

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 34 “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่.”

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นกึ่งคำพิพากษาเด็ดขาด²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 จึงบัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใดแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้นั้นได้”

การห้ามการสอบสวนใหม่นี้มีความหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ฉะนั้น การต้องห้ามสอบสวนใหม่จึงหมายถึง ห้ามสอบสวนในการกระทำ²⁷ นั้นอีก

3.3 ขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ

จากการศึกษาหัวข้อที่แล้ว เมื่อพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นคำสั่งขั้นตอนในการสั่งคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การพิจารณาชอบที่จะเป็นดังนี้²⁸

1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขขระจับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาของคดีขั้นต่อไป ถ้ามีเงื่อนไขขระจับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งยุติคดีเพราะเหตุนั้น ๆ

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขขระจับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าการกระทำผิดที่ผู้กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) แม้การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่ามีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

²⁶ คณิต ณ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 453.

²⁷ กนิง ภาไชย. (2548). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 372.

²⁸ คณิต ณ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 411.

ในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีตามข้อที่ (1)-(4) พนักงานอัยการจะต้องสั่งยุติคดีตาม (1) หรือการสั่งไม่ฟ้องคดีกับผู้นั้นตาม (2)-(4) ซึ่งในกรณีดังกล่าวถือมิได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีตามความหมายนี้ เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการสั่งคดีโดยการปรับข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนแล้วเห็นว่า การกระทำไม่เป็นความผิด ผู้ต้องหาไม่ผู้กระทำความผิด หรือมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา จึงมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี²⁹

จึงสรุปได้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งอยู่ในข้อ (5) และโดยที่หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ฉะนั้นในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ

3.3.1 การสั่งคดีของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ

อัยการประเทศอังกฤษถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of offences Act 1985) มีหลักพิจารณา 2 ประการ

1) พิจารณาลักษณะพยานหลักฐานในคดีเสียก่อน หากคดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าจะคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใด

2) เมื่อคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของผู้กระทำความผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง³⁰

การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา

อัยการประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ดุลพินิจอัยการสหรัฐอเมริกามีอย่างกว้างขวางเพราะไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ จึงไม่มีแนวทางการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจการไม่ฟ้องคดีที่มีมูลพิจารณาจากหลักเกณฑ์ คือ

- 1) สภาพของคดีหรือสภาพของการกระทำความผิด
- 2) สภาพของผู้กระทำความผิด

²⁹ ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ การสั่งไม่ฟ้องขั้นตอนนี้ ผู้เขียนขอเรียกว่า “การสั่งไม่ฟ้องคดีในข้อกฎหมาย.”

³⁰ คณิต ผนกร ช (2521, มกราคม). “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วารสารอัยการ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. หน้า 48-51.

3) สภาพการณ์ภายหลังกระทำผิด

อัยการในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีผู้ต้องหา คดี ซึ่งเป็นวิธีที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการฟ้องผู้ต้องหาให้ตกเป็นจำเลยในศาล เมื่ออัยการพิจารณาเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่รุนแรง อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามหลักการชะลอการฟ้อง (Pretrial Service Manual)³¹

การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี

อัยการประเทศเยอรมนีใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่ออัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันและกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็มีข้อยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (Discretionary non-prosecution)

กรณีที่อัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ มีคดีจำนวนมากยุติลงโดยไม่มีการฟ้องต่อศาล เนื่องจาก

- 1) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายวิธีบัญญัติ เช่น ขาดอายุความ
- 2) เหตุผลเกี่ยวกับกำหนดสารบัญญัติ เช่น การกระทำไม่เป็นความผิด
- 3) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดหรือพยานหลักฐาน

อ่อน³²

การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส

อัยการประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ อัยการจะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นสมควรและเพื่อประโยชน์ของสังคม อัยการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป อัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง

การสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองฝ่ายด้วยกัน คือ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน การจะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาสอบสวนดำเนินการสอบสวนหรือไม่อยู่ในดุลพินิจอัยการ³³

³¹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1. หน้า 162-163.

³² คณิต ฅ นคร ฅ (2540). อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. หน้า 154.

³³ โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). อัยการฝรั่งเศส. หน้า 230.

การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น

อัยการประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ อัยการเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญามีได้ มีหลักการฟ้อง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248 ซึ่งใช้ชื่อมาตราว่าหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ มีหลักคือเมื่อพิจารณาถึง

- 1) ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- 2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
- 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดเห็นว่า การฟ้องไม่จำเป็น อัยการสามารถ

ไม่ฟ้องได้

การไม่ฟ้องคดี (Non – Prosecution) มีหลักการของการสั่งไม่ฟ้องดังนี้คือ

- 1) พยานหลักฐานไม่เพียงพอ
- 2) ชะลอการฟ้อง
- 3) กรณีอื่น ๆ เช่น วิกัลจริต ไม่มีพยานหลักฐาน³⁴

3.3.2 การสั่งคดีของพนักงานอัยการไทย

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยนั้น ขณะนี้เป็นที่ยอมรับทางวิชาการแล้วว่า ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ³⁵ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้น นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องทุกเรื่องแล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ³⁶

เมื่อรับสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ก่อนสั่งคดี สำนักงานอัยการได้กำหนดระเบียบหลักการทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวนเพื่อการวินิจฉัยสั่งคดีสามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

- 1) ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขการระงับคดีก่อน ในกรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระงับคดีให้พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดี โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁷

³⁴ ศิระ บุญกินนทร์. (2540). ระบบอัยการญี่ปุ่น แนวความคิดและทิศทางการปฏิรูประบบอัยการไทย. หน้า 3.

³⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539, ธันวาคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” บทพิเศษคดี, เล่มที่ 52, ฉบับที่ 4. หน้า 147.

³⁶ คณิต ฌ นคร ชเล่มเดิม. หน้า 410.

³⁷ ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547, ข้อ 54.

2) เมื่อไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการต้องตรวจความถูกต้องของสำนวนและพิจารณาสั่งสำนวนโดยละเอียดรอบคอบ³⁸ ดังนี้

ก. ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน โดยระบุวัน เวลา สถานที่เกิดเหตุ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ข. การพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนว่าเป็นพยานหลักฐานซึ่งน่าจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้หรือไม่ เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ รวมทั้งทำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน

ค. แนวทางการดำเนินคดีจากพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ และข้อกฎหมายจะทำให้ศาลลงโทษได้หรือไม่

ง. คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามข้อหาและบทกฎหมายใด การขอเพิ่มโทษ การขอบวกโทษ การนับต่อจากคดีอื่น และคำสั่งเกี่ยวกับของกลางในคดี รวมทั้งจะใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้หรือไม่ ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนมีทั้งปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้ถือว่าเป็นสำนวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการไม่ต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

เมื่อพิจารณาสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งสำนวนคดีโดยหากพนักงานอัยการเห็นว่า ไม่มีเงื่อนไขระงับคดี มีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา และมีเหตุอันควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องคดีโดยนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป แต่หากในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา เพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ เหตุไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา หรือเกณฑ์การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้อง มีบัญญัติไว้ใน ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน”

³⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ. พ.ศ.2547, ข้อ 56.

ระเบียบฯ ดังกล่าวได้มีการใช้บังคับมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเล็กน้อยซึ่งยังคงสาระสำคัญเช่นเดิมไว้

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการมิได้ใช้ระเบียบฯ ข้อ 78 ในการปฏิบัติหน้าที่เท่าใดนัก ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเนื้อหาของระเบียบฯ ดังกล่าวยังขาดความแน่นอนชัดเจนทางกฎหมายอยู่มาก เช่นคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ยากแก่การปรับใช้ให้มีมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนั้น ระเบียบฯ ดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ประเภทของความคิดที่พนักงานอัยการต้องพิจารณาก่อนที่จะใช้ดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีความลังเลที่จะใช้เกณฑ์ดังกล่าว ประกอบกับมีความเกรงกลัวว่าหากใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องทั้งที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความคิด ผู้เสียหายก็อาจไปร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับพนักงานอัยการในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้

ที่สำคัญที่สุด คือ การที่พนักงานอัยการขาดความเป็นกลางและการเอาใจใส่ในการสั่งคดี ทั้งที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้โดยอิสระ และมีเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีแต่กลับมิได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ดีเท่าที่ควร คำสั่งไม่ฟ้องส่วนใหญ่ เหตุผลการสั่งคดีจึงเป็นเพราะคดีขาดพยานหลักฐานซึ่งไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพสังคมและความต้องการของประชาชน

สรุป จากหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า พนักงานอัยการทั้งประเทศไทย หรือต่างประเทศ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีโดยเป็นอิสระ ภายใต้การรักษาประโยชน์และทำความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นเช่นเดียวกับอำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย ต้องใส่ใจที่จะค้นหาความจริง พยานหลักฐานทุกชนิด ค้นหาสิ่งที่เป็นทั้งผลดีและผลร้ายเพื่อนำมาใช้ในการประกอบดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งคดี หรือระหว่างการดำเนินคดีในศาล โดยวางตนเป็นกลางเพื่อความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

พนักงานอัยการต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนโดยมีความเป็นกลาง ค้นหาความเป็นจริงในคดีให้ได้ความชัดเจนในคดีมากที่สุด ถึงแม้ว่า พนักงานอัยการไทยจะมีได้มีอำนาจในการเริ่มคดี สอบสวนตั้งแต่ต้นก็ตาม ถ้าหากว่าสำนวนการสอบสวนนั้น ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่ชัดเจนไม่สามารถที่จะมีคำสั่งในคดีนั้นได้รวมถึงหากพยานหลักฐานในสำนวนไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ แม้ว่าการสอบสวนเพิ่มเติมอาจต้องใช้เวลา แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติ

ในส่วนนี้กลับถูกละเลยมิได้นำมาใช้ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในการสั่งคดี คิดเพียงว่าเมื่อมีการสั่งฟ้องแล้วก็เป็นที่ของผู้ต้องหาไปสู่คดีให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยต่อไปเพื่อจะได้หมดภาระของตน การดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับหลักที่ต้องทำหน้าที่ถึงตุลาการ เพราะบางคดีผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ก็จะต้องกลายเป็นจำเลยทำให้เกิดความเดือดร้อนแสนสาหัสและไม่เป็นธรรม ซึ่งพนักงานอัยการได้ทำหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยโดยค้นหาความจริงในคดีให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ก็จะทำให้มีการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีได้มากยิ่งขึ้น จะทำให้มีการพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถึงตุลาการอย่างแท้จริง

3.4 ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งคดี เป็นการใช้อำนาจถึงตุลาการ พนักงานอัยการต้องมีหลักประกันในความเป็นอิสระ หลักประกันความอิสระของพนักงานอัยการส่วนหนึ่ง คือ ความอิสระในการสั่งคดี ซึ่งหลักนี้ปรากฏอยู่ใน มาตรฐานความรับผิดชอบในทางวิชาชีพและข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และสิทธิของพนักงานอัยการซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระ ว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีตามกฎหมายของแต่ละประเทศต้องมีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง³⁹

3.4.1 ความเป็นอิสระจากศาล

ปัจจุบันยอมรับเป็นหลักการทั่วไปว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางคดีอาญานั้นเป็นอำนาจอันอิสระ เป็นบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา โดยที่ศาลไม่มีอำนาจเข้ามาครอบงำ เพราะเป็นการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าคดีควรจะฟ้องหรือไม่ เป็นการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เป็นภารกิจของฝ่ายบริหารมอบให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีถือว่าเป็นอำนาจในการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นอิสระส่วนหนึ่งกับการบังคับใช้กฎหมาย การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเป็นการตัดสินใจแทนฝ่ายบริหารว่าผู้ต้องหานั้นสมควรถูกลงโทษ เนื่องจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญา จึงเป็นคดีที่สำคัญของบ้านเมือง และจะมีผลทำให้บุคคลนั้นต้องตกเป็นจำเลยจนกว่าการดำเนินคดีจะถึงที่สุด การสั่งไม่ฟ้องคดีจะทำให้

³⁹ International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors.**

บุคคลที่ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการถูกฟ้องคดีอาญา⁴⁰ อัยการเป็นองค์กรอิสระ ที่มีดุลพินิจในการวินิจฉัยคดี ศาลจะไม่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาสั่งการในการใช้ดุลพินิจของอัยการได้

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไม่ได้หมายความว่า พนักงานอัยการมีอิสระอย่างผู้พิพากษา ความเป็นอิสระเช่นนั้นของพนักงานอัยการมีไม่ได้ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการเป็นความอิสระในฐานะหน่วยงาน คือไม่ผูกพันกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการไม่ผูกมัด โดยคำพิพากษาของศาล การไม่ผูกมัดโดยคำพิพากษาของศาลนี้สืบเนื่องมาจากการแยกหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา⁴¹

ทางอำนาจหน้าที่ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ศาลไม่มีอำนาจห้ามอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่นการใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกัน การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง⁴²

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน หลักความเป็นอิสระบัญญัติอยู่ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรค 2 ใจความว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในหลักสากล

3.4.2. ความเป็นอิสระของการบริหารองค์กร

ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หมายความว่า มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีอิทธิพลภายนอกหรือการเมืองมาบีบบังคับ เรียกว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา (material independent)⁴³

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2598 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรี มีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นใดคำสั่งนั้นๆ จะเป็น

⁴⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2540). การควบคุมดุลพินิจอัยการตามร่างรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร.ตามมาตรา 46 ทวิ. หน้า 2.

⁴¹ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 36.

⁴² สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ. หน้า 35.

⁴³ จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 42.

คำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้”

ดังนั้น แม้ว่าอัยการจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีดังกล่าวย่อมหมายถึงเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นนอกเหนือจากหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

การที่พนักงานอัยการไม่อยู่ในบังคับของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีนั้น ทำให้พนักงานอัยการไม่ถูกผูกมัดที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายบริหารที่สั่งการเกี่ยวกับการดำเนินคดี พนักงานอัยการอาจโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายบริหารที่เห็นว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการวินิจฉัยสั่งคดีได้

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ มีความเป็นอิสระในทางส่วนตัว (personal independent) ด้วย กล่าวคือพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกดำเนินการเรื่องการบริหารบุคคลโดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ประเทศไทยได้นำเอาระบบคณะกรรมการอัยการ จากต่างประเทศมาใช้บังคับ การบริหารงานบุคคลดำเนินการโดยคณะกรรมการข้าราชการอัยการหรือ ก.อ.⁴⁴ จึงเห็นว่าการบริหารงานบุคคลในสำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นเอกเทศไม่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคล เป็นการปกครองดูแลในหมู่ของข้าราชการอัยการหรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการอัยการเอง ดังนั้นฐานะของพนักงานอัยการในการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พนักงานอัยการจึงมีอำนาจอิสระในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ไม่มีการแทรกแซงหรือกีดกันจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายใดๆ ได้ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจอิสระในการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เป็นการวินิจฉัยให้ความเป็นธรรมทั้งแก่ฝ่ายผู้ต้องหาและผู้เสียหายการสั่งคดีจึงเป็นอำนาจของอัยการเท่านั้น

3.5 ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งมีอัยการเป็นองค์กรในการดำเนินคดีที่สำคัญองค์กรหนึ่งนั้น พนักงานอัยการไม่ใช่คู่แพะชนะกับผู้ต้องหาและจำเลย พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมคำนึงถึงหลักแห่งนิติธรรม (Rule of Law) ไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

⁴⁴ แหล่งเดิม.

เมื่อมีระบบอัยการเกิดขึ้นใหม่ได้มีอัยการได้มีอัยการเข้าใจบทบาทของตนผิดพลาดจนต้องมีการตัดเตือนปรากฏในบทความของหลวงอรุณโกวิทที่ว่า

“บรรดาความในหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ได้ว่ากล่าวในเวลาใดๆ พนักงานอัยการไม่ควรคิดให้ความชนะอย่างเดียว ถึงความเรื่องนั้นจะชนะเป็นไปตามความประสงค์ได้ แต่เมื่อเห็นว่าไม่ใช่ความจริงและปราศจากความยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่ควรคิดให้ความชนะที่เป็นเหตุให้ผู้ไม่มีความผิดต้องรับโทษเลย”

ศาลฎีกาเองก็เคยตัดเตือนพนักงานอัยการไว้ทำนองเดียวกันว่า

“...ทำราชการเป็นอัยการว่าความแผ่นดิน ควรเข้าใจหน้าที่ว่าต้องรักษาธรรม ไม่ถือรัดเอาเปรียบคนยาก ไม่พอจะให้ความลำบาก ก็อย่าแกล้งให้มีขึ้น ไม่ใช่คาดหมัดตั้งมวยเป็นคู่แพชนะกับราษฎร เข้มแข็งแม้แต่ที่จะว่าความให้ได้ความจริงปรากฏปลดปล่อยข้อสงสัยในรรถคดี ทำดังนี้คอกได้ชื่อว่าตรงต่อหน้าที่ราชการ...”⁴⁵

บทบาทของอัยการในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ต้องไม่เปลี่ยนแปลงในการทำหน้าที่ของอัยการ ซึ่งต้องมีหน้าที่ค้นหาความเป็นจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานให้เพียงพอในการวินิจฉัยสั่งคดี ไม่ควนรีบสั่งคดี โดยโยนภาระให้แก่ศาล อันจะทำให้บุคคลที่ไม่ควรต้องเป็นจำเลยคดีก็ต้องตกเป็นจำเลยในคดี

แม้ว่าตามกฎหมายหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน เหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบด้วยความเป็นภาวะวิสัยก่อนที่จะตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ความเป็นภาวะวิสัยของอัยการนี้ย่อมมีตลอดไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล เหตุนี้พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์จ้องจำเลยได้อีกด้วย⁴⁶

ความเป็นกลางของอัยการเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในหน้าที่ของอัยการ ซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการ โดยต้องมีความเป็นกลางพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียง หรืออคติใด ๆ ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะส่วนผู้อื่นและต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันจากสาธารณะชนหรือสื่อมวลชน และจักต้องให้ความเคารพต่อสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็น

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 791/2455.

⁴⁶ คณิศ ฌ นคร ฌ (2540). แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.

ภาวะวิสัย⁴⁷ หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีความเป็นภาวะวิสัยต้องคำนึงถึงหลักแห่งนิติธรรม(Rule of Law) อันประกอบด้วยอุดมการณ์เพื่อรับใช้ประชาชน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องกระทำก็ตามแต่ก็ต้องกระทำให้ตรงกับหลักการที่ว่า “ Do the right thing, not simply do things right.” เพื่อให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาที่ประชาชนหรือสังคมจะมีต่ออัยการได้เพราะในการปฏิบัติงานของอัยการจะต้องถูกตรวจสอบจากหลาย ๆ ฝ่ายได้⁴⁸

ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้มีการกำหนด บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการอันพึงประสงค์ไว้ดังต่อไปนี้คือ

1) สำนักงานอัยการต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีโดยเด็ดขาด
 2) พนักงานอัยการต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการพิจารณาสั่งคดีและหากกฎหมายกำหนดหรือตามแนวทางปฏิบัติในท้องถิ่น ให้รวมถึงการสอบสวนคดี การควบคุมการสอบสวน การควบคุมการบังคับคดีและการใช้อำนาจหน้าที่อื่นๆ ในฐานะผู้แทนผลประโยชน์ของประชาชน

3) พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม มีมาตรฐานและรวดเร็วตามกฎหมาย และต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสนับสนุนสิทธิมนุษยชน อันจะก่อให้เกิดวิธีพิจารณาและระบบความยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

4) ในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานอัยการต้อง

(1) ปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นกลางและหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทางการเมือง สังคม เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศหรือการเลือกปฏิบัติ

(2) ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ พิจารณาถึงสถานะของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม และพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดีที่เกี่ยวข้องทุกกรณีโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นประโยชน์หรือเสียประโยชน์แก่ผู้ต้องหา

(3) รักษาความลับของเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อความเป็นธรรม

⁴⁷ International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors: role in criminal proceeding.**

⁴⁸ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. หน้า 34.

