

มาตรการขอรับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีอาญาตามพระราชบัญญัติ

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553¹

ศิริรภา กิสันเทียะ²

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและสังคม จากหลักการดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้สร้างช่องทางแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมไว้ ทำให้ผู้ร้องขอความเป็นธรรมเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐมากขึ้น เพราะมีโอกาสเสนอความเดือดร้อนหรือพยานหลักฐานที่ตนคิดว่าจะจะเป็นธรรมแก่ตนให้พนักงานอัยการทราบ และเพื่อประกอบพิจารณาสิ่งคดี ดังนั้น เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจึงเป็นการใช้สิทธิที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนที่มีส่วนสำคัญ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้เล็งเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชน ไม่ว่าผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือผู้มีความเกี่ยวข้องในคดีอาญาได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ เพื่อมีส่วนช่วยพนักงานอัยการค้นหาความจริงนำมาประกอบการพิจารณาสิ่งคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

การดำเนินคดีอาญาของไทยใช้ระบบกล่าวหา โดยอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเป็นอำนาจที่แยกออกจากกัน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร โดยอำนาจในการสอบสวนเป็นของตำรวจ อำนาจในการฟ้องร้องเป็นขององค์กรอัยการ และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเป็นของศาล โดยการดำเนินคดีอาญาจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ และส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการพิจารณา ทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ไม่สามารถค้นหาความจริงอย่างถ่องแท้ นอกจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนเฉพาะที่ผ่านการรวบรวมพยานหลักฐานจากพนักงานสอบสวนเป็นหลักเท่านั้น แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง อัยการจะมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติม แต่ต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวน และไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติมไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาที่พนักงานอัยการไม่สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน หรืออาจต้องใช้ระยะเวลานานในการรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวน หรือบางครั้งในการสอบสวนก็ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการขอรับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการปกปิดพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา หรือมีการสร้างพยานหลักฐานเท็จ เพื่อจะช่วยเหลือผู้ต้องหา หรือเพื่อต้องการให้ผู้ต้องหาได้รับโทษที่หนักขึ้น หรืออาจทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ทำให้เกิดความเสียหาย ความไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ รวมถึงการเสียหายความเสียหายจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ดังคำกล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความอยุติธรรม (justice delayed is justice denied)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงเกิดแนวคิดให้อัยการมีบทบาทในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น โดยสามารถรวบรวมพยานหลักฐานนอกเหนือจากพนักงานสอบสวนได้ สอบสวนไว้แล้ว โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายหรือผู้มีความเกี่ยวข้องในคดีได้ร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการเพื่อมีส่วนช่วยให้อัยการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

แต่เนื่องจากปัจจุบัน การร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่ระเบียบการร้องขอความเป็นธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65 ซึ่งเป็นระเบียบภายในที่อาศัยความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ มีชื่อว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 เท่านั้น แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนหลายประการ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้โอกาสหรือช่องว่างของการร้องขอความเป็นธรรมที่ส่งผลต่อคดีหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาการร้องขอความเป็นธรรมทำให้คดีล่าช้า

โดยผู้ที่หวังผลประโยชน์จากการร้องขอความเป็นธรรมนี้ อาศัยสิทธิตามกฎหมายร้องขอความเป็นธรรมมายังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งอื่นใด โดยมีการร้องขอความเป็นธรรมมาหลายครั้ง ทำให้คดีล่าช้าออกไป อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของระเบียบปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีคำร้องแบบไหน ที่เป็นการร้องขอความเป็นธรรม คือไม่มีการให้ความหมายไว้ให้ชัดเจน หรือการกำหนดจำนวนครั้งในการยื่นร้องขอความเป็นธรรม หรือการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ ที่จะส่งผลต่อผู้ยื่นร้องขอความเป็นธรรมที่จะต้องรับผิดชอบกับความล่าช้าของคดีด้วย

1.1 ความหมายของการร้องขอความเป็นธรรม

ตั้งแต่สำนักงานอัยการสูงสุดให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอความเป็นธรรมจนกระทั่งมีการแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ก็ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายของการร้องขอความเป็นธรรมไว้อย่างชัดเจน ว่าหมายความว่าอย่างไร แต่ผู้ศึกษาเห็น

ว่า การร้องขอความเป็นธรรม หมายถึง การที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือบุคคลอื่นใด ร้องขอต่อพนักงานอัยการ เป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้อง

