

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี และการไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา¹

วิศรุต แจ่มจรรยา²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี และการไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และหลักเกณฑ์ของการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์และฎีกาของพนักงานอัยการ โดยผู้ศึกษาได้รับความรู้เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาว่า มีหลักการฟ้องคดี³ในรูปแบบใดบ้าง เช่น หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งประเทศไทยนั้นได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ (Opportunity Principle) และมีแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา⁴โดยแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบ เช่น หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)⁵ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) โดยประเทศไทยนั้นมีแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี และการไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาล มีปัญหาทางกฎหมาย 4 ประการดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี

เกิดจากการที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีความแน่นอนในการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพนักงานอัยการได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีและการไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รททอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ วิชญ์ เชื้ออำไพ, “การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 12.

⁴ ทศนีย์ จักรศักดิ์รักษ์, “ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553), หน้า 8.

บัญญัติไปในแนวทางเดียวกันว่าให้พนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งคดีได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 วรรคสอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 โดยกฎหมายเหล่านี้ได้วางหลักการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้าง ไม่ได้มีข้อจำกัดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการและแม้จะมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ก็เป็นเพียงการกำหนดปัจจัยหรือทิศทางในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีเท่านั้น

ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการจึงสามารถที่จะใช้ได้อย่างกว้างขวางเป็นอย่างมาก ไม่ได้มีการจำกัดกรอบที่มีความเข้มงวดในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการไว้ จึงขาดความเป็นแนวทางเดียวกันในการใช้ดุลยพินิจ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลยพินิจไปตามอำเภอใจหรือไม่ มีการกระทำอันเป็นการทุจริตเพื่อแลกกับการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีหรือไม่ และยังเป็นการเปิดช่องให้อิทธิพลภายนอกสามารถที่จะเข้ามาครอบงำการใช้ดุลยพินิจได้ อันส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการและกระบวนการยุติธรรม

2. ปัญหาเรื่องขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกา

จากการที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีความแน่นอนในการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของพนักงานอัยการ โดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2556 ข้อ 21 และข้อ 22 ได้เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่ากรณีใดพนักงานอัยการจึงจะมีความเห็นว่าควรมีคำสั่งอุทธรณ์หรือฎีกาหรือไม่ แต่หาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่ากรณีใดบ้างที่จะต้องมีการสั่งอุทธรณ์หรือฎีกา จึงอาจก่อให้เกิดการอาศัยช่องว่างพนักงานอัยการในการกระทำโดยทุจริตหรือด้วยความอำเภอใจในการอาศัยช่องว่างเหล่านี้ออกคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา และนอกจากนี้พนักงานอัยการยังจะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งได้กำหนดให้นำดุลยพินิจในเรื่องการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ มาใช้พิจารณาในการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาอีกด้วย

ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่ากฎหมายและระเบียบ ฯ ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจไว้อย่างชัดเจน ทำให้ขาดความเป็นบรรทัดฐานเดียวกันในเรื่องการใช้ดุลยพินิจ และเกิดการเปิดช่องให้พนักงานอัยการสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาได้อย่างกว้างขวางมากจนเกินไป ส่งผลให้สุ่มเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจตามความอำเภอใจ เกิดการทุจริต รวมทั้งมีการแทรกแซงอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของพนักงานอัยการอีกด้วย

3. ปัญหาเรื่องการขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการอันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 วางหลักให้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ก็ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อที่จะมีคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้ง หากกรณีที่ยอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา แล้วแต่กรณี คดีในส่วนของพนักงานอัยการก็จะเสร็จสิ้นไป จึงแสดงให้เห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นสุดท้ายตกอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงคนเดียวเท่านั้น

ดังนั้นเมื่ออำนาจในการใช้ดุลยพินิจอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงคนเดียวจึงอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเปิดช่องให้มีการทุจริตหรืออิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจได้โดยง่าย เพราะไม่ได้มีการตรวจสอบหรือมีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจดังกล่าว อาจจะก่อให้เกิดข้อสงสัยในกรณีที่มีคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งออกมาซึ่งค้านต่อกระแสสังคม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นไปโดยพลั้งเผลอผิดพลาด หรือมีอิทธิพลภายนอกหรือเรื่องทุจริตเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมโดยภาพรวมได้

4. ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย

เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาแล้ว คดีในส่วนการดำเนินคดีอาญาในส่วนของพนักงานอัยการจะสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีเองได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ก็ตาม แต่การเข้าถึงหรือการแสวงหาพยานหลักฐานบางอย่างนั้นพนักงานอัยการย่อมมีความสามารถมากกว่าผู้เสียหายในการที่จะแสวงหาพยานหลักฐานมาให้ศาลพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่สะดวกเกิดขึ้นแก่ประชาชนในการที่จะดำเนินคดีเอง และการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกานั้นย่อมทำให้ผู้เสียหายซึ่งไม่ได้เข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการมาตั้งแต่ต้นไม่สามารถที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ และไม่สามารถที่จะฟ้องคดีใหม่ด้วยตนเองได้ เพราะสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเสียแล้ว ส่งผลเสียต่อสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการพิจารณาคดีอีกครั้งเพื่อตรวจสอบหรือกลั่นกรองคำพิพากษาโดยศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่า

นอกจากนี้เนื่องจากรัฐมีพันธกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ เมื่อเกิดการกระทำ ความผิดทางอาญาเกิดขึ้นก็ถือว่าบกพร่องต่อหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีพันธะที่จะต้องเข้ามาเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในรัฐ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งพนักงานอัยการนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแทนรัฐ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมาจากการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน จึงเกิดความผิดพลาดหรือโดยทุจริตยอมส่งผลเสียต่อประชาชน เสมือนหนึ่งเป็นการผลักภาระในการฟ้องคดี

แก่ประชาชนทำให้ประชาชนต้องรับภาระในการฟ้องคดีมากเกินไปจึงส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีและการไม่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจให้มีข้อจำกัดมากขึ้น

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการกำหนดกรอบวิธีใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการโดยเพิ่มเติมเงื่อนไขในการนำปัจจัยมาใช้ โดยแก้ไขข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยให้ใช้ปัจจัยที่ (1) และ (3) เป็นหลักในการพิจารณาทุกกรณี ส่วนปัจจัยที่ (2) (4) (5) และ (6) นั้นให้ใช้ประกอบกับ (1) และ (3) ในการพิจารณาว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 5 หรือไม่

หากพนักงานอัยการใช้ปัจจัยเพียง (1) หรือ (3) อย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องใช้ปัจจัยใน (2) (4) (5) และ (6) มาประกอบการพิจารณาอย่างน้อยถึงสองปัจจัย รวมทั้งหมดเป็นสามปัจจัยในการพิจารณาว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 5 หรือไม่

ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยให้ใช้ปัจจัยที่ (1) เป็นหลักในการพิจารณาทุกกรณี ส่วนปัจจัยที่ (2) (3) (4) (5) และ (6) นั้น ให้ใช้ประกอบกับ (1) โดยต้องใช้จำนวนสามปัจจัยในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 หรือไม่”

เพื่อเป็นการกำหนดกรอบให้พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาปัจจัยหลายปัจจัยในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งคดี ก็เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการได้ใช้ความรอบคอบในการใช้ดุลยพินิจมากยิ่งขึ้น

2. กำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการต้องอุทธรณ์หรือฎีกาของพนักงานอัยการ

ผู้ศึกษาเห็นว่าในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2556 มีกำหนดไว้แต่เพียงหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ตามความในข้อ 21 และข้อ 22 แต่หาได้มีบทกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดที่จะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาไว้

ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่า ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2556 โดยมีเนื้อหาดังนี้

“ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องทุกข้อหา หรือบางข้อหา หรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง หรือพนักงานอัยการเห็นว่าโทษที่ศาลลงไม่ได้ สอดคล้องกับความผิดที่จำเลยกระทำ

กรณีในวรรคก่อนให้พนักงานอัยการมีคำสั่งอุทธรณ์โดยประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 11

ความตามวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้นให้ใช้บังคับแก่กรณีมีคำสั่งฎีกา เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม”