(4) พิจารณาทัศนคติและความเห็นของเหยื่ออาชญากรรม ประโยชน์ส่วนตัวของเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ และพึงแน่ใจว่าเหยื่ออาชญากรรมได้รับทราบสิทธิของตนตามสัญญา ว่าด้วยหลักพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ⁴⁹

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพ และถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของอัยการในเรื่องบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ดังต่อไปนี้

1) อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความเป็นธรรม มั่นคงและรวดเร็ว

2) อัยการพึงมีบทบาทในการดำเนินคดีในเชิงรุกดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีก็ตามกฎหมายหรือในทางปฏิบัติได้ให้อำนาจแก่อัยการเข้าร่วมการสอบสวนความผิดทางอาญา หรือ ใช้อำนาจดังกล่าวต่อพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามภาวะวิสัย ด้วยความเป็นธรรม หรือด้วยความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ

(2) ในการควบคุมดูแลการสืบสวนสอบสวนความผิดทางอาญา อัยการต้องทำให้มั่นใจได้ว่าพนักงานสืบสวนหรือสอบสวนให้ความเคารพต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการให้คำแนะนำ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางปราศจากอคติ

(3) ในการฟ้องคดีอาญา อัยการพึงดำเนินคดีเฉพาะแต่ในกรณีที่คดีที่มีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักน่าเชื่อถืออันควรเชื่อว่าจะน่าเชื่อถือและรับฟังได้ และจะไม่ดำเนินคดีต่อไปโดยปราศจากพยานหลักฐาน ในระหว่างกระบวนการพิจารณา จะต้องดำเนินคดีด้วยความเด็ดขาดแต่เป็นธรรมแก่จำเลย และไม่ดำเนินคดีนอกเหนือไปจากสิ่งที่พิสูจน์ได้โดยพยานหลักฐาน

3) นอกจากนั้น อัยการจักต้องเก็บรักษาความลับในวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศของตนหรือตามข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม และจักต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายและความกังวลที่อาจเกิดขึ้นได้ของผู้เสียหายหรือพยาน ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเขาได้รับหรืออาจจะได้รับการกระทบกระเทือน และจักต้องพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าผู้เสียหายและพยานได้รับรู้ถึงสิทธิต่าง ๆ ของตนแล้ว จักต้องพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าคู่ความที่แพ้คดีได้รับรู้ถึงสิทธิที่จะขอพึ่งอำนาจจากศาลสูงตราบเท่าที่จะเป็นไปได้ จักต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยด้วยการให้ความร่วมมือแก่ศาลและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

⁴⁹ United nation. (1990, 27 August- 7 September). **Guide lines on the role of Prosecutors: role in criminal proceeding** (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders).

จักต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นผลร้ายและที่เป็นประโยชน์แก่จำเลยทันทีเท่าที่จะทำได้ตามบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

จักต้องปฏิเสธที่จะนำสืบพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้มาด้วยวิธีการไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อาจถือว่าเป็นการบังคับขู่เข็ญหรือการทรมานผู้ต้องหา

จักต้องทำให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินคดีตามความเหมาะสมต่อบุคคลที่ใช้วิธีการดังกล่าว

จักต้องพิจารณาตามที่เห็นควรเพื่อผ่อนปรนในการฟ้องร้องคดีอาญา ระเบียบกระบวนการพิจารณาใด ๆ อย่างมีเงื่อนไขหรือปราศจากเงื่อนไข หรือปรับเปลี่ยนคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่เกี่ยวพันกับจำเลยที่เป็นเด็ก ให้แตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กันอย่างเป็นทางการทั่วไป ทั้งนี้ด้วยการคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตามความเหมาะสม⁵⁰

จากหลักการดังกล่าว ซึ่งองค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้และบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กำหนดไว้แล้วนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการไทยแล้วเห็นว่าควรปรับปรุงบทบาทในการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับอัยการในระบบสากล โดยสำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำระเบียบการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานหลักการอันเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศด้วยกัน ตามที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญานั้นเหมาะสมและมีความเป็นอิสระ อีกทั้งความเป็นมาตรฐานของอัยการไทยให้ดียิ่งขึ้น

3.6 การสั่งคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ

ก่อนที่จะมีการสั่งคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนจนสิ้นกระแสความซึ่งไม่สามารถค้นหาความจริงใดๆได้อีกจากสำนวนการสอบสวนนั้น แล้วมีคำสั่งคดีต่อไป หากสำนวนการสอบสวนคดีนั้นสามารถค้นหาความจริงต่อไปได้ การสั่งคดีย่อมไม่อาจกระทำได้จนกว่าจะได้มีการค้นหาความจริงจนสิ้นกระแสความ

แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการเริ่มคดีและอำนาจในการสอบสวนคดี ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถค้นหาความจริงในคดีตั้งแต่เริ่มต้น แต่เมื่อพนักงาน

⁵⁰ International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors: role in criminal proceeding** (S. 4. Role criminal proceedings).

อัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว เห็นว่าคดียังสามารถค้นหาความจริงต่อไปได้ พนักงานอัยการสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามเพิ่มเติมได้ เพราะการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการที่จะใช้เพื่อค้นหาความจริงในคดี นอกจากนี้การค้นหาความจริงในคดีมิใช่กระทำเฉพาะกรณีพิพาทหลักฐานที่เป็น โทษแก่ผู้ต้องหาไม่เพียงพอต่อการตั้งคดีเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เป็นเหตุบรรเทาโทษแก่ผู้ต้องหาด้วย เพื่อให้ประกอบในการตั้งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นการตั้งคดีของพนักงานอัยการจะมีความเป็นภาวะวิสัยได้ก็ต่อเมื่อ สำนวนการสอบสวนจะต้องประกอบไปด้วยพยานหลักฐานที่เป็นโทษแก่ผู้ต้องหา พยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เป็นเหตุบรรเทาโทษแก่ผู้ต้องหาด้วย หากพยานหลักฐานที่ผู้เขียนกล่าวมาไม่ปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการจะต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมต่อไป

เมื่อกระบวนการค้นหาความจริงในการสอบสวนเสร็จสิ้น ในการพิจารณาขั้นตอนการตั้งคดีของพนักงานอัยการนั้น ความเป็นภาวะวิสัยยังรวมไปถึงการพิจารณาข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจไว้ในการตั้งคดีนำมาพิจารณาทั้งหมด เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็น การตั้งคดีโดยดุลพินิจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการตั้งคดี ตามระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ. พ.ศ.2547 เป็นต้น

นอกจากนี้ ความเป็นภาวะวิสัยจะต้องมีอยู่ในพนักงานอัยการนั้นๆที่จะต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันต่างๆในการตั้งคดี ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม ทั้งที่ใกล้ครบระยะเวลาฝากขังก็ตาม หรือในกรณีที่ผู้ต้องหามิใช่ผู้กระทำผิด การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด หรือผู้ต้องหากระทำผิดจริงแต่มีเหตุอันไม่ควรฟังผู้ต้องหาเป็นต้น เหล่านี้พนักงานอัยการจะต้องแสดงความเป็นภาวะวิสัยออกมาด้วยการสั่งไม่ฟ้องคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา ในขณะที่เดียวกันพนักงานอัยการก็จะต้องแสดงความเป็นภาวะวิสัยด้วยการให้เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว โดยชัดเจนแก่ผู้เสียหายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายไปพร้อมๆกัน

ความเป็นภาวะวิสัยในการตั้งคดีเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งหากพนักงานอัยการมีภาวะวิสัยในการตั้งคดีแล้ว ย่อมทำให้คดีบางคดีอาจยุติลงในชั้นพนักงานอัยการส่งผลสู่การลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาล อีกทั้งยังเป็นการคัดกรองคดีทำให้คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้นย่อมเชื่อได้ว่า ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้อง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการสังคดีของพนักงานอัยการ

การสังคดีของพนักงานอัยการที่ตัดสินใจในการที่จะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง เพราะการสังคดีมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี แม้จะเป็นเพียงการดำเนินคดีเล็กน้อยๆ ก็มีผลเกี่ยวพันไปถึง พยาน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ครอบครัวของบุคคลนั้นๆ รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมและงบประมาณในการดำเนินคดีนั้น

การสังคดีของพนักงานอัยการไทยนั้นยังขาดความเป็นมาตรฐานที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีจนศาลพิพากษาว่า จำเลยไม่ใช่ผู้กระทำความผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หรือผู้ต้องหากระทำความผิดจริงแต่มีเหตุอันไม่ควรฟ้อง เหล่านี้ พนักงานอัยการกลับสั่งฟ้องคดีโดยขาดความเป็นภาวะวิสัยในการสังคดี ทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย ในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ว่า เพราะเหตุใดการสังคดีของพนักงานอัยการจึงไม่สามารถที่จะให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ดีเท่าที่ควร

4.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคดีของพนักงานอัยการ

ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการมาจากปัจจัยใดบ้างซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์กันในหัวข้อนี้

4.1.1 ปัญหาการสอบสวนกับการมีคำสังคดีของพนักงานอัยการ

ในประเทศที่ยึดระบบอัยการที่สมบูรณ์ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ถือว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องนี้เป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้อันจะต้องอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ กล่าวคือ นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการสอบสวนคดีอย่างกว้างขวางด้วย คือ มีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษได้เอง แล้วทำการสอบสวน ควบคุมการสอบสวนของตำรวจหรือสั่งการแก่ตำรวจตามที่เห็นสมควรก็ได้¹

¹ สัตยา อรุณธารี. (2520). อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 89.

ในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น ฯลฯ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนด้วยตนเองและเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวน² ซึ่งทำให้พนักงานอัยการในต่างประเทศมีอำนาจเข้าไปค้นหาความจริง ขณะเดียวกันยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ ในกรณีถ้าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด เช่น พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 204 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเห็นว่าจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำผู้ต้องหาพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้น ไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ส่งควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้หรือไม่ หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในเบื้องต้นไม่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะต้องสั่งปล่อยตัวทันที แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับตัวผู้ต้องหามาจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อขอให้ศาลสั่งขังตัวผู้ต้องหาไว้³

ประเทศไทยแต่เดิมก่อนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 กำหนดให้พนักงานอัยการหัวเมืองมีอำนาจสอบสวน จับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา⁴ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน เกิดการตีความของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากทางปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นมีการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในจุดยื่นเรื่องอำนาจ ทำให้การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานเกิดการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ผิดหลักระบบอัยการสากลที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวมาแล้ว พนักงานอัยการไทยจึงมีเพียงอำนาจฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนที่เสนอขึ้นมาเท่านั้น ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ ไม่มีอำนาจเริ่มการสอบสวนเองจะทำได้ก็แต่เพียงเป็นผู้กลั่นกรองการสอบสวนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้วก็จะพิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวนแล้วจึงมีคำสั่งต่อไป

² โทเมน ภัทธภิรมณ์. (ม.ป.ป). การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 15.

³ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2538). งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น : ระบบอัยการต่างประเทศ. หน้า 87.

⁴ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). กรมอัยการกับการดำเนินคดีอาญาแก่รัฐ. หน้า 40.

เมื่อพนักงานอัยการไม่ได้เป็นผู้สอบสวนคดีตั้งแต่ต้น จึงทำให้พนักงานอัยการไม่ได้รับรู้ข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มการสอบสวนคดีส่งผลสู่การสังคดีและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ รวมถึง พยานหลักฐานต่าง ๆ ในการพิสูจน์ความผิดซึ่งได้มาจากการรวบรวมของพนักงานสอบสวน อาจบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ เช่น การแจ้งข้อหาไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือแจ้งข้อหาไม่ครบถ้วนซึ่งอาจทำให้ต้องส่งสำนวนกลับเพื่อแจ้งข้อหาใหม่ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการหรือในกรณีพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการขาดพยานสำคัญในคดีที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดของผู้ต้องหา รวมถึงการไม่ขวนขวายหาพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาเพื่อให้ได้รู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามหลักการค้นหาความจริง เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการสังคดีของพนักงานอัยการและปัญหาที่จะส่งผลต่อมาถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล ทำให้ศาลยกฟ้องเป็นผลให้คดีเสียหายต่อผู้เสียหายและรัฐ รวมทั้งพนักงานอัยการไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ดีเท่าที่ควร เพราะเมื่อสืบพยานต่อศาลแล้วจึงพบว่า ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดหรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ถูกควบคุมตัว ถูกขังโดยไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด บางกรณีถูกจำคุกโดยไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดตามที่เคยเกิดมาแล้วทั้งในอดีตและปัจจุบัน

การสอบสวนเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะเป็นต้นสายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะวัดผลว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่แล้วจะสอบสวนโดยเชื่อตั้งแต่ต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดตามที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ไว้ ดังนั้นในประเทศไทย โอกาสที่บุคคลทั่วไปจะตกเป็นผู้ต้องหาง่ายมากเพราะเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์แล้ว ก็จะไปจับกุมผู้ต้องหาควบคุมและสอบสวนทันที ไม่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในเบื้องต้นเสียก่อน

เมื่อพนักงานอัยการไม่ได้เป็นผู้สอบสวนตั้งแต่ต้น ทำให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานไม่ว่าทางฝ่ายใด โดยเฉพาะพยานฝ่ายผู้ต้องหาจึงทำให้โอกาสที่พนักงานอัยการจะสังคดีโดยมีภาวะวิสัยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้น้อยมาก อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและยังคงมีต่อไปในอนาคต ปัญหาในการจับกุมผู้มิได้กระทำผิดหรือที่เรียกกันว่าแพะ ก็ต้องมีต่อไปพนักงานอัยการก็ยังคงต้องฟ้องแพะอีกต่อไป

4.1.2 ปัญหาการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีการสังคดีของพนักงานอัยการ

ถึงแม้ว่า การสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน แต่พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบต่อการสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ดังนั้น ในการสังคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะมีคำสั่งในคดี หากพยานหลักฐานยังไม่ปรากฏชัดเจนพนักงานอัยการมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา

มาตรา 143วรรคสอง ก. ที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งคดีต่อไปได้ ฉะนั้นตามกฎหมายพนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานหรือมีอำนาจสอบสวนด้วย ความแตกต่างของการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในชั้นตอนนี้คือ พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดี ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีและในการใช้มาตรการบังคับ แต่พนักงานอัยการไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดีและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับ แต่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน⁶ ดังนั้นการดำเนินการของพนักงานสอบสวนจึงเป็นการดำเนินการเพื่อพนักงานอัยการ

อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้นมีขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีแรกพนักงานอัยการเห็นว่า พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่างๆในสำนวนการสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถาม อีกกรณีหนึ่งนั้นเป็นกรณีที่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องขอความเป็นธรรมกับพนักงานอัยการๆ มีอำนาจสั่งได้เช่นเดียวกัน⁷

การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 143 “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้...

...พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป...”

จากบทบัญญัติในมาตรา 143 สามารถแยกพิจารณาบทบาทของพนักงานอัยการได้เป็น 2 กรณี

กรณีแรก การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม

โดยที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองสำนวนการสอบสวนก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริง

⁵ คณิต ฒ นคร ง เล่มเดิม. หน้า 108.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 48 วรรคหนึ่ง “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร หรือผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องขอ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีได้.”

ต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นหรือในข้อเท็จจริงอื่นใดตามที่ต้องการได้ โดยพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามและส่งสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมมายังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสิ่งคดีต่อไป ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนเพิ่มเติมไว้ใน

ข้อ 69 “ก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้ส่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาซักถามตามรูปคดี

ในคดีที่แม้จะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรพิจารณาพยานหลักฐานให้แน่ชัดเสียก่อนตามนัยแห่งวรรคหนึ่ง”

ในทางปฏิบัติ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้นทำการสอบสวนเพิ่มเติม เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบข้อเท็จจริงเรื่องใดขึ้นมามักจะปักใจเชื่อต่อพยานที่ตนรวบรวมมา เมื่อพนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไปในทิศทางอื่น พนักงานสอบสวนอาจไม่เต็มใจสอบสวนหรือสอบสวนไม่เต็มที่⁸ ทำให้การสอบสวนมีข้อขัดข้องซึ่งปรากฏอยู่เสมอว่า พนักงานอัยการต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมซ้ำแล้วซ้ำอีกเนื่องจากผลของการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ตามความเห็นของพนักงานอัยการ และโดยที่บทบัญญัติในมาตรา 143 นั้น มิได้ให้อำนาจพนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเองอีกทั้งไม่สามารถเข้าร่วมในการสอบสวนเพิ่มเติม การสอบสวนเพิ่มเติมต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนจึงทำให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือในพยานหลักฐาน ในกรณีที่ผู้ร้องขอความเป็นธรรมอ้างว่า พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งทำให้การสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวไม่เป็นการคุ้มครองผู้ร้องขอความเป็นธรรมได้เลย

กรณีที่สอง การสั่งให้ส่งพยานมาซักถาม

หากพนักงานอัยการเห็นว่าควรซักถามพยานคนใดนั้น พนักงานอัยการจะต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนเรียกพยานคนนั้นมาเพื่อซักถาม ทั้งนี้ เพราะพนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานนั้นๆ โดยตรง ซึ่งผู้มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกเนื่องในการสอบสวน

⁸ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วินิจฉัย. หน้า 96-97.

มีเพียงพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือศาลเท่านั้น⁹ และการที่พนักงานอัยการเห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้ซักถามนั้น กรณีนี้ ไม่ถือว่าเป็นการสอบสวน คำพยานที่ได้จากการซักถามก็ไม่อาจรวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนได้ หากแต่เป็นเพียงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาสังคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น¹⁰ หากพนักงานอัยการประสงค์จะให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนพนักงานอัยการต้องดำเนินการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการไม่นิยมให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาเพื่อซักถาม เพราะอาจแสดงถึงความไม่ไว้วางใจ หรือข้อใจในประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในการประสานงานและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการซักถามพยานเพื่อปิดเบือนรูปคดี

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งให้ส่งพยานมาซักถามไว้ใน

ข้อที่ 70 “เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนก็ดี หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจหรือขัดต่อความเป็นจริงก็ดี หรือเมื่อมีเหตุอื่น ที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่าการซักถามพยานจะได้รับความชัดเจนและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้

ในการซักถามพยาน พนักงานอัยการต้องกระทำร่วมกับหัวหน้าพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการที่มีอาวุโสถัดจากหัวหน้าพนักงานอัยการลงมาตามลำดับ และในกรณีที่พนักงานสอบสวนประสงค์จะฟังการซักถามด้วยก็เปิดโอกาสให้ฟังได้ ทั้งนี้ให้พนักงานอัยการผู้ซักถามบันทึกถ้อยคำของพยานที่ซักถามตามแบบและวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวการซักถามพยานของพนักงานอัยการซึ่งต้องกระทำร่วมกับหัวหน้าพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการอาวุโส คำพยานที่ได้จากการซักถามจึงน่าที่จะ

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 52 วรรคหนึ่ง “การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวน หรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือศาลเนื่องในการสอบสวน การได้ส่วนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือศาลแล้วแต่กรณี.”

¹⁰ จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 109.

รวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้สำนวนของพนักงานสอบสวน มีความสมบูรณ์มากขึ้นเป็นประโยชน์แก่พนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี รวมถึงสามารถใช้ อ้างอิงในชั้นศาลเป็นประโยชน์แก่คู่ความทุกฝ่าย

แต่ในอดีต ได้ปรากฏว่ามีข้อขัดข้องในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใน มาตรา 143 ดังปรากฏในหนังสือที่ น.ว. 34/2499 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2499 ซึ่งกรมอัยการแนะนำว่า

“อัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว พนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมมาให้ และไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบก็ให้มีหนังสือเตือนไป 3 ครั้ง ถ้ายังไม่ได้รับทราบเหตุที่ล่าช้านั้น ใน ส่วนภูมิภาคก็ควรรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนตาม กฎหมายเพื่อสั่งบังคับต่อไป”¹¹

แต่โดยที่หนังสือดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับ ดังนั้น ปัญหาในการสอบสวนเพิ่มเติมยังคง ปรากฏอยู่เสมอ

โดยอธิบดีกรมตำรวจได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท. 0503/2187 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2522 ถึงอธิบดีกรมอัยการมีใจความโดยสรุปว่า

“พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งต้องหาว่ามี อาวุธปืนและจำหน่ายอาวุธปืน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่และจำหน่ายอาวุธปืน ให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาต จากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่ ยอมให้การใดๆ ในชั้นสอบสวนโดยอ้างว่าจะให้การในชั้นพิจารณาซึ่งเท่ากับว่าไม่ได้แสดง พยานหลักฐานที่จะใช้เป็นข้อต่อสู้และข้อหักล้างข้อกล่าวหาไว้ การที่ผู้ต้องหาหมาขอความเป็นธรรม จากอัยการและอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ น่าจะเป็นการใช้สิทธิโดย ไม่สุจริต การที่อัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของผู้ต้องหาเพิ่มเติมตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) นั้น

กรมตำรวจมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม เกี่ยวกับพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้แต่เดิมแต่ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดให้ชัดเจน ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งให้สอบพยานฝ่ายผู้ต้องหาด้วยแล้ว จึงเป็นกรณีที่เชื่อได้ว่า พยาน ฝ่ายผู้ต้องหาต้องขัดกับพยานฝ่ายผู้กล่าวหาอย่างแน่นอนจึงเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่คดีของ พนักงานสอบสวน ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมให้การหรือมีพยานหลักฐานใดที่ขอที่จะใช้ในชั้นพิจารณาของ ศาลได้ ในชั้นสอบสวนนี้กฎหมายมุ่งแต่เพียงว่า มูลคดีที่เป็นเหตุให้การสอบสวนมีมูลพอฟ้อง

¹¹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 86.

หรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการกระทำได้เช่นนั้นทำกับเป็นการเปิดโอกาสให้ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยคดีได้เสียเอง”

กรมอัยการพิจารณาแล้วแจ้งความเห็นไปยังกรมตำรวจตามหนังสือกรมอัยการที่ มท. 1001/3068 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2522 มีใจความโดยสรุปว่า

“ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) นั้น กฎหมายมิได้จำกัดว่าให้สอบสวนเพิ่มเติมเฉพาะฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งพนักงานสอบสวนยังมิได้สอบสวนได้ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498 ดังกล่าวเป็นเพียงหลักปฏิบัติทั่วไปในการสอบสวนมิใช่ข้อห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานผู้ต้องหาแต่อย่างใด และพนักงานอัยการมีจำต้องปฏิบัติตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องมีความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง ส่วนพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งย่อมส่งผลแตกต่างกันดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจของพนักงานอัยการจึงไม่ขัดต่อข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

อนึ่ง พนักงานอัยการตระหนักเสมอว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องโดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและด้วยความเป็นธรรม การที่ผู้ต้องหาหาข้อความเป็นธรรมจากอัยการและอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการก็อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา มิได้เจตนาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คดีของพนักงานสอบสวน อีกทั้งระบบในการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดว่า หากอธิบดีกรมตำรวจไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ทำความเห็นแย้งให้ฟ้องผู้ต้องหาเสนอให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ขั้นตอนการสอบสวนและการสั่งคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความยุติธรรม”

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานกฤษฎีกาที่ สร. 1601/1224 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2523 เรื่อง การหารือการตีความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของกรมอัยการทุกประการ¹²

หลักการดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาลับปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22)

¹² แหล่งเดิม.

พ.ศ. 2547 มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาข้างต้นและตามที่อยู่เขียน ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.5 พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐาน 3 ชนิด กล่าวคือ

- 1) พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา หรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
- 2) พยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหา หรือเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหา
- 3) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา

เพราะหลักการสอบสวนคดีอาญา คือ หลักการตรวจสอบ การสอบสวนเป็นการตรวจสอบความจริง การสอบสวนจึงต้องเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ต้องหา ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีเพื่อจะสั่งคดีแล้ว หากเห็นว่า พยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนตามที่ยกไว้ข้างต้น พนักงานอัยการย่อมสามารถมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้เช่นกัน

ปัญหาการสั่งสอบสวนเพิ่มของพนักงานอัยการ นอกจากปัญหาการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยไม่มีผลในทางบังคับซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องของเงื่อนไขเวลาที่มิได้กำหนดไว้ว่าให้พนักงานสอบสวนสามารถสอบสวนเพิ่มเติมให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าไร ส่งผลต่อการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามนั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจออกหมายเรียกพยานมาซักถามโดยตรง ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น และเมื่อซักถามพยานเสร็จสิ้นแล้ว การซักถามดังกล่าวมิใช่การสอบสวน ดังนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่ามีคามจำเป็นจะต้องรวบรวมคำซักถามไว้ในสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมอีกครั้ง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งคือ กรณีที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนว่ามีบุคคลอื่นกระทำผิดร่วมกับผู้ต้องหา แต่พนักงานสอบสวนมิได้ดำเนินการสอบสวนบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหา พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหาได้ทำได้เพียงแนะนำ หากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามก็มีผลเพียงแจ้งผู้บังคับบัญชาของพนักงาน

สอบสวนตามลำดับเท่านั้น¹³ ซึ่งในกรณีนี้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวางจึงสามารถดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีเช่นนี้ได้

4.1.3 ปัญหาขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ปัญหาขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 นั้นมิได้กล่าวถึงขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ข้อ 78 ซึ่งมีเพียงหลักการที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ทำให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ส่งผลในการเป็นอิสระในการสั่งคดี รวมไปถึงการตรวจสอบและการให้เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการขอที่จะพิจารณาได้ดังนี้¹⁴

1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาของคดีขั้นต่อไป ถ้ามีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับคดีเพราะเหตุนั้น ๆ

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าการกระทำผิดที่ผู้กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหามิได้เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

¹³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 27 “ในคดีอาญา ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้รับความร่วมมือหรือพบข้อบกพร่องของพนักงานสอบสวนอันอาจทำให้คดีเสียหายได้ พนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรงหรือทำหนังสือชี้แจงข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกัน โดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยมีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน.”

¹⁴ โปรดดูหัวข้อ 3.3 ที่ผ่านมา.

4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็จะขอที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) แม้การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็จะขอที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่ามีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็จะขอที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

ในการพิจารณาการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถที่จะแยกพิจารณาออกเป็นกรณีได้ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่คดีนั้น ๆ ปรากฏว่ามีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการต้องสั่งยุติคดีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145¹⁵

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดหรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิด พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี ในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวมาข้างต้น มิใช่การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจ โดยผู้เขียนเห็นว่า การสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าวเป็นการสั่งไม่ฟ้องในข้อกฎหมาย ในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นต้องพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนั้น ๆ ไม่มีเงื่อนไขระดับคดีผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง การกระทำซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย มีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดซึ่งถือได้ว่าเป็นการยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง แต่ในการกระทำนั้นพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องคดี¹⁶ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันในเนื้อหา

ปัญหาค้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการนี้ผู้เขียนเห็นว่า มีผลกระทบต่อคำสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างมีภาวะวิสัยเพราะเมื่อมิได้มีการแยกกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีให้ชัดเจนแล้วเมื่อมีกรณีอย่างนี้เกิดขึ้น พนักงานอัยการก็จะมิกล้าสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะขาดความเข้าใจในการพิจารณาสั่งคดีว่า

¹⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54 วรรคสาม “ในกรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระดับคดีดังกล่าวในวรรคสอง ให้พนักงานอัยการสั่งคดีว่า ยุติการดำเนินคดี เพราะ...(ระบุเงื่อนไขระดับคดี)...โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.”

¹⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78 “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง.”

ควรใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีในชั้นตอนไหน เมื่อสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วไม่สามารถที่จะให้เหตุผลได้ว่า การสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นมาจากเหตุใดส่งผลไปสู่การเกรงว่าจะถูกผู้เสียหายดำเนินคดีกับตนเองทำให้ เสียความอิสระในการตั้งคดีรวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อไปถึงการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีและ การให้เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อผู้เสียหายและผู้ต้องหา

ในปัจจุบันการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะมีเฉพาะแต่กรณีที่เห็นว่ามี พยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้นซึ่งผิดกับหลักการดำเนินคดี อาญาโดยดุลพินิจ

4.1.4 ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ

สำนวนที่มีตัวผู้กระทำผิดที่ถูกฝากขังต่อศาลหรือพนักงานสอบสวนปล่อยตัวชั่วคราว และจะต้องให้พนักงานอัยการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวด้วยนั้น สำนวนประเภทนี้พนักงาน สอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องเสนอมายังพนักงานอัยการ สำนวนประเภทนี้พนักงานอัยการจะได้รับ ต่อเมื่อใกล้ครบฝากขังอย่างมากไม่เกินฝากขังครั้งสุดท้ายทำให้พนักงานอัยการไม่มีเวลาพิจารณา กลั่นกรองคดี แม้ในบางครั้งผู้ต้องหาจะยื่นขอความเป็นธรรมกับพนักงานอัยการ โดยอ้างว่า พนักงานสอบสวนจัดทำพยานเท็จ ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่เนื่องด้วยเวลาที่จะครบ ระยะเวลาฝากขัง ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถที่จะใช้ภาวะวิสัยค้นหาความจริงอย่างเต็มที่ก่อน มีการสั่งคดี เพราะหากสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามย่อมอาจเลยกำหนด ระยะเวลาฝากขังซึ่งต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา หากไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีได้ ย่อมทำให้ พนักงานอัยการอาจถูกแฉ่งเล็งจากการดำเนินคดีดังกล่าว ดังนั้นพนักงานอัยการส่วนใหญ่จึงสั่งฟ้อง คดีไปตามความเห็นของพนักงานสอบสวนที่เสนอมา

ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถค้นหาความจริงให้กระจ่างก่อนมีการสั่งคดี

4.1.5 ผู้เสียหายดำเนินคดีเป็นปฏิบัติ

การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอาผิดกับพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการไม่สั่ง ฟ้องคดีของผู้เสียหายโดยผู้เสียหายไม่ได้ฟ้องคดีเอาผิดกับผู้กระทำผิดในคดีก่อน แต่กลับฟ้อง พนักงานอัยการเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาในการมีคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น ซึ่งในกรณีนี้ได้ เกิดขึ้นจริงและมีคำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549¹⁷ ถือว่าเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระในการสั่งคดี ของพนักงานอัยการหรือไม่และถือว่าการฟ้องคดีของผู้เสียหายเป็นการตรวจสอบการสั่งคดีของ

¹⁷ รายละเอียดในคำพิพากษาฎีกานี้โปรดดูในภาคผนวก.

พนักงานอัยการด้วยมาตรการทางอาญาโดยศาลยุติธรรมหรือไม่ ในคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวผู้เขียนขอวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังนี้

1) ผู้เสียหาย ประเด็นที่น่าวิเคราะห์คือ การฟ้องคดีของผู้เสียหายที่ดำเนินการฟ้องคดีกับพนักงานอัยการนั้นถือว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีด้วยมาตรการทางอาญาโดยศาลยุติธรรมหรือไม่ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยศาลเพราะการฟ้องคดีของผู้เสียหายในกรณีเป็นการฟ้องคดีให้ดำเนินการกับผู้กระทำผิดอาญาหรือพนักงานอัยการ มิได้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการ มีคำสั่งฟ้องคดีของผู้เสียหาย อีกทั้ง การสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นอิสระจากศาลซึ่งศาลไม่สามารถบังคับให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่การฟ้องคดีของผู้เสียหายนั้นเพราะเห็นว่าการกระทำหรือคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นความผิดอาญา จึงฟ้องคดีเพื่อเป็นการเยียวยาในความเสียหายที่ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการกระทำผิดอาญาย่อมถูกฟ้องเป็นความผิดอาญาได้ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันภายใต้หลักกฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าการฟ้องคดีของผู้เสียหายนั้นสามารถกระทำได้

ประเด็นต่อมา คือ การฟ้องคดีของผู้เสียหายโดยมิได้มีการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามกฎหมายนั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ ในกรณีนี้หากยังมิได้ตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี การฟ้องคดีน่าจะกระทำมิได้เพราะเมื่อมีการตรวจสอบในคำสั่งไม่ฟ้องนั้นแล้วอาจมีการกลับคำสั่งเดิมให้ฟ้องคดีก็ได้แต่ก็ไม่สามารถลบล้างความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเพียงแต่หากเมื่อมีการตรวจสอบจนมีการกลับคำสั่งเดิมไม่ฟ้องคดีย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งรวมทั้งเหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นว่า เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยมิได้มีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการข้ามขั้นตอนของกฎหมายในการที่จะตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งจะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสื่อมลงเพราะหากเกิดกรณีเช่นเดิวนี้อีกและผู้เสียหายกลับฟ้องคดีอาญาต่อพนักงานอัยการในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ๆ ย่อมทำให้เกิดวิกฤตในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้

ในกรณีที่มีการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมและเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นความผิดอาญาผู้เสียหายย่อมฟ้องคดีอาญาเอาผิดกับพนักงานอัยการได้ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น

หากเกิดพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมตำรวจ รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจมีความเห็นแย้งหรือไม่แย้งในคำสั่งนั้นหรืออัยการสูงสุดสั่งชี้ขาดคดี บุคคลเหล่านี้ หากผู้เสียหายหรือ

ผู้ต้องหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดกฎหมายผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาจะฟ้องคดีอาญาต่อบุคคลดังกล่าวได้หรือ ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าคิดต่อไป

ประเด็นต่อมาการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายนั้นกระทบต่อความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการหรือไม่ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าย่อมมีผลกระทบต่อการสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวพนักงานอัยการเป็นรายบุคคลเพราะหากพนักงานอัยการที่มีภาวะวิสัยพอในการสั่งคดีย่อมไม่เกรงกลัวที่จะถูกฟ้องคดีเนื่องจากพนักงานอัยการนั้นสั่งคดีโดยให้ความสำคัญกับคดี การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีสามารถที่จะให้เหตุผลได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการไม่มีภาวะวิสัยแล้วย่อมจะสั่งฟ้องคดีทุกเรื่องเพื่อที่จะมิให้ตนเองเดือดร้อนเท่านั้น

2) พนักงานอัยการ การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นเหตุให้ถูกฟ้องคดีอาญานั้น ในคำสั่งไม่ฟ้องพนักงานอัยการให้เหตุผลว่า “พิจารณาถึงเจตนาของผู้ต้องหาทั้งสองแล้วเห็นว่าไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทโจทก์ การใช้ดุลพินิจของจำเลยเป็นไปด้วยความสุจริตใจซึ่งการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีเป็นความอิสระของจำเลย” จากข้อความดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นที่ว่า “พิจารณาถึงเจตนาของผู้ต้องหาทั้งสองแล้วเห็นว่าไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทโจทก์ การใช้ดุลพินิจของจำเลยเป็นไปด้วยความสุจริตใจซึ่งการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีเป็นความอิสระของจำเลย” นั้น ด้วยความเคารพในเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวมิใช่การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจ แต่กรณีดังกล่าวเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยข้อกฎหมายถือว่าการวินิจฉัยข้อกฎหมายเบื้องต้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาทั้งสอง ไม่มีเจตนาหมิ่นโจทก์ซึ่งถือได้ว่า การกระทำของผู้ต้องหาทั้งสอง ไม่เป็นความผิด¹⁸ การสั่งไม่ฟ้องในกรณีนี้จึงถือว่าการสั่งไม่ฟ้องในข้อกฎหมายซึ่งมิใช่โดยดุลพินิจ การสั่งไม่ฟ้องโดยดุลพินิจนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องหากระทำผิดจริงแต่มีเหตุอันไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงยังมีความคลาดเคลื่อนกันในทางปฏิบัติ

ประเด็นการให้เหตุผลนั้น ด้วยความเคารพผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลเพียงว่า ได้ใช้ดุลพินิจโดยสุจริตและการสั่งคดีโดยดุลพินิจเป็นอิสระนั้นน้อยเกินไปสำหรับผู้ทำหน้าที่อำนาจความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งการให้เหตุผลจะต้องให้ความกระจ่างหรือคำตอบแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาว่าทำถึงสั่งไม่ฟ้องคดี การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยปราศจากเหตุผลย่อมทำให้เกิดความคลางแคลงใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนนำไปสู่การดำเนินคดีแก่ตัวพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่ง

¹⁸ โปรดดูหัวข้อ 3.3 ที่ผ่านมา.

3) ศาล ในคำพิพากษาฎีกามีประเด็นเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการดังนี้ “... หนึ่ง เนื่องการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการในชั้นนี้มีใช้เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยความผิด ความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น...” ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษานี้ องค์กรอัยการมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่เดิม ผู้ไต่สวน (ศาลหรือผู้พิพากษา) เป็นผู้ดำเนินการในการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดี ต่อมาได้มีการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนการฟ้องร้อง คือ องค์กรอัยการ จึงถือได้ว่าองค์กรอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในส่วนนี้¹⁹ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีจึงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด ฯลฯ พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ด้วยอาศัยจากอำนาจดังกล่าว

การสั่งคดีของพนักงานอัยการในชั้นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการ วินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ ดังเช่นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพราะคำพิพากษาของศาลย่อมเด็ดขาดและโดยปกติจะรื้อฟื้นคดีนั้นขึ้นมาอีกไม่ได้ แต่ในคำสั่งของพนักงานอัยการ ไม่มีสภาพเช่นนั้น เว้นแต่มีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดแล้วถึงจะมีผลเทียบด้วยคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด²⁰ กล่าวคือ เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วการดำเนินการสอบสวนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะลงโทษผู้ต้องหานั้นได้²¹ ดังนั้น การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงมิใช่การพิจารณาพิพากษาคดี จากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีแล้ว ศาลรับฟ้องไว้ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ต้องหาทั้งสองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดี และหากศาลพิพากษายกฟ้อง ผู้เสียหายก็ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดีของรัฐ ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ซึ่งต่างฝ่ายต่างควรที่จะร่วมกันหาความจริงในคดีอาญา ดีเสียยิ่งกว่าการหว่านอำนาจกันไว้

การที่ผู้เสียหายฟ้องพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีของพนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นแรงกดดันให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีทุกเรื่อง เปรียบเสมือนเครื่องจักรหรือบุรุษไปรษณีย์ที่จะต้องดำเนินการตามที่ถูกผู้เสียหายต้องการ

¹⁹ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 33.

²⁰ คณิต ฌ นคร ฌ เล่มเดิม. หน้า 152.

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 147 “เมื่อคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะ ทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้.”

4.2 ปัญหาการขาดภาวะวิสัยในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540²² กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประการ²³ คือ

- 1) อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในคดีอาญา
- 2) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของแผ่นดิน เช่น การตรวจร่างสัญญาให้กับหน่วยงานของรัฐ การตอบข้อหารือทางกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ การว่าต่างคดีแพ่งคดีอาญา คดีปกครอง ให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพัฒนากฎหมาย
- 3) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ร่วมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

ซึ่งบทบาทของพนักงานอัยการในที่นี่ สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้กล่าวไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ข้อ 5 (ภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ)

“พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกัน และเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือและศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้”

จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีบทบาทในทางคดี สองด้านคือ บทบาทในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ขณะเดียวกันมีภาระหน้าที่

²² พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540, มาตรา 4.

²³ กุลพล พลวัน. (2546, ตุลาคม). “อัยการบทบาทใหม่ในการคุ้มครองประชาชน.”

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งก็รวมผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งด้วยเช่นกัน

การสังคดีของพนักงานอัยการ ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิด พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาเพื่อให้ศาลลงโทษอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหาย อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความสงบเรียบร้อยภายในรัฐจากการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ แต่การสังคดีของพนักงานอัยการที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้น การสังคดีของพนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นภาวะวิสัย

จากปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1 นั้น เป็นปัญหาที่มาจากปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการสังคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ แต่ปัญหาที่มีผลกระทบนี้มีอีกส่วนหนึ่งซึ่งมาจากพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิได้ใช้กลไกที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเครื่องมือในการสังคดีไว้อย่างเต็มที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการไม่กล้าค้นหาความจริงโดยสั่งพนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถาม เพียงเพราะเกรงใจพนักงานสอบสวนหรือใกล้ครบระยะเวลาฝากขัง หรือในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำผิด การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดหรือผู้ต้องหากระทำผิดจริงแต่มีเหตุอันไม่ควรฟ้องผู้หาานั้น พนักงานอัยการมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการสังคดีและไม่กล้าแสดงความเป็นภาวะวิสัยในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดี เพียงเพื่อมิให้ตนเองถูกกล่าวหาว่าสังคดีโดยไม่สุจริต ในขณะที่เดียวกันการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการกลับมิได้แสดงความเป็นภาวะวิสัยออกมาโดยการให้เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น

ส่วนใหญ่พนักงานอัยการรับสำนวนคดีมาจากพนักงานสอบสวนก็จะสังคดีตามที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นทำให้พนักงานอัยการสังคดีไปโดยขาดภาวะวิสัย ทำให้การสังคดีของพนักงานอัยการมิได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาความสงบของรัฐได้สมกับบทบาทของพนักงานอัยการ

เมื่อรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนจะแบ่งประเภทของสำนวนการสอบสวนไว้ 3 ประเภทคือ

1) สำนวนที่พนักงานสอบสวนไม่รู้ว่ามีผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดจึงงดการสอบสวนหรือมีความเห็นงดการสอบสวนเสนอพนักงานอัยการ โดยในทางปฏิบัติจะงดการสอบสวนตามความเห็น

ของพนักงานสอบสวนเพราะถือว่าเป็นคดีไม่สำคัญ ซึ่งสำนวนเช่นว่านี้ บางคดีสามารถส่งสอบสวนต่อไปได้ สามารถค้นหาความจริงได้²⁴ แต่มิได้ปฏิบัติกันเท่าใดนัก

2) สำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องหรืออีกกรณีเป็นสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและผู้ต้องหาหลบหนีจึงออกหมายจับไว้

ในกรณีแรกสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องนั้นพนักงานสอบสวนจะส่งแต่สำนวนไม่ส่งตัวผู้ต้องหา กรณีนี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาสำนวนในทางกฎหมายแต่จะมีเพียงระเบียบที่พนักงานอัยการต้องชี้แจงกรณีสำนวนค้างเท่านั้น จึงทำให้มีระยะเวลาพิจารณาสำนวนค่อนข้างนานจนกว่าจะครบระยะเวลาอายุความฟ้องคดี พนักงานอัยการควรต้องค้นหาความจริงให้มากเพื่อที่จะให้ได้ทราบว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองให้ความเป็นธรรมกับทางผู้เสียหาย หากพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวนแล้วถ้าไม่ชัดเจนก็ควรส่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อความกระจ่างในทางคดีซึ่งในทางปฏิบัติจะส่งตามความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยไม่พิจารณาให้ถูกต้องครบถ้วนและเก็บสำนวนทิ้งไว้นานจึงจะพิจารณาความล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาจากความผิดที่เกิดขึ้น รวมถึงผู้ต้องหาบางรายรอผลการสั่งคดีของพนักงานอัยการจนทำให้เสียโอกาสทางด้านการทำงาน ด้านสังคม

กรณีสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องแต่ผู้ต้องหาหลบหนีจึงขอออกหมายจับไว้ นั้น กรณีนี้พนักงานอัยการส่วนใหญ่มิได้พิจารณาในเนื้อหาสำนวนจนสิ้นกระแสนั้น จะส่งตามความเห็นของพนักงานสอบสวน และถ้าต่อมาผู้ต้องหาถูกจับกุมได้แต่ปรากฏว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนมีไม่เพียงพอที่จะให้ศาลพิพากษาลงโทษ ทำให้การดำเนินคดีอาญาเสียหาย หรือเมื่อจับกุมตัวผู้ต้องหาได้แต่เมื่อพิจารณาในชั้นศาลแล้วกลายเป็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหา ถ้าหากพนักงานอัยการได้ค้นหาความจริงตั้งแต่ต้นเมื่อพบกรณีเช่นนี้ยอมสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อที่จะให้บุคคลนั้นพ้นจากสภาพที่ต้องหาโดยไว

3) สำนวนที่มีตัวผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะถูกฝากขังต่อศาลหรือพนักงานสอบสวนปล่อยตัวชั่วคราวและจะต้องให้พนักงานอัยการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวด้วยนั้น และสำนวนประเภทนี้พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องเสนอมายังพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดียอมทำให้ต้องนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีจะทำให้คดียุติในชั้นเจ้าพนักงาน พนักงานอัยการจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างยิ่ง

²⁴ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. หน้า 80.

