

การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

กิตติภา เทศทัพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2559

Prosecutorial order in the case that The public interest is not undermined

Kittipa Tettup

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ
ชื่อผู้เขียน	กิตติกา เทศทัพ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณภักดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย แนวความคิดการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ปัญหาครอบคลุมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนระเบียบสำนักงานของอัยการสูงสุดมิได้วางกรอบแนวทางการสังคดี ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจน อันเป็นผลทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสังคดีประเภทดังกล่าวไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนั้นกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งแต่เพียงผู้เดียว โดยมีขั้นตอน ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 จากบทกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นมีหลายขั้นตอนต้องใช้เวลาที่ยาวนาน ทั้งที่แท้จริงแล้วพนักงานอัยการแต่ละบุคคลคนที่มีอำนาจสังคดีได้อยู่แล้ว และกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนแล้วไม่สามารถชี้แจงเหตุผล วัตถุประสงค์ รวมถึงผลแห่งการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้แก่ประชาชนและสังคมเข้าใจได้

การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในต่างประเทศ ประเทศเยอรมนี แม้จะมีการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่ก็มีกฎระเบียบบัญญัติถึงขอบเขตให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ และในเรื่องการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์

แก่สาธารณชนมีมาตรา 153 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีเล็กน้อยเอาไว้ด้วย สำหรับประเทศอังกฤษนั้น การสั่งคดีนั้นพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐาน และประโยชน์ของสาธารณชน หากเป็นที่แน่ชัดก่อนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องในคดีนั้นได้ และประเทศฝรั่งเศส การที่พนักงานอัยการจะดำเนินคดีอาญาต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินคดี กล่าวคือ การกระทำครบองค์ประกอบความผิด และไม่มีเหตุแห่งการระงับสืบไปซึ่งสิทธิในการดำเนินคดีอาญา และต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินคดี หรือข้อสนับสนุนในการสั่งไม่ฟ้องคดี อันได้แก่ เหตุจากการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน และมีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่เหมาะสมในการดำเนินคดี

จากการศึกษาดังกล่าว จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ ประการแรก สำนักงานอัยการสูงสุดต้องออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดค่านิยม ลักษณะ ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเพื่อเป็นแนวทางในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ประการที่สอง ให้อำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลเพื่อให้การสั่งคดีเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สามารถอำนวยความยุติธรรมสูงสุดแก่ประชาชน และประการสุดท้าย ควรมีการเปิดเผยคำสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ด้วยการชี้แจงแสดงเหตุผลให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงทุกประเด็น ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้เพื่อให้สังคมเข้าใจถึงบทบาทและดุลพินิจของพนักงานอัยการได้อย่างถูกต้อง

Thesis Title	Prosecutorial order in the case that The public interest is not undermined
Author	Kittipa Tettup
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr.Thanee Voraputr
Thesis co-advisor	Dr.Uthai Athiwet
Deparment	Law
Academie Year	2015

ABSTRACT

This thesis aimed at legal problem and concept of an public attorney ordered in case that no public interest. It analyzed problem and proposed how to solve problem about an public attorney ordered in criminal case that no public interest.

Although the Criminal Procedure Code of Thailand specify an public attorney got widely discretion to make a non-prosecution ordered in criminal case. But in case of the ordered in case that no public interest, the Office of General Attorney Regulation didn't clearly scope of the order in criminal case about kind of case and related rules. This may major cause that a public attorney ordered in criminal case have not been single standard. Furthermore, an ordered in criminal case that no public interest considered by the General Attorney only. According to section 21 of the Attorney Organization and Public Attorney B.E. 2553 and the Office of General Attorney Regulation about an ordered in criminal case that no public interest or to have effects on nation safety or security or significant nation interest B.E. 2554 that got several process and used for a long time even though each public attorney got power to make discretion order in criminal case. And in case of a non-prosecution order in a case where the public interest does not require a prosecution , the public attorney who made order couldn't elucidate to the public about the reason and the objective include result of this ordered.

An ordered in criminal case that no public interest , in Germany, be public prosecution but there had scope of public attorney's discretion to made a non-prosecution ordered in a criminal case. And section 153 of the Criminal Procedure Code of German about an ordered in case that no public interest, specified the public attorney made discretion a non-prosecution in a petty offence case.

In England, the public prosecutor considered prosecute which sufficient evidences and public interest. If not, the public prosecutor made a non-prosecution ordered in case.

In France, considered with legality in criminal procedure. This mean elements of crime, no cause to lack criminal proceeding right, considered in propriety to criminal proceeding or the reason to support if ordered a non-prosecution including weight the evidence and another reasonable reason.

As the result, this thesis proposed that :

The first, The Office of General Attorney shall legislate the Office of General Attorney regulation including define, type, kind and rule of criminal case to consider which case is a public interest case to be a guideline for make an order for the public attorney.

The second, each the public attorney shall get a power to order in a criminal case that no public interest. For the objective is right, fast and fair.

The final, the public attorney shall disclose the ordered in a criminal case that no public interest with explain clearly reason and cover all main issue. Because of public understand about role and discretion of the public attorney.

กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นคร ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมถึงให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณภักดิ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ ดร.อุทัย อาทิวะ อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ปฏิบัติราชการในหน้าที่อัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ทั้งสองท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมถึงให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร.สุภัสสรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมถึงให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์จิรวิมล ลิปิพันธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมถึงให้คำแนะนำในการสืบค้นกฎหมายต่างประเทศอันเป็นประโยชน์และมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พ.ต.ท.สุนทร เทศทัฬห บิดา และ อาจารย์ลักขณา เทศทัฬห มารดา ผู้มีพระคุณที่สุดในชีวิตของผู้เขียนที่ท่านทั้งสองได้สนับสนุนทุนการศึกษาและเป็นกำลังใจอันสำคัญให้กับผู้เขียนมาตลอดจนผู้เขียนประสบความสำเร็จในศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตในครั้งนี้

กิตติภา เทศทัฬห

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสังคดีของพนักงานอัยการ	9
2.1 ความหมายของ “กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา”	9
2.2 ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาของ ประเทศไทย.....	9
2.3 หลักการในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ.....	13
2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ	16
2.5 ระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ	18
2.6 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ	25
2.7 ลักษณะการใช้ดุลพินิจในการสังคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย	31
2.8 ขั้นตอนในการสังคดีของพนักงานอัยการตามหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ	35
2.9 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสังคดีอาญาของอัยการ	40
2.10 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณชน	45
2.11 หลักเกณฑ์การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน	47
2.12 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520	48
2.13 ตัวอย่างคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยเหตุคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน.....	49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. กฎหมายเกี่ยวกับการสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ	57
3.1 ประเทศเยอรมนี	57
3.2 ประเทศอังกฤษ	73
3.3 ประเทศฝรั่งเศส	84
4. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นพนักงานอัยการ	102
4.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาคำนิยามและขอบเขตของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”	102
4.2 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความล่าช้าในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน	106
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน	108
4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นพนักงานอัยการ ในประเทศไทยกับต่างประเทศ	113
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	124
5.1 บทสรุป	124
5.2 ข้อเสนอแนะ	125
บรรณานุกรม	127
ภาคผนวก	133
ก The Code for Crown Prosecutors	134
ข พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553	153
ค ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554	164
ประวัติผู้เขียน	170

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีนั้นถือได้ว่าพนักงานอัยการมีภารกิจสำคัญในการที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์และหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการควบคู่ไปกับการจัดมาตรการตรวจสอบและการควบคุมให้พนักงานอัยการต้องวางตนเป็นกลางและใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมไม่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยทั่วไปแล้วจะอาศัยหลักการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้”

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

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

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

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

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

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

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับการฟ้องผู้ต้องหา⁴

โดยตัวอย่างที่ยกมาประกอบเพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น ในกรณีแรก เด็กหนุ่ม

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

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง.”

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

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

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

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

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสั่งคดีประเภทที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงาน อัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้

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

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

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

นอกจากนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐยังคงสามารถดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้ หากมีพยาน

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

ใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา⁷ ประกอบกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28⁸ และมาตรา 34⁹ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อยู่ในตัวอยู่แล้วนั่นเอง

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

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

⁸ มาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย.”

⁹ มาตรา 34 “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัคดีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่.”

¹⁰ มาตรา 176 “ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่คดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานหนักกว่านั้นศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง.”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

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

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงประกอบกับการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ อาทิ หลักกฎหมาย บทความทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยของพนักงานอัยการ

ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการลี้ภัยที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนและข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาลี้ภัยของพนักงานอัยการ เพื่อนำมาประกอบการศึกษาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการลี้ภัยที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต่อไป

2.1 ความหมายของ “กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา”

คำว่า “กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา” นั้น หมายความว่า วิธีการดำเนินคดีอาญา ตั้งแต่เมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด หรือคดีเสร็จไปโดยประการอื่น ด้วยสาเหตุตามกฎหมาย หรือด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายยอมรับในชั้นนั้น ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศมีความหมายที่เหมือนกันในแง่ที่เป็นวิธีการในการดำเนินคดีกับผู้ที่มีพยานหลักฐานบ่งชี้ว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด แต่ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไปบ้างไม่มากนักขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วิถีชีวิต ประวัติศาสตร์ รวมถึงพัฒนาการในการจัดการกับผู้ต้องหาของแต่ละประเทศ ตลอดจนอิทธิพลของระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นแม่แบบ (Legal models) ในเรื่องการดำเนินคดีอาญา

2.2 ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย

2.2.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

ระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาที่มีลักษณะสำคัญแต่เดิมมาซึ่งมี 3 ประการด้วยกัน คือ เปิดเผย เป็นปฏิปักษ์ และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกัน (Anglo-American system) ระบบกล่าวหานี้มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบการดำเนินคดีแพ่ง ในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา จะมีรูปแบบที่อธิบายได้ 4 ประการ คือ

1. คู่ความสองฝ่ายซึ่งขัดแย้งกัน เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน
2. ในการพิจารณาคดี คู่ความต้องปรากฏตัวในศาลเพื่อแสดงเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้าง และข้อโต้แย้งแต่ละฝ่ายด้วยวาจา
3. ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Arbitrate) ประเมินพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายนำเสนอ
4. คำวินิจฉัยของศาล วางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบพยานของคู่ความเท่านั้น จะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือจากนั้นมาพิจารณา คู่ความในระบบกล่าวหาว่ามีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้อย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ดังนั้น ผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่อยู่ในระบบกล่าวหาจึงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ตามหลักคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญา หรือที่เรียกกันในปัจจุบันว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ลักษณะพิเศษของระบบกล่าวหาอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบลูกขุน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดี โดยมีการคัดเลือกประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อเท็จจริงว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ด้วยความเชื่อว่าหากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว จะเป็นผลดีในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ข้อดีของระบบกล่าวหานี้คือ สิทธิของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันกับฝ่ายที่กล่าวหา ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากที่ปรึกษาหรือทนายความในระหว่างการดำเนินคดี ทำให้ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินคดีนั้น ทำให้การดำเนินคดีล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และการลงโทษจำเลยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของลูกขุน ซึ่งในบางครั้งอาศัยความสามารถของทนายความทำให้จำเลยหลุดพ้นจากการลงโทษไปได้

2.2.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial system)

มีลักษณะของการดำเนินคดีสามประการคือ เป็นความลับ ไม่เป็นปฏิปักษ์ และกระบวนการพิจารณาคดีกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร กระบวนการยุติธรรมในระบบไต่สวนนั้นนิยมใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ตั้งอยู่ในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

สำหรับประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นที่มาของระบบไต่สวนนั้น เกิดจากการที่บาทหลวงของคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิกในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 13 มีฐานะเป็นศาลในการพิจารณาคดีความผิดบางประเภท โดยทำหน้าที่ทั้งการสืบสวน ไต่สวน ค้นหาความจริง รวมทั้งกล่าวโทษ

และตัดสินคดีด้วยตนเอง การที่บาทหลวงมีอำนาจมากเช่นนี้ ทำให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนกระทำต่อวัตถุมากกว่าจะเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์ การค้นหาความจริงของศาลในระบบไต่สวนนี้เน้นไปที่การพยายามกระทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยรับสารภาพ ด้วยการทรมาน หรือการใช้วิธีการพิสูจน์ความจริงด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้าย ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการดำเนินน้ำหรือลุยไฟ เป็นต้น

รูปแบบการดำเนินคดีของบาทหลวงในนิกายโรมันคาทอลิกนี้ ได้เป็นที่มาของการนำระบบไต่สวนมาแทนที่ระบบกล่าวหา เพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา ในระบบไต่สวนนี้จะมีผู้พิพากษาไต่สวน (Juge d'instruction) เข้ามาทำหน้าที่ในชั้นแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนพิจารณา เป็นการนำเอาผู้พิพากษามาทำหน้าที่พนักงานสอบสวน จึงมีผู้แปลคำว่า “Juge d'instruction” ว่าผู้พิพากษาสอบสวนด้วย

ดังที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ระบบไต่สวนนี้ขาดการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยตกอยู่ในฐานะกรรม (Object) ของคดี ไม่มีที่ปรึกษาหรือทนายความให้ช่วยเหลือเหมือนกับจำเลยในระบบกล่าวหา การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาล คู่ความอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี อำนาจของศาลกว้างขวางมาก สามารถค้นหาความจริงได้โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอเหมือนอย่างศาลในระบบกล่าวหาซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางไม่สามารถเข้ามาก้าวล่วงการทำหน้าที่ของคู่ความทั้งสองฝ่ายในคดีได้

การดำเนินคดีในระบบไต่สวนถือว่ามีประสิทธิภาพมาก และมีความรวดเร็วในการดำเนินคดี เนื่องจากศาลมีอำนาจเต็มที่ในการทำงานตั้งแต่ชั้นไต่สวนจนถึงชั้นพิจารณาคดี ดังนั้นศาลจึงมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานและควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ คู่ความหรือทนายความไม่มีอำนาจถามพยานที่มาเบิกความโดยตรง แต่ต้องถามผ่านศาล บทบาทของทนายความในระบบไต่สวนมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับทนายความในระบบกล่าวหา

จะเห็นได้ว่าทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนนั้นต่างระบบต่างมีข้อดีและข้อเสียของทั้งสองระบบ และแต่ละระบบต่างขาดความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดี ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดระบบผสมขึ้น

2.2.3 ระบบผสม (Mixed system)

ในปัจจุบันระบบกล่าวหาบริสุทธิ์และระบบไต่สวนบริสุทธิ์ดังที่กล่าวมาข้างต้นไม่มีอยู่อีกต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาระบบใดระบบหนึ่งอยู่ต่างก็พยายามแก้ไขจุดบกพร่องของแต่ละระบบด้วยตนเอง ด้วยการนำเอาส่วนที่ดีของอีกระบบหนึ่งมาประยุกต์ใช้ จนในที่สุดกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เกือบจะมีลักษณะการดำเนินคดีที่ใกล้เคียงกันในปัจจุบัน

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้จึงมีผู้เห็นว่า ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้เป็นระบบผสมอยู่แล้ว โดยในชั้นสอบสวนประเทศส่วนใหญ่ก็จะใช้ระบบไต่สวน ส่วนในชั้นพิจารณาประเทศส่วนใหญ่ก็จะใช้ระบบกล่าวหา ความเข้าใจในอันนี้ก็นับว่ามีส่วนถูกต้อง แต่อาจจะยังไม่พอที่จะทำความเข้าใจระบบผสมในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ดังนี้

เมื่อกล่าวถึงระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่จะกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า เป็นกฎหมายระบบแม่แบบของระบบไต่สวน ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี พ.ศ. 1789 คำกล่าวที่ว่าก็คงจะไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน เพราะระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการค้นหาความจริงโดยมีผู้พิพากษาไต่สวนเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นไต่สวน เปรียบเสมือนการทำงานของพนักงานสอบสวนของไทย แต่หลังจากมีการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสแล้ว ได้มีการนำเอาระบบลูกขุนในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มาประยุกต์ใช้กับการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสสำหรับความผิดร้ายแรง¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสมีลักษณะของระบบผสมอย่างแท้จริง และเมื่อครั้งที่มีการปฏิรูปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 2000 ยังได้มีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสอีกด้วย จึงทำให้ระบบผสมของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น

2.2.4 ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย

นักกฎหมายส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอาจารย์ผู้สอนกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิ จบการศึกษาระดับบัณฑิตอังกฤษ และเคยรับราชการเป็นผู้พิพากษา แต่งตำรากฎหมายในลักษณะพยานมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจัดอยู่ในระบบกล่าวหา มีนักกฎหมายส่วนน้อยที่มองกันว่าระบบของไทยเป็นระบบไต่สวน เหตุที่นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นเช่นนั้นเพราะในชั้นพิจารณาคดีของศาลไทยนั้นมีลักษณะเป็นการสืบพยานที่เป็นปฏิปักษ์กันคู่ความสามารถซักถามพยาน รวมทั้งถามค้านพยานฝ่ายตรงข้าม และถามติง โดยไม่ต้องถามผ่านผู้พิพากษาดังที่กระทำกันในระบบไต่สวน ผู้พิพากษาของไทยจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) และ

¹ จาก การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา (น.163 - 179), โดย ณรงค์ ใจหาญ, 2551, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนากระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. ลิขสิทธิ์ 2551 โดย สถาบันวิจัยและพัฒนากระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

โดยหลักทั่วไปจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการถามความและการสืบพยานของกลุ่มความ ยกเว้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม²

2.3 หลักการในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

เนื่องจากหลักการดำเนินคดีอาญาที่มีการพัฒนาเรื่อยมา ซึ่งในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น จะมีแนวคิดมาจากความต้องการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรัฐ และถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแนวโน้มของหลักการดำเนินคดีอาญาในระยะหลังที่มีแนวความคิดหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมนั้น สามารถแยกการพัฒนาหลักการดำเนินคดีอาญา ได้เป็น 3 หลักใหญ่ ดังนี้³

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution)

หลักการนี้เป็นหลักการดำเนินคดีดั้งเดิมของผู้คนซึ่งรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นแคว้น เป็นอาณาจักร หรือประเทศ รูปแบบของการดำเนินคดีตามหลักการนี้ก็จะเป็นเรื่องระหว่างเอกชน ผู้เสียหายกับผู้กระทำละเมิด โดยการฟ้องหรือร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคนกลางชี้ขาด การดำเนินคดีมีลักษณะเป็นการต่อสู้ความกันระหว่างเอกชนสองคน โดยมีคนกลางเป็นผู้ชี้ขาด โดยทั่วไปการดำเนินคดีอาญาจะแยกไม่ออกจากการดำเนินคดีแพ่ง

2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษซึ่งถือว่า พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงถือว่าประชาชนทุกคนได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น จึงอยู่ในฐานะมีสิทธิที่จะฟ้องคดีอาญาได้ตามหลักการที่ว่าบุคคลจะฟ้องคดีอาญาใด ๆ ก็ได้ (Anyone may prosecute) โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคล ผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงและได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้นหรือไม่

ในทางปฏิบัติผู้ที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีในประเทศอังกฤษคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งถือว่าเป็นประชาชนคนหนึ่งเหมือนกัน ประเทศอังกฤษไม่มีระบบอัยการเหมือนประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรป องค์กรอัยการที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีทำนองเดียวกับองค์กรอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปเพิ่งก่อตั้งขึ้น

² จาก คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 4), โดย อุทัย อาทิวา, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2552 โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ จาก การฟ้องคดีอาญา ในหนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (น. 486), โดย อุดม รัฐอมฤต, 2535, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2535 โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ในประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1986 เรียกชื่อว่า “Crown Prosecution Service” (CPS) มี Director of Public Prosecution (D.P.P.) เป็นผู้บังคับบัญชา

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีโดยประชาชนยังคงมีอยู่ต่อไปในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS โดย CPS อาจจะเข้าดำเนินคดีเสียเอง หรืออาจจะใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้น ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร⁴

2.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีโดยรัฐนี้ ได้รับอิทธิพลจากหลักการค้นหาความจริงในระบบไต่สวนรวมทั้งแนวคิดของ (Cesar Beccaria ค.ศ. 1738 - 1794) นักอาชญาวิทยาชาวอิตาลีซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Criminology of Classic Theory) ซีซาร์ เบ็คคาเรียได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายและรัฐในการดำเนินคดีอาญาไว้ในหนังสือเรื่อง “ความคิดและโทษ” (Des delits et des peines/Crimes and Punishments) ว่า “บางครั้งเราสามารถยกเว้นไม่ลงโทษสำหรับความผิดเล็กน้อยได้เมื่อผู้ที่ถูกล่วงละเมิดให้อภัยแก่การกระทำนั้น การให้อภัยเป็นสิ่งที่ดีแต่เป็นการกระทำที่ตรงกันข้ามกับประโยชน์สาธารณะ เอกชนอาจให้อภัยโดยไม่เรียกหรือค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้ แต่การให้อภัยของเขา เช่นว่านั้น ไม่อาจทำลายความจำเป็นในการลงโทษเพื่อไม่ให้เป็นแบบอย่างได้ สิทธิในการลงโทษไม่ได้เป็นของผู้ใดผู้หนึ่งแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นของกฎหมายทั้งหลายซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากเจตนารมณ์ของทุกคน ผู้ถูกล่วงละเมิดคนใดคนหนึ่งอาจสละสิทธิในส่วนของตนได้ แต่ไม่มีอำนาจใด ๆ เหนือสิทธิเช่นว่านั้นของผู้อื่น”

คำกล่าวของซีซาร์ เบ็คคาเรีย เป็นการแสดงให้เห็นว่า เมื่อเกิดการกระทำผิดขึ้น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนั้น ไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะผู้เสียหายและบุคคลที่ใกล้ชิดเท่านั้น แต่ถือว่าประชาชนและสังคมส่วนรวมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดการเรื่องดังกล่าว แม้ผู้เสียหายจะละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้วยสาเหตุประการใดก็ตาม ไม่ว่าจะให้อภัยแก่การกระทำผิดนั้น หรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็ไม่สามารถจะเป็นเหตุห้ามรัฐมิให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดนั้นได้ ในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้จะมีพนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐในการทำหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา โดยพนักงานอัยการไม่ได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการฟ้องคดีเท่านั้น แต่พนักงานอัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะรับผิดชอบในเรื่องของการสอบสวนด้วย โดยจะเป็นผู้กำกับดูแลหรืออำนวยความสะดวกการสอบสวนด้วย โดยจะเป็นผู้กำกับดูแลหรืออำนวยความสะดวกตั้งแต่เริ่มต้นคดี

⁴ คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 8). เล่มเดิม.

ดังนั้น การดำเนินคดีในระบบนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย ในกระบวนการยุติธรรมในการค้นหาความจริงในคดี โดยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนั้นจะต้องเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากลด้วยระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปและปัจจุบันเป็นที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป

เมื่อได้ทราบถึงหลักการดำเนินคดีอาญาซึ่งแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ แล้วจึงอาจสามารถจะนำมาวิเคราะห์ได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยจัดอยู่ในหลักการดำเนินคดีอาญาประเภทใดเป็นลำดับต่อไป

2.3.4 หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักการดำเนินคดีอาญาทั้งสามหลักแล้ว คงไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจัดอยู่ในประเภทหลักการดำเนินคดีโดยรัฐอย่างสมบูรณ์แบบ แม้ในความจริงในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยส่วนใหญ่รัฐโดยองค์กรและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นผู้รับผิดชอบ เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะตามหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 ได้วางหลักไว้ว่าบุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล 1) พนักงานอัยการ 2) ผู้เสียหาย ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา แต่ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย รัฐมิได้เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกับรัฐ จริงอยู่แม้จะมีบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 32 ที่วางหลักว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหายโดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้ตั้งผู้เสียหายกระทำการหรือละเว้นการกระทำนั้น ๆ ได้” ซึ่งแสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญแก่การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการเริ่มต้นคดีตามมาตรา 28 ที่ให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่ผู้เสียหายได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคดีซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายไทยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจสิทธิเด็ดขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันขัดต่อหลักการใช้สิทธิในการระงับคดีของผู้เสียหายได้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักการผสมระหว่างหลักการดำเนินคดีโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีโดยเอกชน แต่ไม่มีลักษณะการดำเนินคดีโดย

ประชาชน เนื่องจากประชาชนที่มีผู้เสียหายที่แท้จริงไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้ และระบบของไทย ก็ไม่มีแนวความคิดว่า ตำรวจมีฐานะเป็นประชาชนเหมือนระบบของอังกฤษ ดังนั้นแม้ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนจะมีอำนาจทำการสอบสวนคดีได้ แต่ก็ไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ดังเช่นตัวอย่างในคำพิพากษาฎีกาที่ 1636/2548 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ข้อหาตามที่โจทก์ฟ้องในความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 และมาตรา 66 นั้น เป็นความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แม้โจทก์เป็นพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้กระทำ คือมีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) เท่านั้น โจทก์มิใช่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดตามฟ้อง โจทก์จึงมิใช่ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) ไม่มีอำนาจฟ้อง”

2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการไทยเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีอำนาจเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปนั้นได้⁵ งานหลักของพนักงานอัยการ คือ การทำหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและโดยหลักแล้วพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องหรือรับผิดชอบในการตรวจสอบความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน ดังนั้นในทุกประเทศพนักงานอัยการจึงมีอำนาจเริ่มคดีหรือมีอำนาจสอบสวนได้ด้วย⁶ หลักนิติธรรมในส่วนของ “อัยการ” นั่นก็คืออัยการมีหน้าที่ต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองอันนี้จะต้องทำให้ปรากฏ อัยการก็ต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ คดีอาญาไม่มีการต่อสู้อัยการไม่ใช้คู่แพ้นะ สมัยก่อนศาลฎีกาชั้นบัลลังก์เทศน์ให้อัยการฟังว่า “ว่าความแผ่นดินควรรู้ว่าต้องรักษาธรรมไม่ใช่เอารัดเอาเปรียบคนยาก ไม่พอจะแกล้งลำบากก็อย่าแกล้งให้มีขึ้น ไม่ใช่ว่าคาดหมัดตั้งมวยเป็นคู่แพ้นะกับราษฎรเขม้นขมกก็จะว่าความให้ได้จริงปรากฏ ปลดเปลื้องข้อสงสัยทำคดีนี้ดอกได้ชื่อว่าตรงต่อหน้าที่” อัยการก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อ

⁵ จาก *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร* (น. 52), โดยธานี วรภัทร์, 2552, กรุงเทพฯ: วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2552 โดย สำนักพิมพ์วิทยุชน.

⁶ จาก *โอวาทวันครู ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ* (น. 21-24), โดย คณิต ณ นคร, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2551 โดย สำนักพิมพ์วิทยุชน.

องค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมและก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพราะอัยการถูกวิจารณ์ได้ง่าย⁷

เมื่อเดือนธันวาคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ได้มีหนังสือเวียนฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญมากที่พลิกประวัติศาสตร์ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ต่อสู้กันมาตลอด สำนักงานอัยการสูงสุดให้อัยการฟ้องระบุง้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่จำเลยด้วย เช่น ถ้าจำเลยต่อสู้โดยเป็นการป้องกันแต่เกินกว่าเหตุก็ให้บรรยายข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อจำเลยด้วยว่าเป็นการต่อสู้โดยเกินกว่าเหตุโดยบันดาลโทสะ ฎกรังแก โดยเฉพาะหญิงที่ต่อสู้เพื่อป้องกันสามีกระทำทารุณกรรมนั้นและต่อสู้เนื่องจากบันดาลโทสะ ก็ให้บรรยายเหตุการณ์อันเป็นข้อเท็จจริงให้เป็นประโยชน์ต่อหญิงนั้นด้วยการกระทำโดยวิกลจริตซึ่งศาลสั่งลงโทษน้อยเพียงใดก็ให้บรรยายข้อเท็จจริงให้ศาลทราบด้วยเพื่อประกอบดุลพินิจของศาลที่จะลงโทษจำเลย เป็นหนังสือที่บอกแก่อัยการว่าอัยการนั้นไม่ใช่เป็นคู่ความระหว่างจำเลย อัยการมีหน้าที่คุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเพราะอัยการต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องดูแลสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยสิ่งใดเกินเลยก็ต้องให้ยุติหรือถ้าเป็นประโยชน์ก็ต้องแจ้งให้ทราบ⁸

การที่อัยการทำหน้าที่วินิจฉัยคดีว่าเห็นควรฟ้องหรือไม่นั้น เป็นการใช้อำนาจถึงตุลาการที่ต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย อัยการต้องไม่คิดว่าตนเองเป็นโจทก์ฟ้องคดีเพื่อเอาชนะคะคานากับจำเลย อัยการไม่ใช่คู่ความในคดีและไม่ใช่ทนายความของผู้เสียหาย ดังนั้นอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ไม่เพียงแต่ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาผูกมัด อัยการมีหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาทั้งสองฝ่าย เพราะการสอบสวนคดีพนักงานสอบสวนมักจะสอบสวนเพื่อหาความผิดของผู้ต้องหาเป็นหลัก ไม่หาความบริสุทธิ์ซึ่งที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นอัยการสมควรจะต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนในชั้นหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องหาให้เหมาะสมแต่ละบุคคล⁹

⁷ จาก นิติรัฐและพลเมือง: ทางออกประเทศไทย (The Rule of Law and Citizen : Solution for Thailand), โดย คณิต ฃ นคร, 2553, วารสารยุติธรรม, น. 15,

⁸ จาก บทบาทขององค์กรอัยการต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด: กระบวนทัศน์ใหม่ของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด, โดย กุลพล พลวัน.

⁹ แหล่งเดิม.

2.5 ระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศในโลก ย่อมมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ จะมีพัฒนาการทางด้านแนวคิด ค่านิยม วัฒนธรรมและนิติวิธีต่อวิธีพิจารณาความอาญาไปในแนวทางอย่างไร แต่ก็เป็นเพียงความแตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น แก่นแท้ของหลักการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหลักแห่งกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้กระทำความผิดที่แท้จริง จะมีลักษณะและหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ดังที่เรียกกันว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปสำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในยุคปัจจุบัน ในความคล้ายกันของหลักการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ถือเป็นหลักการสำคัญในการใช้จำแนกกระบวนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายสำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งสามารถจำแนกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบบคือ ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) โดยกฎหมายทั้งสองระบบดังกล่าวจะมีกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันไป สำหรับในการดำเนินคดีอาญาของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) จะใช้ระบบที่เรียกว่า ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ส่วนกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาของระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) จะใช้ระบบที่เรียกว่า ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)¹⁰

2.5.1 หลักการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาของอัยการ

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนเป็นกระบวนการดำเนินคดีที่มีปัญหา เพราะการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาอยู่ในมือขององค์กรเพียงองค์กรเดียวคือ “ศาล” ดังนั้น จึงต้องมีการตัดทอนอำนาจศาลออกส่วนหนึ่งด้วยการสร้างองค์กรหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวคือ “องค์กรอัยการ”

ในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีระบบอัยการ แต่พนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสนั้นมิได้เป็นเจ้าพนักงานใหม่ หากแต่ฝรั่งเศสใช้ Procureurs du roi ซึ่งเป็นทนายของกษัตริย์ที่มีอยู่แล้วมาเป็นพนักงานอัยการนั่นเอง¹¹

สำหรับประเทศไทยองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ตั้งแต่ในขณะที่มีการดำเนินคดีอาญายังเป็นแบบจารีตนครบาล กล่าวคือในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ศก 112 หรือรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการก่อตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่ง ได้แก่ “กรมอัยการ” โดยก่อตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 กรมอัยการสมัยนั้นสังกัดกองกลางกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น “กรมอัยการ” เดิมจึงมีความหมายว่า “กรมกฎหมาย” หรือกรมที่มีหน้าที่

¹⁰ จาก *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (น. 60), โดย คณิต ฅ นคร, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2555 โดย สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹¹ แหล่งเดิม. (น. 97).

จัดการดูแลด้านกฎหมายของประเทศ บุคลากรในกรมอัยการจะทำหน้าที่เป็นทนายหลวง โดยยังไม่มีชื่อเรียกว่า “พนักงานอัยการ หรือ “อัยการ” ดังเช่นในปัจจุบัน และงานอัยการในอดีตยังเป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับนานาประเทศ กล่าวคืออัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ขั้นต้นจนกระทั่งถึงชั้นบังคับคดี โดยอัยการสามารถเริ่มคดีได้เอง มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้อง ดำเนินคดีในศาล และบังคับคดี¹² อันเป็นระบบอัยการที่สมบูรณ์ ต่อมาระบบอัยการที่สมบูรณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ทำให้หน้าที่และความรับผิดชอบของอัยการถูกตัดทอนลง อัยการไม่มีหน้าที่เริ่มคดีเหมือนเดิม คงมีแต่เพียงหน้าที่ฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังคงเป็นแม่บทของการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในปัจจุบัน เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นพิเศษ¹³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีการบัญญัติแยกขั้นตอนการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาอย่างชัดเจน โดยเน้นเปิดกว้างให้คู่ความสามารถนำเสนอข้อเท็จจริงของตนให้มากที่สุด เพื่อให้การวินิจฉัยคดีเป็นไปได้อย่างถูกต้องยุติธรรมอันเป็นหลักสำคัญในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งจะต้องยึดหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นแม่บทใหญ่ ดังนั้นการจะลงโทษบุคคลใดทางอาญาจะต้องมีการตรวจสอบตามหลักการตรวจสอบ (examination doctrine) เพื่อจะลงโทษด้วยและจะต้องยึดหลักสันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 บัญญัติไว้ว่า เมื่อมีความสงสัยตามสมควรให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยตามหลักประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)

ส่วนวิธีการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีอาญาตามระบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นได้มีการคำนึงถึงความสำคัญของหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรอัยการและองค์กรศาล (Check and Balance Principle) อันนำไปสู่ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง (Pre-trial stage) อันเป็นขั้นตอนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีองค์กรอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบนั้น และขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา (Trial stage) อันเป็นขั้นตอนการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล

¹² จาก งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม ในอัยการนิเทศ เล่ม 21 (น. 486), โดยโกเมน ภัทรภิรมย์.