1.2 ประวัติและหลักเกณฑ์การร้องขอความเป็นธรรม

การร้องขอความเป็นธรรมในประเทศไทยนั้น ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรียกร้องขอความเป็นธรรมว่า การร้องทุกข์ถวายฎีกา³ ซึ่งยื่นถวายต่อพระมหากษัตริย์ ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เริ่มมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองสิทธิเรื่องนี้ไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 15 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญหลังจากนั้นมาเกือบทุกฉบับก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ในลักษณะเดียวกัน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ใน มาตรา 41 (2) บัญญัติว่า

“มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว”

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่ให้อำนาจในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนไว้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงเล็งเห็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนดังกล่าว จึงใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ในเรื่องการพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรมไว้ เนื่องจากต้องการให้สิทธิกับประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งจากชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เนื่องจากเห็นว่าพนักงานอัยการนั้น ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในคดีตั้งแต่ต้น ซึ่งอาจทำให้มีกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดเกิดขึ้นได้ จึงอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้สิทธิกับประชาชนและให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจด้วย และเนื่องด้วยเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมไว้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ มีชื่อว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563” ซึ่งเป็นระเบียบใหม่ล่าสุดที่ออกใช้บังคับโดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 โดยระเบียบฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมไว้ในข้อ 65 ซึ่งสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

³ ลิขิต ชีรวะกิน, “วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 17-19.

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม⁴

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ได้บัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม ได้แก่

- (1) ผู้เสียหาย
- (2) ผู้ต้องหาหรือญาติ
- (3) บุคคลอื่นใด

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็ยังบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวนหรือจากพนักงานอัยการ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาได้

2) บทบังคับการแสดงตนต่อหน้าพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65 มีบทบังคับเกี่ยวกับการยื่นร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหาว่า กรณีที่ผู้ต้องหาซึ่งได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือลงลายมือชื่อรับทราบวันนัดไว้ได้ยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรม ผู้ต้องหานั้นต้องแสดงตนต่อพนักงานอัยการในขณะยื่นหนังสือ บทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติขึ้นมาเพื่อต้องการให้ผู้ต้องหายื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมด้วยตนเองเพื่อป้องกันผู้ต้องหาหลบหนี แต่เป็นการจำกัดเฉพาะกรณีผู้ต้องหาซึ่งได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือลงลายมือชื่อรับทราบวันนัดไว้แล้วเท่านั้น ซึ่งก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันผู้ต้องหาหลบหนีที่ไม่สามารถบังคับได้จริง เพราะยังมีผู้ต้องหาประเภทที่ไม่เข้าเงื่อนไขและไม่จำเป็นต้องมายื่นคำร้องขอความเป็นธรรมด้วยตนเองได้ เช่น ผู้ต้องหาที่หลบหนีตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน หรือผู้ต้องหาที่ปล่อยขาดฝากขังในชั้นพนักงานอัยการ เป็นต้น หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ต้องหาสามารถยื่นร้องขอความเป็นธรรมโดยไม่จำเป็นต้องแสดงตนได้ โดยอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นมายื่นร้องขอความเป็นธรรมหรือบุคคลอื่นก็สามารถร้องขอความเป็นธรรมเองได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องให้บุคคลใดก็สามารถร้องขอความเป็นธรรมได้ หากพบว่า ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี ไม่ว่าจะจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ

3) บทบัญญัติการประวิงคดี

ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “การร้องขอความเป็นธรรม หากเป็นประเด็นที่ผู้ร้องเคยขอความเป็นธรรมและพนักงานอัยการได้เคยพิจารณาไว้แล้ว หรือมีลักษณะเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า ให้ทำบันทึกข้อความเสนอ

⁴ เกียรติ หรุ้งโรจน์. การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน : ศึกษากรณีการร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 7 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2547, หน้า 42.