ก่อนที่จะมีคำสั่งคดีเพราะมีผลกระทบตามมาอีกมากมาย การจะวัดผลว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นภาวะวิสัยมากน้อยเพียงใดสามารถที่จะวิเคราะห์ได้จากสถิติการยกฟ้องของศาล

ตารางที่ 4.1 สถิติที่ศาลชั้นต้นพิพากษา²⁵

พ.ศ	คดีที่ศาลพิพากษา	อัยการชนะ	ร้อยละ	อัยการแพ้	ร้อยละ	ถอนฟ้อง	ร้อยละ	อย่างอื่น ²⁶	ร้อยละ
2530	259,677	252,619	97.28	4,735	1.82	-	-	2,323	0.90
2531	290,404	283,848	97.74	4,620	1.52	-	-	1,936	0.67
2532	301,625	295,169	97.86	4,394	1.46	-	-	2,062	0.68
2533	319,929	311,892	98.10	3,575	1.12	-	-	2,462	0.78
2534	374,415	364,468	97.87	3,678	0.99	-	-	4,269	1.14
2535	370,771	363,736	98.10	2,947	0.80	-	-	4,088	1.10
2536	388,759	381,901	98.24	3,303	0.85	-	-	3,552	0.91
2537	435,592	428,667	98.41	3,076	0.71	13	0.003	3,836	0.88
2538	465,588	457,535	98.27	3,479	0.75	114	0.02	4,460	0.96
2539	487,052	479,257	98.40	3,398	0.70	75	0.02	4,322	0.89
2540	524,602	516,388	98.43	3,637	0.69	104	0.02	4,473	0.85
2541	530,054	520,988	98.29	3,886	0.73	111	0.02	5,069	0.96
2542	516,877	507,552	98.20	4,143	0.80	136	0.03	5,046	0.98
2543	522,061	511,755	98.03	4,371	0.84	206	0.04	5,729	1.10
2544	551,860	540,342	97.91	5,110	0.93	192	0.03	6,210	1.13
2545	559,446	545,104	97.43	7,055	1.26	179	0.03	7,128	1.27
2546	444,386	432,903	97.42	6,325	1.42	197	0.04	4,958	1.12

²⁵ สำนักงานอัยการสูงสุด. รายงานประจำปี 2531-2546.

²⁶ ในกรณีนี้ หมายถึง คดีความผิดอันยอมความได้ที่ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความในชั้นศาล.

จากสถิติเกี่ยวกับคดีข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถิติที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลยหรือที่พนักงานอัยการชนะคดี ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 97.40-98.50 ในประเทศญี่ปุ่นสถิติที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยคิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ 99.91, 99.92, 99.94 สำหรับในปี ค.ศ. 1994, 1995, 1996 ตามลำดับ²⁷

เมื่อนำสถิติมาเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่า สถิติที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยในประเทศญี่ปุ่นนั้นเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์เต็มซึ่งทำให้เห็นว่า การสอบสวนฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นมีความเป็นภาวะวิสัยยิ่งนัก เมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีแล้วยอมเชื่อได้เลยว่าจำเลยจะต้องถูกศาลพิพากษาลงโทษ ซึ่งแตกต่างกับการฟ้องของพนักงานอัยการไทยซึ่งหากจำเลยต่อสู้คดีโอกาสที่ศาลจะยกฟ้องยอมมีความเป็นไปได้สูง

จากตารางสถิติมีสถิติการถอนฟ้องอยู่ด้วย ซึ่งตรงนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยืนยันว่าพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีไปโดยขาดภาวะวิสัย ทั้งนี้เพราะการถอนฟ้องจะเกิดขึ้นได้นั้น เฉพาะในกรณีที่พิจารณาในชั้นศาลแล้วพนักงานอัยการเห็นว่า จำเลยมิใช่ผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยนั้นไม่เป็นความผิด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2546 นั้น พนักงานอัยการมีการถอนฟ้องเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ หากพนักงานอัยการสั่งคดีอย่างมีภาวะวิสัยแล้ว การถอนฟ้องยอมจะไม่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้เพราะหากก่อนสั่งคดีพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการจะต้องสั่งไม่ฟ้องคดีตั้งแต่ต้น มิใช่มาดำเนินการถอนฟ้องในชั้นพิจารณาของศาล

นอกจากนี้ ในตารางสถิติคดี “อย่างอื่น” หมายถึง กรณีคดีความผิดอันยอมความได้ที่ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความในชั้นศาล ในคดีความผิดอันยอมความได้นี้ผู้เสียหายบางรายแจ้งความร้องทุกข์เพื่อใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้บังคับเอาค่าเสียหายผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่านั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายแล้วผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดียอมเป็นการชี้ขาดว่าผู้ต้องหาสมควรได้รับการลงโทษจากการกระทำนั้น ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีที่ผู้เสียหายแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในความผิดอันยอมความได้เพื่อบังคับเอาค่าเสียหายเท่านั้น พนักงานอัยการควรหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีทั้งนี้เพื่อมิให้ความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมลง ควรที่จะมีการประนอมข้อพิพาททางอาญาตามระเบียบว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 มาใช้เป็น

²⁷ คณิต ฌ นคร ฎ (2544). บทบาทของศาลในคดีอาญา. วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. หน้า 62.

มาตรการเบี่ยงเบนคดีแทนการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานแต่มิให้นำมาปฏิบัติกัน ชักเท่าใดนัก

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการสังคดีของพนักงานอัยการให้มีภาวะวิสัย

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงปัญหาที่มีผลต่อการสังคดีอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการจากหัวข้อที่ผ่านมาแล้วทำให้เข้าใจถึงปัญหาสามารถที่จะนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

ปัญหาการสอบสวนกับการมีคำสั่งของพนักงานอัยการ

ในต่างประเทศการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเด็ดขาด โดยมีตำรวจเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต่างกับระบบการดำเนินคดีอาญาประเทศไทยที่แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการไม่มีสิทธิที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้เลย ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงทั้งหมดส่งผลกระทบต่อกรการดำเนินคดีและการสังคดี

การให้พนักงานอัยการเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องมีกล่าวไว้ในที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติ การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้สอบสวนคดี ควบคุมการสอบสวน²⁸ รวมถึงสมาคมอัยการระหว่างประเทศก็ได้กล่าวถึง การเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ²⁹ ซึ่งทั้งสององค์กรย่อมตระหนักถึงความสำคัญของคดีอาญา ที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาฟ้องร้องคดี ควรที่จะให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่แรกเพื่อจะให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความเป็นธรรม

ในปัจจุบันการสอบสวนและการฟ้องร้องในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยยังมีได้มีการปรับปรุงให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดี ทั้งที่มีมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติได้วางหลักการไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 และสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้วางหลักการไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1999 ซึ่งเวลาที่ได้ผ่านมานานแต่ก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สอดคล้องเป็นไปตามระบบสากล ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องการหวังอำนาจไว้กับองค์กรของตนเอง ซึ่งได้ฝังรากลึกมานานหากเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใด ย่อมทำให้เกิดการขัดแย้ง ไม่ยินยอม เพราะเป็นการทำให้องค์กรของตนหมดอำนาจไป

²⁸ United nation. (1990, 27 August- 7 September). **Guide lines on the role of Prosecutors** (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders). S. 11.

²⁹ International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors**. S. 4.2 a.

การที่จะให้พนักงานอัยการเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีนั้น ควรที่จะเทียบกับการสอบสวนคดีพิเศษ³⁰ ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าไปสอบสวนในคดีพิเศษร่วมกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษได้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนเฉพาะคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีในคดีที่มีความสำคัญ ส่วนคดีที่มีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามเดิม ที่เป็นเช่นนี้เพราะความผิดอันยอมความได้นั้นมีลักษณะ 3 ประการคือ

- 1) เป็นความผิดที่มีความเป็นอาชญากรรมน้อย
- 2) เป็นความผิดที่มีคุณธรรมทางกฎหมายเป็นเรื่องส่วนตัว อย่างมากที่พึงเคารพเจตจำนงของผู้เสียหายและ
- 3) เป็นความผิดที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองผู้เสียหายอย่างแท้จริง³¹

อีกทั้งความผิดอันยอมความได้นั้น ในบางครั้งผู้เสียหายแจ้งความร้องทุกข์เพื่อใช้ในการบังคับเอาค่าเสียหายเท่านั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายอาจถอนคำร้องทุกข์ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ³² ผู้เขียนจึงเห็นว่าในความผิดอันยอมความได้นั้นพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมในการสอบสวนตามที่กล่าวมา

เมื่อมีคดีเกิดขึ้นและพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นของตนเองไปยังพนักงานอัยการนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะตัดความเห็นในการทำสำนวนออกเสีย ซึ่งการงดการทำความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้นไม่ให้อำนาจของพนักงานสอบสวนลดลงเพราะอำนาจในการสั่งคดีเป็นของพนักงานอัยการ ถึงแม้พนักงานสอบสวนจะเห็นอย่างไรพนักงานอัยการย่อมเห็นต่างได้และอำนาจของพนักงานอัยการก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น³³ หากตัด

³⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 32 “ในกรณีที่ กตพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำผิดคดีพิเศษ กตพ. จะเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นสอบสวน แล้วแต่กรณี ก็ได้ เว้นแต่คดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กตพ. กำหนด.”

³¹ คณิต ฌ นคร ฎ (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. หน้า 122.

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 39 “สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปดังนี้ (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความโดยชอบด้วยกฎหมาย.”

³³ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. หน้า 76.

ความเห็นในการทำสำนวนย่อมทำให้พนักงานอัยการจะต้องพิจารณากลับกรองคดีโดยรอบคอบยิ่งขึ้นเพราะไม่มีความเห็นของพนักงานสอบสวนให้อ้างอิง

การแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน หากสันนิษฐานถึงเหตุผลดังกล่าวก็คงสรุปได้ว่า กฎหมายต้องการให้พนักงานอัยการวางตัวเป็นกลางในการดำเนินคดีอาญา โดยเกรงว่าหากพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ต้นจะทำให้มีการปักใจเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดหรือไม่ และในชั้นพิจารณาสั่งคดี ตามความรู้สึกดังกล่าวก็จะผูกพันอยู่ทำให้เสียความเที่ยงธรรมจึงไม่ควรให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวน แต่ให้ทำหน้าที่เป็นผู้กลับกรองสำนวน โดยเฉพาะดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน³⁴ ซึ่งมีข้อดีคือ ได้มีการกลับกรองคดีถึง 3 ชั้น ชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ชั้นศาล ซึ่งน่าจะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความรัดกุมยิ่งขึ้น เพียงแต่พนักงานอัยการจะต้องมีภาวะวิสัยในการสั่งคดีที่เพียงพอซึ่งหากกรณีพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดียังไม่ชัดเจนพอที่จะสั่งคดี ก็ต้องสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามได้³⁵ หากพนักงานสอบสวนไม่ให้ความร่วมมือพนักงานอัยการอาจแนะนำพนักงานสอบสวนหรือเสนอความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด หากพนักงานสอบสวนยังเพิกเฉยให้พนักงานอัยการร้องต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี³⁶

ประเด็นที่สำคัญ คือ สังคมของคนไทยนั้นอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยกันการทำงาน of พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนก็เช่นเดียวกันเป็นการทำงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หากทำงานในท้องที่เดียวกันย่อมเป็นที่เกรงใจ ซึ่งหากพนักงานอัยการสั่งคดีไปในทางใดที่ทำให้พนักงานสอบสวนถูกเพ่งเล็งพนักงานอัยการย่อมมีความเกรงใจที่จะทำอย่างนั้น ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้ว จะสั่งคดีตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ปัญหาในขณะนี้สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องปลุกฝังบุคคลากรให้มีอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและอำนวยความยุติธรรมในสังคม

ปัญหาการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ขั้นตอนการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งเพราะพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนทำให้ไม่สามารถค้นหาความจริงตั้งแต่

³⁴ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2524). “การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงาน.” วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 46. หน้า 11.

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคสอง และดูระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 69,70.

³⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 27.

เริ่มคดีได้ การสอบสวนเพิ่มเติมจึงเป็นมาตรการเสริมที่ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการค้นหาความจริงในคดีให้สิ้นกระแสความในคดีเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นส่งผลต่อการมีคำสั่งและการดำเนินคดีนั้น รวมถึงผลที่ตามมาคือ เป็นการตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนไปในตัว ซึ่งหากพยานหลักฐานที่รวบรวมมายังไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการสั่งคดีหรือในกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการว่า พนักงานสอบสวน สอบสวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการย่อมสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เพื่อค้นหาความจริงในกรณีนั้นๆ

การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ ซึ่งในข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0901 / 1163 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 ดังนี้

1) พนักงานสอบสวน ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม ภายหลังจากที่ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว เพราะพนักงานสอบสวนหมดอำนาจหน้าที่ที่จะทำการสอบสวนคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9 / 2481³⁷ ส่วนการแจ้งข้อหาและการสอบสวนผู้ต้องหาที่จับได้ในภายหลังนั้นพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเมื่อพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแล้ว ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อหาไปยังพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องทำความเห็นอีก

2) กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อทำความเห็นแย้งตาม มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดังกล่าว สอบสวนเพิ่มเติมได้อีก

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้ขาดไปในทางที่ว่า ภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการแล้ว ทั้งพนักงานสอบสวน , ผู้บังคับบัญชาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีสิทธิที่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแต่อย่างใด³⁸

³⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9 / 2498 “เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว สำนวนการสอบสวนก็ส่งไปยังพนักงานอัยการตาม มาตรา 140, 141 และ 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้าที่ของพนักงานสอบสวนในคดีนั้นก็ย่อมสิ้นสุดลง เพราะการสอบสวนเสร็จแล้วเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะสั่งต่อไป.”

³⁸ ชาญ วัฒนธรรม. (2549). การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145. หน้า 82-83.

ถึงแม้ว่าการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการก็ตาม เมื่อพนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวนเพิ่มเติมก็คือ พนักงานสอบสวน เช่นเดิม³⁹ ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในคดีนั้นอีก ย่อมทำให้พนักงานสอบสวนนั้นๆ เชื่อมมั่นในพยานหลักฐานที่ตนรวบรวมมาตั้งแต่ต้น จึงไม่ยินยอมที่จะสอบสวนเพิ่มเติม จนมีเหตุจนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความตามที่กล่าวมาแล้ว รวมถึงกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ ว่าพนักงานสอบสวนสอบสวนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีนั้นอีกเป็นธรรมดาของบุคคลย่อมจะไม่ดำเนินการใดๆ ให้ตนเองเดือดร้อน ดังนั้นพนักงานสอบสวนย่อมไม่ดำเนินการตามพนักงานอัยการสั่งมาได้ การร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่อาจเป็นผลตามที่ผู้ร้องขอความเป็นธรรมต้องการ ผู้เขียนเห็นว่าการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนั้นควรที่จะให้ พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนเพิ่มเติม เหตุผลเพราะว่าการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นการยืนยันว่า การสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนมา มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การสั่งคดีหรือในกรณีที่ร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องขอนั้นจึงควรให้พนักงานอัยการร่วมในการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนด้วยในตัว ซึ่งหากให้พนักงานอัยการร่วมการสอบสวนเพิ่มเติมย่อมเป็นมาตรการบังคับพนักงานสอบสวนให้สอบสวนโดยไว ไม่มีอคติเอื้อน สอดคล้องกับหลักการค้นหาความจริง

ในกรณีสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่งคดีต่อไป การซักถามพยานดังกล่าวของพนักงานอัยการควรที่จะแก้ไขให้เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน ซึ่งหากพนักงานอัยการซักถามพยานแล้วมีประโยชน์ต่อรูปคดีในทางใดทางหนึ่ง พนักงานอัยการจะต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติมอีกซึ่งเป็นการเสียเวลาที่จะต้องย้อนสำนวนไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีที่พนักงานอัยการได้มีการซักถามพยานนั้นไปแล้ว แม้การสอบสวนเพิ่มเติมหรือการสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามดังกล่าวเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลในการสอบสวนแต่มิได้มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด มาตรการในส่วนนี้ควรจะต้องแก้ไขให้ การซักถามพยานของพนักงานอัยการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน

การสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพิ่มเติม นั้น กรณีมิใช่กระทำเฉพาะเห็นว่าพยานที่ไต่ถามผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนไม่เพียงพอแก่การสั่งคดี หรือกรณีมีผู้ร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการเท่านั้น

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคสอง (ก).

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวว่าการสอบสวน ต้องรวบรวมพยาน 3 ชนิดด้วยกัน คือ พยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหา, พยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา, พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาของผู้ต้องหา

ดังนั้นหากพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหาไม่เพียงพอแก่การสั่งคดีแล้วและไม่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรมในคดีนั้นก็ตาม หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าว ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา พนักงานอัยการควรที่จะส่งพนักงานสอบสวนให้สอบสวนเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าวด้วย เพื่อเป็นการค้นหาความจริงในคดีให้เป็นที่กระจ่างซึ่งนำไปสู่การดำเนินคดีที่มีเป้าหมายยิ่งขึ้น

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานในการดำเนินคดีอาญาอัยการในเชิงรุกว่า⁴⁰ ในกรณีที่ตามกฎหมายหรือในทางปฏิบัติได้ให้อำนาจแก่อัยการเข้าร่วมการสอบสวนความผิดอาญา หรือใช้อำนาจดังกล่าวต่อพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามภาวะวิสัย ด้วยความเป็นธรรม ด้วยความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ดังนั้น ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจสอบสวนก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ เมื่อพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ พนักงานอัยการควรที่จะต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในการค้นหาความจริงแล้ว

ปัญหาขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดี

การสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังคลาดเคลื่อนในการสั่งคดีว่าขั้นตอนไหนถึงเป็นการสั่งคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งตรงนี้ทำให้ไม่สามารถให้เหตุผลที่กระจ่างในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้ ซึ่งส่งผลให้ผู้เสียหายเกิดความคับแค้นใจจากการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเสมอถูกกระทำผิดซ้ำสอง ซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายจัดการกับผู้ต้องหาโดยวิธีของตนเองหรือฟ้องคดีเอาผิดกับพนักงานอัยการในการออกคำสั่งนั้น

ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้วางหลักการใช้อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ⁴¹

⁴⁰ International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors.** S. 4.2 a.

⁴¹ United nation. (1990, 27 August-September). **Guide lines on the role of Prosecutors** (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders).