¹³ จาก คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 23), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2545, กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2545 โดย สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบอัยการที่สมบูรณ์ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส ที่ถือว่าเป็นกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจช่วยเหลืออัยการเท่านั้น นับว่าเป็นหลักการในขั้นตอนชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Pre-trial stage) ในคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยว่าเกิดการกระทำความผิดอาญาขึ้น อัยการมีความจำเป็นมากน้อยหรือไม่เพียงใดในการดำเนินการควบคุมการสอบสวน หรือรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด และหากสอบสวนแล้วน่าจะเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดอัยการมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดหรือไม่ในการฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล ในขั้นนี้อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องมากน้อยเพียงใดหรือไม่อย่างไร โดยนัยดังกล่าวจึงแบ่งหลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการออกเป็น 2 หลักคือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ¹⁴

2.5.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้วซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitätsprinzip) ที่ถือว่าเป็นหลักประกันของการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พิจารณาในแนวคิดในทางทฤษฎีทางอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางแก้แค้น¹⁵

หลักการดำเนินคดีโดยเด็ดขาด หรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจะมีศาลเป็นองค์กรหลัก โดยศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวนตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งคดี ศาลสอบสวน (investigating magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิดโดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีทุกกระยะ การจับกุมและตรวจค้นจะทำได้ต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น และที่ปรากฏในรูปแบบชัดเจนที่สุดก็คือ การมีศาลสอบสวน

¹⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 67). เล่มเดิม.

¹⁵ แหล่งเดิม.

(investigating magistrate) ซึ่งปรากฏในหลายประเทศทางภาคพื้นยุโรปและในอเมริกากลางและใต้ เช่น บราซิล เปรู ชิลีและคอस्टาริกา เป็นต้น

การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วพนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้วศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

การพิจารณาคดี รูปแบบและเนื้อหาของการพิจารณาคดีในระบบนี้มีลักษณะของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ปรากฏอยู่อย่างเด่นชัดคือ ผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับคดีนั้นอย่างกว้างขวาง โดยอาจมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่ายปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหาพยานหลักฐานมาสู่ศาลให้ได้ พนักงานอัยการและทนายความ มีบทบาทเหมือนเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และนอกจากนี้ยังเป็นเกาะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มิชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น

การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้จึงมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) แต่หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป ดังนั้น แม้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ก็มีได้เคร่งครัดจนปราศจากข้อยกเว้น หากได้ได้มีการผ่อนคลายนี้อาจตามสมควร ในประเทศเยอรมันที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้มีการผ่อนคลายนความเข้มงวดลงไปอีกมาก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องและโดยการบัญญัติมาตรา 153เอ ลงไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี ค.ศ. 1975 ทำให้ความเคร่งครัดของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นได้หมดสิ้นไป

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน เซกโกสโลวาเกีย เซก สโลวัก ยูโกสลาเวีย โปแลนด์ กรีซ และโดยเฉพาะกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ฯลฯ เป็นต้น

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง มีผลดีที่เป็นหลักในการประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลเป็นปัจจัยของการสอบสวนฟ้องร้องทำให้การบังคับการเป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเสมอภาค ก็มีแต่ผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่นและทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป

2.5.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น มีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายกฎหมายทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นอิสระส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ระบบความยุติธรรมทางอาญาที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจจึงเป็นระบบที่ทำให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (indispensable organ) ในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดีทั้งปวงตั้งแต่นั้นจับกุม สอบสวน และบังคับคดีในระบบนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น จับกุม คุมขัง ตรวจค้น และวินิจฉัยสั่งคดี เป็นต้น เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานไม่อาจดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจตั้งคดีอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐประศาสนโยบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีได้ แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไปซึ่งการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนโยบาย และด้านอาชญาวิทยา จะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย¹⁶ ตลอดจนเมื่อมีการยื่นฟ้องแล้วพนักงานอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องในภายหลังได้

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้อง

¹⁶ From *The Criminal: Justice System* (pp. 102-105), by George T. Felkeness, 1973, New Jersey: Prentice Hall.

ผู้ต้องหาต่อศาล แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควร¹⁷ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ อาจเรียกได้ว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามปกติเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นและเจ้าพนักงานเจ้าพนักงานได้กระทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริง พนักงานอัยการอาจไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ โดยคำนึงถึง อายุ บุคลิกลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิด และองค์ประกอบอื่น ๆ หรือแม้ว่าพนักงานอัยการจะได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้ ในระบบนี้ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบมากขึ้น

ดุลพินิจในลักษณะนี้บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ได้ก้าวไปไกลถึงขนาดให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้จำเลยรับสารภาพ (Plea bargaining) ทั้งนี้ เพื่อหวังผลเกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็วและแน่นอนในการลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาในการพิจารณาคดีในระบบนี้เป็นลักษณะของระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้เพื่อให้ความจริงปรากฏ โดยพนักงานอัยการและทนายความจะมีบทบาทสำคัญและมีผู้พิพากษาเป็นผู้รักษากติกา ในระบบนี้ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ (Review) ดุลพินิจเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร การควบคุมดุลพินิจดังกล่าวกระทำในรูปของการควบคุมภายในองค์กรหรือควบคุมตามสายงาน¹⁸

หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น (Vergeltungstheorie) และเห็นว่า การลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprävention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องรับโทษอย่างเดียวกัน กับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprävention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมอีกได้¹⁹

¹⁷ จาก หลักการชะลอการฟ้อง, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520 (พฤษภาคม – สิงหาคม), โดย กุลพล พลวัน, 2520, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2520 โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁸ จาก ชะลอการฟ้อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 27), โดย เรวัตติ ฉ่ำเฉลิม, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2552 โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 426-431). เล่มเดิม.

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดีและลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ในทุก ๆ คดีอาจทำให้ผู้ที่ร่วมอยู่ด้วยในสังคมเช่นนั้นรู้สึกว่าคุณเองได้รับโทษตามกฎหมายไปด้วย เพราะคงไม่มีใครที่จะยึดถืออย่างเคร่งครัดว่าต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ในทุกกรณีเสมอไป²⁰ ดังนั้น จึงเกิดความคิดที่จะผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายขึ้นเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ใช้หลักทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) ซึ่งมีความคิดจากปรัชญาพื้นฐานที่ว่า อาชญากรรม เช่น การประทุษร้ายต่อผู้อื่นควรรับโทษสนองตอบแก้แค้นอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้กระทำขึ้น (Tit-for-Tat) ซึ่งมุ่งต่อผู้กระทำผิดเป็นส่วนตัวมาเป็นแนวคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitation Theory) ซึ่งเห็นว่าการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของสังคม โดยเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพความหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำผิด กล่าวคือ มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันสังคม (Social defence) ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการปฏิบัติที่เป็นองค์ประกอบด้วยกัน 2 ส่วน คือ

(1) การป้องกันทั่วไป (General Prevention) หมายถึง การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำเช่นนั้น และเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่า ถ้ามีการกระทำผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน

(2) การป้องกันเฉพาะ (Special Prevention) หมายถึง การลงโทษผู้กระทำความผิดต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่ว เพื่อให้โอกาสแก่เขาแก้ไขไม่กระทำความผิดอีก และสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้

โดยที่จุดประสงค์ของการลงโทษเปลี่ยนจากการแก้แค้นมาสู่การป้องกันทั่วไปและการป้องกันพิเศษดังกล่าวมาแล้ว ส่งผลให้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในปัจจุบันจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แม้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมมีซึ่งใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดี หรือไม่ฟ้องคดีจนเคร่งครัดของหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นได้หมดสิ้นไปแล้ว ทั้งนี้โดยการบัญญัติมาตรา 153เอ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี ค.ศ. 1975²¹

²⁰ From *Prosecution: The Decision to Charge a Person with a Crime* (p. 163), by Frank W. Miller, U.S.A.: Brown & Co. (Canada).

²¹ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 426-431). เล่มเดิม.

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นมีผลทำให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม มอลตา เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล ไทย ฯลฯ เป็นต้น

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ทั้งสองระบบนี้ต่างก็มีส่วนดีและส่วนเสีย ระบบฟ้องตามกฎหมาย คือเมื่อเห็นว่าจะต้องฟ้องทุกเรื่องนั้น กล่าวกันว่าเข้มงวดเกินไป ส่วนในระบบดุลพินิจอาจจะเกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายขึ้นได้ ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไข เช่น ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอัยการชั้นสูงขึ้นไป หรือให้ผู้เสียหายฟ้องได้เอง เป็นต้น²²

สำหรับการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ไทย ก็ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเช่นกัน เพราะหากเป็นประเทศที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแล้ว จะต้องมิบัพัญญติในกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของอัยการไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่า ได้มีการกระทำความผิดอาญาขึ้น อัยการมีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินคดีและอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ซึ่งในประเทศไทยไม่มีบัพัญญติให้อัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องคดีได้ด้วย

2.6 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

ตามพจนานุกรมคำว่า ดุลพินิจ หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร²³ หรือหมายความว่า การวินิจฉัย การรู้ผิดรู้ถูก การพิจารณาใคร่ครวญ²⁴ มีลักษณะเป็นคำนามตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Discretion มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า Discretion และมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรมหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจผู้มีอำนาจในการใช้ตามหลักความยุติธรรมเช่นว่ามานั้น ซึ่งสิทธิพิเศษนี้ จะมีการนำไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์ และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินคดีของผู้มีอำนาจใช้นั้นเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้อื่น

ในทางกฎหมายความหมายของ ดุลพินิจ ยังมีความหมายรวมไปถึงการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความ วิธีการ ความหนักเบาของข้อหา และองค์ประกอบอื่น ๆ อีก อย่างไรก็ตาม ความหมายของดุลพินิจในทางปฏิบัติจะสับสนเพียงใดก็ตาม เราอาจแยกพฤติกรรมแห่งดุลพินิจได้

²² จาก งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม ในอัยการนิเทศเล่มที่ 21 (น. 25), โดยโกเมน ถัทภริมย์, 2512.

²³ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (น. 412), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์. ลิขสิทธิ์ 2546 โดย ราชบัณฑิตยสถาน.

²⁴ แหล่งเดิม. (น. 311).

ดังนี้ 1. ค้นหาความจริง 2. ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย 3. พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

ความสำคัญของดุลพินิจ มีภาษิตกฎหมายอยู่บทหนึ่งซึ่งกล่าวโดย อริสโตเติล (Aristotle) ปราชญ์ชาวกรีกว่า “ที่ไหนมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” เพราะเป็นที่ยอมรับกันในทุกสังคมว่า หากต้องการความสงบสุขภายในสังคมแล้วย่อมจะปราศจากเสียซึ่งกฎหมายไม่ได้ จากภาษิตกฎหมายดังกล่าวนี้เอง ต่อมาใน ค.ศ. 1933 Cohen ได้กล่าวว่า “เมื่อมีกฎ(หมาย) ก็ย่อมต้องมีดุลพินิจ อยู่เคียงคู่” (Rules must be supplemented with discretion) เพราะเป็นสิ่งที่ยอมรับกันว่า หากจะบังคับใช้กฎหมายโดยตรงแต่ประการเดียวก็จะทำให้เกิดความอยุติธรรม เพราะไม่อาจสนองตอบความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมเฉพาะบุคคลหรือกรณีจึงควรใช้ดุลพินิจ ซึ่ง Cohen เรียกว่า “ชีวิตและความยืดหยุ่นได้” (The life and flexibility) มีส่วนร่วมอยู่ในการใช้กฎหมายด้วย²⁵

ดุลพินิจนำมาใช้กับกฎหมายอาญาเมื่อใด พอสรุปได้ว่าเวลาที่จะใช้ดุลพินิจเป็นเวลาที่ จะใช้กฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริงหรือเวลาที่ใกล้เคียงกับเวลาเช่นนั้น นอกจากนี้ยังมีเวลาที่จะใช้ดุลพินิจในกรณีอื่นที่สำคัญควรแก่การพิจารณา กล่าวคือ

1) เมื่อไม่มีกฎหมาย มีคำกล่าวที่ว่า “เมื่อใดที่กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึง การใช้ดุลพินิจก็เริ่มขึ้น” ซึ่งฟังดูก็เป็นคำกล่าวที่มีเหตุผล เพราะตามหลักกฎหมายนั้นหากมีช่องว่างกฎหมายเกิดขึ้นต้องเป็นหน้าที่ของศาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะต้องใช้อดุลพินิจวางหลักเกณฑ์หาวิธีอุดช่องว่างของกฎหมายนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องของกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายอาญา เช่น กฎหมายปกครอง เป็นต้น แต่ในการใช้กฎหมายอาญานั้น หากจะมีการใช้อดุลพินิจวางกฎเกณฑ์เพื่ออุดช่องว่างจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่เป็นกฎหมายที่กระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลโดยตรง หากปล่อยให้องค์กรใดใช้กฎหมายอาญาโดยไม่มีขอบเขตแล้ว สิ่งที่ประชาชนได้รับนั้นมิใช่ความยุติธรรม แต่จะเป็นการกดขี่ข่มเหงจากองค์กรหรือผู้มีอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายอาญา และด้วยเหตุเช่นนี้เองจึงได้มีคำกล่าวที่สำคัญ 5 คำ สลักหลังจารึกในก้อนหินหน้าที่ทำการกระทรวงยุติธรรม ด้านถนนเพนซิวาเนีย กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ว่า “where law ends Tyranny begins” ซึ่งหมายความว่า “เมื่อใดที่กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึงหรือยุติลง การกดขี่อันไม่เป็นธรรมก็จะเริ่มขึ้น” ซึ่งเป็นการเตือนการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายให้พึงระลึกเพื่อจะได้ใช้อดุลพินิจในทางที่ถูกต้องเท่านั้น เพราะในบางโอกาสแม้เป็นการ

²⁵ จาก การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 29-30), โดย ชาญัญญา (รัชนิ) ชัยสุวรรณ, 2526, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2526 โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปฏิบัติการตามกฎหมายอาญาและเป็นช่องว่างของกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ศาลหรือองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายอาญาก็จำต้อง “ใช้ดุลพินิจ” เช่นกัน ซึ่งการใช้ดุลพินิจนี้เองอาจเป็นที่มาของผลประโยชน์หรือการกดขี่ ยุติธรรมหรืออยุติธรรม แม้กระทั่งการมีเหตุผลหรือไร้เหตุผลแล้วแต่ผู้ใช้ดุลพินิจจะใช้เหตุผลหรืออำนาจของตนไปในทางใด ในเรื่องนี้มีผู้เห็นว่าเมื่อกฎหมายสิ้นสุดลงการกดขี่อันไม่เป็นธรรมไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้น เพราะเมื่อกฎหมายสิ้นสุดลงจะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นสามารถก่อให้เกิดได้ทั้งผลดีและผลร้าย ความยุติธรรมและความอยุติธรรมหรือความมีเหตุผลและความไร้เหตุผล ผู้ใดก็ตามที่เดินเข้าไปในกระทรวงยุติธรรมสหรัฐจะพบว่า เจ้าหน้าที่ในกระทรวงซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐได้ใส่ใจเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย และการใช้ดุลพินิจในการตัดสินในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการใช้กฎหมายปนกับการใช้ดุลพินิจ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจมากกว่าการใช้กฎหมาย และไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดแม้แต่คนเดียวที่เข้าไบบทบาทและหน้าที่ของตนจะเห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “เมื่อใดที่กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึงหรือยุติลง การกดขี่อย่างไม่เป็นธรรมก็จะเริ่มขึ้น” แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นตั้งแต่ัยการสูงสุดลงมาจะมีความมุ่งมั่นเพื่อยืนยันว่า เมื่อกฎหมายสิ้นสุดลง การใช้ดุลพินิจที่หลักแหลมและเป็นผลดีก็จะเริ่มต้นขึ้น²⁶

2) แม้มีกฎหมาย แต่ใช้ดุลพินิจเพราะให้ผลดีกว่า (A rule is undesirable when discretion will serve better)

เวลาใช้ดุลพินิจข้อนี้ เป็นการใช้อย่างละเอียดและเฉพาะกรณี โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังในการเลือกโอกาสใช้ดุลพินิจมากกว่าการใช้ดุลพินิจในกรณีที่ไม่มีความหมาย และในกรณีเช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายหรือกฎอย่างใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง และอื่น ๆ ศาลหรือองค์กรเหล่านั้นจะต้องพึงใช้ความระมัดระวังการใช้ดุลพินิจแทนกฎเกณฑ์เป็นอย่างยิ่ง และจะพิจำนำดุลพินิจมาใช้แทนกฎหรือกฎหมายก็เฉพาะเป็นที่เห็นว่าเมื่อใช้ดุลพินิจแล้วจะอำนวยความสะดวกหรือเป็นสาระประโยชน์ยิ่งกว่าการใช้กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย เพราะมิฉะนั้นหากใช้อย่างพร่ำเพรื่อไร้ขอบเขตแล้วดุลพินิจนั่นเองจะสร้างความยุติธรรมอย่างหาสิ่งเปรียบเทียบมิได้²⁷

²⁶ From *Discretionary Justice a Preliminary Inquiry* (p. 3), by Kenneth Culp Davis, 1971, United States of America: University of Illinois.

²⁷ จาก *การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์) (น. 12), โดย นพพร โปธิรังษิยากร, 2524, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2524 โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจถูกโต้แย้งได้ Lord Reid ได้วางหลักพิจารณาทั่วไปไว้
2 ประการ คือ

1. การใช้ดุลพินิจไม่สุจริต (Bad Faith)
2. การใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลสมควร (Unreasonable)

ทั้ง 2 ประการนี้แสดงว่าพฤติกรรมของดุลพินิจไม่ได้เป็นไปได้ในทางที่เป็นจริงโดย
ประการทั้งปวง²⁸

ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ได้กล่าวว่า “ดุลพินิจมีอยู่ในที่ใดก็ย่อมมีช่องว่างสำหรับ
อำเภอใจอยู่ด้วย”²⁹

Lord Camden ผู้พิพากษาอังกฤษ ท่านหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “อันอำนาจใช้ดุลพินิจนั้น
คุณเป็นกฎที่ทารุณ เพราะว่าดุลพินิจจะเป็นประการใดหาไม่รู้ได้ไม่ ต่างคนต่างกัน คุณเป็นกรณีที่แล้วแต่
จะเป็นและแล้วแต่ลักษณะนิสัยใจคอและอารมณ์ความรู้สึก อย่างดีที่สุดก็ไม่พ้นอยู่ในลักษณะเรรวน
เดี่ยวเป็นอย่างนั้น เดี่ยวเป็นอย่างนี้ ที่ร้ายที่สุดก็คือแล้วแต่กิเลส โมหะและอารมณ์ อันเป็นธรรมชาติ
ของมนุษย์ที่ยังมีผิดมีพลาด”³⁰

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับว่ากฎหมายในโลกนี้ ทุกระบบไม่อาจจะวางข้อกำหนด
กฎเกณฑ์เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับทุกกรณีทุกอย่างได้ เป็นที่ยอมรับกันในวิชาชีพนิติศาสตร์ว่า
“ดุลพินิจ” ยังคงต้องมีบทบาทสำคัญอยู่ตราบเท่าที่ผู้สร้างและผู้ใช้กฎหมายนั้นคือมนุษย์

ปัญหาที่มีอยู่ในเวลานี้ก็คือยังไม่มีนักนิติศาสตร์คนใดให้บรรดาธิบายถึงความหมายของ
“ดุลพินิจ” อย่างแน่ชัดจนเป็นที่ยอมรับเป็นหลักสากล

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ โดยเนื้อแท้ทางภาษาคำว่า “ดุลพินิจ” เป็นคำอันเป็นสัญลักษณ์ทาง
นามธรรมโดยสิ้นเชิง ไม่ใช่สิ่งรูปธรรมที่สัมผัสได้ ความหมายของคำ ๆ นี้จึงละเอียดอ่อนและ
ค่อนข้างคลุมเครือ (Vague)³¹

ปัญหาจึงมีว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องอาศัยหลักการอย่างไร เฉพาะในทางกฎหมายนั้น
ได้มีหลักว่า “ในเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอันมากได้บัญญัติให้กระทำการหนึ่งสิ่งใดตามที่
เจ้าพนักงานผู้ได้รับอำนาจให้กระทำการจะมีดุลพินิจ (คือการวินิจฉัยเห็นสมควร)

²⁸ From *English and Continent Systems of Administrative Law* (p. 92), by Zaim M. Medjati, J. E. Trice, and A.A. Dashwood, 1978, Amsterdam, New York, Oxford: North Holland.

²⁹ จาก *พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร* (อัยการนิเทศ เล่ม 37) (น. 134), โดย
หลวงอรรถโกวิทวาที, 2518.

³⁰ แหล่งเดิม.

³¹ *ชะลอการฟ้อง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 20). เล่มเดิม.

ดังนั้น คุลพินิจนั้นจะต้องใช้ (1) โดยชื่อ คือ ในทางตรงไปตรงมา ฯลฯ และ (2) ในความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้น ๆ ถ้าเป็นประการอื่นการที่ได้กระทำไปนั้นก็ย่อมจะไม่ได้อยู่ภายในบทบัญญัติของกฎหมาย

ส่วนคำว่า “คูลพินิจหรือการวินิจฉัยเห็นสมควร” หมายความว่า (ก) เป็นการพิจารณาตามวิธีของเหตุผลและความยุติธรรม ไม่ใช่ความเห็นส่วนตัว (ข) ต้องเป็นการวินิจฉัยตามกฎหมาย ไม่ใช่ตามอารมณ์ (ค) จะต้องไม่ใช่การวินิจฉัยตามอำเภอใจ ไม่แน่นอนคลุมเครือ และโดยฟุ้งซ่าน แต่จะต้องวินิจฉัยตามมูลแห่งกฎหมาย และข้อระเบียบบังคับ และนอกจากนี้จะต้องใช้ภายในขอบซึ่งบุคคลผู้ชื่อตรงในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งได้รับอำนาจนั้นควรกำหนดขอบเขตของตนเพียงใด กล่าวคือ จะต้องพิจารณาภายในขอบเขตและเพื่อวัตถุประสงค์ซึ่งกฎหมายมีเจตนาไว้ หลักดังกล่าวแล้วนี้พอสรุปได้ว่า คูลพินิจหรือการวินิจฉัยเห็นสมควรนั้น จะต้องกระทำโดยปราศจากการพิจารณาใช้เหตุผลใด ๆ ซึ่งไม่มีมูลอันจะอ้างกฎหมายได้³²

การใช้คูลพินิจจึงควรใช้ในเชิงสร้างสรรค์ อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องและไม่ได้ใช้เพื่อแสวงหาอำนาจ

เรื่องคูลพินิจนี้มีศาสตราจารย์ทางกฎหมายผู้หนึ่งของมหาวิทยาลัยชิคาโก ในสหรัฐอเมริกา ให้ความเห็นว่า การกำหนดโครงสร้างของคูลพินิจ (Structuring Discretion) จะสามารถทำให้การใช้คูลพินิจอยู่ในขอบเขตที่ถูกต้อง ซึ่งอาจกระทำได้โดยการออกกฎหมาย กฎระเบียบทางบริหาร หรือโดยวิธีอื่นใด (3) เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนา

ตัวอย่างที่เราจะเห็นได้บ่อยในการอ้างเรื่องประโยชน์สาธารณะ คือการที่ไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดเพื่อกันไว้เป็นพยาน เนื่องจากไม่มีพยานอื่นที่จะยืนยันการกระทำความคิดของผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งซึ่งกระทำความผิดร้ายแรงกว่า ซึ่งสมควรได้รับการลงโทษตามกฎหมายถ้าได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของการยุติธรรมก็ย่อมถือว่าเป็นการชอบด้วยนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

แต่อะไรที่จะถือว่าเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน และอะไรไม่เป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นเป็นเรื่องยากและลึกซึ้งมาก เพราะปัญหาในเรื่องนี้เกี่ยวพันกับความรู้สึกรักของบุคคลและปัจจัยเหตุหลายประการ และภาวะของประโยชน์นั้นก็ขึ้นชื่อลึกซึ้งการที่จะให้คำอธิบายว่า นโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะคืออะไรย่อมไม่อาจที่จะทำได้ และยากที่จะอธิบายเพราะเป็นกรณีที่ไม่อยู่คงที่ย่อมเปลี่ยนแปลงตามวิสัยปกติ ความสามารถและโอกาสของประชาชนจนไม่อาจกำหนดคำนิยามได้โดยชัดเจน

³² แหล่งเดิม. (น. 135).

อย่างไรก็ตามนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนจะเป็นเรื่องที่ไม่อาจที่จะกำหนดความหมายหรือให้คำจำกัดความได้ และเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะให้คำอธิบายได้โดยง่ายก็ดี แต่ก็ได้มีการบางประเภทที่แน่นอน ถือกันในทางกฎหมายว่าเป็นการจัดหรือเป็นปฏิปักษ์ต่่อนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน กรณีดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ของประชาชน คือ

1) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

(1) ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การกระทำความผิดอาญา

(2) ความสงบเรียบร้อยภายนอกประเทศ เช่น กิจการอันใดที่จะทำให้สัมพันธไมตรีกับนานาประเทศเสียหาย

(3) เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนา

2) ศีลธรรมอันดีของประชาชน เห็นได้ง่ายว่าเป็นประโยชน์ของประชาชน ฉะนั้น กิจการอันใดที่จะทำให้เสื่อมเสียหรือเป็นปฏิปักษ์ของศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมถือว่าเป็นการจัดต่่อนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำอันใดที่ถือว่าเป็นการเสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นถือเอามาตรฐานของศีลธรรมที่คนทั่วไปรับรองถือความเห็นทั่วไปของประชาชน อย่งไรก็ตามมาตรฐานดังกล่าวนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และในประเทศหนึ่งอาจไม่เหมือนในอีกประเทศหนึ่งได้

3) นโยบายของกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คำว่านโยบายของกฎหมายบางทีก็ใช้แทนคำว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่มีความหมายแคบกว่าสักหน่อย นโยบายทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายเรื่องนั้นมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลและรวมถึงวิธีทางที่กฎหมายวางไว้เพื่อให้ถึงผลดังว่านั้น ย่อมเห็นได้ง่ายว่าผลดังว่านี้ย่อมตกเป็นประโยชน์ของประชาชน เพราะการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นมาก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน³³

แต่อย่างไรก็ จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นก็สามารถนิยามความหมายของคำว่า นโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ได้ว่า หมายถึง นโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐที่จำต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมไปถึงจะต้องไม่ขัดต่่อนโยบายทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วย

³³ พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร (อัยการนิเทศ เล่ม 37) (น. 34). เล่มเดิม.

2.7 ลักษณะการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้นพนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราวควบคุมไว้หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณีและจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

กล่าวคือ หลักจากการรับสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจตามมาตราดังกล่าวว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี กับทั้งยังมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และมีกฎหมายภายในองค์กรอัยการ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นทั้งอำนาจกฎหมายและอำนาจดุลพินิจ สามารถแบ่งแยกออกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.1 การสั่งฟ้องคดีอาญา

การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นอำนาจตามกฎหมายโดยมีหลักว่า เป็นกรณีที่อัยการสั่งฟ้องคดีมีมูลพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลได้ โดยพนักงานอัยการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเบื้องต้นจากพยานหลักฐานในการกระทำความผิดของผู้ต้องหา และการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดอาญา กล่าวคือ พยานหลักฐานในสำนวนมีเพียงพอให้นำเข้าชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง มีพยานหลักฐานมายืนยันในชั้นศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษได้ หากมีหลักฐานครบองค์ประกอบความผิดและเพียงพอที่จะนำขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษได้นั้น อัยการจะต้องสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลโดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจนั้น

หมายความว่า การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเป็นอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาจากพยานหลักฐานและองค์ประกอบความผิดว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องต่อศาล ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าไม่ใช่การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีแต่เป็นการสั่งคดีไปตามพยานหลักฐานและมูลคดีที่กฎหมายกำหนดว่าเมื่อคดีมีมูลก็ต้องสั่งฟ้องนั่นเอง

ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าการสั่งฟ้องคดีเป็นการชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุผลที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกต้องรับโทษ กับทั้งไม่มีเหตุผลที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา นั้น และเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะดำเนินการให้ได้ตัวมาฟ้องคดีต่อไป³⁴

1.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นการสั่งชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

- 1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 2) ชี้ขาดว่าฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา
- 3) ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาแต่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ต้องรับโทษ
- 4) ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกต้องรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น³⁵

การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการแม้จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การไม่ฟ้องคดีนี้น่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจของอัยการ โดยแท้จริง แต่ถ้าพิจารณากันโดยชัดแจ้งแล้ว การสั่งไม่ฟ้องคดีแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีมูล และการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล ซึ่งเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลน่าจะเป็นดุลพินิจในการสั่งคดีโดยแท้มากกว่า เพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีมูลก็จะเป็นกรณีที่ใช้หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเดียวกันกับการสั่งฟ้อง คือ พิจารณามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือการกระทำครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ หากไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง จึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจในการสั่งแต่อย่างใด ซึ่งสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

³⁴ จาก การสั่งคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ, โดย คณิต ฅ นคร, 2521 (กุมภาพันธ์), *วารสารอัยการ* 1, น. 27.

³⁵ แหล่งเดิม.

1.2.1 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูล เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในสำนวนสอบสวนตามลำดับที่ปรากฏตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ดังนี้ว่า

1) ลำดับแรก ต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อ่านาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดีก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระงับคดี เช่น มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 พนักงานอัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดี หรือยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุอื่น ๆ อันเป็นการสั่งโดยข้อกฎหมาย

2) ลำดับที่สอง เมื่อพิจารณาแล้วว่า กรณีไม่มีเงื่อนไขบังคับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยข้อกฎหมาย

3) ลำดับที่สาม ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นตามข้อเท็จจริงไป แต่ถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการต้องวินิจฉัยต่อว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

นั่นหมายความว่า การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูล ไม่ใช่การที่พนักงานอัยการจะต้องใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด หากแต่เพียงว่าพนักงานอัยการพิจารณาเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาสั่งไม่ฟ้องได้โดยถ้าเงื่อนไขดังกล่าวไม่ครบองค์ประกอบก็แสดงว่าคดีไม่มีมูลพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้จึงหาใช่การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีแต่อย่างใด

1.2.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ในกรณีของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยแท้จริงเพราะในการสั่งคดีในกรณีนี้สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคดีอาญาดังกล่าวมีมูลความผิดที่ควรสั่งฟ้องแต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาจากหลักการใดจึงทำให้คดีที่มีมูลดังกล่าวแต่ไม่สามารถสั่งฟ้องคดีได้ทั้ง ๆ ที่เห็นว่ามีมูลแห่งความผิดข้อพิจารณาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องพิจารณาเหตุผลประการอื่นประกอบด้วย เพราะแม้การที่คดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีมูลความผิดจริงแต่หากฟ้องคดีไปแล้วก็ไม่เกิดประโยชน์แต่กลับสร้างปัญหาหรือภาระให้กับรัฐมากขึ้นอีก ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังมากมาย ฉะนั้นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่แท้จริงจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลซึ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้

1.2.2.1 หลักเกณฑ์ที่อัยการนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ในบางคดีแม้ปรากฏว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งพนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาคดีเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทั้งนี้เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา ทั้งที่เป็นในเชิงทฤษฎีและที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ความว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

และตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 ความว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และโดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ฉะนั้นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ โดยต้องทำการพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์เพื่อไม่ทำให้การสั่งคดีเป็นไปโดยไม่ชอบอันจะส่งผลตามมากับตัวของพนักงานอัยการเอง อาทิเช่น ปัญหาความรับผิดชอบต่าง ๆ นั้นเอง

โดยสรุปคือ พนักงานอัยการควรมีดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา ตามหลักดำเนินคดีอาญา ตามดุลพินิจ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีจะทำให้เกิดความผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญา ทำให้กฎหมายอาญาเกิดความยืดหยุ่นและไม่แข็งกระด้างเกินไป เพื่อยังให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและตามความต้องการของกลุ่มความในแต่ละคดี เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการลงโทษ แต่ในคดีอาญาทั่วไปการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องในขั้นที่สุดแล้วจะมีผลให้คดีอาญาสิ้นสุดลงด้วยการสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจึงเป็นการตรวจสอบและข้อจำกัดในการใช้ เพราะดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตย่อมไม่ใช่ดุลพินิจแต่เป็นอำเภอใจ³⁶ แต่หากไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเลยก็จะเกิดข้อเสียในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้คดีอาญาขาดความยืดหยุ่นและเป็นการใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้คดีล้นศาลอย่างไม่จำเป็น³⁷

2.8 ขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ

ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น การพิจารณามีดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป หากมีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งยุติคดีเพราะเหตุดังกล่าวนั้น ๆ
2. เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้น ไม่มีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
3. ถ้าการกระทำผิดที่ผู้กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ หากผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
4. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

³⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 426-431). เล่มเดิม.

³⁷ จาก การเปลี่ยนรูปแบบดำเนินคดีและการประนีประนอมยอมความ, โดย ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ, 2528, อัยการนิเทศ, 47(1), น. 99.

5. แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีตามข้อ 1. ถึง 4. พนักงานอัยการจะต้องตั้งยุติคดีตามข้อ 1. หรือการสั่งไม่ฟ้องคดีกับผู้ต้องหาตามข้อ 2. ถึง 4. ซึ่งในกรณีดังกล่าว ถือมิได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการสั่งคดีโดยการปรับข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนแล้วเห็นว่าการกระทำไม่มีความผิด ผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิด หรือมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา จึงมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในข้อ 5. และโดยที่หลักการดำเนินอาญาของพนักงานอัยการถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เพราะฉะนั้น ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ

2.8.1 การสั่งคดีของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

1. การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี

พนักงานอัยการประเทศเยอรมนีใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อพนักงานอัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันมีข้อยกเว้นให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (Discretionary non-prosecution)

ซึ่งกรณีที่พนักงานอัยการเยอรมันอาจไม่ดำเนินคดีได้ โดยมีคดีจำนวนมากที่ยุติลงโดยไม่มีกรฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจาก

- 1) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น คดีขาดอายุความ
- 2) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายวิธีสารบัญญัติ เช่น การกระทำไม่มีความผิด
- 3) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือพยานหลักฐาน

อ่อน³⁸

³⁸ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร) (น. 154), โดย คณิต ฒ นคร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร.

2. การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ

พนักงานอัยการของประเทศอังกฤษถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of offences Act 1985) มีหลักการพิจารณา 2 ประการ

1) พิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อน หากคดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าจะคดีนั้นจะมีความสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใด

2) เมื่อคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของผู้กระทำผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง³⁹

3. การสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส

พนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ พนักงานอัยการจะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นสมควรและเพื่อประโยชน์ของสังคม พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป พนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง

การสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองฝ่าย คือ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน การที่จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาสอบสวนดำเนินการสอบสวนหรือไม่ จะอยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการ⁴⁰

2.8.2 การสั่งคดีของพนักงานอัยการไทย

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยนั้น เป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ⁴¹ ทั้งนี้เพราะ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้นนอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องทุกเรื่องแล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ⁴²

เมื่อรับสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ก่อนสั่งคดีสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบหลักการทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวนเพื่อการวินิจฉัยสั่งคดี ซึ่งสามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

³⁹ จาก ผู้เสียหายในคดีอาญา, โดย คณิต ณ นคร, 2521 (มกราคม), วารสารอัยการ, 1, น. 48-51.

⁴⁰ จาก อัยการฝรั่งเศส ในระบบอัยการ (น. 59-73), โดย โกเมน กัทรภิรมย์, 2526.

⁴¹ จาก อัยการกับกระบวนการยุติธรรม, โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2539 (มกราคม), บทบัญญัติ, 52(4), น. 147.

⁴² กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 412). เล่มเดิม.

1) ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขการระงับคดีก่อน ในกรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระงับคดีให้พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดี โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴³

2) เมื่อไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการต้องตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนและพิจารณาสั่งสำนวนโดยละเอียดรอบครอบ⁴⁴ ดังนี้

ก. ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน โดยระบุวัน เวลา สถานที่เกิดเหตุ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ข. การพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนว่า เป็นพยานหลักฐานซึ่งน่าจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้หรือไม่ เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ รวมทั้งทำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน

ค. แนวทางการดำเนินคดีจากพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ และข้อกฎหมายจะทำให้ศาลลงโทษได้หรือไม่

ง. คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามข้อหาและบทกฎหมายใด การขอเพิ่มโทษ การขอบวกโทษ การนับโทษต่อจากคดีอื่น และคำสั่งเกี่ยวกับของกลางในคดี รวมทั้งจะใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้หรือไม่ ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนมีทั้งปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้ถือว่าเป็นสำนวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการไม่ต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

เมื่อพิจารณาสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งสำนวนคดี โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเงื่อนไขระงับคดี มีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาและมีเหตุอันควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ พนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องคดีโดยนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป แต่หากในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ เหตุไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องมีบัญญัติไว้ใน ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดไว้ใน ข้อ 78 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ความว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบ

⁴³ ข้อ 54 “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.”

⁴⁴ ข้อ 56 “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.”

ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำ
ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้งก่อน”

ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์
แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์
อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 ความว่า “ในการพิจารณาตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ
ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อัน
สำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงาน
อัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้น
เสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตาม
วรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงาน
อัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้ง”
ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการอาจจะไม่ได้มีการใช้ระเบียบนี้เท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากว่าเนื้อหาของ
ระเบียบดังกล่าวยังขาดความชัดเจนแน่นอน เช่นคำว่า “ประโยชน์สาธารณชน” เป็นคำที่มีความ
หมายกว้างยากแก่การปรับใช้ให้มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้
กำหนดถึงหลักเกณฑ์ประเภทของความผิดที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาก่อนจะใช้ดุลพินิจ
พนักงานอัยการจึงหลีกเลี่ยงที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบกับมีความเกรงกลัวว่าหากใช้
ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องทั้งที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดได้ พนักงานอัยการอาจถูก
ครหาว่าใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือผู้เสียหายเองอาจจะร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับ
พนักงานอัยการในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้

ประการสำคัญคือ การที่พนักงานอัยการขาดความเป็นกลางและเอาใจใส่ในการตั้งคดี
ทั้งที่สามารถใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีได้โดยอิสระ และมีเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีแต่กลับ
มิได้ใช้ให้เกิดประโยชน์กับการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนเท่าที่ควร คำสั่งไม่ฟ้องส่วน
ใหญ่เหตุผลของการตั้งคดีจึงเป็นเพราะคดีขาดพยานหลักฐานซึ่งไม่สามารถอำนวยความยุติธรรม
ให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม ถูกต้อง และแท้จริง

จากหลักการตั้งคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า พนักงานอัยการ
ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยตั้งคดี
โดยเป็นอิสระ ภายใต้การรักษาประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นเช่นเดียวกับอำนาจตุลาการ
ในการพิจารณาพิพากษาคดี การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย

ใส่ใจค้นหาหาความเป็นจริงและพยานหลักฐานทุกชนิด ค้นหาสิ่งที่เป็นทั้งผลดีและผลร้าย เพื่อนำมาใช้ในการประกอบดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งคดี หรือระหว่างการดำเนินคดีในศาล โดยวางตนเป็นกลางเพื่อประสาทความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

พนักงานอัยการต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวน โดยมีความเป็นกลาง ค้นหาความเป็นจริงในคดีให้ได้ความชัดเจนมากที่สุด แม้ว่าพนักงานอัยการไทยจะมีได้มีอำนาจในการเริ่มต้นคดี เริ่มต้นการสอบสวนตั้งแต่แรกก็ตาม ถ้าหากว่าสำนวนการสอบสวนนั้นปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่ชัดเจนไม่สามารถที่จะมีคำสั่งในคดีนั้นได้ รวมถึงพยานหลักฐานในสำนวนไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนให้ได้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ แม้ว่าการสอบสวนเพิ่มเติมอาจต้องใช้เวลา แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายในการสั่งคดี บางครั้งคิดเพียงว่าเมื่อมีการฟ้องคดีแล้วก็ทำหน้าที่ของผู้ต้องหาไปสู่คดีให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยต่อไปเพื่อจะได้หมดภาระของตน การดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับหลักที่ต้องทำหน้าที่กึ่งตุลาการ เพราะบางคดีผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด ก็ต้องกลายเป็นจำเลยก่อให้เกิดความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม ซึ่งพนักงานอัยการได้ทำหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัยโดยค้นหาความจริงในคดีให้มากกว่าที่เป็นอยู่ก็จะทำให้การพิจารณาพยานหลักฐานในคดีได้มากยิ่งขึ้น จะทำให้มีการพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อันเป็นการปฏิบัติกึ่งตุลาการอย่างแท้จริง

2.9 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างมีการจัดระบบกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ให้ความสำคัญหรือความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ ด้วยสาเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้มีการนำเอาอำนาจรัฐไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁴⁵

⁴⁵ จาก อำนาจอัยการกรณีการสั่งไม่ฟ้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ในเอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ (น. 63), โดย ธงชัย ธรรมวิจิต, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด. ลิขสิทธิ์ 2551 โดย สำนักงานอัยการสูงสุด.

2.9.1 ระบบตรวจสอบโดยทั่วไป

การตรวจสอบตามกฎหมายอาญาเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบกว้าง ๆ แบบไม่เฉพาะเจาะจงกับผู้กระทำหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการตรวจสอบเพื่อดำเนินคดีเมื่อมีการกระทำความผิด ตามที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ถึงมาตรา 205 กำหนดไว้ อันถือเป็นการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง และข้าราชการชั้นสูง ตามที่บัญญัติไว้ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความผิดกับเฉพาะผู้เป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งพนักงานอัยการก็ต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับแห่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวด้วย อันมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดเท่านั้น บุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญานี้ ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดฐานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ กฎหมายอาญาในกลุ่มมาตราดังกล่าวมุ่งประสงค์จะคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งตำแหน่งหรือความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ ซึ่งเรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtsgut) หมายถึง สภาพที่พึงปรารถนาในทางสังคมที่กฎหมายต้องการจะประกันจากการล่วงละเมิด

2.9.2 ระบบการตรวจสอบภายในองค์กร

มีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อำนาจในการตรวจสอบภายนอก โดยองค์กรอัยการมีระเบียบภายในให้พนักงานอัยการภายในองค์กรปฏิบัติตาม ทั้งนี้ก็เพื่อความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตรวจสอบสั่งสำนวน โดยสามารถตรวจสอบได้ตามลำดับชั้น ซึ่งองค์กรอัยการมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของอัยการภายในองค์กรด้วยกันมาตั้งแต่สมัยอดีตจนกระทั่งมีการวางเป็นรูปของ “ระเบียบ”

2.9.3 ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกแยกออกเป็น 2 กรณี คือ การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา และการตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองหรือสื่อสารมวลชนและประชาชน⁴⁶

2.9.3.1 การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

1. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับสูง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบอำนาจของพนักงานอัยการในกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง (เฉพาะกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด) โดยองค์กรภายนอกดังนี้ ถ้าในเขตกรุงเทพมหานครให้อธิบดีกรมตำรวจ (ตำแหน่งในปัจจุบัน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ตำแหน่งปัจจุบัน รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ

⁴⁶ แหล่งเดิม. (น. 68).

ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ในต่างจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับกับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติยกเว้นไว้

2. ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ถูกตัดสิทธิในการฟ้องคดี แม้ว่าพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34

ระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายไทย จึงเกิดขึ้นเป็น 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบผู้เสียหาย และระบบอัยการ ทั้งสองฝ่ายนี้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาในเรื่องเดียวกันได้ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินคดีซ้อน เป็นข้อยกเว้นหลักที่ว่าผู้กระทำความผิดควรต้องดำเนินคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น (Ne bis in idem) ซึ่งถือว่าเป็นประเทศใน โลกที่ดำเนินคดีได้เช่นนี้ แต่หากต่างฝ่ายต่างฟ้องคดีได้ไม่ต้องห้ามฟ้องซ้อนแล้ว หากคดีของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตัดสินถึงที่สุดก่อน คดีของอีกฝ่ายหนึ่งย่อมกลายเป็นฟ้องซ้ำ คือห้ามฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) ทันที⁴⁷

อย่างไรก็ตาม ก็มีบทกฎหมายให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 33

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยกำหนดให้บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการแบ่งแยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศไม่ขึ้นแก่กัน แต่ละฝ่ายไม่มีอำนาจยับยั้งการฟ้องคดีของอีกฝ่ายหนึ่ง ฉะนั้น การฟ้องคดีของผู้เสียหายจึงแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ และการที่กฎหมายให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เองโดยอิสระ ก็เพื่อต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรืออำนาจของรัฐ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายก็มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสร้องขอความเป็นธรรมจากศาลได้อย่างเสรี และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในทางปฏิบัติแม้ว่าการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เองด้วยจะเป็นการตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพราะผู้เสียหายย่อมจะเป็นผู้ที่ใส่ใจในคดีของตนมากกว่าบุคคลอื่นถ้าจะให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่ก็พบว่าผู้เสียหายได้ช่วยผู้กระทำผิดให้หลุดพ้นจากการกระทำความผิดเพียงเพราะการใช้ช่องว่างของกฎหมาย

⁴⁷ จาก ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ, โดย รชฎ เจริญน้า, 2539 (ธันวาคม), *วารสารอัยการ*, 19, น. 33-34.

วิธีพิจารณาความอาญา อันทำให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดีของพนักงานอัยการอันเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม นับได้ว่าเป็นภัยต่อระบบการฟ้องร้องคดีอาญาของไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการดำเนินคดีของผู้เสียหายค้ำประกันแต่ค่าตอบแทน แก่แก้นทดแทนเท่านั้น โดยมีได้ค้ำประกันถึงสังคมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 จะให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติศาลฎีกาได้พิพากษาตีความจำกัด ลักษณะการเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาไว้หลายประการ เช่น ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง คือ ได้รับความเสียหายจากการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ฯลฯ อย่างชัดเจน แต่หากการกระทำนั้น ๆ กระทบกระเทือนต่อชุมชนหรืออำนาจรัฐในการบังคับกฎหมายหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายรถยนต์ กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายอาวุธปืน ฯลฯ แล้วเอกชนไม่มีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดกฎหมายดังกล่าวเพราะถือว่ารัฐเท่านั้นที่ได้รับความเสียหาย เอกชนไม่ได้รับความเสียหายโดยตรง ต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย คือ บุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องนั้นต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น ๆ ด้วย เช่น หญิงที่ยอมให้ผู้อื่นทำแท้งยอมไม่มีอำนาจฟ้องบุคคลนั้นฐานทำให้ผู้อื่นแท้งลูก เพราะตนเองก็มีความผิดฐานทำให้ผู้อื่นแท้งลูก ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับพนักงานอัยการนั้นก็ถูกจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีโดยมิได้ผ่านการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน

อย่างไรก็ตาม หากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและของอัยการสูงสุดในการสั่งไม่ฟ้องเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องการช่วยผู้ต้องหาหรือแสวงหาผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนสามารถแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเพื่อให้ดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาได้ โดยหลักการนี้จะกลับไปสู่หลักการตรวจสอบทั่วไป

ในขณะเดียวกันพนักงานอัยการอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยประชาชน ซึ่งเป็นผู้เสียหายเป็นอำนาจทางกฎหมายที่สามารถให้ผู้เสียหายร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 30 ถึง มาตรา 32

นอกจากการขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการจะส่งผลดีเพื่อมิให้บุคคลจะต้องได้รับความเดือดร้อนซ้ำสองสำหรับการกระทำความผิดเดียวกันทุกกรณี ตามหลัก ne bis in idem แล้วยังส่งผลดีโดยการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าร่วมตรวจสอบและกำกับกำกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นศาลด้วย

ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการละเลยในการดำเนินคดีและเพิ่มเติมการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่อยู่นอกสำนวนได้⁴⁸

กรณีสุดท้ายคือ อัยการอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดำเนินคดีในศาลโดยกระบวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเปิดเผยในชั้นศาลซึ่งเปิด “เปิดเผย” หมายถึง ประชาชน โดยทั่วไปแม้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีก็สามารถเข้าฟังการพิจารณาในศาลได้ก็อปกับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 บัญญัติบังคับว่า การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย และนอกจากตัวจำเลยแล้วบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 178 ก็มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้เช่นกัน

2.9.3.2 การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนหรือกระบวนการทางการเมือง ในกรณีของการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนนั้นอาจจะเป็นการตรวจสอบที่ไม่สามารถไปเปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบต่อคำสั่งของอัยการได้แต่อย่างไรแต่ก็จะส่งผลในทางอ้อม ซึ่งถ้าพนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรมแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อองค์การในทางลบได้ การตรวจสอบของสื่อมวลชนนั้น ปัจจุบันนับได้ว่าสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจกับกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น การดำเนินคดีอาญาในทุกชั้นตอนสื่อมวลชนได้ติดตามทำข่าวมาโดยตลอด ดังนั้น พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดก็จะได้รับการสอบถามจากสื่อมวลชนในคดีต่าง ๆ มาโดยตลอด ซึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนนี้จะไม่ผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ทั้งนี้ เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งต้องเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลภายนอกต่าง ๆ

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสื่อมวลชน ก็สอบถามผลการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการอยู่เสมอ และยังปรากฏว่ามีหน่วยงานภายนอกของสำนวนต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องของส่วนราชการนั้นอยู่เสมออีกด้วย เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญฯ ปัจจุบันพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยทางการเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังได้กำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน

⁴⁸ จาก การขอเข้าร่วมเป็น โจทก์และการรวมพิจารณาคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 58), โดย ฉันทนา เรื่องพิเศษทรัพย์, 2539, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2542 โดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งพนักงานอัยการก็จะต้องถูกตรวจสอบด้วยเช่นกัน

2.10 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในการบริหารบ้านเมืองนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสงบเรียบร้อย ประชาชนอยู่ในสังคมด้วยความสุข มีสิทธิเสรีภาพภายในกรอบของกฎหมาย ดังนั้น การบริหารบ้านเมืองดังกล่าวรัฐบาลจึงต้องมีนโยบายในการบริหารบ้านเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ถ้ากล่าวในทางกฎหมายก็ได้แก่หลักของกฎหมายซึ่ง มีว่า จะถือได้ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่เสียหายแก่ประชาชนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณประโยชน์ของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็ว่า “นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้น ได้แก่ความคิดเห็นอันดีตามที่มีอยู่ว่าจะอะไรเป็นสาธารณะประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง” โดยหลักดังกล่าวนี้มาจากหลักสุภาษิตที่ว่า “สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” หลักข้อนี้เนื่องมาจากการอนุมานจากหลักขั้นต้นของชุมชนในสังคม ตามที่นักปรัชญาถือว่าชุมชนหรือสังคมในขั้นเดิมมีมูลฐานขั้นเดิมมาจากเหตุที่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมมีนัยตกลงโดยปริยายว่าการจำเป็นแก่สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคมแล้ว สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของบุคคลจะต้องเป็นรองอยู่ในบังคับของสวัสดิภาพของชุมชนหรือสังคม หรืออาจกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่าตามที่เราได้ยินได้พูดกันบ่อยก็คือ “ต้องเสียสละประโยชน์เล็กเพื่อประโยชน์ใหญ่ไว้” ทั้งนี้ก็เพราะผลของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนย่อมตกมาถึงบุคคลแต่ละคน ตามนัยดังกล่าวมานี้ย่อมจะเป็นการอ้างมิได้ว่าการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้หรือไม่ใช่ทางของกฎหมาย⁴⁹

2.10.1 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายอังกฤษ

ประโยชน์สาธารณะเป็นคำของกฎหมายที่มีลักษณะไม่แน่นอนหรือที่ในภาษาเยอรมันเรียกว่า “unbestimmter Rechtsbegriff” ซึ่งโดยสภาพแล้วคำว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมายกว้างขวางมากอาจขยายได้และไม่อาจนิยามได้ ทั้งการที่กำหนดลงไปว่าเมื่อใดการดำเนินคดีจึงไม่มี

⁴⁹ พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร (น. 138-140). เล่มเดิม.

ประโยชน์สาธารณะนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้แต่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป และในบางกรณีก็ยากยิ่งที่จะกล่าวว่าประโยชน์สาธารณะมีหรือไม่มี Liebehentze ได้ยกตัวอย่างคดีพระในคริสต์ศาสนาผู้หนึ่งชื่อ Evan R. Bowen ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1970 ข้อเท็จจริงได้ความว่า Bowen อายุ 70 ปี และพื้นที่ที่โดยรับบำนาญแล้วเขาได้ขับรถยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้ภรรยาถึงแก่ความตาย ตำรวจจึงได้สอบสวนดำเนินคดีแก่เขาแล้วได้มีการฟ้องร้องกันในศาลลูกขุนที่ Swansea คดีนี้ถูกโต้แย้งคัดค้านอย่างแรงจากผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ Mr. Justice Cusack ซึ่งกล่าวว่าการดำเนินคดีกับ Mr. Bowen ไม่มีประโยชน์สาธารณะเลย ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า Mr. Bowen เองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุนี้ด้วย (เขาหักทั้งสองข้างและแขนหักข้างหนึ่ง) และหลังจากภรรยาตายก็รู้สึกว้าวุ่นใจ รู้สึกโศกเสียใจในการกระทำที่เพราะตนแท้ ๆ ที่ทำให้ภรรยาต้องเสียชีวิต จากข้อเท็จจริงนี้ Mr. Justice Cusack เห็นว่า การดำเนินคดีกับ Mr. Bowen เป็นการทารุณ (Sheer act of cruelty) และขัดกับประโยชน์สาธารณะ⁵⁰

คดีนี้เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าในการที่จะพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีนั้นมีปัญหาเพียงไร การดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้ผู้อื่นตายนั้นปกติต้องถือว่ามีประโยชน์สาธารณะและตามธรรมดาต้องถือว่าการดำเนินคดีเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบ แต่ในคดีนี้ตามความเห็นของผู้พิพากษาว่าเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ และไม่ควรรดำเนินคดี⁵¹

ในปี ค.ศ. 1951 Lord Shawcross ซึ่งเป็นอัยการสูงสุดอังกฤษสมัยนั้น ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยอัยการสูงสุดต่อ ๆ มาว่า “ในประเทศนี้ไม่เคยมีหลักเกณฑ์ใด ซึ่งข้าพเจ้าหวังว่าจะไม่มีที่กำหนดว่าผู้ต้องหาในคดีอาญาจะต้องถูกดำเนินคดี (ฟ้องคดี) โดยอัตโนมัติ”

อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วคดีที่มีโทษร้ายแรงจะมีการตั้งฟ้องคดี เว้นแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีน้ำหนักมากกว่าการสั่งฟ้องคดีอย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ตามแม้จะเกิดประโยชน์ในการสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีก็ควรจะมีการตั้งฟ้องและนำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษจำเลย นอกจากนี้ปัจจัยด้านประโยชน์สาธารณะที่จะมีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นปกติจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของอาชญากรรมหรือสภาวะแวดล้อมของผู้ต้องหาด้วย

⁵⁰ จาก ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ (รวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร) (น. 44), โดยคณิต ณ นคร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดยสำนักพิมพ์พิมพ์อักษร.

⁵¹ แหล่งเดิม.

2.11 หลักเกณฑ์การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

จากการที่ได้ทำการศึกษาพบว่า มีหลายคดีที่อัยการสูงสุดได้สั่งไม่ฟ้อง โดยในคดีที่มีการสั่งไม่ฟ้องโดยอ้างเหตุคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น พอสรุปถึงแนวทางในการพิจารณา ดังนี้⁵² คือ

- 1) ความผิดที่กระทำเป็นความผิดเล็กน้อย หรือความผิดเล็กน้อยนั้นกระทำไปด้วยความเครียดอันเนื่องจากประสพภัยธรรมชาติ
- 2) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อนโยบายการปราบปรามอาชญากรรม เช่น การฟ้องคดีต่อผู้ที่ถูกกักไว้เป็นพยาน
- 3) การฟ้องคดีมีผลกระทบต่อส่วนรวมมากกว่า เช่น มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น
- 4) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อผู้เสียหายและผู้ต้องหาเท่านั้น ทำให้สภาพครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อน เป็นการทำลายสถาบันครอบครัวและเกิดปมด้อยกับบุตรของผู้เสียหายและผู้ต้องหา รวมทั้งมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ญาติผู้ต้องหา เป็นต้น
- 5) ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นที่พอใจ และไม่คิดใจดำเนินคดีแล้ว
- 6) ผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์ อยู่ในระหว่างการศึกษาเล่าเรียน ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจมาเพียงพอแล้ว กระทำผิดเพราะมีผู้อื่นจูงใจ ททรัพย์ที่ลักมีราคาเล็กน้อย ถูกควบคุมตัวในระหว่างสอบสวนมาเพียงพอแล้ว ผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดี การฟ้องคดีไปก็ไม่ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 74
- 7) ผู้ต้องหาเป็นคนชรา สาเหตุกระทำผิดเพราะยากจนมากและไร้ที่อยู่อาศัย ผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดี
- 8) ความผิดอันยอมความได้ ซึ่งผู้เสียหายดำเนินการฟ้องคดีด้วยตนเองแล้ว
- 9) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหาเป็นบุพการีและผู้สืบสันดานกัน ซึ่งควรได้รับการแก้ไขเยียวยาให้ยั่งยืน
- 10) ความผิดฐานประมาท ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทุพพลภาพหรือได้รับบาดเจ็บและได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจมาเพียงพอแล้ว ไม่อาจไปกระทำความผิดได้อีก ผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดี

⁵² จาก คุลพินิจของอัยการ ในการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณชน (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ) (น. 58-59), โดย ฌรัฐพงษ์ พุฒแก้ว, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด. ลิขสิทธิ์ 2551 โดย สำนักงานอัยการสูงสุด.

- 11) ผู้ต้องหาทพพลภาพไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในขณะวินิจฉัยสั่งคดีมีอาจไปกระทำความผิดได้อีก หากได้รับโทษจำคุกเป็นภาระแก่ราชการ
- 12) ผู้ต้องหาเป็นคนปัญญาอ่อน ไม่สามารถเข้าใจการกระทำต่าง ๆ เยี่ยงคนธรรมดา อันเป็นการกระทำผิดโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด

2.12 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520

ในปี พ.ศ. 2519 กรมอัยการต้องการที่จะมีกระบวนการในการเบี่ยงผู้กระทำความผิด ออกจากกระบวนการยุติธรรมเพิ่มอีกกระบวนการหนึ่ง จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ซึ่งได้กำหนดหลักการไว้ว่า การชะลอการฟ้องให้ทำได้สำหรับความผิดที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายระเบียบนั้น แต่ทั้งนี้ผู้ต้องหาต้องยอมรับสภาพและยินยอมชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดก็มีสิทธิร้องขอให้การชะลอการฟ้องคดี แต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อคำนึงถึง อายุ ประวัติความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ และภาวะแห่งจิตนิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม ฐานะส่วนตัวของผู้นั้น มูลเหตุจูงใจ สภาพทรัพย์สิน ปัจจัย วัตถุประสงค์ สถานที่และพฤติการณ์อื่นของการกระทำ ความหนักเบาแห่งความเสียหาย หรือภัยอันตราย ที่เกิดแก่ผู้เสียหาย ความหนักเบาแห่งเจตนาหรือจิตใจแห่งความประมาท การสำนึกผิดและความพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดจากการลงโทษแก่ชีวิตในอนาคตของผู้กระทำความผิด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรก็ให้ชะลอการฟ้องได้ โดยอาจตั้งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหาเพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติและให้ถือว่าเป็นอำนาจที่อัยการสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ด้วย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาชะลอการฟ้องจะนำมาใช้สำหรับผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานพอฟังได้ว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดจริงและยอมรับสภาพและขอรับสิทธิในการชะลอการฟ้อง โดยยอมทำตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่หากโดยลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำแล้วเขาไม่ได้กระทำความผิดเช่นนั้น เมื่อเขามีได้กระทำความผิดหรือไม่มีหลักฐานพอฟังว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดย่อมเป็นหลักทั่วไปที่พนักงานอัยการจะต้องตั้งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งไม่ฟ้อง และจะนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ไม่ได้⁵³

⁵³ จาก การชะลอการฟ้อง, โดย กุลพล พลวัน, 2521, *วารสารนิติศาสตร์*, 10(2), น. 190.

2.13 ตัวอย่างคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยเหตุคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

กรณีหนึ่งที่ คดีเด็กได้เด็กจนเกิดเด็ก

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เด็กหญิง ส. ผู้เสียหายที่ 1 ทั้งขณะเกิดเหตุ อายุ 14 ปีเศษ นาย ค. ผู้ต้องหา ขณะเกิดเหตุ อายุ 16 ปีเศษ ได้รู้จักและชอบพอกันมาประมาณ 4 เดือน ก่อนเกิดเหตุ ผู้เสียหายที่ 1 ได้ออกจากบ้านไปพบผู้ต้องหา และพากันไปอยู่บ้านญาติของผู้ต้องหาที่อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้มีความสัมพันธ์ทางเพศกัน โดยผู้เสียหายที่ 1 ยินยอม โดยได้อยู่กินกันที่สามักรรยาดลอดมา จนกระทั่งต่อมา นาย ข. ผู้เสียหายที่ 2 ซึ่งเป็นบิดาของผู้เสียหายที่ 1 ตามไปพบและนำตัวผู้เสียหายที่ 1 กลับบ้าน และได้มาร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สภ.อ. ชัยบุรี ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ต่อมาผู้ต้องหากลับมาที่บ้าน ผู้เสียหายที่ 1 ทราบ จึงหลบหนีผู้เสียหายที่ 2 มาพบกับผู้ต้องหาอีก แล้วพากันหนีไปอยู่จังหวัดพังงา จนผู้เสียหายที่ 1 ให้กำเนิดบุตร 1 คน โดยกลับมาคลอดที่อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นบ้านของบิดามารดาของผู้ต้องหาและอยู่กินกันที่บ้านดังกล่าว ต่อมาบิดามารดาของผู้ต้องหาจึงพาผู้ต้องหาเข้ามาขอตัวต่อพนักงานสอบสวน

อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การที่ผู้ต้องหาได้ชักชวนผู้เสียหายให้ออกจากบ้าน ผู้ปกครองไปอยู่กับผู้ต้องหา แม้จะฟังว่าเพื่อไปอยู่กินกันที่สามักรรยาก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ปกครองของผู้เสียหาย การกระทำความดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร เพราะเจตนาของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 นอกจากนั้น การที่ผู้ต้องหาได้ร่วมประเวณีกับผู้เสียหายอายุ 14 ปี ซึ่งมีไช่รรยาดนจึงเป็นการกระทำความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งมีไช่รรยาดน โดยเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายตามประมวลกฎหมาย มาตรา 277 ด้วย

แต่เนื่องจากหลังเกิดเหตุคดีนี้ ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินกันกันที่สามักรรยาดนจนเกิดบุตรด้วยกัน 1 คน คือ เด็กชาย ค. ปัจจุบันอายุ 1 ปี แต่ขณะนี้ยังมีได้จดทะเบียนสมรสกัน เพราะยังเป็นผู้เยาว์ด้วยกันทั้งคู่ คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การสั่งฟ้องผู้ต้องหาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ เห็นว่าในกรณีผู้ต้องหาและผู้เสียหายยังมีได้จดทะเบียนสมรสกันนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่ผู้เสียหายยังเป็นผู้เยาว์อยู่ และ ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองของผู้เสียหาย ให้ทำการสมรส โดยได้ความจากนาย บ. บิดาผู้ต้องหาซึ่งให้การไว้ว่าหลังเกิดเหตุได้ไปเจรจากับนาย ข. ผู้ปกครองผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายแต่งงานกับผู้ต้องหา แต่นาย ข. ได้เรียกร้องเงินจำนวน 100,000 บาท จึงจะยินยอมให้ผู้เสียหายแต่งงานและจดทะเบียนสมรสได้ แต่ฝ่ายผู้ต้องหาไม่มีเงินจึงไม่อาจตกลงกันได้ ในการกระทำผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี โดยเด็กหญิง

ยินยอมนั้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้ชายและเด็กหญิงสมรสกัน จึงเห็นว่าขณะเกิดเหตุผู้ต้องหาอายุเพียง 16 ปี ยังขาดวิจรรณญาณถึงการใดควร ไม่ควรจึงได้กระทำไปตามอารมณ์ ความรักใคร่ที่มีต่อผู้เสียหาย โดยได้พาผู้เสียหายหนีไปอยู่กินฉันทสามีภรรยาจนเกิดบุตรและการที่ได้ร่วมประเวณีผู้เสียหายก็เกิดความรักใคร่ยินยอมของผู้เสียหาย หาได้เกิดจากการหลอกลวงบังคับข่มขืนของผู้ต้องหาไม่ เมื่อใดผู้เสียหายเป็นภรรยาแล้วก็มีได้ทั้งข่วงกับได้ประกอบสัมมาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว และดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกับผู้เสียหายเป็นอย่างดีตลอดมา ทั้งพยายามจะจดทะเบียนสมรสกับผู้เสียหายแต่ไม่อาจทำได้ เพราะบิดาของผู้เสียหายเรียกเงินจำนวนสูงเกินสำหรับการยินยอมให้ทำการสมรส ดังนั้นการที่จะสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหานั้นเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใด แต่กลับจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้เสียหายและบุตร การฟ้องคดีนี้จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้อง

กรณีที่สอง คดีลักขโมยไปให้น้องกิน

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ห้างสรรพสินค้าโลตัสสาขาที่เกิดเหตุได้เปิดให้บริการจำหน่ายสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภคทั่วไปให้กับลูกค้าในช่วงระหว่างเวลา 10.00 – 22.00 นาฬิกาของทุกวัน ซึ่งทางห้างได้รับขานลาเปาของบริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด ผู้เสียหายมาจำหน่ายที่ห้างสรรพสินค้าโลตัสที่เกิดเหตุ โดยนำรายได้มาแบ่งปันกันและให้ห้างสรรพสินค้าโลตัสที่เกิดเหตุเป็นผู้จัดหาพนักงานขายขานลาเปาของบริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด ผู้เสียหาย ต่อมาในวันที่ 18 มิถุนายน 2542 เวลาประมาณ 21.30 นาฬิกา นาง ส. พยานซึ่งเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยประจำห้างดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยประจำประตูทางออก พนักงานประจำห้างโลตัสสาขานั้น ได้พบเห็นผู้ต้องหาที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาของนาย ช. ผู้ต้องหาที่ 2 ซึ่งผู้ต้องหาที่ 2 ซึ่งเป็นพนักงานของห้างฯช่วยกันถือสินค้ามาเพื่อจะออกทางประตูทางออกของพนักงาน พยานจึงได้ขอตรวจสอบดูใบเสร็จรับเงินและตรวจดูจำนวนสินค้าที่ถือมา ปรากฏว่าในใบเสร็จรับเงินนั้นมีสินค้าจำนวน 7 รายการ แต่พบว่ามีขานลาเปาจำนวนสองลูกบรรจุอยู่ในกล่องเดียวกันซึ่งมีป้ายแสดงราคาสินค้าติดอยู่ที่กล่องไว้ 10 บาทนั้น ไม่มีรายการในใบเสร็จรับเงิน นาง ส. จึงได้แจ้งเหตุให้ ส.ต.อ. ป. และนาย อ. พยานซึ่งเป็นพนักงานของบริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด ผู้เสียหายทราบ นาย อ. ผู้กล่าวหาจึงได้สอบถามผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 ผู้ต้องหาทั้งสองยอมรับว่าได้ร่วมกันลักเอาขานลาเปาของบริษัทผู้เสียหายไปจริง บริษัทผู้เสียหายจึงได้มอบอำนาจให้นาย อ. มาร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 และชี้ยืนยันให้จับกุมผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 พร้อมยึดขานลาเปาเป็นของกลาง ส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี

อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีนาย อ. ผู้รับมอบอำนาจจากบริษัทผู้เสียหายเป็นพยานให้การยืนยันว่า ซาลาเปาจำนวน 2 ลูก ราคา 20 บาท ซึ่งยึดมาได้จากผู้ต้องหาที่ 2 กับพวกนั้น เป็นของบริษัทผู้เสียหาย โดยมีนาง ส. เป็นพยานให้การยืนยันว่าได้ตรวจสอบดูใบเสร็จและตรวจดูจำนวนสินค้า จำนวน 7 รายการ แต่พบว่ามิซาลาเปาบรรจุอยู่ในกล่องจำนวน 2 ลูก คิดป้ายแสดงราคาไว้ 10 บาทนั้น ไม่มีรายการในใบเสร็จจริงเงินจึงได้แจ้งให้นาย อ. ผู้รับมอบอำนาจของบริษัทผู้เสียหายทราบเหตุแล้วได้นำตัวผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 กับยึดซาลาเปาดังกล่าวเป็นของกลางนำตัวไปสอบสวนที่บริษัทผู้เสียหายทันที ผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2 ให้การกับเจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้เสียหายสอดคล้องต้องกันว่า ผู้ต้องหาที่ 1 ได้ซื้อซาลาเปาจำนวน 1 ลูก จากผู้ต้องหาที่ 2 ในราคา 10 บาท แต่ผู้ต้องหาที่ 2 ได้นำซาลาเปาอีก 1 ลูกแถมให้กับผู้เสียหายที่ 1 ในกล่องเดียวกัน ซึ่งมีป้ายแสดงราคาไว้เป็นเงิน 10 บาท ในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาที่ 1 ให้การปฏิเสธว่าตนได้ซื้อสินค้าอื่น ๆ รวมทั้งซาลาเปาจากผู้ต้องหาที่ 2 ซึ่งเป็นบุตรชายด้วย โดยผู้ต้องหาที่ 2 บอกว่าแถมให้ผู้ต้องหาที่ 1 อีก 1 ลูก รวมซาลาเปา 2 ลูกบรรจุลงในกล่องโฟมติดบาร์โค้ดแสดงราคาบนกล่องโฟม 10 บาท แล้วส่งมอบให้กับผู้ต้องหาที่ 1 ไปชำระเงิน ส่วนผู้ต้องหาที่ 2 ให้การรับสารภาพว่าผู้ต้องหาที่ 1 มาซื้อซาลาเปาจำนวน 1 ลูก ราคา 10 บาท แต่ตนเห็นว่าน้องชายชอบทานซาลาเปาจึงได้ลักเอาซาลาเปาจำนวน 1 ลูกบรรจุใส่กล่องโฟม รวมเป็นซาลาเปาจำนวน 2 ลูก ราคา 20 บาท แต่ติดบาร์โค้ดแสดงราคาไว้ 10 บาท เพื่อจะให้พนักงานเก็บเงินของห้างฯเก็บเงินตามราคาราคานั้น ซึ่งหลังจากผู้ต้องหาที่ 1 รับซาลาเปาไปแล้วก็ได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานขายซาลาเปาอยู่ตามปกติไม่ทราบเหตุการณ์ใด ๆ อีกเลยจนกระทั่งถูกจับกุม

คดีมีประเด็นจะต้องพิจารณาว่า ผู้ต้องหาที่ 2 ได้ร่วมกันกระทำความผิดกับผู้ต้องหาที่ 1 ตามข้อกล่าวหาที่ 1 หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะเกิดเหตุลักทรัพย์ซาลาเปานี้ ไม่มีประจักษ์พยานยืนยันว่าเห็นผู้ต้องหาที่ 2 ร่วมกันลักซาลาเปาดังกล่าว คงมีแต่ น.ส. จ. พยานซึ่งเห็นผู้ต้องหาที่ 1 ไปซื้อซาลาเปาจากผู้ต้องหาที่ 2 แต่ก็ไม่ทราบว่าผู้ต้องหาที่ 1 ซื้อซาลาเปากี่ลูก และเห็นผู้ต้องหาที่ 1 นำกล่องบรรจุซาลาเปามาใส่รถเข็นและนำไปชำระเงินที่พนักงานเก็บเงินร่วมกับสินค้าอื่น ๆ ขณะนั้นเป็นเวลาประมาณ 20.30 นาฬิกา จนกระทั่งเวลาประมาณ 21.00 นาฬิกา ผู้ต้องหาที่ 1 เพียงผู้เดียวได้นำใบเสร็จรับเงินที่ตนเป็นผู้จ่ายสินค้าพร้อมกับสินค้าให้ ส.ต.อ. ป. เป็นผู้ตรวจและในเวลา 21.30 นาฬิกา นาง ส. จึงเป็นผู้ตรวจพบว่าใบเสร็จรับเงินไม่มีรายการซาลาเปา จำนวน 1 ลูกดังกล่าว ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผู้ต้องหาที่ 1 ซื้อสินค้าไปจนถึงระยะเวลาที่ผู้ต้องหาที่ 1 ไปชำระเงินกับพนักงานเก็บเงินนั้น ผู้ต้องหาที่ 2 ไม่ได้ร่วมอยู่กับผู้ต้องหาที่ 1 ด้วย โดยหลังจากผู้ต้องหาที่ 1 ซื้อซาลาเปาจากผู้ต้องหาที่ 2 แล้ว ผู้ต้องหาที่ 2 ก็ยังขายซาลาเปาไปจนกระทั่งถึงเวลาที่ห้างฯ จะ

ปิดแล้วจึงได้ออกจากห้างฯพร้อมกันจนกระทั่งถูกจับกุม ซึ่งในชั้นสอบสวนและชั้นพนักงานคุมประพฤติผู้ต้องหาที่ 2 ก็ให้การรับสารภาพว่าตนได้ลักเอาซาลาเปาจำนวน 1 ลูก ราคา 10 บาท ไปรวมไปในกล่องเดียวกันกับผู้เสียหายที่ 1 ซื่อไว้โดยติดบาร์โค้ดแสดงราคาไว้ที่กล่องโคม 10 บาท เพื่อให้พนักงานเก็บเงินของห้างฯเรียกเก็บเงินตามจำนวนนั้น ตามพฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ต้องหาที่ 2 มีเจตนาทุจริตที่จะลักเอาซาลาเปา 1 ลูก ราคา 10 บาทเท่านั้น และเป็นเจตนาที่แยกต่างหากจากการกระทำของผู้ต้องหาที่ 1 การกระทำของผู้ต้องหาที่ 2 จึงไม่เป็นการร่วมกับผู้ต้องหาที่ 1 กระทบความผิดตามข้อกล่าวหา การกระทำของผู้ต้องหาที่ 2 จึงเป็นเพียงความผิดฐานลักทรัพย์ ในเวลากลางคืน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 335(1), พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525 มาตรา 11

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงประวัติของผู้ต้องหาที่ 2 แล้ว ปรากฏว่าผู้ต้องหาที่ 2 มีอายุขณะกระทำความผิด 15 ปีเศษ ในวันเกิดเหตุเป็นเวลาที่ยังเด็ก ผู้ต้องหาที่ 2 เห็นว่าน้องชายผู้ต้องหาที่ 2 ชอบกินซาลาเปาและมีซาลาเปาที่เหลือจากการขายจึงแถมให้กับผู้ต้องหาที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาเพื่อฝากให้กับน้องชายที่บ้านเพียงคนเดียว โดยมีได้มีเจตนาให้นำซาลาเปาดังกล่าวไปขายต่อให้กับผู้อื่นแต่อย่างใด ทั้งซาลาเปาที่แถมก็มีเพียง 1 ลูก ราคา 10 บาท ซึ่งเป็นทรัพย์ที่มีราคาเล็กน้อย และบริษัทผู้เสียหายก็ได้รับซาลาเปาของกลางคืนไปแล้ว ประกอบกับผู้เสียหายที่ 2 ไม่เคยมีประวัติการกระทำความผิดมาก่อน ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ตามรายงานแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนแล้ว การฟ้องคดีผู้ต้องหาที่ 2 ตามฐานความผิดดังกล่าวจะทำให้ผู้ต้องหาที่ 2 จะทำต่อไปในอนาคตและเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวโดยจะไม่เป็นปัญหาสังคมส่วนรวม การฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

พิจารณาเห็นว่าผู้ต้องหาที่ 2 ให้การรับสารภาพว่าน้องชายผู้ต้องหาที่ 2 ชอบกินซาลาเปา เมื่อผู้ต้องหาที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาซื้อซาลาเปา 1 ลูก จึงแถมซาลาเปาที่เหลือจากการขายแล้วให้กับผู้ต้องหาที่ 1 อีก 1 ลูกเพื่อนำไปฝากน้องชายที่บ้านซึ่งมีเพียงคนเดียว โดยมีได้นำซาลาเปาไปขายหรือมอบให้แก่ผู้อื่นแต่อย่างใด ซึ่งเป็นความผิดของผู้ต้องหาที่ 2 ซึ่งเป็นเด็ก หากมีเจตนาทุจริตก็ต้องเอาซาลาเปาไปมากกว่า 1 ลูก ประกอบกับซาลาเปาดังกล่าว 1 ลูก ราคาเพียง 10 บาทซึ่งเป็นทรัพย์ราคาเล็กน้อยและบริษัทผู้เสียหายได้รับซาลาเปาคืนไปแล้ว ผู้ต้องหาไม่เคยต้องโทษมาก่อน เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหาที่ 2 ตามรายงานแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลาง การฟ้องคดีจะทำให้มีผลต่อการศึกษา การดำรงตนในสังคมและการประกอบอาชีพในอนาคตและจะเป็นปัญหาต่อสังคมของผู้ต้องหาที่ 2

ต่อไป สิ่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 ผู้ต้องหาที่ 2 ฐานร่วมกันลักทรัพย์ในเวลากลางคืน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335, 83 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525 มาตรา 11 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 อนึ่งคดีนี้แยกเป็น 2 คดี เนื่องจากผู้ต้องหาที่ 1 เป็นผู้ใหญ่ ส่วนผู้ต้องหาที่ 2 เป็นเด็ก

กรณีที่สาม คดีแม่ล่อมโซ่ลูก

คดีนี้ได้ข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2547 เวลาประมาณ 15.30 นาฬิกา ขณะที่ ร.ต.ท. ผู้กล่าวหากำลังปฏิบัติหน้าที่ได้รับแจ้งจากศูนย์วิทยุปรากฏว่ามีเหตุกักขังหน่วงเหนี่ยว ที่บ้านเลขที่ 66 / 696 หมู่ที่ 5 หมู่บ้านเฟื่องฟ้า ซอย 5 ตำบลเมืองใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ผู้กล่าวหาจึงได้เดินทางไปตรวจสอบ ปรากฏว่าพบเด็กชาย ณ. อายุ 11 ปี ถูกผูกติดกับประตูรั้วบ้านเลขที่ดังกล่าว โดยที่บริเวณขาข้างขวาของเด็กถูกล่ามด้วยผ้าสีดาคัสลองไว้กับประตูรั้วเหล็กคัดหน้าบ้านพร้อมทั้งล็อกไว้ด้วยแม่กุญแจ จำนวน 2 อัน และพบว่าที่บริเวณศีรษะของเด็กชาย ณ. มีร่องรอยการถูกมีดโกนตัดผมเป็นรอยแห้ว สอบถามเด็กชาย ณ. แล้ว ทราบว่าได้ถูกนางปาริฉัตร ชูผล ผู้ต้องหาซึ่งเป็นมารดาได้ล่ามไว้ เนื่องจากไม่อยากให้เด็กชาย ณ. ไปเล่นเกมส้อมพิวเตอร์ ต่อมาผู้ต้องหาได้กลับมาที่บ้าน จึงได้ทำการสอบสวน ผู้ต้องหายอมรับว่าได้เป็นผู้นำสายสะพายล่ามเด็กชาย ณ. โดยผู้ต้องหาได้มอบกุญแจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจนำไปไขแม่กุญแจออกจากนั้นได้แจ้งข้อกล่าวหาให้กับผู้ต้องหาทราบและควบคุมตัวผู้ต้องหาพร้อมของกลางตามบัญชีของกลาง เอกสารลำดับที่ 7 นำส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมาย ชั้นสอบสวนผู้ต้องหาให้การรับสารภาพแต่อ้างว่าที่กระทำไปเพราะต้องการสั่งสอนบุตร พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26 (1), 78

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสมุทรปราการ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาได้เจตนากระทำความผิดอันเป็นการทารุณกรรมต่อบุตรจึงมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อกล่าวหาแล้วนำเสนอสำนวนตามลำดับชั้นให้อธิบดีอัยการเขต 1 พิจารณาสั่ง เนื่องจากเป็นคดีที่ประชาชนให้ความสนใจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 53 อธิบดีอัยการเขต 1 พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดฐานกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26, 78 แต่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนและขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา แล้วเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ตามระเบียบสำนักงาน

อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 สำนักงานคดีอัยการ
 สูงสุดได้มีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นจากอัยการจังหวัดประจำกรมถึงอัยการพิเศษฝ่าย
 คดีอาญาสูงสุด ต่อมาอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุดได้ประชุมกับพนักงานอัยการในสำนักงาน
 รวม 30 คน ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
 บัญญัติว่า ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ซึ่งอนุมาตราหนึ่ง บัญญัติ
 ว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก คำว่า
 “ทารุณกรรม” มีบทนิยามในมาตรา 4 ว่า กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ จนเป็นเหตุ
 ให้เด็กเสื่อมเสียเสรีภาพหรือเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ เมื่อคดีนี้ร้อยตำรวจโท ท. ผู้กล่าวหา
 ให้การว่าพบเด็กชาย ณ. ถูกล่อลวงที่ข้างขวาไว้กับประตูรั้วเหล็กคัดหน้าบ้าน ซึ่งขณะพบเป็นเวลา
 15.45 นาฬิกา โดยเด็กชาย ณ. ให้การว่าเมื่อเวลาประมาณ 06.30 นาฬิกา มารดาได้ปลุกแล้วใช้สาย
 กระเป๋าสะพายมาผูกที่ขาและใช้แม่กุญแจล็อกไว้ด้วย จากนั้นมารดาได้ออกทำงาน นอกจากนั้น
 เพื่อนบ้านของผู้ต้องหาได้แก่ นาง ก. ให้การยืนยันว่าเมื่อเวลาประมาณ 06.30 นาฬิกา ได้เปิดประตู
 บ้านได้เปิดประตูบ้านเห็นเด็กชาย ณ. ถูกมารดาตีและผูกไว้กับประตูรั้วเหล็ก หลังจากนั้น
 มารดาของเด็กชาย ณ. ได้ขับรถยนต์ออกไปทำงานโดยสั่งไว้ว่าไม่ให้กินข้าวกินน้ำ นางสุรินทร์
 ศรีวิมล ให้การยืนยันว่าเด็กชาย ณ. ถูกล่อลวงไว้ด้วยวัตถุสีดำคล้ายเข็มขัดนิรภัย มีกุญแจ 2 อันล็อกไว้
 โดยกุญแจอันหนึ่งล็อกติดกับขาและอีกอันหนึ่งติดกับประตูรั้วเหล็ก เมื่อเวลาประมาณ
 10.00 นาฬิกาได้นำข้าวไข่เจียวไปให้เด็กชาย ณ. และนาง อ. ให้การว่าเด็กชาย ณ. ถูกล่อลวงตกแดด
 ทั้งวัน จึงซื้ออาหารไปให้ทาน ประกอบกับผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้ล่อลวงเด็กชาย ณ.
 ไว้ตั้งแต่เวลา 07.00 จริง แม้ผู้ต้องหาจะอ้างว่ากระทำไปเพื่อสั่งสอนบุตร แต่การกระทำของผู้ต้องหา
 ที่ล่อลวงเด็กไว้นอกบ้านตกแดดทั้งวันตั้งแต่เวลาประมาณ 07.00 นาฬิกา จนถึงเวลาประมาณ
 16.00 นาฬิกาเศษ ไม่ให้กินข้าวกินน้ำ ถือได้ว่าเป็นการ ทารุณกรรมตามนัยมาตรา 4 แห่ง
 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 แล้ว การกระทำของผู้ต้องหาจึงเป็นความผิดฐานกระทำการ
 อันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
 มาตรา 26 คดีมีปัญหาให้พิจารณาว่า การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนและขัดต่อความ
 สงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เห็นว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ
 คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ประสงค์ให้มีการปฏิบัติต่อเด็กอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้เด็กได้รับการ
 อุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสมอันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของ
 สถาบันครอบครัว รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรมหรือถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมาตรา
 26 เป็นบทบังคับถึงบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล มิให้ใช้อำนาจปกครองลงโทษเด็กด้วยวิธีการ
 ที่ไม่เหมาะสมหรือรุนแรงเกินสมควรด้วย

อย่างไรก็ดี คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเหตุที่ผู้ต้องหาได้ลงโทษบุตรโดยลำเอียงไว้กับ ประจวบถ้วนบ้าน เนื่องจากบุตรชายไม่สนใจเรียนหนังสือเอาแต่เล่นเกมส้อมพิวเตอร์ที่ร้านเกมส์ กลับบ้านดึก ๆ บางครั้งถึงเที่ยงคืน ซึ่งได้กระทำมาหลายครั้งทำให้การเรียนตกต่ำ ผู้ต้องหาได้ตั้ง สอนบุตรมาหลายครั้งแต่บุตรไม่ปฏิบัติตามจึงได้ลงโทษบุตรเป็นคดีนี้เพราะกลัวบุตรจะเสียคน ซึ่ง ผู้ต้องหาได้รู้สึกเสียใจในสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป นอกจากนี้ยังได้ความว่าครอบครัวของผู้ต้องหา นอกจากมีเด็กชาย ณ. และนาย ม. สามิของผู้ต้องหาอยู่แล้ว ยังมีนาย ท. และนาง อ. บิดามารดาของ สามิผู้ต้องหาอยู่ด้วย นาย ม. สามิของผู้หาป่วยเป็นมะเร็งที่ท้ายทอยในระยะที่ 3 ซึ่งได้ให้การว่า จะมีชีวิตอยู่ได้ไม่นานและไม่อยากให้ดำเนินคดีกับภรรยา และจริง ๆ แล้วได้ป่วยเป็นเอดส์ไม่ใช่ มะเร็งแต่ไม่อยากจะให้คนอื่นรู้ บิดากับมารดาก็ชรามาก บุตรชายก็กำลังเรียนหนังสืออยู่ มีแต่ผู้ต้องหา เป็นเสาหลักของครอบครัวเท่านั้น นายเทียน ชูผล และนางอินทร์ ชูผล ให้การสอดคล้องต้องกันว่า วันก่อนเกิดเหตุผู้ต้องหาได้ให้เงินเด็กชาย ณ. ไปตัดผม แต่เด็กชาย ณ. กลับนำเงินไปเล่นเกมส์ ผู้ต้องหาจึงต้องออกติดตามและได้กลับเข้าบ้านด้วยกันเมื่อเวลาประมาณ 20.30 นาฬิกา ครั้นรุ่งเช้า วันเกิดเหตุผู้ต้องหาจึงจับเด็กชาย ณ. กลับก่อนเพื่อให้เกิดความอับอายเพื่อนนักเรียนด้วยกัน แล้วได้ นำไปล่อไว้กับประจวบถ้วนบ้านเพื่อไม่ให้ไปเล่นเกมส์เหมือนเช่นทุกวัน ผู้ต้องหาเป็นหญิงมีจิตใจดี ดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายทุกอย่างในครอบครัว ประกอบกับช่วงเวลานี้ นาย ม. สามิของผู้หา กำลังป่วย ต้องรักษาตัวที่โรงพยาบาล ผู้ต้องหาได้อบรมสั่งสอนบุตรเหมือนกับแม่ทั่ว ๆ ไป และครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ผู้ต้องหาได้ลงมือรุนแรงกว่าทุกครั้ง สาเหตุที่ผู้ต้องหาได้ลงโทษบุตรในครั้งนี้อาจเกิดจากความเคร่งเครียดเกี่ยวกับเรื่องงาน ค่าใช้จ่ายในครอบครัว อีกทั้ง ได้กำชับบุตรหลายครั้งแล้ว แต่ไม่ยอมเชื่อฟัง ไม่ต้องการให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเนื่องจากผู้ต้องหาเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายทุกอย่างในครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว และเวลานี้ นาย ม. สามิของผู้หา กำลังป่วยอาการหนักรักษาตัวที่โรงพยาบาล อีกทั้งนายเทียนและนางอินทร์ก็อายุมากแล้ว หากผู้หาดำเนินคดี เกรงว่าจะไม่มีผู้ใดอบรมสั่งสอนเด็กชาย ณ. ดังนี้ เห็นได้ว่าผู้ต้องหาเป็นมารดาที่ดี และเป็นหญิงที่มี ใจดี เพียงแต่ต้องการอบรมสั่งสอนบุตรเติบโตเป็นคนดีเท่านั้น ซึ่งอาจเกิดจากสภาพกดดัน ภายในครอบครัวโดยไม่ได้ตั้งใจที่จะทรมาณบุตร เนื่องจากภายในบ้านมีปู่และย่าซึ่งรักในตัวเด็ก อาศัยอยู่ด้วย ย่อมที่จะช่วยเหลือดูแลเด็กขณะที่ถูกล่อ ซึ่งตัวเด็กก็ไม่ได้รับการทรมาณแต่อย่างใด การที่ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีนับจนถึงขณะนี้ อีกทั้งสื่อมวลชนได้เสนอข่าวสารสู่สาธารณชน โดยทั่วไป ย่อมทำให้ผู้ต้องหาถูกลดโทษทางจิตใจและสังคมเพียงพอกจากผลแห่งการกระทำผิดของตน ประกอบกับผู้ต้องหาไม่ต้องการรับผิดชอบดูแลทุกคนรวมทั้งบิดามารดาของสามิซึ่งอายุมาก แล้วและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทุกอย่างภายในครอบครัว แม้ขณะนี้ยังไม่มีกระบวนการทางเลือก (Alternatives) หรือการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) แต่การฟ้องผู้ต้องหา

ต่อศาลย่อมเป็นผลร้ายไม่เพียงแต่เฉพาะตัวผู้ต้องหาเองเท่านั้น แต่รวมถึงสมาชิกทุกคนในครอบครัว โดยเฉพาะกับเด็กที่เป็นสาเหตุให้มารดาต้องถูกดำเนินคดี การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26(1), 78 ของกลางเห็นควรให้พนักงานสอบสวนจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งส่งสำนวนคืนตามความเห็นเสนอของอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุด โดยแจ้งอัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสมุทรปราการตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ต้องหาที่มีต่อบุตรว่า ได้มีการปรับเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้นก่อนการพิจารณาสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาต่อไปแล้วให้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการดูแลครอบครัวของผู้ต้องหาให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ดีขึ้นอีกภายหน้า

ต่อมาอัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสมุทรปราการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ได้ให้ความเห็นชอบ

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

สำหรับในบทนี้จักได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการทั้งของไทยและของต่างประเทศ โดยของต่างประเทศนั้นได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์การสั่งคดีอาญาของประเทศเยอรมนี อังกฤษ และฝรั่งเศส

3.1 ประเทศเยอรมนี

สำหรับในประเทศเยอรมนีนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการเยอรมันด้วย

3.1.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเยอรมัน

เมื่อกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เยอรมนีนั้นได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส ที่ต้องการให้การสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใหม่ คือ “อัยการ” เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับอัยการ (To creat a balance of powers between court and prosecutor) และเพื่อทำให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น เนื่องจากต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีแนวคิดที่แพร่หลายว่าการให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวน อำนาจฟ้องร้องและอำนาจพิพากษาแต่เพียงผู้เดียวเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ต้องหา หลังการก่อตั้งสถาบันอัยการซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเยอรมัน พนักงานอัยการจึงมีอำนาจเริ่มคดี การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา อัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย ส่วนผู้พิพากษาก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดำรงเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา¹ หรืออีกนัยหนึ่งดำรงต้องทำงานเพื่ออัยการ

¹ จาก บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน เอกสารทางวิชาการเรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (น. 19), โดย ปิยธิดา เจิมहरษา, 2540, กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย สถาบันกฎหมายอาญา.

อัยการมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากตุลาการ อำนาจของอัยการคืออำนาจตุลาการ
นั่นเอง

ต่อไปจะได้กล่าวถึงบทบาททั่วไปของพนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1. การจัดรูปแบบองค์กรอัยการ

การจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานอัยการเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยองค์กรทางศาล
ค.ศ. 1877 สำนักงานอัยการมีการจัดหน่วยงานคู่ขนานไปกับศาล โดยมีเขตอำนาจอิงตามเขตอำนาจ
ของศาล สำนักงานอัยการแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal public prosecution office) กับ
สำนักงานอัยการของแต่ละรัฐแยกขาดจากกัน ต่างมีอธิบดีอัยการของตนเองและอยู่ภายใต้บังคับ
บัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐหรือแห่งรัฐนั้น ๆ แล้วแต่กรณี
ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งพนักงานอัยการแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐตามคำแนะนำของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ ส่วนพนักงานอัยการแห่งรัฐแต่งตั้งโดย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งรัฐนั้น² ในแต่ละมลรัฐของประเทศเยอรมนีจะรับผิดชอบใน
การบริหารงานยุติธรรมภายในมลรัฐนั้นด้วยตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงยุติธรรมของแต่ละมลรัฐนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการ
ในระดับมลรัฐ³

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีหน้าที่บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น เนื่องจาก
เยอรมันมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ การบริหารงานยุติธรรมในประเทศจึงแบ่งเป็น
สองระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ (Länder) ทำให้การบริหารงานขององค์กรอัยการ
เยอรมันแตกต่างจากฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว

โดยปกติแต่ละมลรัฐจะรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในรัฐตนเอง โดยมีสำนักงาน
อัยการประจำจังหวัด (Landgericht) แต่ละศาลมลรัฐและสำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐในแต่ละ
มลรัฐ ภายใต้การกำกับของกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ซึ่ง 16 มลรัฐนี้ได้รวมกันเป็นสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากนี้ในระดับสหพันธรัฐยังมีสำนักงานอัยการกลางที่เรียกว่า
อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐประจำศาลสูงซึ่งเป็นศาลฎีกาด้วย

² จาก สารานุกรมฉบับสรุปความองค์กรอัยการใน 195 ประเทศ (น. 32), โดย ซาดิ ซัยเดชสุริยะ, 2556,
กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. ลิขสิทธิ์ 2556 โดย สำนักพิมพ์เดือนตุลา.

³ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ในรวมบทความทางวิชาการ
ของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร (น. 150), โดย คณิต ฒ นกร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดย
สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร.

องค์กรอัยการเป็นส่วนราชการยุติธรรมที่มีการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น พนักงานอัยการแต่ละคนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในนามของตนเอง หากแต่กระทำในฐานะของหัวหน้าพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กรอัยการ โดยอัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐและสามารถสั่งงานแก่พนักงานอัยการที่ประจำอยู่ที่ศาลแห่งสหพันธ์รัฐ อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฟ้องร้องความผิดบางกรณี อัยการสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐสามารถที่จะมอบคดีให้แก่อัยการแห่งมลรัฐเพื่อดำเนินคดีที่ศาลสูงแห่งมลรัฐได้ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐสามารถให้คำแนะนำแก่พนักงานอัยการทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในศาลแห่งมลรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของตน⁴

พนักงานอัยการเยอรมันมีการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่ง ตำแหน่งสูงสุดคืออัยการสูงสุดของมลรัฐและอัยการสูงสุดของสหพันธ์รัฐ (Attorneys general of the landers and of the federal republic) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของ มลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐตามลำดับ พนักงานอัยการแต่ละคนจะถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้มีตำแหน่งสูงกว่า และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด ดังนั้น การปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการในเยอรมันจึงเป็นรูปแบบเดียวกันอย่างมาก

ในเยอรมันมีพนักงานอัยการประจำศาลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐนี้เรียกว่า Generalbundesanwalt ซึ่งเรียกว่า “อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ” มีพนักงานอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt

2) อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐนี้เรียกว่า Generalstaatsanwalt ซึ่งเรียกว่า “อัยการเขต”

3) อัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดนี้เป็นพนักงานอัยการชั้นนี้เรียกว่า Oberstaatsanwalt ซึ่งเรียกว่า “อัยการจังหวัด” และอัยการประจำศาลจังหวัดนี้เป็นอัยการประจำศาลแขวงด้วย⁵

⁴ จาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6) (น. 6-25), โดย สุรสิทธิ์ แสงวีโรจน์พัฒน์, 2555, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ลิขสิทธิ์ 2555 โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

⁵ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ในรวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร (น. 155-158). เล่มเดิม.

พนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ โดยปกติไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญา ชั้นต้นหรือชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐคงจำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาที่เกี่ยวข้องกับศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ

เขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อัยการประจำศาลใดก็ตามดำเนินคดีอาญาได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สำหรับการสอบสวนอัยการไม่ผูกมัดกับเขตศาลมลรัฐ การกระทำใด ๆ อันจำเป็นที่เกี่ยวกับการสอบสวนพนักงานอัยการย่อมทำได้ทั่วประเทศ⁶

พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลโดยอ้อมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ กล่าวคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐบังคับบัญชาพนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการจังหวัดบังคับบัญชาพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนี้แล้วอัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนได้ คำสั่งผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย คือ นอกจากผู้สั่งจะต้องมีอำนาจสั่งแล้วเนื้อหาของคำสั่งนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย⁷

อนึ่ง อธิบดีอัยการสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่พนักงานอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใด ๆ แม้ในกรณีที่การดำเนินคดีอาญาในความคิดอาญาที่ต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน⁸

พนักงานอัยการและผู้พิพากษามีฐานะเท่าเทียมกันทุกประการ สังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน มีอัตราเงินเดือนเท่ากันมีอำนาจคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการแม้จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาแต่ก็มีสถานะต่างกัน กล่าวคือ พนักงานอัยการเยอรมันเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารและอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บริหารสูงสุด⁹

ภารกิจของพนักงานอัยการเยอรมันคือ การฟ้องคดีอาญา การดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน คือ

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ แหล่งเดิม.

⁹ จาก *ระบบอัยการในต่างประเทศ* (ระบบอัยการสากล) (น. 40), โดยสุข เปรมานิน, 2526, กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. ลิขสิทธิ์ 2526 โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

“พนักงานอัยการ” การวินิจฉัยสั่งคดีพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยทั้งสิ้น¹⁰ เจ้าหน้าที่ตำรวจในเยอรมันไม่เป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับพนักงานอัยการแต่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ” ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการจะต้องฟังคำสั่งพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก¹¹ แต่ไม่ตัดอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจดำเนินการด้วยตนเอง การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมดอาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปมักจะแนะนำตำรวจให้ทำการสอบสวนในนามของพนักงานอัยการ เนื่องจากถือว่ากระบวนการตั้งแต่มีการกระทำผิดจนถึงขั้นตอนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด

2. การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ

เมื่อได้ทราบถึงบทบาททั่วไปของอัยการทั้งในเรื่องของการจัดรูปแบบและบทบาทของอัยการแล้ว ต่อไปจึงได้กล่าวต่อไปถึงการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเยอรมันซึ่งโดยทฤษฎีศาลมีอำนาจตรวจสอบแต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบและพิจารณาของศาลเป็นเพียงรูปแบบ หรือพิธีการเท่านั้น ศาลมีเพียงข้อมูลตามสำนวนการสอบสวนของตำรวจและพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่มีมากไปกว่าที่พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด ตามสถิติศาลเยอรมันแทบไม่เคยมีคำสั่งแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเลย ที่ผ่านมาศาลเคยสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเฉพาะในกรณีที่ศาลได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากที่พนักงานอัยการมีอยู่ขณะยังไม่ฟ้องเท่านั้น การตรวจสอบของพนักงานอัยการแท้จริงอยู่ที่การตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการนั้น ๆ หากการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็อาจจะมีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเมือง หรืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศเยอรมัน หรือคดีที่เยาวชนหรือวัยรุ่นเป็นผู้ต้องหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมไม่อาจถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าโดยหน่วยงานใด

¹⁰ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร) (น. 94). เล่มเดิม.