ความเห็นพร้อมเรื่องร้องขอความเป็นธรรมและสำเนารายงานการสอบสวน เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี
อัยการพิจารณาสั่งยุติเรื่องร้องขอความเป็นธรรมนั้น”

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการบัญญัติหลักไว้โดยกว้าง โดยยังให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการ
ไม่ต่างจากระเบียบปฏิบัติก่อน โดยมีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าการกระทำหรือการร้องขอความเป็นธรรมใน
ลักษณะใดบ้างที่มีลักษณะเป็นการประวิงคดี นอกจากเป็นการพิจารณาในประเด็นที่เคยร้องขอความเป็น
ธรรมแล้ว เช่น ไม่ได้มีการกำหนดจำนวนครั้งในการอนุญาตให้ยื่นร้องขอความเป็นธรรม หรือมีการกำหนด
เงื่อนไขหรืออายุความบังคับไว้ ซึ่งก็เป็นการเปิดช่องให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่จำกัดไม่ต่าง
จากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

และแม้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563
จะได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า หากการร้องขอความเป็นธรรมนั้น เป็นประเด็นที่ผู้ร้องขอความเป็นธรรมและ
พนักงานอัยการได้เคยพิจารณาไว้แล้ว หรือมีลักษณะเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้าให้อำนาจอธิบดีอัยการ
สามารถพิจารณาสั่งยุติเรื่องร้องขอความเป็นธรรมนั้นได้ก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้ที่ต้องการใช้การ
ร้องขอความเป็นธรรมเพื่อประวิงคดี จะไม่สามารถยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมได้เรื่อยๆ ยกตัวอย่าง ผู้
ประวิงคดีอาจยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมหลายครั้งโดยตั้งประเด็นแต่ละครั้งให้แตกต่างกันไปเรื่อยๆ ทั้งๆ
ที่พบข้อเท็จจริงตั้งแต่ครั้งแรกและสามารถยื่นร้องขอความเป็นธรรมเข้ามาได้ตั้งแต่ครั้งแรกแล้วแต่ไม่ยื่น
เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้ว ก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมทุกครั้ง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าของ
คดี ต้องรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวนไปเรื่อยๆ

นอกจากขั้นตอนการพิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมแล้วว่ามีเหตุที่จะต้องสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม
รวบรวมพยานหลักฐานเข้าสำนวนตามที่ร้องขอความเป็นธรรมหรือไม่ของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน
หรือพนักงานอัยการที่มีหน้าที่พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมตามที่ผู้ร้องไปยื่นแล้วนั้น ขั้นตอนต่อไป
หลังจากรวบรวมพยานหลักฐานจากการสอบสวนเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้วนั้น ต่อไปคือขั้นตอนในการสั่งคดีว่า
จะสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือมีคำสั่งอื่นใด ซึ่งถือเป็นขั้นตอนของการร้องขอความเป็นธรรมที่
ก่อให้เกิดความล่าช้า และผู้ร้องสามารถใช้ช่องว่างของกฎหมายในการประวิงคดีเพื่อประโยชน์ของตนเองได้
เพราะเนื่องจากหากคดีมีการร้องขอความเป็นธรรมและพนักงานอัยการพิจารณามีความเห็น ควรสั่งไม่ฟ้อง
ทุกข้อหา หรือบางข้อหา จะต้องเสนอสำนวนให้อธิบดีอัยการพิจารณาสั่ง ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบ
สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า
“คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้ทำความเห็นใน
สำนวนแล้วเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี เมื่ออธิบดีอัยการมีคำสั่งประการใด ให้
ปฏิบัติตามนั้น” โดยหากคดีนั้นอธิบดีอัยการพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องเสนอสำนวนไปยังผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 ซึ่งก็ต้องใช้
ระยะเวลาการพิจารณาสำนวนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอีก และหากผู้ว่า

ราชการจังหวัด หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความเห็นแย้ง ก็จะต้องส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งต่อไป⁵ ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีปกติโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ไม่รวมถึงกรณีอธิบดีอัยการเคยพิจารณาสั่งสำนวน โดยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไว้แล้ว หากต่อมาภายหลังมีการกลับความเห็นของอธิบดีอัยการ ก็จะต้องเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป จึงถือเป็นโอกาสให้ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการประวิงคดีและต่อรองผลประโยชน์เพื่อฝ่ายตน โดยมีการร้องขอความเป็นธรรมหลายครั้งหรือหลายหน่วยงาน หรือร้องเพิ่มเติมทุกชั้นตอน ทำให้พนักงานอัยการต้องสอบสวนเพิ่มเติมหลายครั้ง หรือพิจารณาทบทวนหลายครั้งย้อนกลับไปมา เกิดผลคดีล่าช้าออกไป ซึ่งทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดความล่าช้า และอาจเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ ดังคำกล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความอยุติธรรม (justice delayed is justice denied)