ข้อ 17 ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เปิดเผยมุ่งกำหนดแนวทางที่ปฏิบัติในการพิจารณาตัดสินถึงการฟ้องร้องคดีหรือยกเลิกการฟ้องร้องคดี(waiver of prosecution) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและมาตรฐานในการดำเนินคดี

ข้อ 18 ตามที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนด พนักงานอัยการต้องให้การพิจารณาโดยเหมาะสมในการยกเลิกฟ้องร้องคดี การระงับคดี การดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือการเบี่ยงเบน (Diverting) คดีอาญาจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติด้วยการเคารพในสิทธิของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรมสำหรับวัตถุประสงค์รัฐต่าง ๆ ควรสำรวจความเป็นไปได้ในการเบี่ยงเบนคดี(Diversion) ซึ่งไม่เพียงเพื่อลดปริมาณคดีของศาลที่มากเกินไปเท่านั้นแต่ยังเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียจากการควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี การฟ้องร้องและการพิพากษาว่ามีความผิดทั้งผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการถูกจำคุก

และสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กล่าวถึง การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งและโดยที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรจะทำโดยเปิดเผยให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ให้สอดคล้องกับสิทธิส่วนบุคคลและด้วยความรู้สึกที่อ่อนไหวต่อความจำเป็นที่จะไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับความเดือนร้อนซ้ำซ้อนอีกและควรใช้ดุลพินิจดังกล่าวในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัยและเป็นกลาง⁴²

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีตามกฎหมายแต่ละประเทศมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมือง⁴³

บทบาทในการดำเนินคดีอาญานั้น พนักงานอัยการต้องพิจารณาตามที่เห็นควรเมื่อผ่อนปรนการฟ้องร้องคดีอาญา ระงับกระบวนการพิจารณาใดๆ อย่างมีเงื่อนไขหรือปราศจากเงื่อนไข หรือปรับเปลี่ยนคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่เกี่ยวกับตัวจำเลยที่เป็นเด็กให้ต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กันอย่างเป็นทางการทั่วไป ด้วยการคำนึงถึงสิทธิผู้ต้องหาและผู้เสียหายตามความเหมาะสม⁴⁴

⁴² United nation. (1990, 27 August-September). **Guide lines on the role of Prosecutors** (Eighth uniter nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders).

⁴³ International association of Prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors.** S. 2.1

⁴⁴ International association of Prosecutors . (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors.** S. 4.3

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาสากล ควรที่จะมีการกำหนด ขั้นตอนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นมีมาตรฐาน เดียวกัน

ในกรณีที่พนักงานอัยการตรวจสอบพิจารณาสำนวนแล้วเห็นว่าคดีนั้นมีเงื่อนไขรับ คดี⁴⁵ ก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุคดี⁴⁶

หากคดีไม่มีเงื่อนไขรับคดีแต่พนักงานอัยการเห็นว่า คดีดังกล่าว ผู้ต้องหาไม่ใช่ ผู้กระทำความผิด การกระทำนั้นไม่เป็นความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิด ให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยถือว่าการสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีเหล่านี้ เป็นการสั่งไม่ฟ้องในข้อ กกฎหมาย

ในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่มีเงื่อนไขรับคดีผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดแต่มีเหตุอันไม่ควร ฟ้องผู้ต้องหานั้น ให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีให้ถือว่าการสั่งคดีในกรณีนี้ถือว่าเป็นการสั่งไม่ ฟ้องคดีโดยดุลพินิจ

แต่การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไทยที่ใช้อยู่ในขณะนี้หลักการ ในการพิจารณาเบื้องต้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ มีเพียงกรณีที่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใด จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อัน สำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่ง⁴⁷ ดังนั้น เพื่อให้ การสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักสากลควรที่จะเพิ่มกฎเกณฑ์ในการพิจารณาการสั่งไม่ฟ้องคดีโดย ดุลพินิจเข้าไปด้วยโดยผู้เขียนเห็นว่าควรเทียบกับ หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น ซึ่งมีหลักการพิจารณา คือ

- 1) ลักษณะ, อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- 2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
- 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้วพนักงานอัยการสามารถไม่ฟ้องได้

ดังนั้นการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

⁴⁵ โปรดดูหัวข้อ 3.2 ที่ผ่านมา.

⁴⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 54.

⁴⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78.

1) เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า สำหรับการฟ้องนั้น ข้อสงสัยไม่มี หรือข้อเท็จจริงยังไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง กรณีเป็นการไม่ฟ้องกล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อตามกฎหมายไม่อาจฟ้องแล้ว กรณีจึงเป็นการไม่ฟ้อง

2) แม้ว่าข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดอาญา มีพยานหลักฐานพอฟ้องและเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง แต่ไม่ฟ้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งตามกฎหมายสามารถฟ้องได้ กรณีเป็นการชะลอการฟ้องหรือว่าเป็นการไม่ฟ้องชนิดหนึ่ง

หากมีการกำหนดการพิจารณาเบื้องต้นที่ชัดเจนแล้ว การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจอาจมีการใช้เป็นที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น การสั่งไม่ฟ้องคดีได้อย่างเป็นธรรม ในสำนวนการสอบสวนยังจะต้องปรากฏ พยานหลักฐานที่เป็นคุณและพยานหลักฐานที่เป็นเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหาด้วย เช่นในความคิดอันยอมความได้ หากพนักงานอัยการได้ทราบถึงพยานหลักฐานที่ผู้ต้องหาได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มตามราคาทรัพย์สินและผู้เสียหายพึงพอใจแล้ว เมื่อเข้าสู่สำนวนการสอบสวนพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยอาศัยเหตุการณ์ฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะได้ การค้นหาความจริงให้สิ้นกระแสความจึงมิใช่ส่งผลดีเฉพาะการสั่งฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังส่งผลดีไปถึงการสั่งไม่ฟ้องคดีในข้อกฎหมายและโดยดุลพินิจด้วย ซึ่งทำให้พนักงานอัยการมีพยานหลักฐานที่ครบถ้วนมีภาวะวิสัยต่อการสั่งคดี

ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งระงับคดีไม่ฟ้องคดีในข้อกฎหมายไม่ฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะต้องแจ้งคำสั่งนั้นทันทีหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วไม่จำเป็นต้องรอให้มีคำสั่งเด็ดขาดเสียก่อนทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียหายทราบโดยไวและสอดคล้องกับหลักสากลที่ว่า การใช้ดุลพินิจควรจะทำให้เปิดเผยมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับความเสียหายซ้ำซ้อนอีก⁴⁸ โดยผู้เขียนเห็นว่าที่จำเป็นต้องแจ้งโดยไวนั้นเพราะในบางกรณีผู้เสียหายอาจมีพยานหลักฐานที่แน่นหนากว่าอัยการซึ่งผู้เสียหายอาจจะหาแนวทางการดำเนินด้วยตนเอง⁴⁹ และเมื่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี⁵⁰

⁴⁸ United nation. (1990, 27 August-September). **Guide lines on the role of Prosecutors** (Eighth uniter nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders).

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28, 34.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 146 วรรคสอง “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ภายในกำหนดอายุความฟ้องร้อง.”

ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต⁵¹

โดยให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งตอบเป็นหนังสือแก่ผู้ขอและส่งสำเนาหนังสือรายงานอธิบดีเพื่อทราบหากหัวหน้าพนักงานอัยการไม่อนุญาต ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้⁵²

⁵¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2547, ข้อ 24 “ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหรือผู้มีส่วนได้เสียขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต...

...ในกรณีที่มิคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งตอบผู้ขอเป็นหนังสือ แล้วส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวรายงานอธิบดีเพื่อทราบ

หนังสือแจ้งตอบผู้ขอดังกล่าวในวรรคก่อน ให้แจ้งด้วยว่าผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์หนังสือดังกล่าวได้และให้นำระเบียบการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารของหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 21 วรรค 7,8 และ 9 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม.”

⁵² บทบัญญัตินี้ บัญญัติเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ เป็นการตรวจสอบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งหากพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง และหลักการตรวจสอบแล้ว จะเห็นว่าระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2547 ข้อ 24 ขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง เพราะเมื่อขอทราบคำสั่งแล้วหัวหน้าพนักงานอัยการจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหาย

และดู ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2539) ข้อ 20 ตรี “ผู้เสียหาย ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีนหรือภริยาของเสียหายอาจขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีพร้อมด้วยเหตุผลดังกล่าวโดยละเอียด

ในกรณีตามวรรคแรกให้หัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแจ้งตอบผู้ขอเป็นหนังสือแล้วส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวรายงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาเขตแล้วแต่กรณีเพื่อทราบ.”

และดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคสี่ (ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549) ได้วางหลักไว้ว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.” จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2547 ข้อ 24 นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีมิได้อำนวยความยุติธรรมเท่าใดนัก.

ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการจะต้องมีการแสดงออกมาโดยสามารถที่จะอธิบายได้ กล่าวคือ หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดี ถือว่าเป็นการยืนยันว่าผู้ต้องหากระทำผิด แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการจะต้องให้เหตุที่สั่งไม่ฟ้องนั้น โดยกระจ่ายการแจ้งคำสั่งของพนักงานอัยการจึงควรที่จะต้องแจ้งรายละเอียดว่าสั่งไม่ฟ้องในขั้นตอนไหน เหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องโดยละเอียด แจ้งไปพร้อมกับคำสั่ง ไม่จำเป็นต้องให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหามายื่นขอรับทราบเหตุผลภายหลัง⁵³ ตามบทบาทของพนักงานอัยการอันพึงประสงค์

ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ปัญหาการพิจารณาสำนวนคดีที่มีตัวผู้กระทำผิดที่ถูกฝากขังต่อศาล ซึ่งสำนวนประเภทนี้ พนักงานสอบสวนจะเสนอสำนวนมายังพนักงานอัยการเมื่อใกล้จะครบระยะเวลาฝากขัง⁵⁴ ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถค้นหาความจริงในสำนวนคดีให้สิ้นกระแสความก่อนมีการสั่งคดี ถือว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ

การนำตัวผู้ต้องหาไปขอมายังศาลในระหว่างการสอบสวน ถือว่าเป็นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐในชั้นสอบสวนฟ้องร้องสามารถเดินไปได้ โดยเรียบร้อย เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาอาจต้องมีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา⁵⁵ ในการฟ้องต้อง

⁵³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 84 วรรคหนึ่ง (การแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง) “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 หมายถึงคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีทั้งเรื่องสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคน ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว.” หากเปรียบเทียบกับ

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547, ข้อ 127 (การแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง การแจ้งผลคดีและการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายอาญา) วรรคหนึ่ง “นอกจากการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 84 แล้วในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย มีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย สมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิด ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลและข้อเสนอแนะ(ถ้ามี)ต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.”

ในการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผลให้แก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดีอาญาทั่วไปด้วย การนำมาใช้เฉพาะกรณีเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้น เปรียบเสมือนการเลือกปฏิบัติก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย.

⁵⁴ วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). *บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา*. หน้า 81.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

มีตัวผู้ต้องหาศาล⁵⁶ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาในระหว่างการดำเนินคดี เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหา

แต่การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐกระทำได้อต่อเมื่อ

- 1) มีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลนั้นน่าจะได้กระทำความผิด
- 2) กรณีมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มีด้วยกัน 4 เหตุ คือ
 - (1) เหตุอันเนื่องมาจากความร้ายแรงของความผิด
 - (2) เหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี
 - (3) เหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
 - (4) เหตุอันควรเชื่อว่าจะก่อเหตุอันตรายประการอื่น⁵⁷

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น การที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐเพื่อการดำเนินคดีกับตัวบุคคลนั้น จะต้องปรากฏว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดแล้วยังจะต้องมีความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลนั้นไว้ในอำนาจรัฐด้วย ซึ่งการพิจารณาเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาว่า มีหลักฐานเพียงพอว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดหรือไม่ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้หรือไม่ ดังนั้นการขอศาลออกหมายจับผู้ต้องหา นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ร้องขอต่อศาล หากพนักงานสอบสวนเห็นว่า จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่า ควรที่จะร้องขอให้ศาลออกหมายจับต่อไปหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลทำให้มีการถ่วงดุลตั้งแต่เริ่มการสอบสวน หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่พอเพียงพอว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการย่อมไม่ร้องขอให้ศาลออกหมายจับตามคำร้องขอของพนักงานสอบสวน เป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาไปในตัว ทั้งยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจของพนักงานสอบสวนด้วย

นอกจากนี้ กำหนดระยะเวลาฝากขังนั้น พนักงานสอบสวนถือว่าเป็นระยะเวลาในการสอบสวนคดีเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาในการตั้งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่จึงเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหามายังพนักงานอัยการเมื่อใกล้ครบระยะเวลาฝากขัง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสาม “ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวและมีเหตุจำเป็นเพื่อการสอบสวน หรือการฟ้องคดีให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการ...ให้ศาลสอบถาม

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 165 วรรคแรก.

⁵⁷ คณิต ญ นคร ช เล่มเดิม. หน้า 287.

ผู้ต้องหาว่ามีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ มาชี้แจงเหตุจำเป็น...”

วรรคเจ็ด “ในกรณีตามวรรคหกเมื่อศาลสั่งขังครบสี่สิบแปดวันแล้วหาก พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขังต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาล จะสั่งขังได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็น...”

จากบทมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กำหนดระยะเวลาฝากขังนั้น มิใช่ใช้เฉพาะ กรณีมีความจำเป็นเอาตัวผู้ต้องหาไว้เพื่อการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น กำหนด ระยะเวลาฝากขังดังกล่าวถือได้ว่าเป็นระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการร่วมอยู่ ด้วย เมื่อพนักงานสอบสวนได้ใช้กำหนดระยะเวลาฝากขังจนครบกำหนดย่อมส่งผลให้การพิจารณา สั่งคดีของพนักงานอัยการไม่สามารถค้นหาความจริงใดๆได้ ต้องสั่งไปตามความเห็นที่พนักงาน สอบสวนเสนอมา

ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะให้องค์กรตำรวจและองค์กรอัยการหาแนวทางในการ ร่วมมือเพื่อแบ่งกำหนดระยะเวลาฝากขัง โดยจัดทำในรูปแบบของระเบียบการดำเนินคดี ซึ่งจะ ทำให้ พนักงานอัยการมีระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนมากขึ้น ส่งผลสู่การสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ปัญหาผู้เสียหายดำเนินคดีเป็นปฏิปักษ์

การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอาผิดกับพนักงานอัยการในกรณีสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ในกรณี นี้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการอย่างยิ่งเพราะหากสั่งไม่ฟ้องคดี แล้วอาจถูกผู้เสียหายดำเนินคดีอาญากับตนทำให้พนักงานอัยการขาดภาวะวิสัยที่จะสั่งไม่ฟ้องคดี เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ผู้ต้องหาได้อย่างเต็มที่

ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดสถานะภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติ หน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งรัฐต้องรับรองว่า พนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือเสี่ยงต่อการรับผิดทาง แพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นโดยไม่เป็นธรรม⁵⁸

การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอาผิดพนักงานอัยการในการสั่งคดีนั้น หากไม่มีมูลแล้ว ถือว่า เป็นการทำให้พนักงานอัยการต้องรับผิดทางอาญาโดยไม่เป็นธรรม แต่ถ้าหากมีมูลความผิดยอมที่ จะสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้เพราะ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ว่าแม้แต่พนักงานอัยการ เมื่อผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและเป็นการกระทำผิด

⁵⁸ United nation. (1990, 27 August- 7 September). **Guidelines on the role of Prosecutors** (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment off senders). S. 4.

อาญา ผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเอาผิดกับพนักงานอัยการได้ แต่ทั้งนี้ผู้เสียหายจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเสียก่อนทั้งยังไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ดังนั้น รัฐควรที่จะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองพนักงานอัยการต่อการเสี่ยงที่จะถูกฟ้องทางแพ่งทางอาญาจากการสั่งคดี หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี

ปัญหาการขาดความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ

ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากพนักงานอัยการบางส่วนที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สมบทบาทของตนเอง ทั้งนี้เพราะการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ต้องพิจารณาและสั่งสอบสวนให้สิ้นกระแสความด้วยความรอบคอบและรวดเร็วแล้วจึงความเห็นและคำสั่ง⁵⁹ ซึ่งการพิจารณาให้สิ้นกระแสความนั้นจะต้องไม่สามารถค้นหาความจริงใดๆได้จากการพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นอีก ไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหา พยานหลักฐานที่เป็นคุณกับผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่ใช้เป็นเหตุบรรเทาโทษ ซึ่งหากสำนวนการสอบสวนนั้นยังไม่สิ้นกระแสความ การสั่งคดีจะดำเนินต่อไปไม่ได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าพนักงานอัยการควรจะต้องสั่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพิ่มเติม⁶⁰ เสียก่อนแล้วจึงมีคำสั่งต่อไป

ปัญหาอีกส่วนหนึ่งนั้นมาจากปัจจัยภายนอกที่เป็นแรงกดดันอันส่งผลกระทบต่อคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมแล้วพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามหรือแรงกดดันที่มาจาก การเมือง จากสื่อมวลชนหรือจากผู้บังคับบัญชา ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถที่จะสร้างแรงกดดันที่จะทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการมีผลเปลี่ยนแปลงไป

ความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความสำคัญยิ่ง ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้วางหลักการสถานภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคามอุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม

และสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กล่าวถึงความเป็นกลางและความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้เช่นกัน

⁵⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 49.

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคสอง (ก). และดู ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 69, 70.

1) ความเป็นอิสระ พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีความโปร่งใสเป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด

2) ความเป็นกลาง พนักงานอัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียงหรืออคติใด ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการพึงที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง

ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเฉพาะส่วนและไม่เกรงกลัวต่อแรงกดดันจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชน และจะต้องให้ความเคารพต่อสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็นภาวะวิสัย

หลักความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยก็มีบัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในหลักสากล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2598 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรี มีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นใดคำสั่งนั้นๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้”

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 49 (การตรวจพิจารณาสำนวน)

“ในการพิจารณาสำนวน พนักงานอัยการต้องให้ความสำคัญกับสำนวนทุกประเภทต้องพิจารณาและสั่งสอบสวนให้สิ้นกระแสความ ด้วยความรอบคอบและรวดเร็วแล้วจึงมีความเห็นและคำสั่ง”

หลักการสั่งคดีโดยอิสระนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายข้างต้นซึ่งสอดคล้องกับหลักสากล น่าจะส่งผลทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการมีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังคงอัยการควรที่จะมีมาตรการที่เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่พนักงานอัยการที่สั่งคดีโดยมีภาวะวิสัยถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย โดยใช้ข้อกฎหมายที่ผู้เขียนยกกล่าวไว้ข้างต้นเป็นข้อต่อสู้กับแรงกดดันต่างๆ ที่มาจากภายนอก ซึ่งน่าจะทำให้พนักงานอัยการมีขวัญกำลังใจในการสั่งคดีโดยมีภาวะวิสัยยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติการตรวจสอบพนักงานอัยการไว้ใน มาตรา 270 “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีประพฤติการณ์ร้ายชัดชัด ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ...