3. เพิ่มการกำหนดโทษเบื้องต้นเสนอต่อศาลโดยพนักงานอัยการ

เป็นการกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถที่จะเสนอโทษเบื้องต้นให้ศาลใช้ประกอบดุลยพินิจในการกำหนดบทลงโทษแก่จำเลย ซึ่งผู้ศึกษาได้เปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสที่ให้พนักงานอัยการสามารถที่จะเสนออัตราโทษเบื้องต้นต่อศาลได้

ผู้ศึกษาเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใน (6) โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“(6) อ้างมาตราในกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด และให้เสนออัตราโทษเบื้องต้นต่อศาลด้วย”

และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 158 (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่นั้น ให้กำหนดเนื้อความในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2556 ดังนี้

“ในการพิจารณาว่าอัตราโทษตามที่ศาลพิพากษาลงโทษแก่จำเลยนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับโทษที่ได้เสนอไปเบื้องต้นนั้น เป็นที่เหมาะสมหรือไม่ ให้พิจารณาว่าอัตราโทษที่ศาลพิพากษาลงโทษแก่จำเลยนั้นแตกต่างจากอัตราโทษที่ได้เสนอเบื้องต้นน้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละสิบหรือไม่ ถ้าหากเกินกว่าร้อยละสิบถือว่าเป็นโทษที่ไม่เหมาะสม พนักงานอัยการขอที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลต่อไป”

4. เพิ่มระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจพิจารณาชี้ขาดสิ่งคดีเป็นองค์คณะ

เนื่องด้วยอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้น ตามความในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 วรรคสอง ประกอบด้วยมาตรา 21 เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรอัยการผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าจากเดิมที่อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาเพียงคนเดียว ให้มีการเพิ่มองค์คณะมาช่วยในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและความเห็นแย้งดังกล่าวแทนซึ่งอัยการสูงสุดจะต้องมีคำสั่งตามมติขององค์คณะดังกล่าว โดยจะขอเรียกชื่อองค์คณะนี้ว่า “องค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดี”

องค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีนี้จะประกอบไปด้วยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษฝ่าย โดยองค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีนี้จะประจำอยู่ ณ สำนักงานอัยการสูงสุด ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเกิดในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และ ณ สำนักงานอัยการภาค ในกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเกิดในต่างจังหวัดในภาคนั้นๆ จะมีองค์คณะประจำสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานอัยการภาค 10 องค์

คณะต่อสำนักงานอัยการสูงสุดและประจำภาค องค์คณะหนึ่งองค์คณะจะประกอบด้วยพนักงานอัยการจำนวน 3 ท่าน แต่ถ้าหากเป็นคดีที่มีความสำคัญ เช่น คดีที่ได้รับความสนใจจากประชาชน หรือผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพลมีชื่อเสียงหรือเป็นข้าราชการระดับสูงหรือคดีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ องค์คณะนั้นจะประกอบไปด้วยพนักงานอัยการจำนวน 5 ท่าน โดยแต่ละท่านนั้นจะต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษฝ่าย ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

องค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีนี้มีขึ้นเพื่อช่วยตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของอัยการสูงสุด และยังช่วยให้การใช้ดุลยพินิจพิจารณาคดีนั้นเป็นไปได้อย่างผิดพลาดหรือบกพร่องน้อยที่สุด รวมทั้งลดข้อครหาจากการใช้อำนาจดังกล่าวเพียงคนเดียวของอัยการสูงสุดว่าเป็นการทุจริต หรือมีอำนาจอิทธิพลจากภายนอกเข้ามาแทรกแซงการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดี สั่งไม่อุทธรณ์หรือสั่งไม่ฎีกาเนื่องจากการพิจารณาจากบุคคลจำนวนหลายคน ดังนั้นย่อมดีกว่าการพิจารณาโดยตัวคนเดียวเป็นที่แน่แท้ และยังเป็นหลักประกันการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอีกด้วย

เมื่อองค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติจำนวน 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 แล้วแต่กรณี ต่อคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาอย่างใดแล้ว ให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุดโดยคำสั่งดังกล่าวอัยการสูงสุดจะต้องมีคำสั่งตาม หากมีคำสั่งให้ฟ้องคดี ให้อุทธรณ์หรือให้ฎีกาก็ให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนดำเนินการฟ้องคดี อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาต่อไป แต่ถ้าหากมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาคำพิพากษา คำสั่งดังกล่าวนั้นจะกลายเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์หรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฎีกา และส่งผลให้การดำเนินคดีในส่วน of พนักงานอัยการสิ้นสุดลง