2. ปัญหาการเปิดช่องให้มีพยานหลักฐานใหม่ในการเปลี่ยนแปลงคดี หรือสร้างพยานหลักฐานเท็จ

เมื่อมีการร้องขอความเป็นธรรมมายังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้ว มีผลต่อการพิจารณาสั่งคดี พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้พยานหลักฐานตามประเด็นที่ร้องขอความเป็นธรรมนั้น ซึ่งผู้ที่จะทำการสอบสวนเพิ่มเติม คือพนักงานสอบสวน โดยบางครั้งทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะหากมีการยื่นร้องขอความเป็นธรรมมาหลายครั้ง พยานหลักฐานบางอย่างที่เคยมีอยู่ก็หายสูญหายไปได้ หรือมีการเปลี่ยนแปลงพยานหลักฐานหรือสร้างพยานหลักฐานเท็จขึ้นมาใหม่ เพื่อเปลี่ยนแปลงคดี และเมื่อพนักงานอัยการมิได้เป็นผู้ทำการสอบสวนตั้งแต่ต้น ก็ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ามีพยานหลักฐานใดบ้างที่ปรากฏมาบ้างแล้ว และเป็นความจริง ผู้ร้องก็อาจอาศัยช่องว่างระยะเวลาดังกล่าว เปลี่ยนแปลงพยานหลักฐาน หรือสร้างพยานหลักฐานเท็จขึ้นมา เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากระยะเวลาที่ได้ร้องขอความเป็นธรรม

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปของไทยนั้น เนื่องจากการเริ่มต้นคดี มิได้อยู่ที่พนักงานอัยการ คือพนักงานอัยการมิได้เป็นผู้สืบคำให้การ หรือรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้น ยกเว้นบางคดี เช่น ความผิดนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เว้นแต่จะได้มอบหมายให้พนักงานสอบสวน จึงทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานบางครั้งอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะบุคคลที่มีหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน คือ พนักงานสอบสวน ส่วนบุคคลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางในการเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่อศาล คือพนักงานอัยการ ซึ่งในการพิจารณาสำนวนของพนักงานอัยการนั้น หากพบว่าพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานมาเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ พนักงานอัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทำให้บางครั้งพนักงานอัยการอาจ

⁵ ธรรมนูญ ใหญ่สว่าง, คำอธิบาย วิชาสัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2562), หน้า 300.

ไม่ทราบได้ว่า มีพยานหลักฐานใดบ้างที่พนักงานสอบสวนพบแต่ไม่นำเข้าสำนวน ทำให้พนักงานอัยการไม่อาจทราบข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนได้ จะทราบแต่เพียงที่ตำรวจรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น

เมื่อมีการร้องขอความเป็นธรรมไม่ว่าจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลอื่นใด เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าเป็นประโยชน์ในทางคดี พนักงานอัยการก็จะมีการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม แม้จะมีการร้องขอความเป็นธรรมมาภายหลังฟ้องก็ตาม พนักงานอัยการก็สามารถสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ หากพบว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้กระทำความผิดจริงก็สามารถถอนฟ้องได้ จนบางครั้งอาจทำให้ระยะเวลาในการรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวนใช้เวลานานจนอาจทำให้พยานหลักฐานบางอย่างสูญหายไปตามกาลเวลา หรือนำมาพิสูจน์ได้ยาก หรืออาจมีระยะเวลาในการให้ผู้เสียหายผลประโยชน์ในคดี คบคิดสร้างพยานหลักฐานเท็จ เพื่อเปลี่ยนแปลงคดี ให้ไม่เป็นไปตามที่เกิดขึ้นจริงได้ และเนื่องจากการดำเนินคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ทำให้พนักงานอัยการไม่อาจพิจารณาสั่งคดีให้เสร็จภายในเร็ววันตามกฎหมายเหมือนคดีปกติทั่วไป เพราะต้องมีการรอผลการสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวน หรือเสนอสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาสั่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำต้องใช้เวลาอาจทำให้ล่วงเลยกำหนดเวลาผิดฟ้องหรือฝากขัง หรือพ้นระยะการปล่อยชั่วคราว ทำให้ผู้ต้องหาไม่มีโอกาสออกไปเปลี่ยนแปลงหรือทำลายพยานหลักฐาน หรือ ยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดผลเสียหายและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางคดีได้

3. ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม

การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยทั่วไปแล้วจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลภายใน และมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 อยู่แล้ว แต่หากเป็นกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุด ก็จะไม่มีการถ่วงดุลตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นอีกครั้ง เช่นหากกรณีมีการร้องขอความเป็นธรรม และอัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นคดีสำคัญอื่นใด อัยการสูงสุดก็สามารถเรียกสำนวนมาพิจารณาสั่งเองได้ และเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งประการใดแล้ว ก็จะไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอีก หรือหากจะกลับความเห็นและคำสั่ง ก็เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานอื่นใดตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ซึ่งถือเป็นช่องทางหนึ่งในการร้องขอความเป็นธรรมที่อาจทำให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการสูงสุดไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการของไทย ไม่ว่าจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดี สามารถแบ่งออกได้เป็นสองแบบ คือ การตรวจสอบภายในองค์กรและการตรวจสอบภายนอกองค์กร⁶

จากที่ศึกษาบทบัญญัติในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65 วรรคท้าย บัญญัติว่า “กรณีในวรรคห้า หากเป็นกรณีที่ต้องกลับความเห็นหรือกลับคำสั่งเดิม หรือต้องถอนฟ้อง ให้นำความในวรรคสามของข้อ 10 หรือข้อ 132 มาใช้บังคับแล้วแต่กรณี” ถือเป็นกรณีที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถกลับความเห็นหรือคำสั่งฟ้องเดิม หรือถอนฟ้องได้ จะเห็นได้ว่า หากความเห็นนั้นเป็นความเห็นของอธิบดีอัยการ ก็จะมีการตรวจสอบถ่วงดุลในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีภายในองค์กรอีกครั้งในกรณีที่มีการกลับความเห็นและคำสั่งฟ้อง ในคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม แต่หากกรณีความเห็นและคำสั่งนั้น เป็นความเห็นและคำสั่งของอัยการสูงสุด เพราะอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด สามารถเรียกสำนวนคดีใดคดีหนึ่งมาพิจารณาสั่งคดีเองได้ หากเห็นว่าเป็นที่สนใจของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ผู้ที่จะมีอำนาจกลับความเห็นหรือคำสั่งนั้นได้คืออัยการสูงสุดเท่านั้น หากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 จะไม่มีการเสนอสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล จึงถือว่าไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลพินิจในการสั่งคดีอีกครั้งจากหน่วยงานอื่น จึงถือว่าอำนาจเด็ดขาดนี้หากอัยการสูงสุดเป็นผู้มีความเห็นและคำสั่งเอง อัยการสูงสุดก็จะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดคดีสูงสุด ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการถ่วงดุลตรวจสอบ

4. ปัญหาการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการร้องขอความเป็นธรรม

โดยหลักการเยียวยาความเสียหายผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเยียวก่อนเป็นอันดับแรกคือผู้เสียหาย แต่น้อยครั้งที่กฎหมายต่างๆ จะมองเห็นคุณค่าการเยียวยาผู้ต้องหา ซึ่งบางครั้งรัฐอาจคิดว่าการที่พิสูจน์ความผิดให้กับผู้ต้องหา คือการเยียวยาโดยระบบกระบวนการยุติธรรมแล้ว แต่หารู้ไหมว่าการเยียวยาของรัฐนี้เป็นการเยียวยาเหมือนไม่เยียวยา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน คดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งให้สิทธิเพียงจำเลย คือผู้ที่ถูกฟ้องต่อศาล และถูกคุมขังระหว่างพิจารณาแล้วเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน แต่ไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมระหว่างสอบสวนและการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการ และต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

กรณีผู้ต้องหาถูกควบคุมระหว่างสอบสวนและพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องยังไม่มีการวางหลักให้มีการให้ความช่วยเหลือจากรัฐเช่นเดียวกับจำเลย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่า

⁶ ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา. “อัยการกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี: ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย.” บทบัณฑิต เล่มที่ 47, (ธันวาคม 2534): หน้า 113.

ทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน คดีอาญา พ.ศ.2544 นี้ ให้สิทธิเฉพาะแก่จำเลยที่ถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี และปรากฏว่ามีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้นฟังเป็นยุติว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด เมื่อการพิจารณาในชั้นพนักงานอัยการ ผู้ต้องหาสามารถถูกคุมขังระหว่างสอบสวนได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ต้องหาถูกคุมขังและไม่ได้รับการประกันตัวในระหว่างสอบสวนไม่ว่าจะขึ้นสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการ และในระหว่างการพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการ ยังมีประเด็นที่ต้องสอบสวนเพิ่มเติม หรือรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ไม่ว่าจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือจากการร้องขอความเป็นธรรม จนหมดสิทธิในการควบคุมตัวผู้ต้องหา คือ หมดระยะเวลาลัดฟ้องหรือฝากขัง เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง และต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปนั้น ผู้ต้องหาผู้ที่ต้องสูญเสียอิสรภาพจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐกลับไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนี้ หรือการที่ผู้ต้องหาได้รับอิสรภาพ พันมลทิน ไม่ตกเป็นจำเลย คือการเยียวยาจากรัฐแล้วที่อำนาจความยุติธรรมให้ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการเยียวยาความเสียหายจากรัฐแต่อย่างใด ดังคำกล่าวที่ว่า เยียวยา เหมือนไม่เยียวยา เพราะอิสรภาพของบุคคลไม่ควรถูกขวักกันจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดจากปัญหาดังกล่าวรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการเยียวยาผู้ต้องหา ให้สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดของรัฐ

คดีตัวอย่างที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและเป็นคดีที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลของการร้องขอความเป็นธรรม คือ คดีของนายวรยุทธ หรือบอส อยู่วิทยา โดยคดีนี้เหตุเกิดเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2555 และคดีมีการร้องขอความเป็นธรรมเป็นจำนวนมากถึงสิบสี่ครั้ง โดยครั้งแรกถึงครั้งที่สิบสาม พนักงานอัยการผู้ที่มีอำนาจสั่งคดีร้องขอความเป็นธรรมในแต่ละครั้ง ได้สั่งยุติการร้องขอความเป็นธรรมหลังจากที่ได้มีการสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม และได้มีการดำเนินการสอบสวนและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างรอบคอบแล้ว โดยการร้องขอความเป็นธรรมเป็นผลสำเร็จในการร้องขอความเป็นธรรมครั้งที่สิบสี่ โดยรองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุด ในขณะนั้น ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหา ขบถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นข้อหาเดียวที่เหลืออยู่ ในปี พ.ศ.2563 จะเห็นได้ว่าคดีนี้พนักงานอัยการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาสำคดีเป็นระยะเวลานานถึงแปดปี โดยผู้ต้องหาได้ใช้การร้องขอความเป็นธรรมในการประวิงคดีให้ล่าช้า จนทำให้ความผิดบางฐานความผิดขาดอายุความไป ซึ่งการทำให้คดีล่าช้านั้นอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่างๆ ต่อระบบกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพยานหลักฐานหรือผู้ที่มีอำนาจสั่งคดี โดยในเรื่องพยานหลักฐานนั้นก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปหรืออาจมีการสร้างพยานหลักฐานเท็จขึ้นมาใหม่เพื่อประโยชน์ในทางคดี อีกทั้งอาจมีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสำคดี จนอาจทำให้ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลได้ ทำให้เกิดปัญหาในระบบกระบวนการยุติธรรมอันเนื่องมาจากการให้สิทธิร้องขอความเป็นธรรมเป็นอย่างมาก รวมทั้งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสำนักงานอัยการสูงสุด

จากปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. เพื่อแก้ปัญหการประวิงเวลาให้ล่าช้า มีส่วนที่จะต้องพิจารณาแก้ไข ดังนี้

1) ในส่วนของความชัดเจนของการร้องขอความเป็นธรรม ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดนิยามการร้องขอความเป็นธรรม ไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ให้ชัดเจนว่า เป็นการร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องใด พร้อมทั้งจะต้องระบุเหตุและพยานหลักฐานให้ครบถ้วน โดยอธิบายว่าผู้ร้องขอความเป็นธรรมไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด มีเหตุผลอย่างไรที่ต้องร้องขอความเป็นธรรม และต้องการให้พนักงานอัยการสอบสวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม เพื่อเป็นการกำหนดประเด็นในการร้องขอความเป็นธรรมให้ชัดเจน เพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบการร้องขอความเป็นธรรมเลื่อนลอยเพื่อประวิงเวลา