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

การสังคดีที่ไม่มีภาวะวิสัยนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย ผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นการส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ที่ขัดต่อกฎหมาย ถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง พนักงานอัยการก็อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การสังคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่นุคคลที่เกี่ยวข้องและคุ้มครองรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นเป็นการอำนวยความสะดวกทางอาญา โดยรัฐซึ่งกระทำโดยพนักงานอัยการแต่ละบุคคลคนเดียวโดยมิใช่เป็นองค์คณะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ของพนักงานอัยการ

จากการศึกษา ทำให้ทราบถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคดีของพนักงานอัยการทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถสังคดีเพื่ออำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่ซึ่งปัญหาใหญ่ๆนั้น มาจากการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน โดยเด็ดขาดซึ่งแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในระบบสากลทำให้พนักงานอัยการไม่เป็นผู้สอบสวนตั้งแต่ต้นจึงไม่มีโอกาสในการตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นสอบสวนส่งผลสู่การสังคดีและการดำเนินคดีในชั้นศาล ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญานั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพิจารณาคดีในชั้นศาล หากพนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนตั้งแต่ต้นย่อมทำให้พนักงานอัยการสามารถกำหนดเป้าหมายในการดำเนินคดีส่งผลสู่การสังคดีและการดำเนินคดีในชั้นศาลได้แน่นอน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งมาจากตัวพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าไม่เข้าใจบทบาทของตนเองที่จะต้องทำหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยส่วนใหญ่จะสั่งฟ้องคดีเพื่อให้คดีเสร็จไปเฉพาะหน้ายึดหลักการเพียงว่า ได้ทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและตามระเบียบโดยชอบแล้ว ซึ่งต่างหลักสากลที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกลงไปค้นหาความจริงในคดี ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจสอบสวนก็ตามแต่สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้เพื่อค้นหาความจริงในคดีให้เป็นที่กระจ่าง หากพบว่าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดหรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด ต้องมีความเป็นภาวะวิสัยที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีมิใช่สั่งฟ้องคดีไปตามความเห็นของพนักงานสอบสวนที่ทำมาในสำนวนการสอบสวน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ พนักงานอัยการปฏิบัติกันต่อ ๆ มาเป็นเวลานาน ทำให้พนักงานอัยการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องค้นหาความจริงส่งผลสู่การสังคดีและการดำเนินคดีในชั้นศาลเช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคมของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขั้นตอนการสังคมของพนักงานอัยการที่ยังขาดความเป็นมาตรฐานในระดับสากล ปัญหาการตรวจสอบการสังคมไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่แตกต่างไปจากระบบสากล รวมถึงการดำเนินคดีของผู้เสียหายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการสังคมของพนักงานอัยการ ปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสังคมของพนักงานอัยการเช่นกันซึ่งควรที่จะมีการปรับปรุงให้มีมาตรฐานเป็นไปในทางเดียวกันสอดคล้องกับหลักสากลซึ่งจะทำให้การสังคมของพนักงานอัยการมีภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการสังคมอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการในบทก่อน ๆ นั้นสาเหตุปัจจัยมาจากหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการสังคมของพนักงานอัยการ จากการที่ได้ศึกษามาสามารถที่จะให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

1) เนื่องจากการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญซึ่ง ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจที่ครบถ้วนนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้น แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้น กฎหมายได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยเด็ดขาด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการตัดบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ผู้เขียนเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องคดีออกจากกันทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชนลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด การสังคม การวางรูปคดีในการดำเนินคดีชั้นศาล ซึ่งในกรณีนี้การที่จะให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรให้เข้าร่วมในการสอบสวนในคดีความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการรักษาความสงบของรัฐ ส่งผลให้พนักงานอัยการได้เข้าร่วมในการสอบสวนในคดีที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรอีกด้วย ในกรณีความผิดอันยอมความได้นั้นให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปตามเดิม ที่เป็นเช่นเพราะความผิดอันยอมความได้นั้น เป็นความผิดที่มีความเป็นอาชญากรรมน้อยกระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้เสียหายและกฎหมายมุ่งคุ้มครองแต่ผู้เสียหายเท่านั้น นอกจากนี้มีมาตรการอีกหลายด้านที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทั้ง

สองฝ่ายได้ จึงไม่จำเป็นต้องให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นในความคิดอันยอมความได้

อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนก็ยังมีอำนาจในการเริ่มการสอบสวนด้วยตนเองได้ แต่จะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยเร็วถึงสิ่งที่ตนได้ดำเนินการสอบสวนไปแล้วนั้นด้วย

2) ตามกฎหมายในปัจจุบันถึงแม้อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจะเป็นอำนาจของพนักงานอัยการก็ตาม แต่เมื่อสั่งสอบสวนเพิ่มเติมแล้วผู้ทำหน้าที่สอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงเป็นพนักงานสอบสวนเช่นเดิม ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องการค้นหาความจริงในคดีอาญา การเร่งรัดเพื่ออำนวยความสะดวกและการแก้ไขการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานสอบสวน ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนของคำสั่งสอบสวนเพิ่มเติม โดยให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุกคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอต่อการสั่งคดีหรือคดีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาซักถามเพิ่มเติมเพื่อสั่งคดีนั้น การซักถามของพนักงานอัยการควรที่จะให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนไม่ว่าจะเป็นการซักถามเองหรือจะมีพนักงานสอบสวนร่วมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมีความคล่องตัวซึ่งหากพนักงานอัยการซักถามพยานแล้วมีประโยชน์ต่อรูปคดีไม่ว่าทางใดก็ตามไม่จำเป็นต้องยื้อสำนวนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมอีกย่อมเป็นการประหยัดเวลาในการที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ประโยชน์ที่ได้รับโดยอ้อมนั้น ย่อมเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนไปในตัวซึ่งในปัจจุบันการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมิได้มีหน่วยงานใดทำการตรวจสอบการใช้อำนาจในการสอบสวนตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม นั้น แม้ว่าในสำนวนการสอบสวนปรากฏพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหาเพียงพอต่อการสั่งคดีแล้วก็ตามแต่ถ้าหากว่าในสำนวนการสอบสวนยังขาดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหาพนักงานอัยการควรที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีที่ยังขาดพยานหลักฐานดังกล่าวอยู่ ไม่ควรที่จะสั่งฟ้องคดีไปตามพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นผู้ต้องหาเท่านั้น พนักงานอัยการควรที่จะค้นหาความจริงกระตือรือร้นที่จะค้นหาพยานหลักฐานที่ผู้เขียนกล่าวไว้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการสั่งคดีและการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล

3) การพิจารณาสิ่งคดีหรือขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการมิได้มีกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเพื่อเป็นแนวทางให้พนักงานอัยการใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีให้เป็นไปในทางเดียวกันจึงควรที่จะกำหนดขั้นตอนการพิจารณาสิ่งคดีดังนี้

(1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระดับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาของคดีขั้นต่อไป ถ้ามีเงื่อนไขระดับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งระดับคดีเพราะเหตุนั้น ๆ

(2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระดับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

(3) ถ้าการกระทำผิดที่ผู้กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหามิได้เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

(4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ในกรณีที่พนักงานอัยการตรวจสอบพิจารณาสำนวนแล้วเห็นว่าคดีนั้นมีเงื่อนไขระดับคดี ก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี

หากคดีไม่มีเงื่อนไขระดับคดีแต่พนักงานอัยการเห็นว่า คดีดังกล่าว ผู้ต้องหา มิใช่ผู้กระทำผิด การกระทำนั้นไม่มีความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิด ให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยถือว่าการสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีเหล่านี้ เป็นการสั่งไม่ฟ้องในข้อกฎหมาย

(5) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่ามีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

แต่เกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งมีข้อพิจารณาเพียงแค่ว่า การฟ้องคดีใดจะไม่ประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือหากฟ้องคดีใดจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายในการสั่งคดีได้

แน่นอน ผู้เขียนเห็นว่านอกจากเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในระเบียบฯ ข้อ 78 แล้ว ควรกำหนดข้อพิจารณาเบื้องต้นก่อน โดยเทียบกับ มาตรา 248 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น

- (1) ลักษณะ, อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- (2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
- (3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

ซึ่งจะส่งผลให้การสั่งฟ้องคดีพนักงานอัยการ โดยดุลพินิจนั้น มีมาตรฐานเดียวกัน

4) ส่วนงานการสอบสวนที่มีตัวผู้ต้องหาถูกฝากขังต่อศาล ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ระยะเวลาฝากขังถูกใช้ไปในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้เกิดปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการซึ่งไม่สามารถค้นหาความจริงในคดีได้เท่าที่ควร โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดระยะเวลาฝากขังดังกล่าวมิใช่กำหนดระยะเวลาที่ใช้เฉพาะการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วย หากพนักงานอัยการพิจารณาส่วนงานการสอบสวนแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่ครบถ้วน พนักงานอัยการจะต้องสั่งพนักงานสอบสวนสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งระยะเวลาในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม นั้นยังผูกติดกับกำหนดระยะเวลาในการฝากขัง ทำให้พนักงานอัยการไม่กล้าที่สั่งสอบสวนเพิ่มเติมส่งผลต่อการค้นหาความจริงในคดี ผู้เขียนเห็นว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดระยะเวลาฝากขังผู้ต้องหาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ดังนั้น จึงควรที่จะให้องค์กรตำรวจและองค์กรอัยการหาแนวทางการร่วมมือในการดำเนินคดีอาญา โดยการแบ่งระยะเวลาฝากขังผู้ต้องหาให้แก่พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีและใช้ในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยจัดทำในรูปแบบของระเบียบการดำเนินคดี ซึ่งทำให้พนักงานอัยการมีระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีส่งผลต่อการสั่งคดีได้อย่างมีภาวะวิสัย ทั้งยังส่งผลให้พนักงานสอบสวนจะต้องรีบดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นโดยไว ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับผู้ต้องหาไปในตัว

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าการร้องขอต่อศาลให้ออกหมายขังผู้ต้องหานั้น ควรที่จะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการร้องขอต่อศาลโดยหากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขหมายขังจากศาลจะต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาก่อนซึ่งจะทำให้มีการถ่วงดุลเพิ่มมากขึ้นทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา ตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไปในตัว

5) การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น ในทางปฏิบัติจะแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีเมื่อเด็ดขาดแล้ว รวมทั้งไม่ให้เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาจาก

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะกำหนดในระเบียบสำนักงานอัยการ สูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยให้แจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้อง ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทันทีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่ฟ้องคดีนั้น โดยละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักสากลที่ว่า การใช้ดุลพินิจควรจะทำให้เปิดเผยมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และ ต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนซ้ำสอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้ที่ เกี่ยวข้องมาขอรับทราบเหตุผลภายหลังตามบทบาทพนักงานอัยการอันพึงประสงค์

หากผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการควร ที่จะให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้อง ขอให้ตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยมาตรการการตรวจสอบภายในองค์กร

6) การสั่งคดีโดยอิสระและมีภาวะวิสัยนั้นมีหลักบัญญัติอยู่ใน รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติอัยการและระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรอัยการควรมีมาตรการที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการ ได้ทราบถึง บทบาทของพนักงานอัยการอันพึงประสงค์โดยต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ที่เคย ปฏิบัติกันมา ปลูกฝังถึงหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าจะมุ่งเป็นคู่ความ ฝ่ายตรงข้ามของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยปฏิบัติตนให้อยู่ในความเป็นกลางกับทุกฝ่ายมิใช่แต่เพียง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิ์เสรีภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการดำเนินคดีให้ทันสมัยและ เอื้อประ โยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีภาวะวิสัย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการ ดำเนินคดีอาญาขององค์กรสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศเพื่อให้การดำเนินคดี ของพนักงานอัยการได้สอดคล้องกับหลักสากล

กรม
การ
การ
การ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2540). การควบคุมดุลพินิจอัยการตามร่างรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร ตามมาตรา 46 ทวิ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). “อัยการฝรั่งเศส.” ในชีวิตและ ผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์ (พิมพ์เองในครบเกษียณอายุราชการ). กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- _____. (ม.ป.ป). การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. (ในหนังสือบทความเกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ). กรุงเทพฯ: ชุตติการพิมพ์.
- เข็มชัย ชุตินวงศ์. (2529). อัยการในการบริหารงานยุติธรรม. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.
- คณิต ณ นคร. (2529). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2538). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2540). “การสังคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ.” (รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด).
- _____. (2540). “เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีกับการปฏิบัติของพนักงานอัยการและศาล.” (รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด).
- _____. (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ.” (รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด).
- _____. (2540). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” (รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด).
- _____. (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2551). ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิง ภาไชย. (2530). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.

- _____. (2548). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง. (2520). **งานของอัยการญี่ปุ่น: ระบบอัยการต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด กรมประชาสงเคราะห์.
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (2540). **กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากลบนเส้นทางแห่งนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). **กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.
- ศิริระ บุญภินันท์. (2540). **ระบบอัยการญี่ปุ่นแนวความคิดและทิศทางการปฏิรูประบบอัยการไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา.

บทความ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539, ธันวาคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **วารสารบทบัญญัติ, เล่มที่ 52, ฉบับที่ 4**. หน้า 146-147.
- กุลพล พลวัน. (2520, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักการชะลอการฟ้อง.” **วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เล่มที่ 3**. หน้า 17-25.
- _____. (2529, พฤษภาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 9, ฉบับที่ 101**. หน้า 72-119.
- _____. (2546, ตุลาคม). “อัยการบทบาทใหม่ในการคุ้มครองประชาชน.” **ข่าวเนติบัณฑิตยสภา, ปีที่ 16, ฉบับที่ 171**. หน้า 5.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” **วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1**. หน้า 162-163.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). “งานอัยการญี่ปุ่นในกระบวนการยุติธรรม.” **อัยการนิเทศ, เล่มที่ 31, ฉบับที่ 4**. หน้า 486-492.
- คณิต ฌ นคร. (2521, มกราคม). “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1**. หน้า 48-51.
- _____. (2544). “บทบาทของศาลในคดีอาญา.” **วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1**. หน้า 51.
- รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม). “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา.” **วารสารอัยการ, ปีที่ 14, ฉบับที่ 162**. หน้า 34-40.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2524, ตุลาคม). “การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.” วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 46. หน้า 11.

สุรินทร์ ถั่วทอง. (2524, ตุลาคม). “ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ.” วารสารอัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 46. หน้า 46-66.

วิทยานิพนธ์

จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). วัตฒนาการการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ฐิตาวดี ธรรมมาเสถียร. (2531). ปัญหากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สตัยา อรุณธารี. (2520). อำนาจของอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรุณี กระจ่างแสง. (2532). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายงานการวิจัย

ชาญ วัฒนธรรม. (2549). การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145. งานเอกสารวิชาการการ

อบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส) รุ่นที่ 10

กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (ม.ป.ป). แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ.

สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2552, จาก

<http://www.trat.ago.go.th/new/files/botkwam24.doc>.

เอกสารอื่นๆ

ศิริระ บุญภินันท์. (2541). ระบบกระบวนการยุติธรรมและการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่น (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยเรื่องวิกฤตยุติธรรมกับนวัตกรรมใหม่ในกระบวนการงานยุติธรรมและการลงโทษผู้กระทำความผิด). กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา.

ภาษาต่างประเทศ

PROCEEDING

International association of prosecutors. (1999, 23 April). **Standard of Professional responsibility and statement of the essential duties and right of prosecutors.**

United nation. (1990, 27 August-7 September). **Guide lines on the role of Prosecutors** (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders).

ด
ร
ช

ภาคผนวก

ภาคผนวก

แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ

(Guidelines on the Role of Prosecutors)¹

รับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990

โดยที่กฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติว่าประชาคมโลกยืนยันการตัดสินใจเพื่อกำหนดเงื่อนไขที่จะรักษาความยุติธรรมและประกาศเป็นวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมและการกระตุ่นการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

โดยที่ปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเคารพหลักการของความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ข้อสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเป็นธรรมโดยศาลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

โดยที่มักปรากฏว่ามีช่องว่างระหว่างนโยบายภายใต้หลักการดังกล่าวและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

โดยที่องค์กรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของทุกประเทศควรทราบหลักการดังกล่าว และพยายามดำเนินการเพื่อให้หลักการดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติจริง โดยที่พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการควรส่งเสริมให้บรรดาพนักงานอัยการเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวข้างต้นอันจะเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรมทางอาญาที่เป็นธรรมและเสมอภาคกันรวมทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรมโดยที่มีความสำคัญที่จะต้องทำให้พนักงานอัยการมีคุณสมบัติทางวิชาชีพที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกและการฝึกอบรมทางกฎหมายและวิชาชีพที่พัฒนาแล้วและโดยการจัดสรรวิธีการที่จำเป็นทุกประการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมในการต่อต้านอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมในรูปแบบและมิติใหม่ที่เกิดขึ้น โดยที่มติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 34/169 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2522

¹ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (ม.ป.ป). แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2552, จาก <http://www.trat.ago.go.th/new/files/botkwam24.doc>.

โดยการแนะนำของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่ห้า ได้รับรองประมวลความประพฤติสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials)

โดยที่ตามมติที่ 16 ของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่หก คณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันและการควบคุมอาชญากรรม (Committee on Crime Prevention and Control) ได้รับการเสนอให้รวบรวมรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและการคัดเลือก การฝึกอบรมทางวิชาชีพและสถานภาพของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการและโดยที่ที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่เจ็ด ได้รับรองหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) ซึ่งต่อมาได้รับความเห็นชอบโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติตามมติที่ 40/32 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และมติที่ 40/146 ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985

โดยที่ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) แนะนำมาตรการที่จะใช้ระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศเพื่อปรับปรุงวิธีการในการก่อให้เกิดความยุติธรรมและการปฏิบัติที่เป็นธรรม การฟื้นฟูสภาพจิตใจ การชดเชย และการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม โดยที่ตามมติที่ 7 ของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่เจ็ด คณะกรรมการได้รับการเสนอให้พิจารณาความต้องการในการกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคัดเลือก การฝึกอบรมทางวิชาชีพและสถานภาพของพนักงานอัยการภารกิจและความประพฤติที่พึงคาดหวังวิธีการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ระบบความยุติธรรมทางอาญาดำเนินไปอย่างราบรื่น ขอบเขตของอำนาจในการใช้ดุลพินิจและบทบาทในการดำเนินคดีอาญา และให้รายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติในครั้งต่อไป

แนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ต่อไปนี้จะได้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการดำเนินการส่งเสริมและสร้างสรรค์ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นกลางและความยุติธรรมของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ควรได้รับการยอมรับและพิจารณาโดยรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ภายในกรอบของกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศนั้น ๆ และควรเผยแพร่ให้พนักงานอัยการ และบุคคลอื่น ๆ เช่น ผู้พิพากษา ทนายความ สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐบาลและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ แนวปฏิบัตินี้ได้รับการกำหนดขึ้นโดยมีหลักการให้ใช้กับพนักงานอัยการโดย

ตำแหน่ง แต่ก็สามารถใช้ได้ตามความเหมาะสมอย่างเสมอภาคกันกับพนักงานอัยการพิเศษที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อการเฉพาะกิจ

คุณสมบัติ การคัดเลือกและการฝึกอบรม

1) บุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นพนักงานอัยการควรเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและความสามารถ โดยได้รับการฝึกอบรมและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม

2) รัฐต้องรับรองว่า

(ก) หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพนักงานอัยการต้องมีมาตรการป้องกันการคัดเลือกโดยการแต่งตั้งด้วยความลำเอียงหรือมีอคติ ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ ต่อบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ๆ สัญชาติ สถานะทางสังคมหรือเผ่าพันธุ์ ทรัพย์สิน การเกิด สถานะทางเศรษฐกิจหรือสถานะอื่น ๆ ยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในกรณีที่ประเทศนั้นต้องการผู้สมัครจากคนสัญชาติของตน

(ข) พนักงานอัยการต้องมีการศึกษาและการฝึกอบรมที่เหมาะสม และควรรับทราบถึงอุดมการณ์และจรรยาบรรณในอาชีพของตน สิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น และสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

สถานภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่

3) พนักงานอัยการ ในฐานะที่เป็นบุคคลสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม ต้องรักษาเกียรติยศและศักดิ์ศรีในวิชาชีพของตนตลอดเวลา

4) รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญาหรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม

5) พนักงานอัยการและครอบครัวต้องได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเมื่อ

ถูกคุกคามความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

6) เงื่อนไขอันเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ค่าตอบแทนและกรณีที่มีค่าเช่า บำเหน็จบำนาญและการเกษียณอายุ ต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎหรือระเบียบที่เปิดเผย

7) หากมีระบบการเลื่อนตำแหน่งของพนักงานอัยการ การพิจารณาต้องอยู่บนพื้นฐานทางภาวะวิสัยโดยเฉพาะในด้านคุณสมบัติทางวิชาชีพ ความสามารถ คุณธรรมและประสบการณ์ และต้องมีการพิจารณาโดยวิธีการที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการสมาคม

8) พนักงานอัยการเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเชื่อ การสมาคมและการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการต้องมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับกฎหมาย การอำนวยความยุติธรรม และการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และต้องมีสิทธิเข้าร่วมหรือก่อตั้งองค์กรระดับท้องถิ่น องค์กรระดับชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเข้าร่วมประชุมในองค์กรเหล่านั้นได้โดยไม่ได้รับผลกระทบเสียหายทางวิชาชีพ ในการใช้สิทธิเหล่านี้พนักงานอัยการต้องประพฤติตนตามกฎหมายและมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับและจรรยาบรรณตลอดเวลา

9) พนักงานอัยการต้องมีอิสระเพื่อก่อตั้งหรือเข้าร่วมในสมาคมทางวิชาชีพหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตน สนับสนุนการฝึกอบรมทางวิชาชีพ และปกป้องสถานภาพของพวกตน

บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

10) สำนักงานอัยการต้องแบ่งแยกออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีโดยเด็ดขาด

11) พนักงานอัยการต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการพิจารณาสั่งคดี และหากกฎหมายกำหนดหรือตามแนวปฏิบัติในท้องถิ่น ให้รวมถึงการสอบสวนคดี การควบคุมการสอบสวน การควบคุมการบังคับคดีและการใช้อำนาจหน้าที่อื่นๆ ในฐานะผู้แทนผลประโยชน์ของประชาชน

12) พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม มีมาตรฐานและรวดเร็วตามกฎหมาย และต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสนับสนุนสิทธิมนุษยชน อันจะก่อให้เกิดวิธีพิจารณาและระบบความยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

13) ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการต้อง

(ก) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทางการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศหรือการเลือกปฏิบัติอื่นๆ

(ข) ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ พิจารณาถึงสถานะของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม และพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดีที่เกี่ยวข้องทุกกรณีโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นประโยชน์หรือจะเสียประโยชน์แก่ผู้ต้องหา