¹¹ แหล่งเดิม.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้บัญญัติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) การฟ้องคดีโดยประชาชน (Private prosecution)

ความผิดอาญาที่ประชาชนซึ่งในที่นี่ หมายถึง ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องคดีได้ คือ ความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินส่วนตัว สำหรับความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจากภายนอก

นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เองโดยมิต้องรอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีก่อน ซึ่งวิธีพิจารณาในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองนี้จะเหมือนกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการสามารถเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการเข้าว่าคดีเอง พนักงานอัยการก็จะเป็นโจทก์รับผิดชอบในคดีโดยตรง ผู้เสียหายก็จะเป็นโจทก์ร่วมและผู้เสียหายเองก็ยังคงมีสิทธิในฐานะคู่ความที่จะอ้างพยานมาเบิกความต่อศาล มีทนายความซักถามพยาน เสนอคำพิพากษาต่อศาลและอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์

ในคดีความผิดบางฐานที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล¹² แม้พนักงานอัยการจะเชื่อว่าการฟ้องคดีความผิดฐานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อตำรวจ อัยการ หรือศาล ภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้ แต่อาจยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้นเพื่อคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว (Departmental Complaint) ในทางปฏิบัติการยื่นคำร้องดังกล่าวแทบจะไม่ประสบความสำเร็จเลย

2) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยศาล (Mandamus action)

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเยอรมัน แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดอันถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ ถือเป็นหลักที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะกระทำได้ซึ่งเป็นการตรวจสอบแล้วชั้นหนึ่ง นอกจากนั้นผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวล

¹² เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถาน หมิ่นประมาท ลักพาเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ลักพาผู้เยาว์ หรือหญิง ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ลักทรัพย์ในเคหสถาน ซ้อโกง ไซยานพาหนะโดยไม่มีอำนาจ และทำให้เสียทรัพย์.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 - 172) หากศาลอนุญาตอัยการต้องถูกบังคับให้เป็นโจทก์ในคดี¹³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่มิได้หมายความว่าหากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะเข้ามาตรวจสอบได้ทันทีกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จำกัดอำนาจศาลอีกหลายประการ ซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

2.1 อนุญาตให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาล ยกเว้นคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์มาแต่เริ่มต้นคดี หรือคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยใช้ดุลพินิจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172¹⁴ สาเหตุที่มาตรา 172(2) ไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายมาร้องในคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากเคารพในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการ

2.2 หากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องยื่นคำสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยื่นคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล หากผู้เสียหายเป็นผู้ร้องขอในคดีนั้นพนักงานอัยการต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายจะร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลตามลำดับ เพื่อให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171

2.3 เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิร้องขอให้อัยการสูงสุดและศาลตามลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้

2.4 ในการร้องขอขึ้นแรกผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 1 เดือน สำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียด โดยส่วนมากหากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับแก้ไขในขั้นตอนนี้มากกว่าที่จะต้องให้ศาลเป็นผู้แก้ไขในชั้นศาล อันเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ใช้กลไกภายในตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเงื่อนไขแรก (Remedy exhaustion requirement) และเป็นกรณีที่

¹³ จาก *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 40), โดย ศตเนติ เนติภัทรชอุโด, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2552 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁴ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเนื่องจากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่มีความชั่วร้าย และการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือได้สั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข หรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากรรมทางการเมืองและอาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศเยอรมัน หรือคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเยาวชนหรือวัยรุ่นย่อมไม่อาจให้ศาลตรวจสอบได้.

กฎหมายให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบภายในของสำนักงานอัยการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการตั้งคดีอาญาเป็นลำดับแรกก่อนการตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก

2.5 หากอัยการสูงสุดยื่นยื่นคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State court of appeals) เพื่อร้องขอให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยคำร้องดังกล่าวต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ หากศาลเห็นสมควรอาจขอให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้

2.6 ในการร้องขอต่อศาลผู้เสียหายต้องมีนายความ และหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการผู้เสียหายต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 177 ด้วยเหตุนี้ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเกินไป

2.7 การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบของพนักงานอัยการ กล่าวคือศาลเพียงแต่พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ผู้เสียหายจึงมักเห็นว่าการตรวจสอบภายในโดยอัยการสูงสุดประจำรัฐเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายแล้ว

2.8 หากศาลสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเกรงว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องซึ่งจะต้องดำเนินคดีที่เห็นว่าแท้จริงแล้วไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องต่อศาลจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ว่าคดีอย่างสมบูรณ์เต็มที่

2.9 อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการเยอรมันจะต้องว่าความโดยขัดกับความคิดของตนเองนั้นไม่มีผลเสียต่อรูปคดีมากนัก เนื่องจากในวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันพนักงานอัยการมีบทบาทเป็นลำดับที่สองรองจากศาลซึ่งใช้ระบบไต่สวน (inquisitorial system) กล่าวคือศาลเป็นผู้นำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (Active role) โดยเป็นผู้ซักถามพยานเอง ศาลไม่ถือตามเอกสารที่ยื่นโดยพนักงานอัยการและศาลอาจเรียกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรนอกเหนือจากพยานของพนักงานอัยการและศาลอาจเรียกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรนอกเหนือจากพยานของพนักงานอัยการมาซักถามได้¹⁵

¹⁵ จาก *คู่มือวินิจฉัยของพนักงานอัยการ ในการสั่งไม่ฟ้องคดี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์) (น. 164), โดย อติสร ไชยคุปต์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ลิขสิทธิ์ 2542 โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

3) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด (Department review)

ตามรัฐธรรมนูญศาลมาตรา 146 พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งนอกจากคำสั่งภายในยังมีคำสั่งภายนอก กล่าวคือ มาตรา 147 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติงานได้” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจเช่นนั้น โดยคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กือนอกจากผู้สั่งจะมีอำนาจสั่งได้แล้ว เนื้อหาในคำสั่งต้องชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย ต้องไม่ขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย¹⁶ การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชานี้เองทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนด แนวทางการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากผู้ต้องหามีความชั่วน้อยและการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ประชาชนคนใดก็ตามที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องมีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐเพื่อคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

หลักการดังกล่าวนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน แต่เป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครองของเยอรมันที่ยึดถือปฏิบัติตลอดมาว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิร้องคัดค้านการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงพนักงานอัยการด้วย

ในทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการเมื่อประชาชนยื่นคำร้องดังกล่าว อัยการสูงสุดประจำมลรัฐจะพิจารณาคำร้องนั้นประกอบกับสำนวนการสอบสวนและความเห็น ในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเช่นเดียวกับกรณีการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาล อัยการสูงสุดอาจสั่งให้ยื่นตามคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาล แล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงคำวินิจฉัยดังกล่าว หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลได้ เท่าที่ผ่านมาการตรวจสอบด้วยวิธีการนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่มีน้อยครั้งที่อัยการสูงสุดประจำมลรัฐจะเห็นด้วยกับคำร้องคัดค้านของผู้ร้อง ซึ่งพบได้เฉพาะกรณีที่ผู้ร้องสามารถหาพยานหลักฐานใหม่ที่เชื่อถือได้มาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาต่อพนักงานอัยการเท่านั้น

¹⁶ จาก ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน (รวมบทความทางวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร) (น. 91-92), โดย คณิต ฌ นคร, 2540, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. ลิขสิทธิ์ 2540 โดยสำนักพิมพ์ พิมพ์อักษร.

กล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติการตรวจสอบภายใน โดยผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เนื่องจาก พนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา พนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชาและมีความร่วมมือกันทำงานภายในสำนักงานอัยการอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวเดียวกัน นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีใดก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนเสมอและในสำนักงานอัยการแต่ละแห่งจะมีแนวทางปฏิบัติเป็นของตนเอง¹⁷

3.1.2 การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการเยอรมัน

เยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้บางฐานความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความผิดฐานบุกรุก คูหมีน หรือหมีนประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเจ็ญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องได้เองดังกล่าว พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public interest)¹⁸ และผู้เสียหายได้เคยร้องทุกข์ไว้แล้ว¹⁹

แม้ว่าระบบอัยการเยอรมันจะได้แนวคิดมาจากฝรั่งเศส แต่ก็ได้พัฒนาแนวคิดใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1845 โดยมุ่งให้พนักงานอัยการมีความเป็นภาวะวิสัย กฎหมายวางระเบียบให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในคดีอาญา 4 ประการ คือ

1) ควบคุมดูแลการสอบสวนตั้งแต่ต้นซึ่งอาจทำการสอบสวนเองหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวน การใช้มาตรการบังคับโดยทั่วไปจะต้องผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการก่อน

2) ยื่นฟ้องผู้ซึ่งมีหลักฐานว่าได้กระทำความผิดนั้นต่อศาล พนักงานอัยการมีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีในบางกรณี

¹⁷ มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 110). เล่มเดิม.

¹⁸ จาก อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง, โดย คณิต ฒ นคร, 2526, ,วารสารอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, น. 99.

¹⁹ จาก หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน (แผ่นปลิว เผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง การชะลอการฟ้องในทัศนนะอาจารย์มหาวิทยาลัย) (น. 15), โดย เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, 2521, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- 3) เป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินคดีในศาล
- 4) ควบคุมดูแลการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามคำพิพากษาของศาล²⁰

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการเองหรืออาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาแทนได้ ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสืบสวนถือเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในด้านที่เป็นผลดีและผลร้ายแก่ผู้ต้องหา เพราะถือว่าพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย ที่เที่ยงตรงเป็นกลาง²¹ กระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา พนักงานอัยการเพียงผู้เดียวเป็นผู้ตัดสินใจว่าการสืบสวนสอบสวนคดีที่ได้ดำเนินมานั้นพิสูจน์ให้เห็นได้เพียงพอหรือไม่ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาจริงและด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหรือผลที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามจะต้องมีคำสั่งยุติคดี เช่น ในกรณีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ แทนที่จะใช้วิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่าคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา²² การสืบสวนยุติโดยที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นผลในทางบวกกล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือผลในทางลบคือยุติคดี (ซึ่งอาจมีเหตุผลมาจากการได้ข้อเท็จจริงมาจากการสืบสวน หรือข้อกฎหมายหรือเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ²³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152(2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาลหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะมีความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลาง ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อประชาชน เพื่อปกป้องอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง²⁴

²⁰ สารานุกรมฉบับสรุปความองค์การอัยการใน 195 ประเทศ (น. 32). เล่มเดิม.

²¹ จาก ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน, โดย สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2551, คุณภาพ, 1(45), น. 190.

²² กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชติวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6) (น. 6-30). เล่มเดิม.

²³ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน (น. 190). เล่มเดิม.

²⁴ บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน (เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ) (น. 19). เล่มเดิม.

นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 156 แสดงให้เห็นถึง “หลักการเปลี่ยนแปลงไม่ได้” โดยบัญญัติว่า “หลังจากที่ได้มีการไต่สวนมูลฟ้องหรือเริ่มพิจารณาแล้ว การถอนฟ้องจะกระทำไม่ได้”

แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันจะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) แต่มีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำหลักการผ่อนผัน (Expediency principle) มาใช้ ซึ่งตามหลักการนี้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้

โดยที่ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันในปัจจุบันมีความผิดอาญาเพียง 2 ประเภท ดังนี้

1) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษหนักกว่านั้น

2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ²⁵

พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ว่า “ประชาชนมีสิทธิเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย” การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไปจนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและเพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยมิชอบ แต่ไม่ได้หมายความว่าอัยการเยอรมันจะดำเนินคดีอาญาโดยปราศจากอำนาจการใช้ดุลพินิจเสียทีเดียว กล่าวได้ว่าขอบเขตของการใช้ดุลพินิจกำลังขยายตัวอยู่ทุกขณะเนื่องมาจากมีแนวคิดที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปตอนคริสต์ทศวรรษที่ 19 ว่าประชาชนควรได้รับการคุ้มครองจากการพิจารณาลงโทษโดยไม่เป็นธรรมและอย่างรุนแรงเกินไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน และกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้บัญญัติถึงขอบเขตของการใช้หลักการดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แม้อัยการจะมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี (ดำเนินการสอบสวน) หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นการกระทำความผิดอาญาก็ตาม อัยการอาจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องก็ได้ ทั้งนี้

²⁵ แหล่งเดิม. (น. 20).

หากปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในบางกรณีจะส่งผลให้มีปัญหาเรื่องการอำนวยความสะดวกและเรื่องความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย ดังนั้น นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การบังคับใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงมีความเคร่งครัดน้อยลง

คดีความผิดเล็กน้อย ได้แก่ คดีที่มีความผิดปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหามีน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลไม่อาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คดีที่โทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว หรือเล็กน้อยหรือเบา ไม่มีน้ำหนักเลย ความผิดที่แยกส่วนแล้วโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่มีน้ำหนัก และคดีที่มีโทษปานกลางที่อาจขอให้วางข้อกำหนดบางอย่าง²⁶

บรรดาคดีเหล่านี้เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีแต่ดำเนินการด้วยวิธีการเฉพาะหากเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง ซึ่งความชั่วของผู้ต้องหามีน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีที่มีอัตราโทษปานกลางที่อาจวางข้อบางอย่าง ได้แก่ การให้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู การไม่ดำเนินคดีในกรณีเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นเอง เว้นแต่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีราคาน้อยพนักงานอัยการมีอำนาจไม่ดำเนินคดีได้เอง²⁷

มาตรา 153 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้บัญญัติถึงการที่พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีเล็กน้อย ดังนี้

(1) ถ้าความผิดทางอาญาเป็นเรื่องของการดำเนินการตามกฎหมายที่กรมอัยการอาจจัดการกับการดำเนินคดีด้วยความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจที่จะเปิดดำเนินการตามหลัก ถ้าผู้กระทำผิดยังไม่บรรลุนิติภาวะและประชาชนไม่ให้ความสนใจในการดำเนินคดี เมื่อได้รับความเห็นชอบของศาลจะไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีในกรณีของความผิดทางอาญาซึ่งไม่อยู่ภายใต้การลงโทษขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น และผลกระทบที่ตามมาจากการกระทำผิดกฎหมายที่น้อยที่สุด

(2) ถ้ามีการชดใช้ค่าเสียหายตามต้องการแล้วศาลด้วยความยินยอมของกรมอัยการ ความผิดที่ถูกกล่าวหาว่าอาชญากรรมดำเนินคดีในชั้นตอนใดภายใต้เงื่อนไขในหมวดนี้ (1) ได้รับความยินยอมจากความผิดที่ถูกกล่าวหาว่าจะไม่ถูกต้องถ้าไม่สามารถดำเนินการด้วยเหตุผลที่ระบุไว้ในมาตรา 205 หรือจะดำเนินการในกรณีที่ไม่มีระยะเวลาในกรณีที่อ้างถึงในมาตรา 231 อนุมาตรา (2)

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153, 153a, 153b, 154 และ 154a.

²⁷ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร) (น. 150). เล่มเดิม.

และมาตรา 232 และ 233 การตัดสินใจที่จะได้รับในการพิจารณาคดี และการตัดสินใจขาดคดีนั้น จะไม่มีข้อโต้แย้ง²⁸

มาตรา 153เอ การจำหน่ายคดีออกจากศาลชั่วคราว; การสิ้นสุดของการดำเนินคดีชั่วคราวการตามกฎหมาย

(1) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญากรมอัยการด้วยความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา และศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้เปิดการพิจารณาคดีตามหลักกล่าวหาของประชาชนและพร้อมกำหนดเงื่อนไขและคำแนะนำเมื่อ ถูกกล่าวหาว่าจะจัดความสนใจจากประชาชนในการดำเนินคดีทางอาญา และหากระดับของความรู้สึกผิดไม่ได้เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำแนะนำที่อาจนำมาใช้ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

1. ในการดำเนินการให้บริการที่ระบุไว้ในการที่จะทำให้ชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากความผิดนั้น

2. ที่จะต้องจ่ายผลรวมของเงินที่จะเป็นสถาบันที่ไม่ทำกำไรหรือกรมธนารักษ์

3. ที่จะดำเนินการบางอย่างบริการอื่น ๆ ที่ตามธรรมดาไม่หวังผลกำไร

4. เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเป็นจำนวนเงินที่ระบุไว้ในการบำรุงรักษา

5. ที่จะทำให้ความพยายามอย่างจริงจังที่จะบรรลุข้อตกลงประนีประนอมกับคนที่ได้รับบาดเจ็บ (ผู้กระทำความผิดเหยื่อใกล้เคียง) จึงพยายามที่จะทำให้การแก้ไขเยียวยาสำหรับความผิดของเขาย่างเต็มที่หรือในระดับที่เหนือกว่าหรือที่จะมุ่งมั่นดังนั้น;

6. เข้าร่วมในหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคม หรือ

7. จะมีส่วนร่วมในหลักสูตรตามมาตรา 2b อนุมาตรา (2) ประโยคที่สองหรือมาตรา 4 อนุมาตรา(8) ประโยคที่สี่ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก

กรมอัยการจะตั้งกำหนดเวลาภายในที่ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติตามเงื่อนไขและคำแนะนำ และซึ่ง ในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 1 ถึง 3 และ 7 ของประโยคที่สองจะต้องไม่เกินหกเดือน และในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 4 และ 6 ของประโยคที่สองไม่เกินหนึ่งปี กรมอัยการก็อาจยกเลิกเงื่อนไขและคำแนะนำและอาจขยายเวลาครั้งเดียวสำหรับระยะเวลาสามเดือน ด้วยความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและคำแนะนำ หากถูกกล่าวหาว่าสอดคล้องกับเงื่อนไขและคำแนะนำการกระทำผิดกฎหมายไม่สามารถถูกดำเนินคดีเป็นความผิดทางอาญา หากถูกกล่าวหาว่าการปฏิบัติตามเงื่อนไขล้มเหลวและคำแนะนำการชดเชยใดได้รับสำหรับการมี

²⁸ German Criminal Procedure Section 153 [Non-Prosecution of Petty Offences].

ส่วนร่วมใด ๆ ต่อการปฏิบัติตามมาตรา 153 อนุมาตรา (1) ประโยคที่สองใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่อ้างถึงในหมายเลข 1 ถึง 6 จากประโยคที่สอง มาตรา 246a อนุมาตรา (2) ใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ถ้าค่าใช้จ่ายของประชาชนที่ต้องการได้รับแล้วศาลด้วยความเห็นชอบของกรมอัยการและความผิดของผู้ต้องหาอาชญากรรมดำเนินการตามกฎหมายชั่วคราวจนถึงจุดสิ้นสุดการค้นพบความจริงที่สามารถเป็น การตรวจสอบและพร้อมกำหนดเงื่อนไขและคำแนะนำการอ้างถึงในอนุมาตรา (1) ประโยคแรกและครั้งที่สองในความคิดที่ถูกกล่าวหาว่า อนุมาตรา (1) ที่สามเพื่อใช้บังคับยื่นขอและแปลประโยคโดยอนุโลม ตัดสินใจไปตามประโยคแรกจะได้รับในการพิจารณาคดี การพิจารณาคดีจะไม่ได้แย้งประโยคที่สี่จะใช้บังคับกับการค้นพบว่าเงื่อนไขและคำแนะนำที่กำหนดตามประโยคแรกได้พบ

(3) ระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อจำกัด จะถูกกำหนดสำหรับระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและคำแนะนำ

(4) ในกรณีที่อ้างถึงใน อนุมาตรา (1) ประโยคที่สองจำนวน 6 ยังร่วมกับอนุมาตรา (2) มาตรา 155b ใช้บังคับโดยอนุโลมภายใต้เงื่อนไขว่าข้อมูลส่วนบุคคลจากคำวินิจฉัยอาญาที่ไม่ได้ความกังวลที่ถูกกล่าวหาว่าจะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคมที่รับบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้ยินยอมให้ส่งผ่านประโยคแรก ใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าการเรียนการสอนจะมีส่วนร่วมในหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะทางสังคมที่จะได้รับตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ทางอาญา²⁹

มาตรา 153บี การจำหน่ายคดีออกจากศาล; การสิ้นสุดการดำเนินคดี

(1) ถ้าเงื่อนไขภายใต้สิ่งที่ศาลกำหนดให้สำหรับการลงโทษเป็นที่พอใจ กรมอัยการ โดยความเห็นชอบของศาล ภายใต้เขตอำนาจศาลการนั่งพิจารณาคดีมากเกินไป การจำหน่ายคดีเป็นสิ่งที่เหมาะสมกว่าสำหรับข้อกล่าวหา

(2) ถ้าข้อกล่าวหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้า ศาลชอบมากกว่าโดยกรมอัยการเห็นด้วยและการตั้งข้อกล่าวหาสิ้นสุดเวลาของกระบวนการพิจารณาที่จะเริ่มการรับฟัง³⁰

²⁹ German Criminal Procedure Section 153a [Provisional Dispensing with Court Action; Provisional Termination of Proceedings].

³⁰ German Criminal Procedure Section 153b [Dispensing with Court Action; Termination].

มาตรา 154 บทลงโทษสำหรับคดีเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่สำคัญ

(1) กรมอัยการอาจขอให้จำหน่ายคดีออกจากการฟ้องร้องสำหรับการกระทำความผิด

1. ถ้าโทษหรือจำนวนที่ต้องปรับปรุงเป็นการป้องกันการดำเนินคดีน่าจะเป็นผลไม่เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มการลงโทษหรือเพิ่มการปรับปรุงแก้ไขและการป้องกัน สิ่งเหล่านั้นกำหนดโดยสิ่งเหล่านั้นก่อให้เกิดการถูกล่าวหาหรือฟ้องร้องอื่น ๆ หรือสิ่งที่เขาคาดการณ์สำหรับการกระทำความผิดอื่น

2. นอกจากนั้น ถ้าการพิพากษาไม่เป็นอย่างที่คาดหมายไว้สำหรับการกระทำความผิดภายในเวลาอันสมควร และถ้าการลงโทษหรือวิธีการปรับปรุงและการป้องกันนั้น สิ่งที่กำหนดสัมพันธ์กับผลกระทบของข้อกล่าวหาหรือการกระทำความผิดอื่น ก็เพียงพอสำหรับข้อกำหนดในการกระทำความผิด และการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) ถ้าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ที่ถูกต้อง ศาลอาจจะเห็นชอบกับกรมอัยการในการสิ้นสุดการดำเนินคดีชั่วคราวของรัฐ

(3) ถ้าการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลงในการพิจารณาโทษ หรือวิธีการปรับปรุงและป้องกันที่กำหนดไว้ก่อนหน้านี้แล้วกับผลกระทบกับการกระทำความผิดอื่น การดำเนินการอาจดำเนินต่อไป เว้นแต่จะมีข้อจำกัดในระหว่างนั้น ถ้าการลงโทษหรือวิธีการปรับปรุงและการป้องกันนั้นกำหนดโดยความสัมพันธ์กันระหว่างผลกระทบตามลำดับกฎหมาย

(4) ถ้าการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลงในการพิจารณาโทษ หรือวิธีการปรับปรุงและป้องกันที่คาดหมายสำหรับการกระทำความผิดอื่น การดำเนินการอาจดำเนินต่อไป เว้นแต่มีข้อจำกัดในระหว่างนั้น ภายในสามเดือนหลังจากการพิพากษากำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดอื่นหลังจากมีการบังคับตามกฎหมาย

(5) ถ้าศาลได้มีการดำเนินการชั่วคราวสิ้นสุดลง ศาลจะต้องสั่งให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้พวกเขากลับสู่สภาพเดิม³¹

มาตรา 154เอ ข้อจำกัดในการฟ้องคดีอาญา

(1) ถ้าแยกการกระทำผิดของแต่ละบุคคลออกจากกันได้ หรือมีการฝ่าฝืนที่แทนกันได้ สัมพันธ์กันตามกฎหมาย เป็นผลให้บางความผิดโดยเฉพาะเจาะจงไม่สำคัญ

1. โทษหรือขนาดของการแก้ไขปรับปรุง และการป้องกันเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ หรือ

³¹ German Criminal Procedure Section 154 [Insignificant Secondary Penalties].

2. โทษที่เพิ่มขึ้นหรือการแก้ไขปรับปรุง และการป้องกันสิ่งนั้นมีการกำหนดที่สัมพันธ์กับผลกระทบในสิ่งที่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องสำหรับความผิดอื่น ที่เขาคาดว่ากำหนดสำหรับความผิดอื่น

การฟ้องคดีอาญาอาจจะถูกจำกัดบางส่วนของกรกระทำผิด หรือการละเมิดต่อกฎหมาย มาตรา 154 อนุมาตรา (1) ข้อ 2 นำมาใช้โดยอนุโลม การจำกัดนั้นพิจารณาถึงประวัติอาชญากรรมประกอบด้วย

(2) หลังจากร่างสำนวนคำฟ้องคดีอาญา ศาลเห็นด้วยกับกรมอัยการขอให้เริ่มระยะเวลาการจำกัดการดำเนินการ

(3) ระยะเวลาในการดำเนินการ ศาลจะแนะนำการดำเนินการอีกสำหรับความผิดหรือการฝ่าฝืนกฎหมายที่พิจารณาไม่ละเอียด คำร้องของกรมอัยการสำหรับการพิจารณาให้ความยินยอม ถ้าส่วนหนึ่งของความผิดสิ่งที่เหมือนกันไม่ต้องพิจารณาแนะนำอีก มาตรา 265 อนุมาตรา 4 นำมาใช้โดยอนุโลม³²

กล่าวโดยสรุปกรณีที่พนักงานอัยการอัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ ซึ่งมีคดีจำนวนมากยุติลงโดยไม่มีการฟ้องต่อศาลอาชญากรรมคดีดังต่อไปนี้

- 1) เหตุผลที่เกี่ยวกับกฎหมายกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น คดีขาดอายุความแล้ว
- 2) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ เช่น การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 3) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดหรือพยานหลักฐานอ่อน³³

3.2 ประเทศอังกฤษ

สำหรับในประเทศอังกฤษนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษด้วย

3.2.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปในประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่เริ่มสืบสวนจับกุม สอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานนำตัวผู้กระทำความผิดมาทำการไต่สวนและฟ้องคดียังศาลพิจารณาโดยลำดับ ทั้งนี้

³² German Criminal Procedure Section 154a [Limitation of Prosecution].

³³ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (วารสารอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา) (น. 95). เล่มเดิม.

ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีโทษเบาที่เรียกว่า Summary Offence ที่ต้องฟ้องพิจารณาโดย Magistrate Court หรือคดี Indictable Offence ที่ต้องดำเนินการพิจารณาโดยศาลพิจารณามีลูกขุนก็อยู่ในหน้าที่ของตำรวจจัดการแทบทั้งสิ้น เพราะในประเทศอังกฤษไม่มีพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาเหมือนประเทศไทยเรา แต่ประเทศอังกฤษมี Director of public prosecution (D.P.P.) ซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานอัยการสูงสุดของเราเช่นเดียวกัน³⁴

ในประเทศอังกฤษมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติสำหรับการสั่งฟ้องและไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยอธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการฟ้องคดี

สำหรับคดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีความผิดทางอาญา ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคดีจะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจตัดสินของตำรวจ และอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไป ซึ่งศาลก็ได้มีการยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดอาจสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ โดยได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ในประเทศอังกฤษเป็นที่ยอมรับกันมาตลอดว่าตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งในทางบริหาร แต่ทว่าในการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญานั้น Attorney General และ Solicitor General มีฐานะเสมือนตุลาการ (Quasi Judicial Function) กล่าวคือมีความอิสระในทางคดีความเช่นเดียวกับผู้พิพากษาตุลาการไม่อาจมีใครมาสั่งการหรือแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจได้ในฐานะอิสระของ Attorney General และ Solicitor General นี้ เป็นฐานะที่รับรองไว้โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

จึงเป็นที่เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของอัยการคือหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ ว่าใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ

³⁴ จาก บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา (น. 208), โดย เมธา วาดีเจริญ, 2539, กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, ลิขสิทธิ์ 2539 โดย สำนักพิมพ์สุตรไพศาล.

ในประเทศอังกฤษได้มีการออกหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะ ตามประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 หลักเกณฑ์ดังกล่าว การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ มีหลักที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อนหากคดียุคก่อนนั้นมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

ประการที่สอง เมื่อคดีมีหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย อายุของผู้กระทำผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง³⁵

พนักงานอัยการจะฟ้องหรือดำเนินคดีต่อไปนั้นก็ต่อเมื่อคดีนั้นผ่านหลักเกณฑ์ทั้งสองแล้ว คือคดีพยานหลักฐานพอฟ้อง และการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องของพยานหลักฐาน โดยเฉพาะสิ่ง และเมื่อได้พิจารณาถึงพยานหลักฐาน ต่าง ๆ แล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย โดยทั่วไปหากคดีมีความรุนแรงเสียหายมากเพียงใด การฟ้องคดีย่อมเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะโดยตรง

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษนั้นมีบัญญัติไว้ใน The code for crown prosecutors

ในส่วนแรกบัญญัติถึงหลักการทั่วไป โดยเริ่มจากการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเพราะมีผลกระทบต่อผู้ต้องหา พยาน และประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวัง³⁶ ซึ่งพนักงานอัยการของอังกฤษนั้นมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดนั้นจริงและผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับโทษตามกระบวนการยุติธรรม การนำเอากรณีของคดีอื่นมาใช้จะต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกสูงสุดสำหรับผู้ต้องหา พยาน จำเลย และประชาชน และพนักงานอัยการจะต้องปรับใช้หลักกฎหมายที่ถูกต้อง

³⁵ จาก ผู้เสียหายในคดีอาญา, โดย คณิต ณ นคร, 2521 (มกราคม), วารสารอัยการ, 1, น. 48-51.

³⁶ The code for crown prosecutors, 2.1.

ตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและภาระการพิสูจน์ที่ต้องด้วย³⁷ โดยที่หลักการทั่วไปนี้สามารถนำไปใช้ได้กับทุกกรณี³⁸

ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นธรรม มีความเป็นอิสระ ปราศจากมุมมองส่วนบุคคลใดในเรื่องชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ เพศ ความพิการ อายุ เชื้อ หรือพยานใด ๆ ทั้งเมื่อพนักงานอัยการได้รับการแทรกแซงพนักงานอัยการก็จะต้องทำหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกและเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชน³⁹ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความเสมอภาคภายใต้กฎหมายปัจจุบัน พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วย⁴⁰

พร้อมกันนั้นพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงหลักการของยุโรปในเรื่องอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับแต่ละขั้นตอนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 1998 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยอัยการสูงสุดกับระเบียบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และให้คำนึงถึงภาระผูกพันที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างประเทศ อีกทั้งพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำแนะนำของ CPS ที่ออกโดย DPP และประชาชนสามารถศึกษาข้อมูลได้จากเว็บไซต์ของ CPS จาก www.cps.gov.uk⁴¹

นอกจากนั้นใน The code for crown prosecutors ส่วนที่สามยังได้บัญญัติต่อไปถึงการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ของพนักงานอัยการ

ในเบื้องต้นนั้นในคดีที่มีความร้ายแรงและความซับซ้อนนั้นพนักงานอัยการเป็นผู้ตัดสินใจว่าบุคคลผู้ต้องรับผิดทางอาญาและการกระทำนั้นมีความผิดตามกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และผู้กระทำผิดได้ตัดสินใจลงมือกระทำความผิดนั้นตามประมวลกฎหมายนี้ ให้นำหลักการเดียวกันนี้ไปใช้กับตำรวจในการพิจารณาว่าจะเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้ต้องรับผิดทางอาญาด้วย⁴²

ตำรวจและพนักงานสอบสวนคนอื่น ๆ มีหน้าที่สอบสวนหาข้อมูลการกระทำความผิดทางอาญาที่ถูกกล่าวหาและตัดสินใจเลือกวิธีการสอบสวน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจที่จะเริ่มต้นคดีสู่กระบวนการยุติธรรมหรือยังคงสอบสวนต่อไป พนักงานอัยการมักให้คำแนะนำตำรวจและ

³⁷ The code for crown prosecutors, 2.2.

³⁸ The code for crown prosecutors, 2.3.

³⁹ The code for crown prosecutors, 2.4.

⁴⁰ The code for crown prosecutors, 2.5.

⁴¹ The code for crown prosecutors, 2.6.

⁴² The code for crown prosecutors, 3.1.

พนักงานสอบสวนคนอื่น ๆ รวบรวมพยานหลักฐานก่อนฟ้องคดี ในการตรวจสอบขนาดใหญ่ พนักงานอัยการอาจถูกขอให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการสอบสวน การฟ้องหรือไม่ฟ้อง การตรวจสอบนี้ ภายในเวลาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁴³ และพนักงานอัยการควรระบุพยานหลักฐาน แต่อาจมีการเริ่มต้นการทดสอบ (คู่มือตรา5) พนักงานอัยการจะหยุดการดำเนินการทันทีหากกรณี ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของพยานหลักฐานในกฎหมาย (คู่มือตรา4) และพยานหลักฐานนั้น ไม่เพียงพอหรือที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าความสนใจของประชาชนไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี หรือ การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (คู่มือตรา4) หลังจากนั้นพนักงานอัยการก็จะเริ่มต้น หรือดำเนินการในการดำเนินคดีเมื่อได้ผ่านขั้นตอนทั้งสองแห่งประมวลกฎหมาย (คู่มือตรา 4) ข้อยกเว้น (คู่มือตรา 5) อาจนำมาใช้ซึ่งจะเสนอต่อศาล⁴⁴

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติ การดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งใช้ใน ค.ศ. 1986 กำหนดให้ พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษมีแนวทาง ปฏิบัติ คือ

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดย อธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)
2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงาน ประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการมาธิการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และ คณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี
3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่ง ไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528
4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะใน ส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดี หากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษเน้นการ ควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญ โดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็น เอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

⁴³ The code for crown prosecutors, 3.4.

⁴⁴ The code for crown prosecutors, 3.4.

3.2.2 การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษ

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษนั้น ใน The code for crown prosecutors ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่สี่ The Full Code Test

โดยขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ตามมาด้วย ขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่⁴⁵

กรณีส่วนใหญ่ในการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้น จะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้อยู่ในสำนวนการสอบสวน แต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดเสียก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมีแนวโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้พนักงานอัยการอาจตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป⁴⁶ ซึ่งพนักงานอัยการเองควรใช้เวลาในการพิจารณาเมื่อได้ความว่าผู้กระทำความผิดทางอาญาที่ได้กระทำความผิดนั้นควรได้รับการพิจารณาคดีและการดำเนินการนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หากพนักงานอัยการไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ ก็ควรมีการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาตัดสินใจในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนนี้⁴⁷

ต่อไปอีกได้กล่าวถึงในส่วนของขั้นตอนในการพิจารณาเป็นลำดับแรกนั้นก็คือการพิจารณาหลักฐานประกอบคดี

การที่พนักงานอัยการจะตัดสินใจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพื่อพิสูจน์ความจริงและเพื่อให้ความเชื่อมั่นกับผู้ต้องสงสัยในแต่ละข้อหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงวิธีการและแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น หากกรณีที่ไม่ผ่านขั้นตอนว่าด้วยพยานหลักฐานพนักงานอัยการจะต้องไม่ดำเนินการต่อไปไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดที่มีวิธีการที่รุนแรงหรือมีความสำคัญก็ตาม⁴⁸

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีแล้ว ลำดับต่อไปพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า พยานหลักฐานนั้นสามารถนำมาใช้ในศาล

⁴⁵ The code for crown prosecutors, 4.1.