2) กำหนดให้บุคคลที่จะร้องขอความเป็นธรรมนั้น หากกรณีเป็นผู้ต้องหาต้องยื่นร้องขอความเป็นธรรมด้วยตนเอง เว้นแต่ ผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ไม่จำเป็นต้องระบุเฉพาะกรณีที่ผู้ต้องหาซึ่งได้รับการปล่อยชั่วคราว หรือลงลายมือชื่อรับทราบวันนัดไว้ ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 65

3) กำหนดจำนวนครั้งและระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม โดยการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมนั้นสามารถยื่นได้ทั้งก่อนพนักงานอัยการรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน หรืออยู่ระหว่างพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการ หรือระหว่างพิจารณาของศาลได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดจำนวนการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมเฉพาะกรณีที่อยู่ระหว่างชั้นพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการ โดยให้สามารถยื่นได้เพียง 1 ครั้ง หากจะยื่นครั้งต่อไปจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในสำนวนการสอบสวนและไม่เคยเสนอในร้องขอความเป็นธรรมมาก่อนไม่ว่าจะในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ และจะต้องยื่นภายใน 6 เดือน ก่อนครบกำหนดอายุความคดีอาญา และหากเป็นกรณีผู้ต้องหาหรือผู้ร้องขอความเป็นธรรม และหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา ให้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องมีตัวผู้ต้องหาและมีให้นับระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

2. กรณีการร้องขอความเป็นธรรมทำให้เปิดช่องให้มีพยานหลักฐานใหม่ในการเปลี่ยนแปลงคดีหรือสร้างพยานหลักฐานเท็จ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ผู้ศึกษามีความเห็นควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 โดยให้อำนาจพนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมในคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมได้เองโดยไม่ต้องส่งสอบสวนเพิ่มเติมผ่านพนักงานสอบสวน และกรณีนี้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งหรือจัดการส่งวัตถุ หรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานมายังพนักงานอัยการโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสำคดีโดยรวดเร็ว หากสามารถแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการได้ก็จะทำให้การพิจารณาให้ความเป็นธรรมในคดีอาญาในคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมมีความ

สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงพยานหลักฐาน หรือสร้างพยานหลักฐานเท็จ เพราะพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการพิจารณาสั่งคดี เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบพยานด้วยตนเอง และเพื่อเป็นการลดประเด็นในการสอบสวนเพิ่มเติมที่ไม่มีความจำเป็นต่อคดีได้อีกด้วย เพราะพนักงานอัยการมีความรู้ความเข้าใจในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้น

3. กรณีปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 โดยหากกรณีอัยการสูงสุดเป็นผู้มีความเห็นและคำสั่ง และคดีมีการร้องขอความเป็นธรรม หากมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบ และชี้ขาดคำสั่งนั้นอีกครั้ง ซึ่งถือเสมือนเป็นการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลตรวจสอบที่ถูกต้อง

4. กรณีปัญหาการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการร้องขอความเป็นธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาในการได้รับค่าทดแทนกรณีที่ถูกคุมขังเป็นเหตุอาชญากรรมจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มนิยามของคำว่า “ผู้ต้องหา” และแก้ไขนิยามคำว่า “ค่าทดแทน” ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้สิทธิผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนและการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องให้ได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

โดยจากเดิมพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 3 บัญญัตินิยามเพียง “ผู้เสียหาย” และ “จำเลย” ที่มีสิทธิได้รับการเยียวยาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

“จำเลย” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกฟ้องต่อศาลว่าได้กระทำความผิดอาญา
ให้แก้ไขโดยเพิ่มเติมคำว่า

“ผู้ต้องหา” หมายความว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดแต่ยังไม่ถูกฟ้องต่อศาล
และแก้ไขนิยาม “ค่าทดแทน” ใหม่ จากเดิมบัญญัติว่า

“ค่าทดแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่จำเลยมีสิทธิได้รับเนื่องจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี และปรากฏว่าคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้นพึงเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

ให้แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ค่าทดแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่จำเลย และผู้ต้องหาสิทธิได้รับ เนื่องจากการตกเป็นจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีหรือระหว่าง สอบสวน และปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้นฟัง เป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ลิจิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. คำอธิบาย วิชาสัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6.
กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2562.

เอกสารอื่น ๆ

เกียรติ ทรูรุ่งโรจน์. การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน : ศึกษากรณีการร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงาน
อัยการ. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ศ.) รุ่นที่ 7 วิทยาลัยการยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม, 2547.