5. แก้ไขอำนาจแย้งคำสั่งตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้มีอำนาจแต่เพียงมีความเห็นว่าเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ โดยให้ส่งความเห็นดังกล่าวพร้อมด้วยสำนวนไปยังองค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย จากเดิมที่เมื่อบุคคลตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 เมื่อเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการแล้วการดำเนินคดีในส่วน of พนักงานอัยการจะสิ้นสุดลง เพื่อให้คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการทุกคำสั่งได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์คณะพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั่นเอง

6. ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาที่จะได้รับทราบเหตุผลโดยละเอียดจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกา

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 ดังนี้

“ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้แก่ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ ให้จัดการปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อย แล้วแต่กรณี

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว นอกจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ต้องแจ้งแก่ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการแจ้งเหตุผลคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยละเอียดทั้งเหตุผลของพนักงานอัยการและเหตุผลของพนักงานสอบสวนแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และผู้มีส่วนได้เสียในคดีด้วย

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ใช้บังคับแก่กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์หรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

และดำเนินการออกระเบียบในทางปฏิบัติให้ส่งคำสั่งและเหตุผลในการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกาไปยังภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและผู้มีส่วนได้เสียในคดี

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดี และถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยทางสังคมอีกประการหนึ่ง

7. การเผยแพร่กระบวนการและเหตุผลในการพิจารณาสั่งคดีต่อสาธารณชน

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเผยแพร่กระบวนการและเหตุผลในการพิจารณาสั่งคดี แม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายก็ตาม แต่การตรวจสอบโดยสังคมนั้นจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมนั่นเอง

วิธีการเผยแพร่นั้นนอกจากที่ต้องส่งเหตุผลในการสั่งคดีโดยละเอียดแก่ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์แล้ว ผู้ศึกษาเสนอแนะว่าต้องมีการนำเหตุผลในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาโดยละเอียดซึ่งเป็นฉบับเดียวกันกับที่ได้ส่งให้แก่ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ลงในหน้าเว็บไซต์ของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนสามารถที่จะเข้าค้นดูได้ โดยให้ใช้เลขสำนวนเพื่อค้นหาคำสั่งดังกล่าว โดยคำสั่งที่เผยแพร่ลงในหน้าเว็บไซต์ของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น จะต้องประกอบไปด้วยเหตุผลในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีโดยละเอียด

แต่ทั้งนี้ในส่วนของผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดี เพื่อเป็นการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายและผู้ต้องหาไม่ให้อ้างอิงชื่อเสียงและเพื่อความเป็นส่วนตัว ก็ให้เพียงแต่ใช้ตัวย่อคำนำหน้าชื่อแทนชื่อจริงลงในฉบับที่ได้ลงในหน้าเว็บไซต์นั่นเอง เช่น “นางสาว วรรณวิสา” ให้ใช้คำว่า “นางสาว ว.” เป็นต้น

8. ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเข้าถึงพยานหลักฐานในสำนวนของพนักงานสอบสวน

ผู้ศึกษามีความเห็นเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้

“คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่ และผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยมีสิทธิยื่นคำขอต่อพนักงานอัยการได้”

ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้เสียหายในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดต่อศาล ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

9. การลดการผลกระทบในการดำเนินคดีให้แก่ผู้เสียหาย

ปัญหาในส่วนนี้นั้นผู้ศึกษามีความเห็นว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตและวิธีการการใช้ดุลยพินิจที่เข้มงวดขึ้นของพนักงานอัยการตามข้อเสนอแนะที่หนึ่ง จะส่งผลให้การดำเนินในส่วน of พนักงานอัยการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะลดปัญหาในกรณีดังกล่าวได้

เอกสารอ้างอิง

วิทยานิพนธ์

ทักษิณ ฉัตรศักดิ์รักษ์. “ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

วิฑูรย์ เชื้ออำไพ. “การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์

มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.