⁴⁶ The code for crown prosecutors, 4.2.

⁴⁷ The code for crown prosecutors, 4.3.

⁴⁸ The code for crown prosecutors, 4.4.

ได้หรือไม่ ส่วนนี้พนักงานอัยการควรพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นมีประเด็นคำถามมากกว่าพยานหลักฐานบางอย่างอย่างไร ในการพิจารณาเช่นนั้นพนักงานอัยการควรประเมินสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

ก) พยานหลักฐานนั้นน่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ถูกจัดเตรียมไว้และไม่เป็นที่ยอมรับของศาล และ

ข) ความสำคัญของพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีความสัมพันธ์กัน

เป็นพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือได้

พนักงานอัยการควรพิจารณาว่ามีเหตุผลใด ๆ ที่จะเป็นที่สงสัยกับความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน รวมถึงความถูกต้องและสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน

พยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ

พนักงานอัยการควรพิจารณาว่ามีเหตุผลใดหรือไม่ที่จะสงสัยความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น⁴⁹

ขั้นตอนต่อไปคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรือพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อผ่านการพิจารณาถึงเรื่องของพยานหลักฐานแล้ว ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงการที่จะดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่⁵⁰ เพราะไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ข้อใดที่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้โดยอัตโนมัติโดยไม่มีพยานหลักฐาน เว้นแต่พนักงานอัยการมีความเห็นชอบเพราะเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในบางกรณีพนักงานอัยการพิจารณาถึงความพอใจของประชาชน สาธารณชนความเหมาะสมและถูกต้องโดยพิจารณาผู้กระทำความผิดว่ามีโอกาสที่จะไม่ฟ้องคดีอาญาหรือกำจัดคดีออกจากศาลแทนที่จะฟ้องคดี⁵¹

เมื่อพิจารณาความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการควรพิจารณาแต่ละคำถามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 4.12 a) ถึง g) เพื่อที่จะระบุและพิจารณาปัจจัยความสนใจจากประชาชนที่เกี่ยวข้องและการต่อต้านการฟ้องคดีอาญา ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกับความสนใจของประชาชนใด ๆ ที่กำหนดไว้ในคำแนะนำที่เกี่ยวข้องหรือนโยบายที่ออกโดย DPP จะเป็นส่วนช่วยพนักงานอัยการในการประเมินภาพรวมในความสนใจของประชาชน⁵²

⁴⁹ The code for crown prosecutors, 4.6.

⁵⁰ The code for crown prosecutors, 4.7.

⁵¹ The code for crown prosecutors, 4.8.

⁵² The code for crown prosecutors, 4.9.

ประเด็นต่อไปที่จะนำมาพิจารณาประกอบความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการ
ควรพิจารณาแต่ละคำถามดังต่อไปนี้⁵³

a) ความผิดที่กระทำความผิดนั้นมามีวิธีการที่รุนแรงเพียงใด

เมื่อพิจารณาระดับความรุนแรงของความผิดที่กระทำ พนักงานควรพิจารณาถึง
กฎหมายที่บังคับกับผู้ต้องสงสัย และความเป็นอันตรายต่อเหยื่อด้วยการพิจารณาใน b) และ c)
ต่อไป⁵⁴

b) อะไรคือระดับความสงสัยในตัวผู้กระทำความผิด

ระดับความสงสัยของผู้กระทำผิด การฟ้องคดีอาญานั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ

ผู้กระทำความผิดนั้นน่าเชื่อว่าเป็นผู้ที่ตัดสินใจกระทำความผิด โดยระดับความสงสัย
นั้นเกี่ยวข้องกับขอบเขตของการกระทำความผิด ได้มีการไตร่ตรองไว้ล่วงหน้าและหรือได้มีการ
วางแผน ไม่ว่าจะพวกเขาจะได้มีการพิสูจน์ว่ากระทำความผิดมาก่อนและหรือมีการกำจัดคดีออกจาก
ศาลและกระทำความผิดในระหว่างประกันตัว หรือในระหว่างที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วไม่ว่า
การกระทำความผิดนั้นจะมีความน่าเชื่อถือ หรือกระทำต่อเนื่องกันหลายครั้งหรือกระทำความผิด
เพิ่มขึ้นและผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ หรือเจริญเติบโตเต็มที่แล้ว (ดูข้อ d) อยู่ภายใต้ผู้ต้องสงสัย
อายุไม่เกิน 18 ปี)

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในมุมมองของผู้กระทำความผิดถึงข้อสงสัยทั้งหมด หรือเวลา
ในการกระทำความผิด ความเจ็บปวดภายในจิตใจและร่างกายเป็นสิ่งสำคัญ ในบางโอกาสแสดงว่ามี
ความน่าเชื่อถือน้อยสำหรับความต้องการฟ้องคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการก็จะต้อง
พิจารณาว่าการกระทำมีความรุนแรงเพียงใด มีแนวโน้มที่จะกระทำซ้ำและความจำเป็นในการ
ป้องกันสาธารณชนหรือผู้ที่ให้การดูแลแก่บุคคลใด ๆ ⁵⁵

c) อะไรคือพฤติการณ์ของความร้ายแรงและอันตรายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อ

พฤติการณ์ของเหยื่อมีความเกี่ยวข้องอย่างมาก เมื่อมีช่องโหว่ของเหยื่อมากก็มีโอกาส
มากขึ้น ซึ่งรวมถึงความไว้วางใจหรือผู้มีอำนาจระหว่างผู้ต้องสงสัยและเหยื่อด้วย

การฟ้องคดีมีแนวโน้มมากขึ้นถ้าความผิดนั้นได้กระทำต่อเหยื่อในช่วงเวลาที่ให้บริการ
ประชาชน

พนักงานอัยการยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นแรงบัลดาล
ใจจากรูปแบบของการเลือกปฏิบัติต่อเหยื่อ ชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ เพศ ความพิการ อายุ ศาสนา

⁵³ The code for crown prosecutors, 4.12.

⁵⁴ a) How serious is the offence committed?.

⁵⁵ b) What is the level of culpability of the suspect?.

หรือความเชื่อ รสนิยมทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ หรือผู้ต้องสงสัยแสดงให้เห็นถึงความเกลียดชังที่มีต่อเหยื่อผู้เคราะห์ร้าย แรงจูงใจในการกระทำความผิดดังกล่าวหรือเป็นคู่อริ เหล่านี้มีโอกาสมากขึ้นที่จะต้องถูกดำเนินคดี

ในการตัดสินใจว่าจะต้องถูกดำเนินคดีในความสนใจของประชาชนพนักงานอัยการควรคำนึงถึงมุมมองที่แสดงโดยเหยื่อเกี่ยวกับผลกระทบที่กระทำผิดกฎหมาย ในกรณีที่เหมาะสมนี้ยังอาจรวมถึงมุมมองของคนในครอบครัวของเหยื่อด้วย

นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังต้องพิจารณาว่าการฟ้องคดีน่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของเหยื่อทางร่างกายหรือจิตใจหรือไม่เสมอ คำนี้ถึงความร้ายแรงของการกระทำผิดกฎหมายหากมีหลักฐานการดำเนินคดีที่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ป่วยก็อาจจะทำให้การดำเนินการฟ้องคดีมีโอกาสน้อยเมื่อคำนึงถึงมุมมองของเหยื่อ

อย่างไรก็ตาม CPS ไม่ใช่พระราชบัญญัติสำหรับเหยื่อหรือครอบครัวของเขาทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติทนายความสำหรับลูกความ และพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ⁵⁶

d) เป็นผู้ต้องสงสัยที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในช่วงเวลาของการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่แตกต่างจากผู้ใหญ่ จะต้องพิจารณาอายุของผู้ต้องสงสัยว่าเป็นเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ดีที่สุดและสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนประกอบเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีน่าจะมีผลกระทบต่อแนวโน้มในอนาคตของเขามาประกอบการพิจารณาเป็นสัดส่วนกับการกระทำความผิด พนักงานอัยการจะต้องมีความคำนึงถึงจุดมุ่งหมายหลักของกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นไปเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมายโดยเด็กและเยาวชน พนักงานอัยการต้องผูกพันภายใต้กฎหมายของสหประชาชาติปี 1989

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

เป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้ต้องสงสัยที่มีอายุน้อยกว่าย่อมมีโอกาสน้อยกว่าที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นซึ่งแม้ว่าผู้ต้องสงสัยจะมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ถ้าการฟ้องคดีอาญานั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน จะต้องประกอบด้วยการกระทำผิดกฎหมายร้ายแรงเพียงใด ผู้ต้องสงสัยมีประวัติหรือมีวิธีการใช้ทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา

⁵⁶ c) What are the circumstances of and the harm caused to the victim?.

หรือไม่ หรือการจำหน่ายคดีออกจากศาลซึ่งอาจจะแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดไม่สามารถใช้ได้⁵⁷

e) ผลกระทบต่อชุมชนคืออะไร

ผลกระทบขนาดใหญ่ที่กระทบต่อชุมชน การฟ้องคดีอาญานักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงสังคมหรือชุมชนประกอบด้วยและการฟ้องคดีนั้นต้องไม่ถูกยับยั้งโดยสังคม⁵⁸

f) การฟ้องคดีอาญาได้สัดส่วนกับการลงโทษ

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าถ้าจะมีการฟ้องคดีอาญาหรือไม่ จะได้สัดส่วนและมีความน่าเชื่อถือในผลนั้นหรือไม่ และจะต้องติดตามว่าบางทีอาจจะกรณีอื่นที่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องมาประกอบภายใต้การพิจารณา:

ค่าใช้จ่ายใน CPS และระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กว้างขึ้น โดยเฉพาะอาจจะถือได้ว่ามากเกินไปเมื่อชั่งน้ำหนักกับแนวโน้มของโทษ (พนักงานไม่ควรไม่ควรพิจารณาความสนใจของประชาชนประกอบปัจจัยนี้เพียงอย่างเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณา เช่นเดียวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ เมื่อใดที่มีปัจจัยมุมมองพิสูจน์ข้อสงสัยอื่นในข้อ 4.12. a) ถึง g) แต่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเมื่อมีการประเมินภาพรวมของประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีอาญาควรจะดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในคดีผู้ต้องสงสัยหลายคนในคดีที่ถูกฟ้องอาจจะฟ้องผู้ต้องสงสัยที่เป็นหลักเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีอาญาที่ยาวนานและซับซ้อนเกินความจำเป็น⁵⁹

g) แหล่งที่มาของข้อมูลที่เป็นต้องป้องกัน

ในกรณีการรอดพ้นจากภาวะความรับผิดชอบ ประโยชน์สาธารณะไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ควรจะต้องดำเนินการเมื่อมีการดำเนินคดีที่มีรายละเอียดอาจจะทำให้ประชาชนเป็นอันตรายต่อแหล่งที่มาของข้อมูล ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญที่กรณีดังกล่าวจะถูกเก็บไว้ภายใต้การตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง⁶⁰

นอกจากนั้น The code for crown prosecutors ยังได้กล่าวถึงการกำจัดคดีออกจากศาลเอาไว้ด้วย

⁵⁷ d) Was the suspect under the age of 18 at the time of the offence?.

⁵⁸ e) What is the impact on the community?.

⁵⁹ f) Is prosecution a proportionate response?.

⁶⁰ g) Do sources of information require protecting?.

การกำจัดคดีออกจากศาลอาจใช้บทบาทของการดำเนินคดีในศาล ถ้าเป็นการตอบสนองที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำผิดและหรือความรุนแรงและผลกระทบจากการทำความผิด⁶¹

พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำเมื่อถามเกี่ยวกับการแนะนำหรือมอบอำนาจด้วยความระมัดระวังตามเงื่อนไขการดำเนินการทางกฎหมายที่เหมาะสม การลงโทษหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งหรือการกำจัดอื่น พนักงานอัยการจะต้องแน่ใจว่ามีพยานหลักฐานที่เหมาะสมและเป็นบรรทัดฐานเฉพาะการกำจัดคดีออกจากศาลด้วย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจนต้องยอมรับถึงความรู้สึกผิดและความสนใจของประชาชน หวังว่าจะเป็นการจัดการที่ถูกต้องสำหรับการกำจัด⁶²

และสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบนั้นคือ วิธีการพิจารณาคดีในศาลด้วย

วิธีการพิจารณาคดีในศาลนั้น พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงแนวทางอันเป็นที่ยอมรับของการพิพากษาและการจัดสรรเมื่อจัดทำและเสนอคำฟ้องต่อศาลเกี่ยวกับการที่จำเลยควรพยายาม⁶³

ความรวดเร็วต้องไม่เป็นเหตุผลเดียวที่ขอให้คดีที่จะอยู่ในศาลแต่พนักงานอัยการควรพิจารณาถึงผลกระทบ ความเป็นไปได้ ความน่าเชื่อถือบ้างรวมถึงพิจารณาถึงความล่าช้า ถ้าคดีที่ส่งไปยังศาลและมีผลกระทบที่จะเป็นไปได้ที่เกี่ยวกับเหยื่อหรือพยานในกรณีที่มีความล่าช้า⁶⁴

กรณีของเด็กและเยาวชนจะต้องมีสถานที่สำหรับการพิจารณาคดีในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีในศาลเยาวชนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชนเพราะเป็นศาลที่มีอำนาจและมีความเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน การพิจารณาคดีของเยาวชนในบัลลังก์ศาลควรจะใช้ในกรณีที่มีความรุนแรงมากที่สุดหรือที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของความยุติธรรมกรณีที่ยาวชนมีส่วนร่วมกระทำความผิดกับผู้ใหญ่⁶⁵

และในท้ายที่สุดพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงการตัดสินใจในการฟ้องคดีอาญาด้วย ประชาชนควรเชื่อมั่นในการตัดสินใจดำเนินการโดย CPS โดยปกติถ้า CPS แจ้งผู้ต้องสงสัยหรือจำเลยที่ไม่มีการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาหรือการฟ้องร้องคดีอาญาได้ยุติลงคดีนั้นจะไม่มี การรื้อฟ้องฟ้องกันอีกแต่บางครั้งมีเหตุผลว่าทำไม CPS จะกลับการตัดสินใจไม่ดำเนินคดีนั้นหรือ

⁶¹ The code for crown prosecutors, 7.1.

⁶² The code for crown prosecutors, 7.2.

⁶³ The code for crown prosecutors, 8.1.

⁶⁴ The code for crown prosecutors, 8.2.

⁶⁵ The code for crown prosecutors, 8.3.

การจัดการ โดยวิธีการกำจัดคดีออกจากศาลหรือเมื่อเริ่มต้นฟ้องร้องดำเนินคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความรุนแรง⁶⁶

ซึ่งเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนั้นรวมถึง

a) กรณีมุมมองใหม่ที่จะพิจารณาแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเดิมการกระทำนั้นเป็นความผิด และเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรจะมีการฟ้องร้องถึงแม้ว่าจะมีการตัดสินใจไม่ฟ้องก่อนหน้านี้แล้ว⁶⁷

b) กรณีรอกการฟ้องเพื่อหาพยานหลักฐานให้เพียงพอมากขึ้น ซึ่งมีโอกาสที่จะพบพยานหลักฐานที่อาจจะมิอยู่ในไม่ช้าอย่างเป็นทางการ ซึ่งสามารถเก็บรวบรวมและจัดเตรียมไว้ได้ในกรณีนี้พนักงานอัยการอาจจะแจ้งแก่จำเลยว่าคดีอาจเริ่มต้นใหม่ได้อีก⁶⁸

c) กรณีที่รอกการฟ้องเพราะขาดพยานหลักฐาน แต่พยานหลักฐานนั้นอาจถูกค้นพบได้ในภายหลัง และ⁶⁹

d) กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตในกรณีที่มีการตรวจสอบต่อไปผลของการพิจารณาคดีสรุปได้ว่าโจทก์ควรจะดำเนินคดี แม้จะมีการตัดสินใจใด ๆ ก่อนหน้าที่จะไม่ดำเนินคดี⁷⁰

3.3 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนี้จะได้ทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตลอดจนได้ทำการศึกษาการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย

3.3.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

ก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นพนักงานอัยการของฝรั่งเศสเสียก่อนเป็นเบื้องต้น สำหรับนักกฎหมายเราคงอาจจะเคยได้นักกฎหมายบางท่านพูดว่าผู้พิพากษาและพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นสามารถโอนไปทำงานข้ามสายโดยสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้พิพากษามาเป็นอัยการหรือจากอัยการไปเป็นผู้พิพากษาเหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยทั่วไป แตกต่างกับผู้พิพากษาและพนักงานอัยการในเมืองไทยจะสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งในทำนองนั้นมิได้ เว้นแต่

⁶⁶ The code for crown prosecutors, 10.1.

⁶⁷ The code for crown prosecutors, 10.2 a).

⁶⁸ The code for crown prosecutors, 10.2. b).

⁶⁹ The code for crown prosecutors, 10.2. c).

⁷⁰ The code for crown prosecutors, 10.2. d).

กรณีผู้เคยสอบเป็นพนักงานอัยการรับราชการได้สักพักหนึ่ง แล้วต่อมาสอบเป็นผู้พิพากษาได้ก็โอนไปรับราชการเป็นผู้พิพากษา แล้วอาจโอนขอกลับมารับราชการเป็นพนักงานอัยการ กรณีดังกล่าวมิใช่การสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งการทำงานอย่างเช่นผู้พิพากษาและพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส

เหตุหนึ่งที่พนักงานอัยการและผู้พิพากษาฝรั่งเศสสามารถสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งได้เช่นนี้ เนื่องจากตามรัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้น ในฝรั่งเศสจึงมักจะเรียกพนักงานอัยการอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการยืน” (Magistrature debout) เนื่องจากเวลาที่ถามพยานพนักงานอัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถาม มิฉะนั้นถามเหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งมีชื่อที่ใช้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” (Magistrature du siège)⁷¹

นอกจากนี้ผู้ที่จะมีคุณสมบัติสมัครสอบเป็นพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นใช้หลักเกณฑ์เดียวกับผู้สมัครสอบเป็นผู้พิพากษา เพราะเป็นการสมัครสอบเพื่อผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าไปเป็นตุลาการเหมือนกัน แม้การสมัครสอบเข้าเป็นตุลาการจะมีหลายช่องทางซึ่งอาศัยคุณสมบัติที่แตกต่างกัน แต่การสอบสนามทั่วไปที่อาศัยคุณสมบัติด้านการศึกษากฎหมายเป็นเกณฑ์นั้น ผู้สมัครสอบเข้าเป็นตุลาการต้องเป็นคนสัญชาติฝรั่งเศสซึ่งได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย (Une maîtrise en droit) และมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐกิจหรือสังคมสำหรับการปฏิบัติงานทางด้านยุติธรรมมาสี่ปี

เมื่อผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าไปเป็นตุลาการแล้ว ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจะอยู่ในฐานะผู้เข้ารับการฝึกอบรม (Les auditeurs de justice – ซึ่งผู้เขียนได้แปลเป็นคำว่า “ตุลาการผู้ช่วย” เพื่อให้ใกล้เคียงกับคำที่ใช้เรียกในภาษาไทย) ที่โรงเรียนตุลาการแห่งชาติ (L’Ecole nationale de la magistrature - ENM) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองบอร์กโดซ์ (Bordeaux) จะต้องใช้เวลาสำหรับการฝึกอบรมประมาณสองปีครึ่ง โดยแบ่งการฝึกอบรมออกเป็นสองช่วงคือ

(ก) การฝึกอบรมช่วงแรกจะเป็นการฝึกอบรมทั่วไปใช้เวลาประมาณสองปี ซึ่งจะแยกออกเป็นสองภาค คือ ภาคแรกเป็นเรื่องการทัศนศึกษาและดูงานในต่างประเทศ การฝึกอบรมความรู้ในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนที่อยู่นอกองค์กรตุลาการ แล้วจึงมาฝึกอบรมด้านความรู้วิชาการทางกฎหมาย ส่วนภาคที่สองเป็นเรื่องของการฝึกปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ตุลาการผู้ช่วยจะออกไปปฏิบัติงานหลังจากที่ได้รับการฝึกอบรมเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งสองภาคนี้จะใช้เวลาภาคละประมาณหนึ่งปี

⁷¹ จาก *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (น. 185), โดย อุทัย อาทิวา, 2557, กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดยสำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.

เสร็จแล้วจะมีการทดสอบความรู้เพื่อจัดอันดับการเลือกตำแหน่งที่ตุลาการผู้ช่วยจะออกไปปฏิบัติหน้าที่หลังจากที่ฝึกอบรมเสร็จ

(ข) การฝึกอบรมช่วงที่สองเป็นการฝึกอบรมพิเศษอีกประมาณหกเดือน โดยจะเป็นการฝึกอบรมในตำแหน่งที่ตุลาการผู้ช่วยได้เลือกไว้สำหรับการที่จะออกไปปฏิบัติงานในตำแหน่งแรก เมื่อเสร็จการฝึกอบรมแล้วก็มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวต่อไป

ในระหว่างการฝึกอบรมนั้น ตุลาการผู้ช่วยจะมีสถานะของข้าราชการที่อยู่ระหว่างฝึกงานขององค์กรตุลาการและมีสถานะทั่วไปของข้าราชการ ตุลาการผู้ช่วยอาจเข้าร่วมการปฏิบัติงานทางการศาลได้โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตุลาการ เช่น การไปช่วยปฏิบัติงานของผู้พิพากษาไต่สวน (Le juge d'instruction) หรืองานของอัยการในการดำเนินคดีอาญา หรือแม้แต่ช่วยในการวินิจฉัยคดีของศาลอุทธรณ์ (Les cours d' assises)

เมื่อสอบผ่านการฝึกอบรมทั้งหมดแล้ว ก็จะมีการพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ผู้รับการฝึกอบรมได้รับการคัดเลือก ตุลาการผู้ช่วยสามารถเลือกตำแหน่งที่ตนประสงค์จะไปปฏิบัติงานได้ทั้งตำแหน่งของผู้พิพากษาและอัยการ โอกาสในการเลือกตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับลำดับคะแนนและการเลือกตำแหน่งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil supérieur de la magistrature)⁷²

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นนั้นจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีสถานะเป็นตุลาการด้วย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Les procureurs de la République) และผู้ช่วยอัยการแห่งสาธารณรัฐ รวมทั้งอธิบดีอัยการ (Les procureurs généraux) และผู้ช่วยอธิบดีอัยการ อัยการประจำศาลสูง (Les avocats généraux) ผู้พิพากษา (Les juges) และตุลาการผู้ช่วย (Les auditeurs de justice) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตุลาการ ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการ

พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ) อย่างไรก็ตาม แม้พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการทำนองเดียวกับผู้พิพากษา แต่อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการต่างกัน ดังได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil Constitutionnel) เลขที่ 95-360 DC เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ในกรณีที่เคยมีการเสนอร่างกฎหมายซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งทางอาญาให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำสั่ง (Injonction pénale) โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจาก

⁷² แหล่งเดิม.

ศาลยุติธรรมว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสโดยศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยว่า

“เมื่อบทบัญญัติของมาตรา 9 แห่งปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองฝรั่งเศสซึ่งได้รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนว่าจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิด และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติว่าผู้มีอำนาจตุลาการคือผู้เป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคล ว่าหลักการเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาวางหลักพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ว่าเรื่องทางอาญาความมีอยู่ของวิธีพิจารณาที่เที่ยงธรรมและยุติธรรมเป็นหลักประกันความเสมอภาคในสิทธิของกลุ่มความว่า สำหรับความผิดออกฤทธิ์โทษและความผิดฆาตกรรมโทษ การแบ่งแยกระหว่างผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีและผู้มีอำนาจในการตัดสินคดีมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการบางประการที่นำไปสู่การใช้คำสั่งทางอาญา (L'injonction pénale) มีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งหากมาตรการเหล่านั้นถูกนำมาใช้โดยศาลจะเป็นการลงโทษทางอาญา ดังนั้น การสั่งและการใช้มาตรการดังกล่าวแม้จะได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้อยู่ในฐานะที่จะถูกฟ้องคดีอาญาก็ไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาของผู้มีอำนาจฟ้องคดีแต่เพียงลำพัง จำเป็นต้องอาศัยคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิพากษาคิดตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเห็นว่า คำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นโทษ ดังนั้นผู้มีอำนาจฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ ผู้ที่มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้คือศาลแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แสดงว่าแม้พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะของตุลาการก็ไม่มีผลต่อความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการกับผู้พิพากษา⁷³

ลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงโครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีพนักงานอัยการร่วมด้วยในการพิจารณาคดีของศาลนั้นศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการจะมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

⁷³ แหล่งเดิม.

1. อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général auprès de la cour de cassation)⁷⁴

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่รับพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้นแม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของทางฝ่ายอัยการ แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาที่ไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงอยู่ในกรอบการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย

อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการตั้งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของไทย ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศสคือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel) และอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

2. อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel)

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้นจึงมีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีพนักงานอัยการประจำศาลอุทธรณ์และพนักงานอัยการผู้ช่วยประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 282 คน⁷⁵

อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการในสังกัดของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย⁷⁶

⁷⁴ ระบบอัยการฝรั่งเศสจัดให้มีพนักงานอัยการตามชั้นของศาลครบทั้งสามศาล คือ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น แต่ละศาลจะมีสำนักอัยการประจำอยู่ ชื่อของสำนักงานอัยการที่อยู่กับศาลใดในภาษาฝรั่งเศสก็จะมีคำว่า “auprès” ซึ่งมีความหมายว่า “ประจำ” อยู่ศาลนั้นด้วย.

⁷⁵ เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส” (Le ministère public dans la procédure pénale française) ซึ่งแจกแก่อัยการผู้เข้าร่วมประชุมประจำปีครั้งที่ 11 ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันอาทิตย์ที่ 27 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 31 สิงหาคม 2549 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส.

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 35 และมาตรา 36.

นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้าน คำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แล้ว อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ ได้แก่

1. ดูแลให้มีการปฏิบัติงานของศาลดำเนินไปด้วยดี
2. มีบทบาทสำคัญในด้านงบประมาณ เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งด้านค่าใช้จ่ายของศาล ในลำดับที่สองรองจากประธานศาลอุทธรณ์

นอกจากนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณา ความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของศาล ได้แก่ จำศาล เจ้าพนักงาน โนตารีพับลิก (Notary public/Notaire) เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทน คู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด⁷⁷

3. อัยการแห่งสาธารณรัฐ

ในปัจจุบันมีอัยการแห่งสาธารณรัฐจำนวน 181 คน และมีอัยการผู้ช่วยประจำศาลชั้นต้น อีก 1,218 คน⁷⁸

อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น ประจำศาลลูกขุนที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลตำรวจ และศาลที่เกี่ยวข้อง

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือการฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาไว้ด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่ากรกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบ แห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุที่สมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

⁷⁷ รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 190-191). เล่มเดิม.

⁷⁸ เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในหนังสือ “พนักงานอัยการในวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.”

บทบาทของอัยการแห่งมลรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพ สังคม และการอาชีพ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยการปรากฏตัวของผู้ต้องหาซึ่งยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งได้บัญญัติขึ้นตามรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 นั้น อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุกแก่ผู้ต้องหาดังกล่าว ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา เป็นกรณีที่มีการนำเอามาตรการทดลองคำรับสารภาพในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับคดีอาญา⁷⁹

เมื่อได้ทราบถึงโครงสร้างการทำงานของอัยการฝรั่งเศสแล้ว ต่อไปจะได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาคือ พนักงานอัยการ ซึ่งเข้าไปโดยหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วอัยการจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยพนักงานอัยการเป็นผู้เป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งสามารถแยกอธิบายอำนาจและรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจควบคุมการสอบสวน

การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมอันประกอบด้วยพนักงานอัยการและผู้พิพากษาได้สวน โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

⁷⁹ รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 191-192). เล่มเดิม.

ในอดีตเมื่อครั้งยังใช้ประมวลกฎหมายวิธีไต่สวนคดีอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1808 (Le Code d'instruction criminelle - C.I.C.) ก่อนที่จะมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (มาตรา 9 C.I.C) จึงถือว่าอัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนเป็นผู้บังคับบัญชาของตำรวจฝ่ายคดี กล่าวคือมีอำนาจไม่แต่เฉพาะการดำเนินคดีอย่างตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติตามอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กฎหมายในอดีตจึงกำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมทางวินัยของศาลไต่สวน (มาตรา 280 C.I.C.) ส่วนผู้พิพากษาไต่สวนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีอัยการ⁸⁰ (มาตรา 9 C.I.C.) ดังนั้นความสัมพันธ์ของตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ในลักษณะของสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของหน่วยงานก็ตาม

ต่อมา เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการและตำรวจฝ่ายคดียังคงมีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 12(1))

2) ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอธิบดีอัยการและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (Chambre de l'instruction)⁸¹ สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 224 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)

2. อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ

อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความสะดวกทางอาญา ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับสภาพปัญหาของ “คดีล้นศาล คนล้นคุก” เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งมอบไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า 4,000,000 เรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติ คำร้อง

⁸⁰ แต่สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนต้องดำเนินคดีตามความประสงค์ของอธิบดีอัยการ หลักดังกล่าวจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางตุลาการระหว่างผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ และทำให้ผู้พิพากษาไต่สวนขาดความเป็นอิสระ.

⁸¹ เดิมใช้ชื่อว่า “Chambre d'accusation.”

ทุกซ์ได้ขึ้นสูงถึง 5,000,000 เรือง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกซ์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณ 5,000,000 เรืองต่อปี ดังนั้น หากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้ว ก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

สำหรับในเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น ดังที่ได้กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการใช้ดุลพินิจมาแล้วว่ามีความกว้างขวางมากและหลากหลาย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบบังคับบัญชาการใช้อำนาจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อให้สามารถสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸²

นอกจากนั้น การที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งสามารถทำการสอบสวนคดีได้ด้วยตนเองก็มีอำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางนั้น ย่อมทำให้ผู้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวกันว่า พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการสั่งคดีตามอำเภอใจได้ ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ

ในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มาตรา 5 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยสถานะของตุลาการบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในการพิจารณาคดีในศาล พนักงานอัยการมีอิสระในการว่าความ

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนืออัยการผู้ช่วยของตน และอัยการแห่งสาธารณรัฐเองก็ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งและการอำนวยการของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เขตนั้น ๆ สมาชิกขององค์กรอัยการทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

⁸² รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 192 - 203). เล่มเดิม.

ด้วยเหตุที่อัยการและอัยการผู้ช่วยทั้งหลายตกอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นขององค์กรอัยการ ดังนั้นอัยการจึงไม่ได้รับหลักประกันที่จะไม่ให้มีการโยกย้ายนอกวาระเหมือนเช่นหลักประกันที่ผู้พิพากษาได้รับ (La garantie d'inamovibilité)

หลักการที่ว่าอัยการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้วางหลักไว้โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถึงขนาดที่สามารถสั่งให้ดำเนินคดีหรือให้จัดการฟ้องคดีอาญาได้ด้วย ตามบทบัญญัติของมาตรา 36 เดิม นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการแจ้งให้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ทราบว่ามีกรณีการกระทำผิดเกิดขึ้น และสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อธิบดีอัยการดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญา หรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควร

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004 - 204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 มาตรา 65 ยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 เดิม เนื่องจากมีข้อวิจารณ์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ ในบทบัญญัติมาตรา 36 ที่แก้ไขใหม่จึงได้บัญญัติให้อำนาจแต่เฉพาะอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญาหรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่กระทบถึงความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการแต่ประการใด เนื่องจากความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นในการที่จะน่านโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลและดำเนินการสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันทั่วอาณาดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในทางวิชาการมีการสัมมนาและอภิปรายในประเทศฝรั่งเศสอยู่เสมอว่า พนักงานอัยการฝรั่งเศสควรมีอิสระในการทำงานจากการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีฝ่ายที่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจของตนเข้ามาแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้คุณให้โทษหรือช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ดังนั้นจึงไม่ควรให้พนักงานอัยการตกอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งจากอีกฝ่ายหนึ่งว่า ที่จำเป็นที่ต้องให้พนักงานอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายทางอาญาด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมซึ่งจะต้องทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนภายในรัฐ และจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้น หากไม่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการแล้ว รัฐมนตรีก็จะไม่มีกลไกที่จะปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลสมนโยบายทางอาญาที่วางไว้ และจะขัดกับหลักการทั่วไปในระบบประชาธิปไตยซึ่งรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสามารถถูกตรวจสอบการทำงาน โดยถูกยื่นกระทู้ถามหรืออภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภาได้

ความเห็นของฝ่ายหลังนี้มีน้ำหนักมากเพราะผู้ให้ความเห็นหลายท่านนอกจากจะเป็นศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในมหาวิทยาลัยแล้วยังเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกด้วย⁸³

3.3.2 การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

จากการศึกษาพบว่าโดยหลักการเบื้องต้นในการพิจารณาว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือไม่ พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินคดี

ในแง่ของเนื้อหาของการกระทำพนักงานอัยการต้องพิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบของความผิดที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยได้หรือไม่ หากการกระทำครบองค์ประกอบความผิดทางกฎหมาย ต้องพิจารณาต่อไปถึงเงื่อนไขในการที่ศาลจะรับฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล เหตุแห่งการระงับสิ้นไปซึ่งสิทธิในการดำเนินคดีอาญา (อายุความ ความตายของผู้กระทำผิด ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง เป็นต้น)

หากการกระทำเข้าองค์ประกอบข้อนี้แล้ว พนักงานอัยการก็จะพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินคดีดังกล่าวต่อไปหรือไม่

2. ความเหมาะสมในการดำเนินคดี

ในการพิจารณาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสที่พิจารณาว่าควรจะฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ มีข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้อง ดังต่อไปนี้

1) ความจำเป็นอันเนื่องมาจากการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่

2) มีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่เหมาะสมในการดำเนินคดี ความเสียหายแก่สังคมน้อยมาก ความสำคัญของเรื่องที่กระทำผิด การกระทำผิดโดยผู้กระทำมีเจตนาดี

⁸³ แหล่งเดิม. (น. 203 - 205).

