

ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค¹

เสกสรรค์ ศิริพจน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี ของประเทศไทย ในส่วนภูมิกานั้น จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 145 พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชน และครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 6 กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมี คำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้เกิด ในเขตกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวน การสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเพื่อเสนอต่อ ผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ พิจารณาดุลพินิจ ในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่ถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ได้เกิดขึ้น ในเขตอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครนั้น เดิมพนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับเสนอ คำสั่งไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้พิจารณาดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และหาก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีใน เขตกรุงเทพมหานคร หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร แยังคำสั่งไม่ ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ กรณีนี้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่แย่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ต้องส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาและชี้ขาดความเห็นแย้ง

ในปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) ในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 115/2557เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ได้เพิ่ม บทบัญญัติ มาตรา 145/1 ขึ้นมา กล่าวคือ ในกรณีที่การสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน ตำรวจ ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของ พนักงานอัยการได้เกิดในเขตกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เพื่อเสนอต่อ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่ถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงาน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวีและ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี)และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง.

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อัยการได้เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ก็ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของตน เสนอ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้พิจารณาดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และในกรณี ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ดังนั้น ระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีและของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคนั้น หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวง คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว หรือคดีที่มีการสอบสวนซึ่งไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ เช่น คดีที่มีการสอบสวนโดยพนักงานฝ่ายปกครอง ปลัดอำเภอ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 6 แต่หากเป็นคดีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ก็จะเป็นอำนาจของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้ทำการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความสำคัญยิ่ง ทำให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อันจะเป็นหลักประกันในการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชนได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดอื่นมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี อันถือได้ว่าเป็นคนกลางระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้การสอบสวนและการฟ้องคดีเป็นอำนาจของรัฐ โดยให้อำนาจการสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนและอำนาจในการฟ้องคดีอยู่กับพนักงานอัยการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและถ่วงดุลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกาของพนักงานอัยการทุกสำนวน ซึ่งเป็นลำดับการควบคุม ตรวจสอบคำสั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

การศึกษาปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค ให้สามารถเข้าใจและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง

และเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ย่อมต้องศึกษาและเข้าใจถึง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ นั้น ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (State Prosecution) ที่มีองค์กรอัยการ (Prosecution) เป็นองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล ซึ่งก็คือพนักงานอัยการ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องคดี กล่าวคือ การดำเนินคดีโดยรัฐ นั้น มีหลักการดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ระบบ คือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กับ หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ส่วนประเทศใดจะใช้หลักการใดก็ขึ้นอยู่กับนโยบาย และกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

นิยามของหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจหมายความว่า รัฐจะบังคับ หรือ ปฏิบัติต่อประชาชนในพลเมืองในเรื่องใดๆก็ตาม จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วอย่างเคร่งครัด กล่าวคือรัฐจะกระทำการอะไรก็จะต้อง กระทำ การ โดยชอบด้วยกฎหมาย

ศาสตราจารย์ พอล เอ เฟรินด์ (Paul A. Freund) ให้ความเห็นไว้ว่า “อำนาจของรัฐทุกอย่าง จะมี กฎเกณฑ์ภายในของตนเอง และเรียกกฎนี้ว่า หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process)”

ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต พีรีเดอร์ (Robert P. Reeder) เห็นว่า “จะต้องนำหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ไปใช้ในกฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมาย สารบัญญัติด้วย”³

มองเตสกีเออ(Montesquieu) ค.ศ. 1688-1755นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ออกเป็นสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถกันและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพราะว่าการที่บุคคลหรือองค์กรเดียวจะผูกขาดอำนาจ

โดยไม่มีบุคคลหรือองค์กรใด มาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁴ ดังที่ ลอร์ดแอคตัน (Lord Acton) ได้กล่าวว่า “ที่ใดมีอำนาจที่นั่นการฉ้อฉล ที่ใดมีอำนาจมากเหลือล้น ที่นั่นย่อมมีการฉ้อฉลเหลือสุดประมาณ” (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely)

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อันจะเป็นหลักประกันในการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ ซึ่งในปัจจุบัน สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรอง และคุ้มครองอยู่ อันเป็นหลักการขึ้นพื้นฐานของประชาชนที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจชัดเจนในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสิ่งไม่พึงประสงค์ของพนักงานอัยการใน

³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) หน้า 99-100.

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2558), หน้า 99-112.

ส่วนภูมิภาค นั้น จะต้องเข้าใจในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียก่อน โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวน และกฎหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในส่วนภูมิภาค

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งดังกล่าวแล้ว ให้อัยการสูงสุดทำการพิจารณาแล้วทำคำชี้ขาด ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดให้ฟ้องคดี แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดให้ไม่ฟ้องคดี โดยคำชี้ขาดของอัยการสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นคำชี้ขาดให้ฟ้องคดีหรือคำชี้ขาดไม่ฟ้องคดีย่อมยุติลง เนื่องจากการชี้ขาดให้ฟ้องคดีย่อมเด็ดขาด และการชี้ขาดไม่ฟ้องย่อมเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี”^๖ บุคคลใดจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมามีคำสั่งใหม่อีกไม่ได้

อนึ่งการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ให้นำไปใช้กับกรณีที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ จะฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง ยื่นอุทธรณ์ หรือยื่นฎีกา แล้วต่อมาพนักงานอัยการเห็นควรถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา หรือการที่พนักงานอัยการไม่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาล หรือไม่ฎีกา คำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทำการตรวจสอบด้วย

การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานอัยการนั้น เป็นการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีนั้น ควรจะทำให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทั้งยังเป็นการส่งเสริมความสงบเรียบร้อยให้กับสังคมภายในกรอบของกฎหมาย โดยในการศึกษารั้วนี้ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม นำไปสู่การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค

บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจเป็นวิธีการที่มีการตรวจสอบโดยองค์การภายนอกอันเป็นหลัก Check and Balance แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ให้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของ

^๖ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), หน้า 386.

พนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค จากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นบัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ทำแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มคดีและเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบกลิ่นกรองชั้นสุดท้ายก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาถึงปัญหาความล่าช้าของการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค ปัญหาความไม่ได้สัดส่วนระหว่างปริมาณคดีกับผู้ทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค ปัญหาการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในส่วนภูมิภาค ปัญหาในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร:

บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2558.

ณรงค์ ใจหาญ. **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

วิญญูชน, 2556.