(ค) รักษาความลับของเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อความเป็นธรรม

(ง) พิจารณาทัศนคติและความเห็นของเหยื่ออาชญากรรม ประโยชน์ส่วนตัวของเหยื่อที่จะได้รับผลกระทบ และพึงแน่ใจว่าเหยื่ออาชญากรรมได้รับทราบสิทธิของตนตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ

14) เมื่อการสอบสวนไม่ปรากฏว่าคดีมีมูล พนักงานอัยการต้องไม่เริ่มคดี หรือทำการฟ้องร้องคดี หรือพยายามทำการใด ๆ เพื่อการดำเนินคดี

15) พนักงานอัยการต้องเอาใจใส่ต่อการดำเนินคดีอาญาที่กระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมอื่น ๆ ที่รับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งการสอบสวนคดีเหล่านั้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือสอดคล้องกับการปฏิบัติในท้องถิ่น

16) เมื่อพนักงานอัยการพบพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการรู้หรือเชื่อโดยมีมูลเหตุอันควรว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบกฎหมาย ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่ได้มาโดยการทรมาน ความโหดร้าย การกระทำหรือการลงโทษอย่างไม่ไช้มนุษย์หรือการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ พนักงานอัยการต้องไม่ใช่พยานหลักฐานดังกล่าวต่อบุคคลใดนอกเหนือจากบุคคลผู้ที่กระทำการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว หรือต้องต่อศาลตามข้อเท็จจริงนั้น และต้องกระทำการทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวถูกลงโทษ

อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ

17) ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ กฎหมายหรือกฎหรือระเบียบที่เปิดเผยมุ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินคดี รวมถึงการฟ้องร้องคดีหรือการยกเลิกการฟ้องร้องคดี (waiver of prosecution) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและมาตรฐานในการพิจารณาดำเนินคดี

ทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการฟ้องคดี

18) ตามที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนด พนักงานอัยการต้องให้การพิจารณาโดยเหมาะสมในการยกเลิกการฟ้องร้องคดี การระงับการดำเนินคดีโดยมิเจือใจหรือโดยไม่มีเจือใจ หรือการเบี่ยงเบน (diverting) คดีอาญาจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ด้วยการเคารพในสิทธิของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม สำหรับการบรรลุดุประสงฆ์นี้ รัฐต่าง ๆ ควรสำรวจความเป็นไปได้ในการดำเนินการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ซึ่งไม่เพียงเพื่อลดปริมาณคดีของศาลที่มากเกินไปเท่านั้น แต่ยังเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียของการควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี การฟ้องร้องและการพิพากษาว่ามีความผิดรวมทั้งผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการถูกจำคุก

19) ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเด็กและเยาวชน ต้องมีการกำหนดข้อพิจารณาพิเศษเกี่ยวกับลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด การคุ้มครองสังคมและบุคลิกภาพและภูมิหลังของเด็กและเยาวชน ในการพิจารณาสั่งคดีดังกล่าว พนักงานอัยการต้องพิจารณาทางเลือกอื่นตามที่กฎหมายและวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกำหนดไว้ นอกเหนือจากการฟ้องคดี พนักงานอัยการพึงดำเนินการฟ้องคดีเด็กและเยาวชน เฉพาะในกรณีที่น่าเป็นอย่างยิ่ง โดยให้ความระมัดระวังอย่างดีที่สุด

ความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือสถาบันอื่นของราชการ

20) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความมีประสิทธิภาพของการฟ้องร้องดำเนินคดี พนักงานอัยการต้องร่วมมือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล นักวิชาชีพทางกฎหมาย ทนายความและหน่วยงานหรือสถาบันอื่น ๆ ของทางราชการ

การดำเนินการทางวินัย

21) การกระทำผิดวินัยของพนักงานอัยการต้องกำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับที่ชอบด้วยกฎหมาย การร้องเรียนพนักงานอัยการว่ากระทำการในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง ตามมาตรฐานวิชาชีพจะต้องได้รับการดำเนินการ โดยรวดเร็วและเป็นธรรมภายใต้วิธีการที่เหมาะสม พนักงานอัยการมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม

การตัดสินลงโทษต้องมีการพิจารณาทบทวนตรวจสอบโดยอิสระ

22) การดำเนินการและการพิจารณาตัดสินทางวินัยต่อพนักงานอัยการต้องสามารถตรวจสอบประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามกฎหมาย ประมวลความประพฤติทางวิชาชีพและมาตรฐานจริยธรรมที่กำหนดอื่น ๆ

การปกป้องรักษาแนวปฏิบัติฉบับนี้

23) พนักงานอัยการพึงยอมรับแนวปฏิบัติฉบับนี้ นอกจากนี้พนักงานอัยการต้องพยายามป้องกันและขัดขวางการละเมิดแนวปฏิบัติฉบับนี้

24) พนักงานอัยการผู้ที่เชื่อว่าการละเมิดหรืออาจจะเกิดการละเมิดแนวปฏิบัติฉบับนี้ พึงรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชา และถ้ามีกรณีจำเป็น พึงรายงานต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาหรือแก้ไข

มาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อัน
สำคัญของอัยการโดยสมาคมอัยการระหว่างประเทศ

(International association of prosecutors. Standard of Professional responsibility
and statement of the essential duties and right of prosecutors.)²

สมาคมอัยการระหว่างประเทศมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 (ค.ศ. 1999)

อรรถกถา

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2538 (1995) ที่
ทำการสหประชาชาติ ณ กรุงเวียนนา และในการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 1 ณ กรุงบูดาเปสต์ เมื่อ
เดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2539 (1996) ได้ทำพิธีเปิดอย่างเป็นทางการ ในปีถัดมา การประชุมใหญ่
สามัญซึ่งได้จัดขึ้นที่ นครออตตาวา ได้ลงมติรับรองวัตถุประสงค์ของสมาคมซึ่งได้บัญญัติไว้ใน
ธรรมนูญของสมาคมมาตรา 2.3 วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ

“...ส่งเสริมและยกมาตรฐานและหลักการอันเป็นที่ยอมรับกันระหว่างประเทศที่จำเป็น
เพื่อให้การดำเนินคดีอาญานั้นเหมาะสมและมีความเป็นอิสระ”

เพื่อเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์ดังกล่าวคณะกรรมการวิชาการของสมาคมโดยนางริทา
เมลเจส แห่งประเทศแอฟริกาได้ยกร่างมาตรฐานสำหรับพนักงานอัยการขึ้น ร่างฉบับแรกได้เวียน
สมาชิกทั้งหมดทราบในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2541 (1998) และฉบับสุดท้ายได้รับการรับรองโดย
คณะกรรมการบริหารในที่ประชุม ณ กรุงอัมสเตอร์ดัม เมื่อเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2542 (1999)

มาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อัน
สำคัญของพนักงานอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ เป็นถ้อยแถลงที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์
สำหรับจรรยาบรรณของพนักงานอัยการแต่ละคนและงานที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เรามี
เจตจำนงว่า สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ถ้อยแถลงที่เกินควร แต่จะเป็นเอกสารที่อัยการนำไปใช้เพื่อพัฒนาและ
ทำให้มาตรฐานของอัยการดียิ่งขึ้นไป สมาคมจะเพียรพยายามส่งเสริมมาตรฐานนี้และให้อัยการทั่ว
โลกลำนำหลักการนี้ไปใช้

² วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา. ภาคผนวก.

มาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของพนักงานอัยการ

โดยที่วัตถุประสงค์สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในธรรมนูญ มาตรา 2.3 และได้รวมถึงการดำเนินคดีอาญาด้วยความเป็นธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยความเป็นกลางและส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น และหลักการในการบริหารงานยุติธรรม

โดยที่สหประชาชาติในการประชุมใหญ่เพื่อป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษ ณ กรุงฮาวนา ประเทศคิวบา ครั้งที่ 8 ในปี พ.ศ. 2533 (1990) ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับแนวทางกันเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ

โดยที่ประชาคมของชาติต่าง ๆ ได้ประกาศสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งปวงไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในกฎกติการะหว่างประเทศ อนุสัญญาและตราสารอื่น ๆ

โดยที่สาธารณชนต้องการความมั่นใจในความเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญา

โดยที่อัยการทั้งหมดมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวดในการบริหารงานยุติธรรม

โดยที่ระดับของการเข้าร่วมในชั้นสอบสวนของอัยการในแต่ละประเทศแตกต่างกัน

โดยที่การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่ง

และ โดยที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรที่จะกระทำโดยเปิดเผยให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ให้สอดคล้องกับสิทธิส่วนบุคคลและด้วยความรู้สึกที่อ่อนไหวต่อความจำเป็นที่จะไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับความเสียหายซ้ำซ้อนอีกและควรใช้ดุลพินิจดังกล่าวในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัยและเป็นกลาง

โดยเหตุนี้ สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้ลงมติรับเอาถ้อยแถลงดังจะกล่าวต่อไปนี้ เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการทั้งปวงและเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ

1. จรรยาบรรณในวิชาชีพ

อัยการพึง ..

ผดุงไว้ซึ่งเกียรติยศและศักดิ์ศรีในวิชาชีพของตนเสมอ

ยึดมั่นในวิชาชีพของตนตามกฎหมาย กฎเกณฑ์และจริยธรรมในวิชาชีพของตนเสมอ

ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานสูงสุดด้วยความเที่ยงธรรมและระมัดระวัง

แสวงหาความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการด้านกฎหมายตลอดเวลา

มุ่งมั่นเพื่อให้เป็นบุคคลที่ หรือเพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ว่ามีความหนักแน่นและมั่นคง ความเป็นอิสระและเป็นกลาง

พิทักษ์สิทธิของผู้ต้องหาให้ได้รับการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องทำให้มั่นใจว่าได้มีการเปิดเผยพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหาหรือตามข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ ยอมรับนับถือ พิทักษ์และสนับสนุนในศักดิ์ศรีความมณุษย์และสิทธิมนุษยชน

2. ความเป็นอิสระ

พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีความโปร่งใสเป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด

3. ความเป็นกลาง

อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียงหรืออคติใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการพึงที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง

ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะส่วนและไม่เกรงกลัวต่อแรงกดดันจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชน และจะต้องให้ความเคารพต่อสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็นภาวะวิสัย

ต้องพยายามทำให้มั่นใจได้ว่าการสอบสวนได้กระทำอย่างมีเหตุผลและตามความจำเป็นตามกฎหมายภายในประเทศหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม และต้องเปิดเผยผลการสอบสวนดังกล่าวไม่ว่าผลนั้นจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ค้นหาความจริงและให้ความช่วยเหลือต่อศาลเสมอเพื่อทำให้ความจริงปรากฏและเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประชาคม ผู้เสียหาย และจำเลย ต้องตามกฎหมายและความเป็นธรรม

4. บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

4.1 อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความเป็นธรรม มั่นคง และรวดเร็ว

4.2 อัยการพึงมีบทบาทในการดำเนินคดีในเชิงรุกดังต่อไปนี้

ก) ในกรณีที่ตามกฎหมายหรือในทางปฏิบัติได้ให้อำนาจแก่อัยการเข้าร่วมการสอบสวนความผิดอาญาหรือใช้อำนาจดังกล่าวต่อพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วยความเป็นภาวะวิสัย ด้วยความเป็นธรรม ด้วยความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ

ข) ในการควบคุมดูแล การสืบสวนสอบสวนความผิดทางอาญา อัยการต้องทำให้มั่นใจได้ว่าพนักงานสืบสวนหรือสอบสวนให้ความเคารพต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขึ้น

พื้นฐานในการให้คำแนะนำ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางและปราศจากอคติ

ค) ในการฟ้องคดีอาญาอัยการพึงดำเนินคดีเฉพาะแต่ในกรณีที่มีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีมูลและรับฟังได้ และจำไม่ดำเนินคดีต่อไปโดยปราศจากพยานหลักฐานในระหว่างกระบวนการพิจารณาจะต้องดำเนินคดีด้วยความเด็ดขาด แต่เป็นกรรมแก่จำเลยและไม่ดำเนินคดีนอกเหนือไปจากสิ่งที่พิสูจน์โดยพยานหลักฐาน

4.3 นอกจากนั้น อัยการจะต้องเก็บรักษาความลับในวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของประเทศตนหรือตามข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม และจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายและความกังวลที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายหรือพยานในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเขาได้รับหรืออาจจะได้รับการกระทบกระเทือน และจะต้องพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าผู้เสียหายและพยานได้รับรู้ถึงสิทธิต่าง ๆ ของตนแล้ว

และในทำนองเดียวกันจะต้องพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าคู่ความที่แพ้คดีได้รับรู้ถึงสิทธิที่จะขอพึ่งอำนาจของศาลสูงตราบเท่าที่จะเป็นไปได้

จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยด้วยการให้ความร่วมมือแก่ศาลและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นผลร้ายและที่เป็นประโยชน์แก่จำเลยทันทีเท่าที่จะทำได้ตามบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

จะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานที่เสนอมาเพื่อให้มั่นใจว่าพยานหลักฐานเหล่านี้ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จะต้องปฏิเสธที่จะนำพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อาจถือว่าการขู่เข็ญหรือการทรมานผู้ต้องหา

จะต้องทำให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินคดีตามความเหมาะสมของบุคคล

จะต้องพิจารณาตามที่เห็นควรเพื่อผ่อนปรนการฟ้องร้องคดีอาญา ระงับกระบวนการพิจารณาใด ๆ อย่างมีเงื่อนไขและปราศจากเงื่อนไข หรือปรับเปลี่ยนคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับจำเลยที่เป็นเด็ก ให้แตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กันอย่างเป็นทางการโดยทั่วไป ทั้งนี้ด้วยการคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตามความเหมาะสม

5. การให้ความร่วมมือ

เพื่อเป็นการประกันความยุติธรรมและประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา อัยการจะต้องให้ความร่วมมือแก่พนักงานตำรวจ ศาล นักกฎหมาย ที่ปรึกษาของจำเลย ทนายจำเลย และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานภายในประเทศหรือต่างประเทศ

และให้ความช่วยเหลือแก่อัยการในเขตอำนาจอื่น ๆ ตามกฎหมายและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการให้ความร่วมมือต่อกัน

6. อำนาจที่พึงมี

เพื่อเป็นหลักประกันว่าอัยการสามารถที่จะทำให้อัยการได้รับความรับผิดชอบในวิชาชีพของตนลุล่วงไปได้เป็นอย่างดีและเป็นอิสระและสอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าวข้างต้น อัยการควรได้รับความคุ้มครองให้ปลอดจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐบาลซึ่งโดยทั่วไปแล้วอัยการจะต้องพึงได้รับสิทธิในสิ่งต่อไปนี้

ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรคกีดกัน การก่อกวน หรือการแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสม หรือต้องไม่ประสบกับการรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่ไม่เป็นธรรม

อัยการและครอบครัวต้องได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ในเวลาทีปลอดภัย หากถูกคุกคามอันเนื่องจากการที่ได้ดำเนินการพิจารณาสิ่งคดีตามกฎหมาย

ค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมให้ทัดเทียมกับบทบาทอันสำคัญของอัยการและเงินเดือนและประโยชน์อื่น ๆ ต้องไม่ถูกลดลงตามอำเภอใจ ได้รับตำแหน่งหน้าที่เงินบำนาญและการปลดเกษียณภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาจ้างหรือการเลือกตั้งในกรณีเฉพาะราย

ได้รับการเข้าทำงานและการเลื่อนชั้น โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เป็นจริงดังต่อไปนี้ คุณสมบัติในวิชาชีพ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ การปฏิบัติหน้าที่และประสบการณ์ และจะต้องรับการพิจารณาตัดสินด้วยวิธีการที่เป็นธรรมและเป็นกลาง

การพิจารณาคดีที่รวดเร็วและเป็นธรรมตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับในกรณีที่มีการสอบสวนทางวินัยเนื่องจากการร้องเรียนกล่าวหาว่าได้มีการประพฤติผิดขอบเขตของมาตรฐานวิชาชีพ

ได้รับการประเมินและคำตัดสินตามภาวะวิสัยในการการพิจารณาดำเนินการทางวินัย ก่อตั้งและเข้าร่วมสมาคมวิชาชีพหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อรักษาประโยชน์ของอัยการเอง เพื่อส่งเสริมการอบรมในวิชาชีพและเพื่อคุ้มครองสถานภาพของเขา และเพื่อปลดเปลื้องให้พ้นการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ขัดต่อมาตรฐานวิชาชีพหรือจริยธรรม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549

โจทก์

จำเลย

จำเลยซึ่งเป็นพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัท ส. และ ป. ที่ถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาทโจทก์ ทั้งที่หนังสือพิมพ์ ค. ซึ่งบริษัท ส. เป็นเจ้าของและ ป. เป็นบรรณาธิการ ลงข้อความในหนังสือพิมพ์เป็นความเท็จ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เป็นการใช้ดุลพินิจที่มีได้อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล แต่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ จึงเกินล้ำออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายและในฐานะที่จำเลยเป็นข้าราชการชั้นสูง จำเลยย่อมทราบดีถึงเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการ การใช้ดุลพินิจผิดกฎหมายในกรณีนี้ จำเลยเห็นได้อยู่ในตัวแล้วว่าเป็นการมิชอบและมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย อีกทั้งเพื่อจะช่วยบริษัท ส. และ ป. มิให้ต้องโทษจากการกระทำความผิดของตนอีกด้วย จำเลยจึงมีความผิดตาม ป.อ. มาตรา 157 และมาตรา 200 วรรคหนึ่ง

การกระทำของจำเลยที่เป็นความผิดคือการใช้อำนาจในฐานะพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาทโจทก์ ผลของการกระทำของจำเลยคือ โจทก์ในฐานะผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาตามกฎหมาย ดังนั้น โจทก์จึงเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดของจำเลยโดยตรง โจทก์จึงเป็นผู้เสียหาย

ตามฟ้องข้อ 1 (ก) แม้ข้อความว่า "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์" จะอยู่ต่อจากและติดข้อความว่า "...ผู้ต้องหาทั้งสองมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์" กล่าวคือ เมื่ออ่านรวมกันมีข้อความว่า "...ผู้ต้องหาทั้งสองมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์" แต่การทำความเข้าใจข้อความในคำฟ้อง ต้องทำความเข้าใจในข้อความดังกล่าวประกอบข้อความส่วนอื่น ๆ ของคำฟ้องด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าข้อความดังกล่าวเป็นข้อความสืบเนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีของจำเลยดังที่โจทก์บรรยายไว้อย่างชัดเจนในตอนต้น จึงเข้าใจได้อยู่ในตัวว่า ในการอ้างว่าจำเลยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ โจทก์หมายถึงเจตนาที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจสั่งฟ้องคดีของจำเลย ฟ้องของโจทก์จึงชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 158 แล้ว

โจทก์ฟ้อง ขณะเกิดเหตุจำเลยรับราชการเป็นพนักงานอัยการ ชั้น 5 ตำแหน่งอัยการพิเศษประจำกรม ปฏิบัติงานในหน้าที่อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 4 สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งคดีและดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน ตามที่ได้รับมอบหมาย

จากอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 4 จำเลยได้กระทำความผิดต่อกฎหมายหลายกรรมต่างกัน คือ (ก) เมื่อระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2541 เวลากลางวัน ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2541 เวลากลางวัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนการสอบสวนของสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน ระหว่างโจทก์ผู้กล่าวหา บริษัทสีพระยาการพิมพ์ จำกัด ที่ 1 นายประชา เหนระกุล ที่ 2 ผู้ต้องหา ข้อหาร่วมกันหมิ่นประมาทโจทก์ โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ตรวจสำนวนการสอบสวนพบว่าผู้ต้องหาทั้งสองร่วมกันลงพิมพ์ข้อความหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์ว่า ในวันเกิดเหตุวันที่ 4 กันยายน 2540 เวลากลางวัน ภายหลังจากที่รถยนต์ของโจทก์ถูกรถยนต์ของนายบุญชัย สงวนความดี คนที่ส่วนท้าย โจทก์ถูกพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน แจ้งข้อหาว่าทำร้ายร่างกายนายบุญชัยเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กาย และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน และโจทก์ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการประกันตัวไป ซึ่งข้อความที่ลงพิมพ์ดังกล่าวไม่เป็นความจริง และเป็นการหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์ โดยประการที่น่าจะทำให้โจทก์เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น และถูกเกลียดชัง เพราะความจริงโจทก์ไม่ได้ถูกพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขันแจ้งข้อหาและไม่มีกรณีที่โจทก์ต้องใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการประกัน จำเลยในฐานะเป็นเจ้าของสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าวย่อมรู้ว่าผู้ต้องหาทั้งสองกระทำความผิดร่วมกันหมิ่นประมาทผู้อื่นโดยการโฆษณาด้วยเอกสารจริง บังอาจวินิจฉัยสั่งคดีว่าผู้ต้องหาทั้งสองไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของโจทก์ และมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองโดยอ้างว่าผู้ต้องหาทั้งสองไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะจำเลยรู้อยู่แล้วว่าผู้ต้องหาทั้งสองมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ทั้งในหน้าที่ราชการและฐานะส่วนตัว นอกจากนี้การกระทำของจำเลยเป็นการช่วยผู้ต้องหาทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 อันมิใช่ความผิดลหุโทษเพื่อมิให้ต้องโทษ (ข) เมื่อระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2541 เวลากลางวันถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2541 เวลากลางวัน วันเวลาใดไม่ปรากฏชัดจำเลยได้รับมอบหมายให้วินิจฉัยสั่งคดีสำนวนการสอบสวนของสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขันระหว่างโจทก์ผู้กล่าวหา นายบุญชัย สงวนความดี ผู้ต้องหาข้อหาแจ้งความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่พนักงานสอบสวน ข้อหาว่ามีได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แจ้งข้อความแก่พนักงานสอบสวนว่าได้มีการกระทำความผิดข้อหาทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ เพื่อให้พนักงานสอบสวนเชื่อว่าได้มีความผิดอาญาเกิดขึ้น ข้อหาแจ้งความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่พนักงานสอบสวนเพื่อจะแกล้งให้บุคคลอื่น (โจทก์) ต้องรับโทษรวมทั้งความผิดทางอาญาข้อหาอื่น ๆ ด้วย ได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้วพบว่านายบุญชัยกระทำความผิดตามข้อกล่าวอ้างของโจทก์จริงแต่จำเลยบังอาจวินิจฉัยสั่งคดีว่า นายบุญชัย สงวนความดี ผู้ต้องหาไม่มีเจตนา