โดยมีข้อสังเกต การสั่งไม่ฟ้องเป็นเพียงวิธีการชั่วคราว และไม่ใช่ว่าผลให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระดับ พนักงานอัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น จากการศึกษาพบว่าจะอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ซึ่งตัวอย่างของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเรียงตามลำดับตั้งแต่การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพชั้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหา ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale)

การไกล่เกลี่ยทางอาญาในกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ถือเป็นทางเลือกที่สามของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาเล็กน้อยโดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีเพื่อลงโทษจำคุกสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

มาตรา 41 วรรคเจ็ด ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “ก่อนฟ้องคดีอัยการแห่งสาธารณรัฐ อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอมและอัยการแห่งสาธารณรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดต้องกลับคืนเข้าสู่สังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญามีหลักเกณฑ์ซึ่งสอดคล้องกับการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice - RJ) กล่าวคือ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณี จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยทางอาญา โดยผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม และผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำของตนและต้องปรับปรุงแก้ไขตนเองเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมอีกครั้งหนึ่ง

2. ความตกลงทางอาญา (La composition pénale)

เป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายอเมริกัน นักกฎหมายฝรั่งเศสประสงค์จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษไม่ร้ายแรงมากนัก ในครั้งแรกที่ได้มีการเริ่มนำเอามาตรการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้นั้น ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ. 1994 โดยใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวว่า “คำสั่งทางอาญา” (La composition pénale หรือ Penal injunction)

ร่างกฎหมายฉบับนี้ทำให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีหากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับการสั่งยุติคดี ถ้าหากผู้ต้องหายอมรับข้อเสนอดังกล่าวและปฏิบัติตามครบถ้วนพนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดีได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil constitutionnel) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่าการให้อำนาจพนักงานอัยการมีคำสั่งทางอาญาโดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมนั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

นักกฎหมายฝรั่งเศสเห็นพ้องต้องกันว่า แท้ที่จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้คัดค้านการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสแต่ประการใด เพียงแต่ว่าวิธีการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการเสียก่อน ความตกลงที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอมจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวใหม่เป็น “ความตกลงทางอาญา” (La composition pénale) โดยกำหนดให้มีการเสนอสำนวนที่พนักงานอัยการทำความตกลงกับผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยจึงจะถือว่าคดียุติ การเสนอร่างกฎหมายใหม่ครั้งนี้ได้อุดช่องว่างของร่างกฎหมายเดิมที่ตกไปเมื่อปี ค.ศ. 2004 ฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่

23 มิถุนายน พ.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3

มาตรการความตกลงทางอาญา (La composition pénale) ของฝรั่งเศสมีส่วนคล้ายคลึงกับการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ของสหรัฐอเมริกาในแง่การตัดกระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลออกไป แต่ขอบเขตของการบังคับใช้มาตรการความตกลงทางอาญานั้น ไม่ได้กว้างขวางเหมือนกับการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบอเมริกันซึ่งใช้กับคดีเกือบทุกประเภท แต่ตอนที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศฝรั่งเศสครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1999 นั้นกฎหมายได้จำกัดขอบเขตโดยใช้วิธีการระบุฐานความผิดว่าความผิดประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบเขตของการใช้มาตรการตกลงทางอาญา ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2004 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการใช้มาตรการดังกล่าวโดยยกเลิกระบบฐานความผิดและใช้วิธีระบุอัตราโทษแทนว่าจะใช้มาตรการความตกลงทางอาญากับคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างกันอีกประการหนึ่งก็คือ มาตรการความตกลงทางอาญาของฝรั่งเศสไม่มีการเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยเพื่อให้มีการรับสารภาพเพื่อแลกเปลี่ยนกับการลดโทษในชั้นศาลอย่างเช่นในกฎหมายอเมริกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี ค.ศ. 2004 โดยนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพของระบบอเมริกันมาใช้ในระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า “การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง”⁸⁴

3. การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการความตกลงทางอาญามาประมาณ 5 ปี ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 2004⁸⁵ โดยได้มีการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 2004-204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 หรือที่เรียกกฎหมายนี้ว่า กฎหมายแปร์เบ็งสอง (Loi Perben II)⁸⁶ ซึ่งเสนอโดยนายโดมินิค แปร์เบ็ง (Dominique Perben) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น

⁸⁴ เป็นชื่อภาษาไทยที่ รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นผู้ตั้งขึ้น.

⁸⁵ จาก การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส, โดย อุดม รัฐอมฤต. (อ้างถึงใน การนำเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของนายณัฐคนัย สุภัทรากุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2553).

⁸⁶ ตั้งชื่อกฎหมายตามชื่อของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นคือ นายโดมินิค แปร์เบ็ง Dominique Perben.

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีรูปแบบใหม่ที่ใช้ในกรณีที่ผู้ต้องหาตกลงยอมรับสารภาพว่าการกระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้องตามข้อเสนอของพนักงานอัยการ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกา กฎหมายฝรั่งเศสเรียกวิธีนี้ว่า “Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité - CRPC) โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ทั้งสิ้น 10 มาตรา คือ มาตรา 495-7 ถึง 495-16 และมาตรา 520-1

สาระสำคัญของกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่คือ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการที่จะทำข้อเสนอให้ผู้ถูกกล่าวหายอมรับสารภาพว่ากระทำความผิดและยอมรับโทษตามที่พนักงานอัยการเสนอ และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อตกลงดังกล่าวก็จะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดและลงโทษบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐาน⁸⁷

แม้กระบวนการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC) จะมีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรการความตกลงทางอาญา (composition pénale) แต่วิธีการทั้งสองมีความแตกต่างกันบางประการคือ ประการแรกการต่อรองคำรับสารภาพ (CRPC) ซึ่งกระทำในชั้นก่อนฟ้องได้ให้ความสำคัญกับการมีที่ปรึกษากฎหมายในขณะที่พิจารณาข้อตกลง หากไม่มีก็ถือว่ากระบวนการเสียไป ส่วนมาตรการความตกลงทางอาญาไม่ถือว่า สิทธิในการมีที่ปรึกษากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญถึงขนาดที่ว่าหากขาดไปจะทำให้มาตรการไม่สมบูรณ์ และอีกประการหนึ่งการต่อรองคำรับสารภาพในชั้นก่อนฟ้องให้อำนาจพนักงานอัยการเสนอให้ลงโทษจำเลยถึงขั้นจำคุกได้ในขณะที่มาตรการความตกลงทางอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการเพียงการใช้วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีการลงโทษจำคุก⁸⁸

สำหรับขอบเขตการใช้มาตรการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง - CRPC นั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 495-7 บัญญัติให้ใช้กับความผิดที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เหมือนกับมาตรการความตกลงทางอาญา (composition pénale) แต่มาตรา 495-16 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายคดี ดังกล่าวคือไม่ให้ใช้บังคับกับความผิดฉ้อฉล (Délit) บาง

⁸⁷ เอกสารภาษาฝรั่งเศส ใน Ioannis Papadopoulos, *Plaider Coupable La pratique ammericaine*, Le texte francais: Presses Universitaires de France, 2004. (อ้างถึงใน *การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส*. เล่มเดิม).

⁸⁸ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 5 ประการคือ จำคุกปรับ ทรัพย์สินที่ใช้หรือได้จากกระทำความผิด พักใช้ใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ 6 เดือน หรือใบอนุญาตล่าสัตว์ 4 เดือน ทำงานเพื่อประโยชน์ สาธารณโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือเข้ารับการอบรมทางสุขอนามัยทางสังคม หรือทางอาชีพเป็นเวลาตั้งแต่ 3-18 เดือน. (อ้างถึงใน *การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส*. เล่มเดิม).

ประเภท ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนา ความผิดทางกรณเมือง เป็นต้น

กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการพิจารณานำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ CRPC มาใช้ได้ โดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอก็ได้ (มาตรา 495-7) พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการนี้ สำหรับอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะเสนอโทษที่เหมาะสมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งโทษหลักและโทษประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและผู้กระทำผิดเป็นสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 133-24 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ในกรณีโทษที่เสนอเป็นโทษจำคุก ระยะเวลาของโทษจำคุกต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ระยะเวลาของโทษจำคุกที่เสนอจะต้องไม่เกิน 1 ปี

การบัญญัติรับรองหลักการต่อรองคำรับสารภาพในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางวิธีพิจารณาครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของระบบไต่สวนฝรั่งเศส เนื่องจากการยอมรับวิธีดำเนินคดีในระบบกล่าวหา (Adversarial system) ที่ยอมให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างอัยการกับผู้ต้องหาได้ อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีของอัยการในระบบไต่สวนของฝรั่งเศสอาจจะไม่ชัดเจน หากไม่กล่าวถึงวิธปฏิบัติของอัยการฝรั่งเศสในการลดข้อหาความผิดให้กับผู้ต้องหา ซึ่งมีมานานแล้วก่อนที่จะมีการประยุกต์ใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพของอเมริกัน

4. การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการลดข้อหาหนักเป็นเบา นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจในทางปฏิบัติ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเหมือนในเรื่องของการใช้มาตรการไต่สวนทางอาญา หรือความตกลงทางอาญา หรือการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น การดำเนินคดีความผิดฆาตกรรมโทษจะมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับการดำเนินคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ กล่าวคือถ้าเป็นความผิดฆาตกรรมโทษพนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation direct) ต่อศาลฆาตกรรมโทษ (Le Tribunal correctionnel) หรือแม้แต่ว่าอาจจะร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาดำเนินคดีเฉพาะกรณีที่จำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนของผู้พิพากษา

ไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีซึ่งมีจำนวนมาก ทำให้การดำเนินคดีที่ผ่านการทำงาน ผู้พิพากษาไต่สวนล่าช้า

ในทางปฏิบัติจึงมีการเลี่ยงไม่ส่งคดีเข้าสู่การไต่สวนของผู้พิพากษาไต่สวน โดยพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษลงเป็นข้อหาของความผิดมีขมิมโทษเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลมีขมิมโทษได้ วิธีการดังกล่าวเป็นมาตรการลดข้อหาซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Correctionnalisation judiciaire” เป็นวิธีการที่นอกจากจะสามารถหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการดำเนินคดีของผู้พิพากษาไต่สวนได้แล้ว ยังมีความแน่นอนของการลงโทษจำเลยอีกด้วย เพราะคดีจะไม่ต้องส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลลูกขุน (La cour d’assises) ซึ่งหากมีการพิจารณาเต็มรูปแบบในศาลลูกขุนแล้ว ก็อาจจะเกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษขึ้นได้

ตัวอย่างเช่น การที่คนร้ายชิงทรัพย์โดยมีอาวุธ พนักงานอัยการอาจลดความร้ายแรงของข้อหาดังกล่าวลงโดยไม่ระบุว่าคนร้ายมีอาวุธในการชิงทรัพย์ หรือได้ทำร้ายร่างกายผู้เสียหายด้วย หรือในคดีพยายามข่มขืนกระทำชำเรา พนักงานอัยการอาจลดข้อหาเป็นความผิดฐานกระทำอนาจาร เป็นต้น

การใช้มาตรการลดข้อหาเพื่อฟ้องคดีต่อศาลมีขมิมโทษ (Correctionnalisation judiciaire) นี้ มีนักกฎหมายเป็นจำนวนมากวิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีมากเกินไป ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและการทุจริตได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคของประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐด้วย เพราะการใช้วิธีการดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปริมาณคดีของสำนักงานอัยการแต่ละแห่ง ถ้าปรากฏว่าสำนักงานอัยการเขตพื้นที่ใดมีปริมาณคดีน้อยพนักงานอัยการก็จะไม่ใช้วิธีการดังกล่าว จึงทำให้เกิดความลักลั่นกันในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในข้อหาเดียวกัน แต่ได้รับผลของการดำเนินคดีที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้มากที่อาชญากรจะเลือกสถานที่ที่จะกระทำความผิด โดยไปกระทำความผิดในเขตเมืองที่มีปริมาณคดีมาก เพื่อให้ได้รับผลการลงโทษที่เบากว่า หากถูกจับกุมดำเนินคดี

ถึงแม้จะมีผู้คัดค้านการใช้มาตรการลดข้อหาของพนักงานอัยการฝรั่งเศส แต่การใช้มาตรการดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไปโดยปริยายแล้ว นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย เพราะก่อนที่พนักงานอัยการจะใช้วิธีการนี้จะต้องได้รับความยินยอมของคู่ความทั้งสองฝ่ายและความเห็นชอบจากศาลด้วยความสำคัญของวิธีการดังกล่าวนี้ นอกจากจะช่วยลดปริมาณคดีที่ต้องส่งไปให้ผู้พิพากษาไต่สวน

ทำการไต่สวนแล้ว ยังเป็นหลักประกันความสำเร็จในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการด้วยว่า ศาลจะลงโทษจำเลยตามฟ้องของอัยการ

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นพนักงานอัยการ

ในบทนี้จักได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ของพนักงานอัยการในการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นปัญหาด้วยกัน อันประกอบด้วย

1. ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาคำนิยามและขอบเขตของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”
2. ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความล่าช้าในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการของไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์และแนวทางได้อย่างถ่องแท้ และที่สำคัญคือเพื่อที่จะได้นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของไทยต่อไปในภายหน้าด้วย ดังนั้น เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจึงจะทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมอีก 2 หัวข้อ ดังนี้

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยกับต่างประเทศ

4.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาคำนิยามและขอบเขตของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”

การวินิจฉัยสังคดีของพนักงานอัยการ นอกจากจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทุกด้านจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างรอบคอบด้วยความรวดเร็วแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังมีนโยบายในการดำเนินคดีอาญาให้พนักงานอัยการต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะด้วย ปัญหาจึงมีว่าพนักงานอัยการพึงใช้ดุลพินิจ (คือการวินิจฉัยเห็นสมควร) อย่างไร

จึงจะถือว่าคุณพินิจเช่นนั้นเป็นการชอบ นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public policy) นั้น ถ้าหากกล่าวในทางกฎหมายก็ได้แก่หลักของกฎหมายซึ่งมีว่า จะถือบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่จะเสียหายแก่ประชาชน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนนั่นเอง หลักดังกล่าวนี้มาจากสุภาษิตที่ว่า “สวัสดิภาพ หรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” หลักข้อนี้เนื่องมาจากการอนุมานจากหลักข้างต้นของชุมชนหรือสังคม ตามนักปรัชญาถือว่าชุมชนหรือสังคมในชั้นเดิมนั้นทุกคนมีนัยตกลงเป็นปริยายว่า ในการที่จำเป็นแก่สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคมแล้ว สวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลแต่ละคนจะต้องเป็นรองและอยู่ในบังคับของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของสวัสดิภาพและความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคม หรืออาจกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ตามที่เราเคยได้ยินก็คือว่า “ต้องเสียสละประโยชน์เล็กน้อยเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนใหญ่ไว้” ทั้งนี้ก็เพราะผลของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนย่อมตกลงมายังบุคคลแต่ละคนตามนัยดังกล่าวมานี้ย่อมจะเป็นการอ้างไม่ได้ว่าการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างต่อกฎหมายได้หรือไม่ใช้วิธีการทางกฎหมาย

ตัวอย่างที่มักจะพบบ่อยในการอ้างเพื่อประโยชน์สาธารณะคือการที่ไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเพื่อกันไว้เป็นพยาน เนื่องจากการที่ไม่มีพยานอื่นที่จะยืนยันการกระทำผิดของผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งซึ่งกระทำความผิดร้ายแรงซึ่งสมควรได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ถ้าได้ทำโดยจำเป็นแก่ประโยชน์ของการยุติธรรมก็ถือได้ว่าเป็นการชอบด้วยนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

แต่อะไรที่จะถือได้ว่าเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและอะไรที่ไม่เป็นประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่ยากและลึกซึ้งมาก เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึกของปัจเจกบุคคลประกอบด้วยปัจจัย อีกหลายประการ และภาวะของประชาชนนั้นก็เป็ข้อลึกลับ การจะให้คำอธิบายว่านโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะคืออะไรย่อมไม่อาจทำได้โดยง่ายและยากที่จะให้ความหมายหรือคำนิยามได้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่อยู่คงที่ย่อมแปรเปลี่ยนไปตามวิสัย ความสามารถ และโอกาสของประชาชน จนไม่อาจกำหนดความหมายและคำนิยามได้โดยชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (public policy interest) จะเป็นเรื่องที่ไม่อาจให้คำจำกัดความหรือให้ความหมายได้ และเป็นเรื่องที่ยอธิบายไม่ได้ง่ายก็ดี แต่ก็ได้มีการบางประเภทที่แน่นอนถ้อยกัน ในทางกฎหมายว่าเป็นการอันขัดหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน กรณีดังต่อไปนี้ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ (public policy interest) คือ

1. ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) ซึ่งแยกออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การกระทำความผิดอาญาหรือกิจการอันใด จะทำให้เสียหายแก่ราชการโดยทั่วไป หรือการประพฤติดมิชอบในวงราชการ เหล่านี้ถือว่าเป็นเสียหาย กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประเภทที่สอง ความสงบเรียบร้อยจากภายนอกประเทศ เช่น กิจการอันใดที่ทำให้ความสัมพันธ์กับนานาประเทศเสียหาย หรือที่จะทำให้ประเทศเสียเปรียบแก่ประเทศอื่น เหล่านี้ถือว่าเป็นเสียหายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประเภทที่สาม เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการจะนับถือศาสนา เสรีภาพในการมีถิ่นที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการสมรส หรือเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง เป็นต้น กิจการอันใดที่เป็นการเสื่อมเสียหรือตัดเสรีภาพดังกล่าวเกินสมควร ปราศจากเหตุผลอันเป็นเหตุ กระทบกระเทือนถึงประโยชน์ส่วนรวมของรัฐย่อมถือว่าเป็นปฏิบัติก่อนนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

2. ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Good Morals) เห็นได้ง่ายกว่าประโยชน์ของประชาชน ฉะนั้นกิจการอันใดที่จะทำให้เกิดเสื่อมเสียหรือเป็นปฏิบัติต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดขึ้นหรือเป็นปฏิบัติก่อนนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำอันใดเป็นการเสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นถือเอามาตรฐานของศีลธรรมที่คนทั่วไปรับรอง อย่างไรก็ดี มาตรฐานดังที่วามานี้ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย และในอีกประเทศหนึ่งอาจไม่เหมือนกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้

3. นโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใด (the policy of the law) คำว่า “นโยบายของกฎหมายบางครั้งอาจใช้แทนคำว่านโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่มีความหมายแคบกว่า นโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้นมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลและรวมถึงวิธีทางที่กฎหมายวางไว้เพื่อให้ถึงผลดังกล่าวนั้น เราย่อมเห็นได้ง่ายว่าผลดังที่วามานี้ย่อมตกเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพราะว่าการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นก็เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นก็สามารถนิยามความหมายของคำว่า นโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ได้ว่า หมายถึง นโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐที่จำต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมไปถึงจะต้องไม่ขัดก่อนนโยบายทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วย

ฉะนั้น ในกรณีที่มีปัญหาที่จะต้องใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะในทางปฏิบัติ จึงให้อยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าควรเป็นกรณีให้เป็นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ดุลพินิจคือการวินิจฉัยเห็นสมควรในปัญหานี้ได้อยู่ในลักษณะพอที่จะไว้เนื้อเชื่อใจได้ ตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการฟ้องคดีอย่างไรจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน การฟ้องคดีอย่างไรจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องจึงควรจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างระมัดระวัง การฟ้องคดีอันไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นแม้ว่าจะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดแต่ก็น่าจะหมายความว่า การฟ้องผู้ต้องหาโดยอ้างว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นหมายความว่า ผู้ต้องหานั้น ไม่มีพฤติการณ์ที่จะไปกระทำความผิดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่บุคคลอื่นในสังคมอีกแล้วจึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐจะต้องฟ้องผู้ต้องหาอีก

จากการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจในปัจจุบัน พบว่ายังมีความเห็นที่แตกต่างกันของพนักงานอัยการในแต่ละบุคคล เกี่ยวกับเหตุผลของคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ความแตกต่างในความคิดในทางพิจารณาว่าการฟ้องคดีใดเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ และจากความแตกต่างนี้ทำให้การสั่งคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดความลักลั่นกัน ทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมที่แตกต่างกันอันส่งผลถึงมาตรฐานการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งในปัจจุบันการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไปสามารถที่จะสั่งคดีได้ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ประกอบมาตรา 145

ขอยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการวินิจฉัยสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจการฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนดังนี้ ความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปีอันมิใช่ภรรยาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ขณะเกิดเหตุผู้เสียหายอายุ 14 ปีเศษ ผู้เสียหายและผู้ต้องหารักใคร่กันและได้ร่วมประเวณีกัน โดยความสมัครใจของผู้เสียหาย หลังเกิดเหตุผู้เสียหายกับผู้ต้องหาได้อยู่กินฉันสามีภรรยากันจนมีบุตร 1 คนแต่ยังมีได้จดทะเบียนสมรสกัน พนักงานอัยการฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคดีในลักษณะนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับศีลธรรม โดยกฎหมายไม่ต้องการให้มีการชำเราเด็กอายุไม่เกิน 15 ปีและเป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาที่จะต้องจัดให้มีการจดทะเบียนสมรสกันให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาก็กังขาได้กระทำได้ การที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาในขณะนี้เห็นได้ว่าต่อไปฝ่ายชายอาจไม่ทำการจดทะเบียนสมรสให้ เพียงแต่ในขณะนี้ได้พยายามทำดีกับฝ่ายผู้เสียหายเพื่อให้ตนหลุดพ้นคดีอาญาที่ได้ก่อขึ้นไปก่อนนั้น และเมื่อผู้กระทำความผิดยัง

ไม่ได้รับโทษอาจจะไม่สำนึกในความผิดของตนและอาจจะทำความผิดกับผู้อื่นซ้ำอีกจึงยังเป็นภัยต่อสาธารณชนอยู่ในขั้นนี้จึงต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

แต่พนักงานอัยการอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงว่าผู้ต้องหาและผู้เสียหายอยู่กันฉันสามีภรรยาจนมีบุตรด้วยกันและในขณะที่เป็นคดีความก็ยังอยู่กันด้วยกันอยู่ การฟ้องคดีจะทำให้ครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อนและจะทำให้เกิดปมด้อยกับบุตรของผู้เสียหายด้วยการฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

จากปัญหาที่ไม่สามารถอธิบายความหมายเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณชนได้อย่างชัดเจนและสำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ ประเภท แนวทางของคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ส่งผลให้พนักงานอัยการ โดยทั่วไปไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาว่าคดีในลักษณะใดที่สมควรจะใช้ดุลพินิจในการเสนอเพื่อให้พิจารณาสั่งจำคุกกล่าวทำให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดพิจารณาเนื่องจากเกรงว่าจะถูกข้อครหาว่ามีความไม่สุจริตในการสั่งคดี พนักงานอัยการ โดยทั่วไปจึงนิยมที่จะสั่งฟ้องคดีดังกล่าวไปเพื่อตัดปัญหาที่จะถูกข้อครหาดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ต้องหาเท่าใดนัก ทั้งที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีโอกาสที่จะให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องหาโดยการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจโดยสุจริตได้ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจโดยสุจริตดังกล่าวยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็นได้

สิ่งที่ต้องแก้ไขปัญหาในการที่ไม่สามารถที่จะให้คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนได้โดยง่ายนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะองค์กรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ควรที่จะกำหนดค่านิยม ลักษณะ ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการต่อไป

4.2 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความล่าช้าในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

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

ความว่า ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการหากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

จะเห็นได้ว่า การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว โดยพิจารณาแยกขั้นตอนได้ ดังนี้ ขั้นตอนที่หนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ขั้นตอนที่สอง กรณีหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง แต่หากหัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นมีเหตุจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาขั้นตอนที่สาม เสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง

จากขั้นตอนดังกล่าว การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและหลายขั้นตอนกว่าที่จะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง ทั้งที่อำนาจในการสั่งคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลอยู่แล้ว และก็มีกระบวนการตามวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปถ่วงดุลอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอยู่แล้ว กล่าวคือ ถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปก็กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยบัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอยู่แล้วระดับหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ประกอบกับตามระเบียบสำนักงานสูงสุดดังกล่าวก็ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้ถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจอีกทางหนึ่งอยู่ด้วย นอกจากนี้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น ไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐยังคงดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้หากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี กอปรกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34 ดังนั้น การที่กฎหมาย

กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อยู่ในตัว

และกรณีการที่ให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลไปก่อนและอยู่ในขั้นตอนการรอคำสั่งของอัยการสูงสุดที่จะวินิจฉัย หากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปี และจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาทันทีโดยไม่สืบพยานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 แล้วจะทำให้การพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันทีกรณียอมไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมี คำพิพากษาแต่ประการใด

สิ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความล่าช้านี้ ก็คือ ให้อำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคล ซึ่งจะทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

อำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

สำหรับคำว่า “อำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ” หมายถึงอำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในศาล และอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล

1. อำนาจดำเนินคดีของพนักงานในศาล

“อำนาจดำเนินคดีของพนักงานพนักงานในศาล” หมายถึง อำนาจดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล

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

เกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ในศาลนี้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(1) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่องภายในภาคให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(2) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(3) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาได้

(4) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

จากบทบัญญัติที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในศาลนั้น รวมถึงอำนาจดำเนินคดีในศาลสูง กล่าวคือ อำนาจดำเนินคดีในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วย อันแสดงว่าตามระบบดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นมีเฉพาะพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น เพราะในประเทศไทยการเริ่มคดีกระทำในศาลชั้นต้นเท่านั้น

2. อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล

“อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล” หมายถึง อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน

อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดี คือ สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ทุกคดีทั่วราชอาณาจักร โดยไม่มีข้อยกเว้น และเฉพาะคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความครอบงำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วอัยการสูงสุดยังมีอำนาจดังต่อไปนี้

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

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

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

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

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

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

ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งก่อน²

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาคด้วย³

จากระเบียบฯ ดังกล่าวเห็นได้ว่าคดีที่อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาสั่งนั้น ได้แก่

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

อันสำคัญของประเทศ

- 4) คดีที่จะมีการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกา

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

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

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติให้ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคด้วยโดยอนุโลม”

และอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจึงได้ออก ระเบียบสำนักงาน

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

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

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

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

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

ซึ่งจากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจพิจารณาสั่งได้ ดังต่อไปนี้

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

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

แต่เมื่อพิจารณาในมิติของตัวบุคคลนั้น พนักงานอัยการสูงสุดอาจจะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งแทนก็ได้

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

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

4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยกับต่างประเทศ

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

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

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

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเยอรมันนั้น
ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันซึ่งบัญญัติไว้ 3 ประการ คือ

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

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

⁵ อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (รวมบทความทางวิชาการของ
ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร) (น. 94). เล่มเดิม.

โจทก์ในคดี⁶ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่มิได้หมายความว่าหากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะเข้ามาตรวจสอบได้ทันทีกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จำกัดอำนาจศาลอีกหลายประการ

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

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

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

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

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

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

ประการแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อนหากคดียุ่่นั้นมีพยานหลักฐานไม่พอพ้องก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

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

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

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)

2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี

3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528

4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษเน้นการควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญโดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็นเอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีตัวอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา

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

คือ พนักงานอัยการ โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้เป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งสามารถแยกอธิบายอำนาจและรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจควบคุมการสอบสวน การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

2. อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจการทำงาน of พนักงานอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานและอำนวยความสะดวกทางอาญา

สำหรับในเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มาตรา 5 ของรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยสถานะของตุลาการบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในการพิจารณาตัดสินคดี พนักงานอัยการมีอิสระในการว่าความ

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนืออัยการผู้ช่วยของตน และอัยการแห่งสาธารณรัฐเองก็ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งและการอำนวยความสะดวกของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เขตนั้น ๆ สมาชิกขององค์กรอัยการทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ประเทศไทย การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้นพนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราวควบคุมไว้หรือขอให้ศาลชั้นแล้วแต่กรณีและจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในไทยนั้นมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

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

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็น

ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ลำดับต่อไปจะได้เปรียบเทียบการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการในไทยกับต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้บางฐานความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความผิดฐานบุกรุกคูเหมิน หรือเหมินประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเชิญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ในกรณีนี้ผู้เสียหายฟ้องได้เองดังกล่าวพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public interest)¹⁰ และผู้เสียหายได้เคยร้องทุกข์ไว้แล้ว¹¹ กระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา พนักงานอัยการ เพียงผู้เดียวเป็นผู้ตัดสินใจว่าการสืบสวนสอบสวนคดีที่ได้ดำเนินมานั้นพิสูจน์ให้เห็นได้เพียงพอหรือไม่ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาจริงและด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหรือผลที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามจะต้องมีคำสั่งยุติคดี เช่น ในกรณีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ แทนที่จะใช้วิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่าคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา¹² การสืบสวนยุติโดยที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นผลในทางบวก กล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือผลในทางลบคือยุติคดี (ซึ่งอาจมีเหตุผลมาจากการได้ข้อเท็จจริงมาจากการสืบสวน หรือข้อกฎหมายหรือเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ)

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

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

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

คดีความผิดเล็กน้อย ได้แก่ คดีที่มีความผิดปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลไม่อาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คดีที่โทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว หรือเล็กน้อยหรือเบา ไม่มีน้ำหนักเลย ความผิดที่แยกส่วนแล้ว โทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่มีน้ำหนัก และคดีที่มีโทษปานกลางที่อาจขอให้วางข้อกำหนดบางอย่าง¹³

บรรดาคดีเหล่านี้เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีแต่ดำเนินการด้วยวิธีการเฉพาะหากเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง ซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีที่มีอัตราโทษปานกลางที่อาจวางข้อบางอย่าง ได้แก่ การให้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู การไม่ดำเนินคดีในกรณีเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นเอง เว้นแต่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีราคาน้อยพนักงานอัยการมีอำนาจไม่ดำเนินคดีได้เอง¹⁴

อังกฤษ โดยขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ตามมาด้วยขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่¹⁵ กรณีส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้น จะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้ออยู่ในสำนวนการสอบสวน แต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดเสียก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมิแน่วโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้พนักงานอัยการอาจตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป¹⁶ ซึ่งพนักงานอัยการเองควรใช้เวลาในการพิจารณาเมื่อได้ความว่าผู้กระทำ

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

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

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

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

ความผิดทางอาญาที่ได้กระทำความผิดนั้นควรได้รับการพิจารณาคดีและการดำเนินการนั้น เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หากพนักงานอัยการไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ ก็ควรมีการ ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาตัดสินใจในภายหลังตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนนี้¹⁷

ในส่วนของการพิจารณาหลักฐานประกอบคดี การที่พนักงานอัยการจะตัดสินใจ ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพื่อ พิสูจน์ความจริงและเพื่อให้ความเชื่อมั่นกับผู้ต้องสงสัยในแต่ละข้อหา พนักงานอัยการต้องพิจารณา ถึงวิธีการและแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น หากกรณีที่ไม่ผ่านขั้นตอนว่าด้วย พยานหลักฐานพนักงานอัยการจะต้องไม่ดำเนินการต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดที่มี วิธีการที่รุนแรงหรือมีความสำคัญก็ตาม¹⁸

ส่วนการพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณชนนั้น เมื่อผ่านการพิจารณาถึงเรื่องของ พยานหลักฐานแล้ว ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงการที่จะดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่¹⁹ เพราะไม่มีกฎ หรือหลักเกณฑ์ข้อใดที่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้โดยอัตโนมัติโดยไม่มีพยานหลักฐาน เว้นแต่พนักงานอัยการมีความเห็นชอบเพราะเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในบางกรณี พนักงานอัยการพิจารณาถึงความพอใจของประโยชน์สาธารณชนความเหมาะสมและถูกต้องโดย

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

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

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

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

พิจารณาผู้กระทำผิดว่ามีโอกาสที่จะไม่ฟ้องคดีอาญาหรือกําจัดคดีออกจากศาลแทนที่จะฟ้องคดี²⁰ ซึ่งประเด็นที่พนักงานอัยการอังกฤษจะนำมาพิจารณาประกอบความสนใจของประชาชน ได้แก่

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

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

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร กับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อันได้แก่

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

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

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

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

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

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี ซึ่งบัญญัติไว้กว้าง ๆ ไม่ได้ระบุโดยชัดเจนว่ากรณีใดที่พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องและกรณีใดที่ควรสั่งไม่ฟ้อง โดยให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาคดีดังกล่าว

โดยหลักแล้วเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ พนักงานอัยการก็จะมีการสั่งไม่ฟ้อง

หากในสำนวนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามปกติแล้วพนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่อย่างไรก็ตามแม้สำนวนการสอบสวนจะมีพยานหลักฐานชัดเจนว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริง กรณีนี้ก็ไม่ใช่ผูกมัดพนักงานอัยการที่จะต้องนำคดีฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนก็สามารถที่จะสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจ

สำหรับในเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ความว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดยังได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การสั่ง

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

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นมีค่านิยมอย่างไรและเป็นคดีลักษณะใด จะต้องใช้หลักเกณฑ์ใดมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ ส่งผลต่อมาตรฐานการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนแล้วไม่สามารถชี้แจงเหตุผลคำสั่งไม่ฟ้องให้มีเนื้อหาลักษณะชัดเจนและครอบคลุมถึงทุกประเด็นให้สังคมเข้าใจได้ ซึ่งอาจนำมาสู่ความไม่พอใจในการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น และสิ่งสำคัญที่สุดอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการสั่งคดีดังกล่าวเป็นอย่างมาก

5.2 ข้อเสนอแนะ

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

ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 21 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จะมีผลทำให้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่

ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีแบบปกติอันเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการเสนอชั้นตอนตามลำดับชั้น อีกทั้งไม่เป็นการตัดอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะกลับความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องนั้นได้อยู่ในตัว และที่สำคัญควรมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเพื่อเป็นการถ่วงดุลอีกทางหนึ่งด้วย

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

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม, *บทบัณฑิตย์*, 52(4).
- กุลพล พลวัน. (2520). ข้อเสนอเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา, *วารสารอัยการ*, 1(1).
- กุลพล พลวัน. (2520). หลักการชะลอการฟ้อง, *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, (3).
- กุลพล พลวัน. (2523). ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, *วารสารอัยการ*: (3).
- กุลพล พลวัน. (2532). ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับผู้เสียหายในคดีอาญา, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 13(1).
- กุลพล พลวัน. (2539). ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย, *วารสารอัยการ*, (9).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2520). การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา, *วารสารนิติศาสตร์*, 9(4).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). *หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน* (แผ่นปลิวเผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง การชะลอการฟ้องในทัศนะอาจารย์มหาวิทยาลัย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจในญี่ปุ่น* (เอกสารประกอบสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม). กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). *กระบวนการยุติธรรมของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ* (เอกสารในการบรรยาย ณ หอประชุมโรงพยาบาลรามาศิริ วันที่ 22-26 ธันวาคม พ.ศ. 2512).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2513). อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในคดีอาญา, *อัยการนิเทศ*, 32(3).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2521). ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา, *วารสารนิติศาสตร์*, 10(1).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2521). บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา, *วารสารอัยการ*, (1).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2522). ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการในญี่ปุ่น, *วารสารอัยการ*, 2(18).

- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). *อัยการฝรั่งเศส (ระบบอัยการ)*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2534). งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม, *วารสารอัยการ*, (14).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). *การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส (ชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์)*. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). *งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม (ชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์)*. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- คณิต ฌ นคร. (2521). การสังคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ, *วารสารอัยการ*, (1).
- คณิต ฌ นคร. (2521). เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีกับทางปฏิบัติของพนักงานอัยการและศาล, *วารสารอัยการ*, (1).
- คณิต ฌ นคร. (2521). ผู้เสียหายในคดีอาญา, *วารสารอัยการ*, (1).
- คณิต ฌ นคร. (2526). *อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง (ระบบอัยการสากล)*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- คณิต ฌ นคร. (2536). *แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ (100 ปี อัยการ)*. กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน์.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม (รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด)*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน (รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด)*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ (รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด)*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *วิธีพิจารณาความอาญาของไทย: หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน (รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด)*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2549). *รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2551). *โอวาทวันครู ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2553). *นิติรัฐและพลเมือง: ทางออกประเทศไทย (The Rule of Law and Citizen: Solution for Thailand)*, *วารสารยุติธรรม*, 15.

- คณิต ฒ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฒ นคร. (ม.ป.ป.). *พยานแผ่นดินตามกฎหมายเองไกลอเมริกัน, อัยการนิเทศ, (40)*.
- จิตติ ดิงศภักดิ์. (2536). *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ฉันทนา เรื่องวิเศษทรัพย์. (2536). *การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมพิจารณาคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนัญญา (รัชณี) ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2556). *สารานุกรมฉบับสรุปความองค์กรอัยการใน 195 ประเทศ*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2552). *การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนากระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- ณัฐพงษ์ พุฒแก้ว. (2551). *ดุลพินิจของอัยการในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชน* (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ). กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- ธงชัย ธรรมวิจิต. (2551). *อำนาจอัยการกรณีการสั่งไม่ฟ้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด* (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ). กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- ธานี วรภัทร์. (2552). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นพพร โปธิรังษิยากร. (2524). *การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- ปิยธิดา เติมพรรษา. (2540). *บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน* (เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ). กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา.
- พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498.
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

- เมธา วาดีเจริญ. (2539). *บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.
- รชฎ เจริญน้ำ. (2539). *ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ, วารสารอัยการ*.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์.
- เรวัตี น้าเฉลิม. (2552). *ชะลอการฟ้อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโต. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการตั้งคดีอาญาอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริศักดิ์ ดิษยะพรณ. (2528). *การเปลี่ยนรูปแบบดำเนินคดีและการประนีประนอมยอมความ, อัยการนิเทศ, 1(47)*.
- สถาบันกฎหมายอาญา. (2540). *สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ*. กรุงเทพฯ: เซเว่นพรินติ้ง กรุ๊ป.
- สุข เปรูนาวิน. (2526). *ระบบอัยการในต่างประเทศ: ในระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2551). *ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, คุณพาท, 1(45)*.
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2555). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี (หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6)*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- หลวงอรรถโกวิทาทิ. (2518). *พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร, อัยการนิเทศ, 37*.
- อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- อุดม รัฐอมฤต. (2535). *การฟ้องคดีอาญา* (หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย อาทิวะช. (2552). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย อาทิวะช. (2557). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรีนติ้ง.

ภาษาต่างประเทศ

Code of Criminal Procedure.

Frank W. Miller. (n.d.). *Prosecution: The Decision to Charge a Person With a Crime*. U.S.A.: Brown & Co. (Canada).

German Criminal Procedure.

George T. Felkeness. (1973). *The Criminal: Justice System*. New Jersey: Prentice Hall.

Guidelines on prosecuting case involving communications sent via social media. Retrieved from www.cps.gov.uk/legal/alloc/communications.

Kenneth Culp Davis. (1971). *Discretionary Justice a Preliminary Inquiry*. United States of America: University of Illinois.

The code for crown prosecutors.

The Relation between the Public Prosecutor and Police.

The Role of the Public Prosecutor in Court.

Zaim M. Medjati, J. E.Trice, and A.A.Dashwood. (1978). *English and Continent Systems of Administrative Law. Amsterdam*. New York, Oxford: North Holland.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

The Code for Crown Prosecutors



The Code

for Crown Prosecutors

January 2013

Table of Contents

Introduction	2
General Principles	3
The Decision Whether to Prosecute.....	4
The Full Code Test.....	6
The Evidential Stage.....	6
The Public Interest Stage.....	7
The Threshold Test	11
When the Threshold Test may be applied	11
The first part of the Threshold Test – is there reasonable suspicion?.....	11
The second part of the Threshold Test – can further evidence be gathered to provide a realistic prospect of conviction?	12
Reviewing the Threshold Test	12
Selection of Charges	13
Out-of-Court Disposals.....	14
Mode of Trial	15
Venue for trial in cases involving youths	15
Accepting Guilty Pleas	16
Reconsidering a Prosecution Decision.....	17

Introduction

- 1.1 The Code for Crown Prosecutors (the Code) is issued by the Director of Public Prosecutions (DPP) under section 10 of the Prosecution of Offences Act 1985. This is the seventh edition of the Code and replaces all earlier versions.
- 1.2 The DPP is the head of the Crown Prosecution Service (CPS), which is the principal public prosecution service for England and Wales. The DPP operates independently, under the superintendence of the Attorney General who is accountable to Parliament for the work of the CPS.
- 1.3 The Code gives guidance to prosecutors on the general principles to be applied when making decisions about prosecutions. The Code is issued primarily for prosecutors in the CPS, but other prosecutors follow the Code either through convention or because they are required to do so by law.
- 1.4 In this Code, the term “suspect” is used to describe a person who is not yet the subject of formal criminal proceedings; the term “defendant” is used to describe a person who has been charged or summonsed; and the term “offender” is used to describe a person who has admitted his or her guilt to a police officer or other investigator or prosecutor, or who has been found guilty in a court of law.

General Principles

- 2.1 The decision to prosecute or to recommend an out-of-court disposal is a serious step that affects suspects, victims, witnesses and the public at large and must be undertaken with the utmost care.
- 2.2 It is the duty of prosecutors to make sure that the right person is prosecuted for the right offence and to bring offenders to justice wherever possible. Casework decisions taken fairly, impartially and with integrity help to secure justice for victims, witnesses, defendants and the public. Prosecutors must ensure that the law is properly applied; that relevant evidence is put before the court; and that obligations of disclosure are complied with.
- 2.3 Although each case must be considered on its own facts and on its own merits, there are general principles that apply in every case.
- 2.4 Prosecutors must be fair, independent and objective. They must not let any personal views about the ethnic or national origin, gender, disability, age, religion or belief, political views, sexual orientation, or gender identity of the suspect, victim or any witness influence their decisions. Neither must prosecutors be affected by improper or undue pressure from any source. Prosecutors must always act in the interests of justice and not solely for the purpose of obtaining a conviction.
- 2.5 The CPS is a public authority for the purposes of current, relevant equality legislation. Prosecutors are bound by the duties set out in this legislation.
- 2.6 Prosecutors must apply the principles of the European Convention on Human Rights, in accordance with the Human Rights Act 1998, at each stage of a case. Prosecutors must also comply with any guidelines issued by the Attorney General; with the Criminal Procedure Rules currently in force; and have regard to the obligations arising from international conventions. They must follow the policies and guidance of the CPS issued on behalf of the DPP and available for the public to view on the CPS website at www.cps.gov.uk

The Decision Whether to Prosecute

- 3.1 In more serious or complex cases, prosecutors decide whether a person should be charged with a criminal offence and, if so, what that offence should be. They make their decisions in accordance with this Code and the DPP's Guidance on Charging. The police apply the same principles in deciding whether to start criminal proceedings against a person in those cases for which they are responsible.
- 3.2 The police and other investigators are responsible for conducting enquiries into any alleged crime and for deciding how to deploy their resources. This includes decisions to start or continue an investigation and on the scope of the investigation. Prosecutors often advise the police and other investigators about possible lines of inquiry and evidential requirements, and assist with pre-charge procedures. In large scale investigations the prosecutor may be asked to advise on the overall investigation strategy, including decisions to refine or narrow the scope of the criminal conduct and the number of suspects under investigation. This is to assist the police and other investigators to complete the investigation within a reasonable period of time and to build the most effective prosecution case. However, prosecutors cannot direct the police or other investigators.
- 3.3 Prosecutors should identify and, where possible, seek to rectify evidential weaknesses, but, subject to the Threshold Test (see section 5), they should swiftly stop cases which do not meet the evidential stage of the Full Code Test (see section 4) and which cannot be strengthened by further investigation, or where the public interest clearly does not require a prosecution (see section 4). Although prosecutors primarily consider the evidence and information supplied by the police and other investigators, the suspect or those acting on his or her behalf may also submit evidence or information to the prosecutor via the police or other investigators, prior to charge, to help inform the prosecutor's decision.
- 3.4 Prosecutors must only start or continue a prosecution when the case has passed both stages of the Full Code Test (see section 4). The exception is when the Threshold Test (see section 5) may be applied where it is proposed to apply to the court to keep the suspect in custody after charge, and the evidence required to apply the Full Code Test is not yet available.
- 3.5 Prosecutors should not start or continue a prosecution which would be regarded by the courts as oppressive or unfair and an abuse of the court's process.
- 3.6 Prosecutors review every case they receive from the police or other investigators. Review is a continuing process and prosecutors must take account of any change in circumstances that occurs as the case develops, including what becomes known of the defence case. Wherever possible, they should talk to the investigator when thinking about changing the charges or

stopping the case. Prosecutors and investigators work closely together, but the final responsibility for the decision whether or not a case should go ahead rests with the CPS.

- 3.7 Parliament has decided that a limited number of offences should only be taken to court with the agreement of the DPP. These are called consent cases. In such cases the DPP, or prosecutors acting on his or her behalf, apply the Code in deciding whether to give consent to a prosecution. There are also certain offences that should only be taken to court with the consent of the Attorney General. Prosecutors must follow current guidance when referring any such cases to the Attorney General. Additionally, the Attorney General will be kept informed of certain cases as part of his or her superintendence of the CPS and accountability to Parliament for its actions.

The Full Code Test

- 4.1 The Full Code Test has two stages: (i) the evidential stage; followed by (ii) the public interest stage.
- 4.2 In most cases, prosecutors should only decide whether to prosecute after the investigation has been completed and after all the available evidence has been reviewed. However there will be cases where it is clear, prior to the collection and consideration of all the likely evidence, that the public interest does not require a prosecution. In these instances, prosecutors may decide that the case should not proceed further.
- 4.3 Prosecutors should only take such a decision when they are satisfied that the broad extent of the criminality has been determined and that they are able to make a fully informed assessment of the public interest. If prosecutors do not have sufficient information to take such a decision, the investigation should proceed and a decision taken later in accordance with the Full Code Test set out in this section.

The Evidential Stage

- 4.4 Prosecutors must be satisfied that there is sufficient evidence to provide a realistic prospect of conviction against each suspect on each charge. They must consider what the defence case may be, and how it is likely to affect the prospects of conviction. A case which does not pass the evidential stage must not proceed, no matter how serious or sensitive it may be.
- 4.5 The finding that there is a realistic prospect of conviction is based on the prosecutor's objective assessment of the evidence, including the impact of any defence and any other information that the suspect has put forward or on which he or she might rely. It means that an objective, impartial and reasonable jury or bench of magistrates or judge hearing a case alone, properly directed and acting in accordance with the law, is more likely than not to convict the defendant of the charge alleged. This is a different test from the one that the criminal courts themselves must apply. A court may only convict if it is sure that the defendant is guilty.
- 4.6 When deciding whether there is sufficient evidence to prosecute, prosecutors should ask themselves the following:

Can the evidence

be used in court?

Prosecutors should consider whether there is any question over the admissibility of certain evidence. In doing so, prosecutors should assess:

- a) the likelihood of that evidence being held as inadmissible by the court; and
- b) the importance of that evidence in relation to the evidence as a whole.

Is the evidence reliable?

Prosecutors should consider whether there are any reasons to question the reliability of the evidence, including its accuracy or integrity.

Is the evidence credible?

Prosecutors should consider whether there are any reasons to doubt the credibility of the evidence.

The Public Interest Stage

- 4.7 In every case where there is sufficient evidence to justify a prosecution, prosecutors must go on to consider whether a prosecution is required in the public interest.
- 4.8 It has never been the rule that a prosecution will automatically take place once the evidential stage is met. A prosecution will usually take place unless the prosecutor is satisfied that there are public interest factors tending against prosecution which outweigh those tending in favour. In some cases the prosecutor may be satisfied that the public interest can be properly served by offering the offender the opportunity to have the matter dealt with by an out-of-court disposal rather than bringing a prosecution.
- 4.9 When deciding the public interest, prosecutors should consider each of the questions set out below in paragraphs 4.12 a) to g) so as to identify and determine the relevant public interest factors tending for and against prosecution. These factors, together with any public interest factors set out in relevant guidance or policy issued by the DPP, should enable prosecutors to form an overall assessment of the public interest.
- 4.10 The explanatory text below each question in paragraphs 4.12 a) to g) provides guidance to prosecutors when addressing each particular question and determining whether it identifies public interest factors for or against prosecution. The questions identified are not exhaustive, and not all the questions may be relevant in every case. The weight to be attached to each of the questions, and the factors identified, will also vary according to the facts and merits of each case.
- 4.11 It is quite possible that one public interest factor alone may outweigh a number of other factors which tend in the opposite direction. Although there may be public interest factors tending against prosecution in a particular case, prosecutors should consider whether nonetheless a prosecution should go ahead and those factors put to the court for consideration when sentence is passed.

4.12 Prosecutors should consider each of the following questions:

a) How serious is the offence committed?

The more serious the offence, the more likely it is that a prosecution is required.

When deciding the level of seriousness of the offence committed, prosecutors should include amongst the factors for consideration the suspect's culpability and the harm to the victim by asking themselves the questions at b) and c).

b) What is the level of culpability of the suspect?

The greater the suspect's level of culpability, the more likely it is that a prosecution is required.

Culpability is likely to be determined by the suspect's level of involvement; the extent to which the offending was premeditated and/or planned; whether they have previous criminal convictions and/or out-of-court disposals and any offending whilst on bail or whilst subject to a court order; whether the offending was or is likely to be continued, repeated or escalated; and the suspect's age or maturity (see paragraph d) below for suspects under 18).

Prosecutors should also have regard when considering culpability as to whether the suspect is, or was at the time of the offence, suffering from any significant mental or physical ill health as in some circumstances this may mean that it is less likely that a prosecution is required. However, prosecutors will also need to consider how serious the offence was, whether it is likely to be repeated and the need to safeguard the public or those providing care to such persons.

c) What are the circumstances of and the harm caused to the victim?

The circumstances of the victim are highly relevant. The greater the vulnerability of the victim, the more likely it is that a prosecution is required. This includes where a position of trust or authority exists between the suspect and victim.

A prosecution is also more likely if the offence has been committed against a victim who was at the time a person serving the public.

Prosecutors must also have regard to whether the offence was motivated by any form of discrimination against the victim's ethnic or national origin, gender, disability, age, religion or belief, sexual orientation or gender identity; or the suspect demonstrated hostility towards the victim based on any of those characteristics. The presence of any such motivation or hostility will mean that it is more likely that prosecution is required.

In deciding whether a prosecution is required in the public interest, prosecutors should take into account the views expressed by the victim about the impact that the offence has had. In appropriate cases, this may also include the views of the victim's family.

Prosecutors also need to consider if a prosecution is likely to have an adverse effect on the victim's physical or mental health, always bearing in mind the seriousness of the offence. If there is evidence that prosecution is likely to have an adverse impact on the victim's health it may make a prosecution less likely, taking into account the victim's views.

However, the CPS does not act for victims or their families in the same way as solicitors act for their clients, and prosecutors must form an overall view of the public interest.

d) Was the suspect under the age of 18 at the time of the offence?

The criminal justice system treats children and young people differently from adults and significant weight must be attached to the age of the suspect if they are a child or young person under 18. The best interests and welfare of the child or young person must be considered including whether a prosecution is likely to have an adverse impact on his or her future prospects that is disproportionate to the seriousness of the offending. Prosecutors must have regard to the principal aim of the youth justice system which is to prevent offending by children and young people. Prosecutors must also have regard to the obligations arising under the United Nations 1989 Convention on the Rights of the Child.

As a starting point, the younger the suspect, the less likely it is that a prosecution is required.

However, there may be circumstances which mean that notwithstanding the fact that the suspect is under 18, a prosecution is in the public interest. These include where the offence committed is serious, where the suspect's past record suggests that there are no suitable alternatives to prosecution, or where the absence of an admission means that out-of-court disposals which might have addressed the offending behaviour are not available.

e) What is the impact on the community?

The greater the impact of the offending on the community, the more likely it is that a prosecution is required. In considering this question, prosecutors should have regard to how community is an inclusive term and is not restricted to communities defined by location.

f) Is prosecution a proportionate response?

Prosecutors should also consider whether prosecution is proportionate to the likely outcome, and in so doing the following may be relevant to the case under consideration:

- The cost to the CPS and the wider criminal justice system, especially where it could be regarded as excessive when weighed against any likely penalty. (Prosecutors should not decide the public interest on the basis of this factor alone. It is essential that regard is also given to the public interest factors identified when considering the other questions in paragraphs 4.12 a) to g), but cost is a relevant factor when making an overall assessment of the public interest.)

- Cases should be capable of being prosecuted in a way that is consistent with principles of effective case management. For example, in a case involving multiple suspects, prosecution might be reserved for the main participants in order to avoid excessively long and complex proceedings.

g) Do sources of information require protecting?

In cases where public interest immunity does not apply, special care should be taken when proceeding with a prosecution where details may need to be made public that could harm sources of information, international relations or national security. It is essential that such cases are kept under continuing review.

The Threshold Test

- 5.1 The Threshold Test may only be applied where the suspect presents a substantial bail risk and not all the evidence is available at the time when he or she must be released from custody unless charged.

When the Threshold Test may be applied

- 5.2 Prosecutors must determine whether the following conditions are met:
- a) there is insufficient evidence currently available to apply the evidential stage of the Full Code Test; and
 - c) there are reasonable grounds for believing that further evidence will become available within a reasonable period; and
 - d) the seriousness or the circumstances of the case justifies the making of an immediate charging decision; and
 - e) there are continuing substantial grounds to object to bail in accordance with the Bail Act 1976 and in all the circumstances of the case it is proper to do so.
- 5.3 Where any of the above conditions is not met, the Threshold Test cannot be applied and the suspect cannot be charged. The custody officer must determine whether the person may continue to be detained or be released on bail, with or without conditions.
- 5.4 There are two parts to the evidential consideration of the Threshold Test.

The first part of the Threshold Test – is there reasonable suspicion?

- 5.5 Prosecutors must be satisfied that there is at least a reasonable suspicion that the person to be charged has committed the offence.
- 5.6 In determining this, prosecutors must consider the evidence then available. This may take the form of witness statements, material or other information, provided the prosecutor is satisfied that:
- a) it is relevant; and
 - b) it is capable of being put into an admissible format for presentation in court; and
 - c) it would be used in the case.
- 5.7 If satisfied on this the prosecutor should then consider the second part of the Threshold Test.

The second part of the Threshold Test – can further evidence be gathered to provide a realistic prospect of conviction?

- 5.8 Prosecutors must be satisfied that there are reasonable grounds for believing that the continuing investigation will provide further evidence, within a reasonable period of time, so that all the evidence together is capable of establishing a realistic prospect of conviction in accordance with the Full Code Test.
- 5.9 The further evidence must be identifiable and not merely speculative.
- 5.10 In reaching this decision prosecutors must consider:
- a) the nature, extent and admissibility of any likely further evidence and the impact it will have on the case;
 - b) the charges that all the evidence will support;
 - c) the reasons why the evidence is not already available;
 - d) the time required to obtain the further evidence and whether any consequential delay is reasonable in all the circumstances.
- 5.11 If both parts of the Threshold Test are satisfied, prosecutors must apply the public interest stage of the Full Code Test based on the information available at that time.

Reviewing the Threshold Test

- 5.12 A decision to charge under the Threshold Test must be kept under review. The evidence must be regularly assessed to ensure that the charge is still appropriate and that continued objection to bail is justified. The Full Code Test must be applied as soon as is reasonably practicable and in any event before the expiry of any applicable custody time limit.

Selection of Charges

- 6.1 Prosecutors should select charges which:
- a) reflect the seriousness and extent of the offending supported by the evidence;
 - b) give the court adequate powers to sentence and impose appropriate post-conviction orders; and
 - c) enable the case to be presented in a clear and simple way.
- 6.2 This means that prosecutors may not always choose or continue with the most serious charge where there is a choice.
- 6.3 Prosecutors should never go ahead with more charges than are necessary just to encourage a defendant to plead guilty to a few. In the same way, they should never go ahead with a more serious charge just to encourage a defendant to plead guilty to a less serious one.
- 6.4 Prosecutors should not change the charge simply because of the decision made by the court or the defendant about where the case will be heard.
- 6.5 Prosecutors must take account of any relevant change in circumstances as the case progresses after charge.

Out-of-Court Disposals

- 7.1 An out-of-court disposal may take the place of a prosecution in court if it is an appropriate response to the offender and/or the seriousness and consequences of the offending.
- 7.2 Prosecutors must follow any relevant guidance when asked to advise on or authorise a simple caution, a conditional caution, any appropriate regulatory proceedings, a punitive or civil penalty, or other disposal. They should ensure that the appropriate evidential standard for the specific out-of-court disposal is met including, where required, a clear admission of guilt, and that the public interest would be properly served by such a disposal.

Mode of Trial

- 8.1 Prosecutors must have regard to the current guidelines on sentencing and allocation when making submissions to the magistrates' court about where the defendant should be tried.
- 8.2 Speed must never be the only reason for asking for a case to stay in the magistrates' court. But prosecutors should consider the effect of any likely delay if a case is sent to the Crown Court, and the possible effect on any victim or witness if the case is delayed.

Venue for trial in cases involving youths

- 8.3 Prosecutors must bear in mind that youths should be tried in the youth court wherever possible. It is the court which is best designed to meet their specific needs. A trial of a youth in the Crown Court should be reserved for the most serious cases or where the interests of justice require a youth to be jointly tried with an adult.

Accepting Guilty Pleas

- 9.1 Defendants may want to plead guilty to some, but not all, of the charges. Alternatively, they may want to plead guilty to a different, possibly less serious, charge because they are admitting only part of the crime.
- 9.2 Prosecutors should only accept the defendant's plea if they think the court is able to pass a sentence that matches the seriousness of the offending, particularly where there are aggravating features. Prosecutors must never accept a guilty plea just because it is convenient.
- 9.3 In considering whether the pleas offered are acceptable, prosecutors should ensure that the interests and, where possible, the views of the victim, or in appropriate cases the views of the victim's family, are taken into account when deciding whether it is in the public interest to accept the plea. However, the decision rests with the prosecutor.
- 9.4 It must be made clear to the court on what basis any plea is advanced and accepted. In cases where a defendant pleads guilty to the charges but on the basis of facts that are different from the prosecution case, and where this may significantly affect sentence, the court should be invited to hear evidence to determine what happened, and then sentence on that basis.
- 9.5 Where a defendant has previously indicated that he or she will ask the court to take an offence into consideration when sentencing, but then declines to admit that offence at court, prosecutors will consider whether a prosecution is required for that offence. Prosecutors should explain to the defence advocate and the court that the prosecution of that offence may be subject to further review, in consultation with the police or other investigators wherever possible.
- 9.6 Particular care must be taken when considering pleas which would enable the defendant to avoid the imposition of a mandatory minimum sentence. When pleas are offered, prosecutors must also bear in mind the fact that ancillary orders can be made with some offences but not with others.

Reconsidering a Prosecution Decision

- 10.1 People should be able to rely on decisions taken by the CPS. Normally, if the CPS tells a suspect or defendant that there will not be a prosecution, or that the prosecution has been stopped, the case will not start again. But occasionally there are reasons why the CPS will overturn a decision not to prosecute or to deal with the case by way of an out-of-court disposal or when it will restart the prosecution, particularly if the case is serious.
- 10.2 These reasons include:
- a) cases where a new look at the original decision shows that it was wrong and, in order to maintain confidence in the criminal justice system, a prosecution should be brought despite the earlier decision;
 - b) cases which are stopped so that more evidence which is likely to become available in the fairly near future can be collected and prepared. In these cases, the prosecutor will tell the defendant that the prosecution may well start again;
 - c) cases which are stopped because of a lack of evidence but where more significant evidence is discovered later; and
 - d) cases involving a death in which a review following the findings of an inquest concludes that a prosecution should be brought, notwithstanding any earlier decision not to prosecute.

This document is available electronically from the CPS website at www.cps.gov.uk

Further copies of The Code for Crown Prosecutors and information about alternative languages and formats are available from the CPS.

Please send an email to publicity.branch@cps.gsi.gov.uk or by writing to:

CPS Communication Division
Rose Court
2 Southwark Bridge
London, SE1 9HS

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานพระราชบัญญัติกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงาน

สำนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๐

(๓) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒

(๔) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๗

(๕) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗/ตอนที่ ๗๕ ก/หน้า ๓๘/๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ก.อ.” หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ภาค” หมายความว่า เขตท้องที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ก.อ. กำหนดตามมาตรา ๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชาราชการส่วนกลาง ราชาราชการส่วนภูมิภาค ราชาราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ เจ้าพนักงาน พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๕ ระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสามที่ออกตามวรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม และประกาศตามมาตรา ๗ วรรคสี่ มาตรา ๙ วรรคสาม มาตรา ๑๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๔ (๙) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๖ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

องค์กรอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๗ องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม

หมวด ๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานพนักงานอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๙ ตำแหน่งพนักงานอัยการมี ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) อัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) รองอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) ผู้ตรวจการอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) อธิบดีอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๕) อธิบดีอัยการภาค

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) รองอธิบดีอัยการ

(๗) รองอธิบดีอัยการภาค

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๘) อัยการพิเศษฝ่าย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๙) อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๐) อัยการผู้เชี่ยวชาญ

(๑๑) อัยการจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๒) อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๓) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๔) รองอัยการจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๕) อัยการประจำกอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๖) อัยการจังหวัดผู้ช่วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๗) อัยการผู้ช่วย

นอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีตำแหน่งอัยการอาวุโสด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.อ. จะประกาศกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่อ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างอื่นนอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งโดยจะให้ตำแหน่งใดเทียบเท่าตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไป

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๑ ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหารตามกรอบอัตราค่าจ้างที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๒ ในภาคหนึ่ง ๆ ให้มีสำนักงานอัยการภาคโดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่ง

เป็นหัวหน้าเรียกว่า “อธิบดีอัยการภาค”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในท้องที่ที่ตั้งศาลจังหวัด ศาลแขวง หรือศาลเยาวชนและครอบครัว ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครให้มีสำนักงานอัยการจังหวัดประจำศาลแต่ละศาล มีเขตพื้นที่ตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด โดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้า เรียกว่า “อัยการจังหวัด” กฤษฎีกา

สำนักงานอัยการภาคและสำนักงานอัยการจังหวัด จะให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งใดจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด

มาตรา ๑๓ ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำอยู่ในราชการส่วนกลางเป็นพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ให้อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ส่วน (๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

ส่วน (๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีไครณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาอันในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

ส่วน (๙) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

สำเนา (๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานอัยการภาคมีอำนาจดำเนินการคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินการคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

สำเนา (๑) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินการคดีใดเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินการคดีใดเฉพาะเรื่องภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินการคดีในศาลประจำท้องที่นั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินการคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

สำเนา (๒) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินการคดีในศาลทุกศาลภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินการคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินการคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

สำเนา (๓) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินการคดีในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้

สำเนา (๔) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินการคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำเนา มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐานเอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่าย

สำนักงานหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจรวมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๘ คำสั่งของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ให้ถือเป็นคำสั่งบังคับของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๙ ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๐ วรรคหก มาตรา ๑๔๓ และมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๐ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๙ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนพนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๙ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในกรณีที่มิใช่กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมวด ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ และงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมถึงตลอดทั้งในการ คุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่ง มิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือ หน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานใน หน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่าย อัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษา ผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ใน อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงาน อัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษา ประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นผู้สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ข้อเสีย เปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

สำนักงาน

กฤษฎีกา

สำนักงาน ประจําปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอน งบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

สำนักงาน สำเนา ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่ เพียงพอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุก ประเภทของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม ได้รับความยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติ ตามกฎหมายในเรื่องใด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

มาตรา ๒๗ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการ สูงสุด

(๒) ควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และ บริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและประเพณี ปฏิบัติของทางราชการ

(๓) บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการ สูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รอง อัยการสูงสุดหรือข้าราชการฝ่ายอัยการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ให้อัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการ บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งอันจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือ แย้งกับระเบียบ หรือประกาศที่ ก.อ. กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๐ ให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ การแบ่งส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการอื่นใดที่ใช้บังคับกับพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของ ก.อ. หรือของ อัยการสูงสุดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๑ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงกรมอัยการ อธิบดี กรมอัยการ รองอธิบดีกรมอัยการ และผู้ตรวจราชการอัยการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ตรวจการอัยการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีหรือตำแหน่งที่เทียบ กับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งอัยการพิเศษ ฝ่ายวิชาการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษประจำเขต หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับอัยการพิเศษประจำเขต รองอธิบดีอัยการฝ่าย รองอธิบดีอัยการเขต อัยการ จังหวัดประจำกรมและอัยการประจำกรม ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดี อัยการภาค อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการ
พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้
สำนักงาน องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการ
อื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มี
สำนักงาน องค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดย
มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับ
สำนักงาน พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็น
ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภาคผนวก ค

**ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังกัดอาญาที่จะไม่เป็น
ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ
ความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ**

พ.ศ. 2554

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อ
ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป
ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้อง
คดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของ
ชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่ง
ไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

สำนักงานอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการอัยการ จึงออกระเบียบ ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่
จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือ
ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔”

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้
“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มี
อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ
พนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗
สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ
สำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่ง
เป็นอย่างอื่น

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๕ ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่ง
คนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ ๖ หรือจะมีผลกระทบต่อ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ ๗ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ ๖ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (๒) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (๓) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดการได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (๔) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (๕) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (๖) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ข้อ ๗ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด
- (๒) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ
- (๓) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
- (๔) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
- (๕) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ

ข้อ ๘ ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ ๖ และข้อ ๗ นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ ๙ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่ใช่ประโยชน์แก่
สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อัน
สำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๐ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้ง
คำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ

ข้อ ๑๑ ให้นำความในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ มาใช้บังคับกับ
กรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอน
ฎีกาด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งตามระเบียบนี้แล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการ
รายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการทราบเพื่อจัดเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลต่อไป

ข้อ ๑๓ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม
ระเบียบนี้

ข้อ ๑๔ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ
คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้
บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้
ระเบียบนี้แทน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

จุลสิงห์ วสันตสิงห์
อัยการสูงสุด

ปริญานุช/ผู้จัดทำ

๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ดำรง /ตรวจ

๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

นางสาวกิตติกา เทศทัฬ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2554 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น
พ.ศ. 2557 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 67

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ทนายความหัวหน้าสำนักงาน กิตติกา เทศทัฬ
ทนายความ เลขที่ 152 หมู่ที่ 1 ถนนสุขาภิบาล 2
ตำบลโนนบุรี อำเภอเสหัสขันธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์