เพื่อจะแก้งให้บุคคลอื่น (โจทก์) ต้องรับโทษแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 174 วรรคสอง การกระทำของจำเลยจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะที่ถูกต้องแล้ว จำเลยในฐานะพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนย่อมรู้ดีว่านายบุญชัยผู้ต้องหาได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานสอบสวนว่าโจทก์กระทำความผิดอาญา โดยมีเจตนาเพื่อจะแก้งให้โจทก์ต้องรับโทษและเกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งในหน้าที่ราชการและในฐานะส่วนตัว ส่วนข้อหาอื่น ๆ จำเลยอ้างว่าอัตราโทษอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง การกระทำของจำเลยเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากนี้การกระทำของจำเลยยังเป็นการช่วยนายบุญชัยผู้ต้องหา ซึ่งกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 174 วรรคสอง อันมิใช่ความผิดลหุโทษเพื่อมิให้ต้องโทษ เหตุทั้งหมดเกิดที่สำนักงานอัยการพิเศษคดีอาญาธนบุรี 4 ถนนเอกชัย แขวงบางขุนเทียน เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91, 157, 165, 189 และ 200

ศาลชั้นต้นได้สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่าคดีมีมูล ให้ประทับฟ้อง

จำเลยให้การปฏิเสธว่า จำเลยวินิจฉัยสั่งคดีตามสำนวนการสอบสวนด้วยความสุจริตตามอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานอัยการ จำเลยสั่งไม่ฟ้องบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา เทรตะกุล ข้อหาหมิ่นประมาทโจทก์เพราะบุคคลทั้งสองขาดเจตนาในการกระทำความผิด สั่งไม่ฟ้องนายบุญชัย สงวนความดี ข้อหาแจ้งความเท็จแก่เจ้าพนักงาน เพราะนายบุญชัยมิได้มีเจตนาเพื่อจะแก้งให้บุคคลใดต้องรับโทษ คำฟ้องของโจทก์ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 165, 189, 200 โจทก์บรรยายไม่ครบองค์ประกอบความผิดเป็นคำฟ้องเคลื่อนคลุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) ขอให้ยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ให้จำคุกหนึ่งปี และปรับสองพันบาท จำเลยไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนดหนึ่งปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30 ข้อหาอื่นให้ยก

โจทก์และจำเลยอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 วรรคหนึ่ง และมาตรา 157 การกระทำของจำเลยเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 นอกจากนี้ที่แก้งให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

จำเลยฎีกา โดยอัยการสูงสุดรับรองให้ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงเบื้องต้นฟังได้ว่า ขณะเกิดเหตุจำเลยรับราชการเป็นพนักงานอัยการ ชั้น 5 ตำแหน่งอัยการพิเศษประจำกรม ปฏิบัติงานในหน้าที่อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 4 สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งคดีและดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 4 ส่วนโจทก์รับราชการเป็นข้าราชการตุลาการ ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2540 รอยนต์ของโจทก์ถูกรอยนต์ของนายบุญชัย สงวนความดี ชนท้าย ณ บริเวณสี่แยกอรุณอมรินทร์ โจทก์แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขันว่าถูกนายบุญชัยทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กาย พนักงานสอบสวนควบคุมตัวนายบุญชัยไว้แล้ว ต่อมานายบุญชัยได้รับการประกันตัวไป นายบุญชัยได้แจ้งความกลับโดยกล่าวหาว่าโจทก์ทำร้ายร่างกายตนจนได้รับอันตรายแก่กาย พนักงานสอบสวนได้ลงบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดี โดยโจทก์มิได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาและไม่ได้ประกันตัวและในวันนั้นทั้งโจทก์และนายบุญชัยมิได้แจ้งความว่าอีกฝ่ายหนึ่งแจ้งความเท็จ ในวันรุ่งขึ้นหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันศุกร์ที่ 5 กันยายน 2540 ซึ่งมีบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด เป็นเจ้าของ และมีนายประชา เหวระกูด เป็นบรรณาธิการ ได้ลงข่าวกรณีโจทก์กับนายบุญชัยตามเอกสารหมายเลข จ. 6 โดยมีข้อพาดหัวข่าวว่า "พิพากษาทะเลาะกับพ่อค้าผ้า" และมีข้อความในข่าว ดังนี้ "เมื่อเวลา 07.30 น. วันที่ 4 ก.ย. ร.ต.ท. สุรการ ธานีรัตน์ ร้อยเวร สน. บางยี่ขัน รับแจ้งจากนายประทีป ปิติสันต์ อายุ 48 ปี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ว่า ถูกนายบุญชัย สงวนความดี อายุ 46 ปี ทำร้ายร่างกายโดยก่อนหน้านี้ขณะที่ขับรถเก๋งโตโยต้าสีฟ้าหมายเลขทะเบียน 1 ฌ - 1280 กรุงเทพมหานครมาถึงบริเวณแยกอรุณอมรินทร์ ถนนสมเด็จพระปิ่นเกล้า แขวงอรุณอมรินทร์ เขตบางกอกน้อย ถูกรถเบนซ์ของนายบุญชัยชนท้าย จึงลงมาดูความเสียหายจนมีการโต้เถียงกันแล้วถูกตบที่ต้นคอ จึงนำความเข้าแจ้งดังกล่าว

ในระหว่างนั้นนายบุญชัยพ่อค้าผ้าย่านพาหุรัดเดินทางมาที่ สน. ทราบว่าถูกแจ้งข้อหาทำร้ายร่างกายจึงแจ้งกลับโดยระบุว่า ถูกลูกนายประทีปตบที่คอเช่นกัน เท่านั้นยังไม่พอดังยังแจ้งข้อหาแจ้งความเท็จเพิ่มกันอีกข้อหาหนึ่ง ทาง ร.ต.ท. สุรการจึงส่งทั้ง 2 คน ไปตรวจบาดแผลที่ ร.พ. ศิริราช พร้อมดำเนินคดีทั้งคู่ โดยนายประทีปใช้ตำแหน่งประกันตัวไป ส่วนนายบุญชัยใช้เงินสดจำนวน 70,000 บาท ในการประกันตัว แล้วต่างแยกย้ายกันกลับไป" สืบเนื่องจากข่าวนี้ โจทก์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขันกล่าวหาบริษัทที่พระยาการพิมพ์จำกัด และนายประชาว่าร่วมกันหมิ่นประมาท โจทก์โดยการโฆษณาด้วยเอกสารพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องแล้วได้ส่งความเห็นพร้อม

สำนักงานการสอบสวนมายังพนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาชญาบรรณบุรี 4 สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา จำเลยได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งสำนักงานการสอบสวนคดีดังกล่าว จำเลยพิจารณาสำนักงานการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นของพนักงานสอบสวนแล้ว มีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชาตามเอกสารหมายเลข จ. 11 โดยอ้างเหตุผลว่า ลักษณะการลงข่าวย่อมีการพาดหัวข้อสั้นๆ ส่วนเนื้อหาก็มีลักษณะเป็นการสรุปข่าวสั้นๆ มิได้ตีพิมพ์อย่างเอิกเกริกหรือพาดหัวในหน้าหนึ่งให้ผิดปกติแต่อย่างใด และจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการแจ้งความดำเนินคดีระหว่างผู้เสียหาย (โจทก์) กับนายบุญชัยที่สถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน ก็ปรากฏว่ามีการแจ้งความซึ่งกันและกันตามข่าวจริง และในสำนักงานการสอบสวนที่เกี่ยวข้องทั้ง โจทก์และนายบุญชัยก็ตกเป็นผู้ต้องหาจริงเพียงแต่โจทก์ซึ่งเป็นผู้พิพากษามิได้ถูกพนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาและสอบสวนคำให้การในฐานะผู้ต้องหาและมิได้ใช้ตำแหน่งประกันตัวไปตามข่าวที่เสนอเท่านั้น ลักษณะการลงข่าวทำให้เห็นได้ว่าเป็นการลงข่าวและคาดคะเนสรุปของข่าวว่าเป็นกรณีทั่วไปของการตกเป็นผู้ต้องหาเท่านั้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาทั้งสองมีสาเหตุโกรธเคืองเรื่องใดกับโจทก์มาก่อนจึงไม่มีเหตุที่จะต้องแกล้งใส่ความโจทก์ในการพิมพ์โฆษณาเช่นนั้น และสรุปสำนวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองตามข้อกล่าวหาตามความเห็นของพนักงานสอบสวน คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยในชั้นฎีกาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 วรรคหนึ่ง ดังที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยหรือไม่

ในปัญหานี้จำเลยฎีกาข้อ 2.1 ข้อ 2.2 ข้อ 2.3 ข้อ 2.4 ข้อ 2.5 และข้อ 2.6 มีใจความสำคัญโดยสรุปว่า การวินิจฉัยสั่งคดีของจำเลยเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด จำเลยมีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา เหตุระกูล เพราะพิจารณาถึงเจตนาของผู้ต้องหาทั้งสองแล้วว่าไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทโจทก์ การใช้ดุลพินิจของจำเลยเป็นไปด้วยความสุจริตใจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีนี้เป็นอิสระของจำเลยและอาจแตกต่างจากศาลอุทธรณ์ได้ การที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดโดยอาศัยเหตุที่ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของจำเลยเป็นการมิชอบและนำมาซึ่งความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่ายในข้อนี้ศาลฎีกาเห็นในเบื้องต้นว่า ในฐานะพนักงานอัยการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จำเลยย่อมมีอิสระที่จะใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของตนได้โดยไม่มีกร้อ้างได้ว่าการใช้ดุลพินิจไปในทางใดเป็นการชอบหรือมิชอบ เพราะการใช้ดุลพินิจในกรณีเดียวกัน พนักงานอัยการอาจวินิจฉัยคดีไปคนละทางได้ ความถูกต้องเหมาะสมของดุลพินิจเป็นเรื่องของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลดังที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ในมาตรา 145 กำหนดว่าในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอริบตีกรรม

อัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจเพื่อพิจารณา เป็นต้น ในกรณีนี้แม้การวินิจฉัยของพนักงานอัยการและการวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจจะแตกต่างกัน ก็เป็นเรื่องของความมีอิสระของแต่ละฝ่ายที่ไม่อาจถือได้ว่าการวินิจฉัยของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นการมิชอบ อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระของพนักงานอัยการที่จะวินิจฉัยสั่งคดีนี้มีไว้จะไร้ขอบเขตเสียทีเดียว ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ถ้าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการคนใดเกินล้าออกนอกขอบเขตดังกล่าว การใช้ดุลพินิจนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบ แต่ถ้าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอยู่ภายในขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ภายในขอบเขตนี้ พนักงานอัยการจะวินิจฉัยสั่งคดีไปในทางใดก็ได้ ซึ่งความหมายของการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายในที่นี้คือการใช้ดุลพินิจที่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผลที่วิญญูชน โดยทั่วไปยอมรับได้ว่ามิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือมีการบิดผันอำนาจนั่นเอง

ปัญหาว่าการวินิจฉัยสั่งคดีของจำเลยที่มีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัทสีพระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชาซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีที่โจทก์ในฐานะผู้เสียหายได้กล่าวหาว่าร่วมกันหมิ่นประมาทโจทก์โดยการโฆษณาด้วยเอกสารเป็นการใช้ดุลพินิจที่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผลที่วิญญูชน โดยทั่วไปยอมรับได้ว่ามิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือมีการบิดผันอำนาจหรือไม่ ข้อที่ต้องวินิจฉัยคือ จากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนประกอบกับความเห็นของพนักงานสอบสวน การที่พนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งจะวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องในกรณีนี้ ข้อวินิจฉัยของพนักงานอัยการดังกล่าววิญญูชน โดยทั่วไปยอมรับได้หรือไม่มิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือมีการบิดผันอำนาจ อนึ่ง เนื่องจากการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในชั้นนี้มีไว้เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคือ มีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ศาลวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่

สำหรับกรณีการวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องบริษัทสีพระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา ผู้ต้องหาทั้งสองของจำเลยกรณีนี้ได้ความว่า ข่าวนั้นหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ตามเอกสารหมายเลข จ. 6 มีข้อความอันเป็นเท็จอยู่สองประการ คือ ประการแรก มีข้อความว่า ทั้ง โจทก์และนายบุญชัยต่างแจ้งความหาว่าอีกฝ่ายหนึ่งแจ้งความเท็จ และประการที่สองมีข้อความว่าพนักงานสอบสวน

สถานีตำรวจนครบาลบางเขนได้ดำเนินคดีแก่โจทก์ด้วย โดยโจทก์ต้องใช้ตำแหน่งราชการประกันตัวไป ซึ่งข้อความสองประการดังกล่าวนี้ไม่ตรงความจริง เพราะในวันเกิดเหตุทั้งโจทก์และนายบุญชัยยังไม่ได้แจ้งความหาว่าอีกฝ่ายหนึ่งแจ้งความเท็จ และโจทก์ยังไม่ถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีจนต้องใช้ตำแหน่งราชการประกันตัว การลงข่าวในหนังสือพิมพ์อันเป็นที่ตั้งดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าแจ้ง ไม่ต้องด้วยหลักจริยธรรมทางวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เนื่องจากมีการบิดเบือนข่าว อีกทั้งเป็นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยปราศจากข้ออ้างเรื่องผลประโยชน์สาธารณะใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โจทก์เป็นข้าราชการตุลาการชั้นผู้ใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 การลงข่าวเท็จในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ตามเอกสารหมายเลข 6 ย่อมทำให้ผู้อ่านเข้าใจได้ว่าโจทก์มิได้ครองตัวให้สมกับสถานะอันเป็นที่เคารพยำเกรงของตำแหน่งผู้พิพากษาที่โจทก์ดำรงอยู่โดยปล่อยตัวเองถึงขนาดไปทะเลาะกับพ่อค้ากลางถนนจนถูกดำเนินคดีอาญา จากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน โดยเฉพาะข่าวในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์เอกสารหมายเลข 6 วิญญูชน โดยทั่วไปย่อมเห็นว่ามิใช่เหตุอันสมควรเพียงพอที่จะนำบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อศาลจะได้วินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา มีความจริงตามที่ถูกกล่าวหาหรือว่าผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองไม่มีความผิดเนื่องจากขาดเจตนาหรือมีข้ออ้างอย่างอื่น การที่จำเลยวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องบุคคลดังกล่าวโดยอ้างเหตุว่าผู้ต้องหาทั้งสองไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทโจทก์เป็นการวินิจฉัยมูลความผิดแบบด่วนวินิจฉัยคดีเสียเองคือการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล กล่าวคือ มิได้ใช้เกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดอย่างพนักงานอัยการพึงใช้ การใช้ดุลพินิจของจำเลยกรณีนี้ นับเป็นเรื่องผิดปกตวิสัยของพนักงานอัยการผู้สุจริตโดยทั่วไป จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่วิญญูชน โดยทั่วไปไม่สามารถยอมรับได้ว่ามิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ แม้การวินิจฉัยสั่งคดีของจำเลยเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด แต่เมื่อเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจเช่นนี้แล้วก็ถือไม่ได้ว่าจำเลยสุจริตใจดังที่จำเลยอ้าง โดยสรุปศาลฎีกาเห็นว่า การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของจำเลยที่มีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา ทั้งที่หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ซึ่งบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด เป็นเจ้าของและนายประชาเป็นบรรณาธิการ ลงข้อความตามเอกสารหมายเลข 6 เป็นความเท็จ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ในกรณีนี้ เป็นการใช้ดุลพินิจที่มิได้อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล แต่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ จึงเกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย และในฐานะที่จำเลยเป็นข้าราชการอัยการชั้นสูง จำเลยย่อมทราบดีถึงเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการ การใช้ดุลพินิจผิดกฎหมายในกรณีนี้ จำเลยเห็นได้อยู่ในตัวแล้วว่าเป็นการมิชอบและยังเห็นได้ยิ่งกว่าจำเลยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ซึ่งเป็นผู้เสียหาย อีกทั้งเพื่อจะช่วยบริษัทที่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชามิให้ต้องโทษ

จากการกระทำความผิดของตนอีกด้วย จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 วรรคหนึ่ง ดังที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยมา ฎีกาจำเลยข้อ 2.1 ข้อ 2.2 ข้อ 2.3 ข้อ 2.4 ข้อ 2.5 และข้อ 2.6 ฟังไม่ขึ้น

จำเลยฎีกาในข้อ 2.7 และข้อ 2.8 มีใจความว่า โจทก์มิใช่เป็นผู้เสียหายจากการวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชาของจำเลย เพราะถึงแม้จำเลยจะสั่งไม่ฟ้องบุคคลดังกล่าว โจทก์ก็ยังฟ้องคดีเองได้ อีกทั้งการสั่งไม่ฟ้องคดีของจำเลย จำเลยไม่มีเจตนาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใด อนึ่งจำเลยยังอ้างอีกว่า ความผิดกรณีนี้เฉพาะรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ข้อนี้ศาลฎีกาเห็นว่า การกระทำของจำเลยที่เป็นความผิดคือการใช้อำนาจในฐานะพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาทโจทก์ ผลของการกระทำของจำเลยคือ โจทก์ในฐานะผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาตามกฎหมาย ดังนั้น โจทก์จึงเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดของจำเลยโดยตรง โจทก์จึงเป็นผู้เสียหาย ฎีกาของจำเลยข้อ 2.7 และข้อ 2.8 ฟังไม่ขึ้น

จำเลยฎีกาในข้อ 2.9 ว่า ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โจทก์บรรยายไม่ครบองค์ประกอบความผิดโดยโจทก์มิได้บรรยายคำฟ้องในส่วนที่ว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของจำเลยกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ โดยข้อความในคำฟ้องที่ว่า "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์" นั้น เป็นส่วนที่อ้างถึงการหมิ่นประมาทโจทก์ของบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชา มิใช่เป็นส่วนที่อ้างถึงการใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องบริษัทสี่พระยาการพิมพ์ จำกัด และนายประชาของจำเลย ฟ้องโจทก์จึงเคลือบคลุม ในข้อนี้ศาลฎีกาเห็นว่า ตามฟ้องข้อ 1 (ก) แม้ข้อความว่า "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์" จะอยู่ต่อจากและติดความข้อความว่า "...ผู้ต้องหาทั้งสองมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์" กล่าวคือ เมื่ออ่านรวมกันมีข้อความว่า "...ผู้ต้องหาทั้งสองมีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์" แต่การทำความเข้าใจข้อความในคำฟ้อง ต้องทำความเข้าใจข้อความดังกล่าวประกอบข้อความส่วนอื่นๆ ของคำฟ้องด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าข้อความดังกล่าวเป็นข้อความสืบเนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีของจำเลยดังที่โจทก์บรรยายไว้อย่างชัดเจนในตอนต้น จึงเข้าใจได้อยู่ในตัวว่า ในการอ้างว่าจำเลยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ โจทก์หมายถึงเจตนาที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจสั่งฟ้องคดีของจำเลย ฟ้องของโจทก์จึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 แล้ว ฎีกาของจำเลยข้อ 2.9 ฟังไม่ขึ้นอีกเช่นกัน"

พิพากษายืน.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายรพี พิกุลงาม
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2544 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 56 เนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2546
การทำงาน	ปัจจุบันประกอบวิชาชีพทนายความ