

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ¹

วิจิตร แสงแดง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา ปัญหาเรื่องการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ ปัญหามาตรการการลงโทษพนักงานอัยการกรณีไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ฎีกา จนทำให้คดีขาดอายุความ ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของพนักงานอัยการซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ประเทศไทยได้มีรูปแบบการดำเนินคดีอาญา 2 รูปแบบ คือ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายและการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอำนาจในการฟ้องร้อง การดำเนินคดีในชั้นศาล การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลซึ่งพนักงานอัยการมีหลักการดำเนินคดีอยู่ 2 หลักการ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีตามดุลยพินิจซึ่งพนักงานอัยการของประเทศไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลยพินิจมาอย่างช้านานแล้วดังปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับใช้ไปพรากก่อน ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) ซึ่งนำหลักการข้างต้นมาจากระบบกฎหมายอังกฤษและในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมร.ศ.127 (พ.ศ.2451) หมวดที่ 9 ว่าด้วยอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 ซึ่งบัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลได้สวนให้ฟ้องคดีก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ” และต่อมามีหนังสือกรมอัยการที่ 8 /540 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2470 ตอบอัยการมณฑลนครศรีธรรมราช “พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องตามที่พนักงานอัยการจะเห็นสมควรไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย” และเมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปีพุทธศักราช 2478 แล้ว การสั่งคดีของพนักงานอัยการก็ยังคงใช้หลักการสั่งคดีตามดุลยพินิจเช่นเดิมและในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2553 มาตรา 21 วรรคแรกบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” อีกด้วย ซึ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจสั่งคดีได้ อาทิเช่น การออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาได้ ซึ่งมีผลเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ดร.กัลยา ตันศิริและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริและรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การยุติการดำเนินการคดีอาญาเรื่องหนึ่งโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาในชั้นศาลต่อไปซึ่งหลักการดำเนินคดีตามดุลยพินิจของพนักงานอัยการนั้นมีข้อดี เช่น ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวไว้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พุทธศักราช 2554 ซึ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจไม่ฟ้องคดีนั้นซึ่งอาจเกิดความยุติธรรม และเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดมากกว่าการดำเนินคดีอาญาตามปกติก็ได้ แต่ถ้าหากพนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งคดีอาญาอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประเทศอีกด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจของพนักงานอัยการนั้นมีส่วนที่ดี แต่ยังมีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องแก้ไขซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเรื่องขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในการสั่งไม่ฟ้อง การไม่อุทธรณ์หรือฎีกาซึ่งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้มีข้อจำกัดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการอย่างเป็นรูปธรรมจึงขาดความเป็นแนวทางเดียวกันในการใช้ดุลยพินิจ ของพนักงานอัยการ อันก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลยพินิจไปตามอำเภอใจหรือไม่อันส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเรื่องการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 วางหลักไว้ให้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณีเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อที่จะมีคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้ง หากกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา แล้วแต่กรณี คดีในส่วน of พนักงานอัยการก็จะเสร็จสิ้นไปจึงแสดงให้เห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นสุดท้ายตกอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงคนเดียวเท่านั้นเมื่ออำนาจในการใช้ดุลยพินิจอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงคนเดียวจึงอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเปิดช่องให้มีการทุจริตหรืออิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจได้โดยง่ายเพราะไม่ได้มีการตรวจสอบหรือมีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดข้อสงสัยในกรณีที่มีคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งออกมาซึ่งค้านต่อกระแสสังคมซึ่งไม่ว่าจะเป็นไปโดยพลั้งเพลอ ผิดพลาด หรือมีอิทธิพลภายนอกหรือ

เรื่องทุจริตเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ข่มขู่ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยภาพรวมได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหามาตรการการลงโทษการทำให้เสียหายไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการจนทำให้คดีขาดอายุความเมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้มีการกำหนดอายุความในคดีอาญาไว้ไม่ว่าจะเป็นอายุความในการฟ้องคดี อายุความล่วงเลยการลงโทษหากไม่ได้ตัวผู้ต้องหาไปฟ้องคดีภายในกำหนดหรือไม่ได้ตัวผู้ต้องหาพิพากษาให้ลงโทษมารับโทษในเวลาที่กำหนดคดีก็จะขาดอายุความอันจะทำให้รัฐหมดอำนาจที่จะดำเนินคดีหรือหมดอำนาจที่จะบังคับโทษกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติได้จึงควรมีมาตรการในการลงโทษพนักงานอัยการจากการกระทำความผิดดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา

สำหรับปัญหานี้เกิดจากการที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างขวางไม่มีข้อจำกัดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาเห็นสมควรตราบทบัญญัติกฎหมายในการจำกัดอำนาจของพนักงานอัยการ กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดี อุทธรณ์ ฎีกา ไว้อย่างแน่นอนว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง โดยตราเป็นประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง หลักการใช้ดุลยพินิจ เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมและความเป็นบรรทัดฐานเดียวกันในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการทั้งองค์กรโดยมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจได้เพียงเล็กน้อยและดุลยพินิจนั้นต้องมีหลักการในการสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจนั้นด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนและรูปธรรมโดยเป็นประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง หลักการใช้ดุลยพินิจ เป็นต้น

2. ปัญหาเรื่องการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับปัญหานี้เกิดจากการที่มาตรา 145 และมาตรา 145/1 กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือ

รองผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณีเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 กรณีที่ให้ส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการสูงสุดชี้ขาดเปลี่ยนเป็นบัญญัติให้ศาลในท้องที่ที่พนักงานสอบสวนรับผิดชอบเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าวเพื่อเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีในแต่แรกและไม่เป็นการให้อำนาจอัยการสูงสุดใช้ดุลยพินิจในการชี้ขาดเพียงผู้เดียวอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 145/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ปัญหามาตรการลงโทษการทำให้เสียหายไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการจนทำให้คดีขาดอายุความ

สำหรับปัญหานี้เกิดกรณีที่ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล มาตรา 95 และระยะเวลาในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตามมาตรา 98 ซึ่งหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือไม่สามารถฟ้องผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้แล้วแต่กรณีซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินคดีอาญาเป็นอย่างมากอีกทั้งได้พบปัญหากรณีที่พนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในกำหนดอายุความเป็นจำนวนหลายคดีจากข่าวทางหนังสือพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมแต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่จะลงโทษพนักงานอัยการกรณีที่ไม่ได้ฟ้องคดีจนขาดอายุความไว้โดยเฉพาะเพียงแต่มีมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญากรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือละเว้นที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต แม้มีระเบียบข้าราชการอัยการแต่ก็ยังมีโทษหนักสุดเพียงไล่ออกเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรบัญญัติมาตราเพิ่มในประมวลกฎหมายอาญาในกรณีที่พนักงานอัยการซึ่งเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาไว้ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการกรณีที่เจตนาหรือประมาทอย่างร้ายแรงจนทำให้คดีขาดอายุความเป็นการเฉพาะ โดยมีโทษหนักกว่ามาตรา 157 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปและบัญญัติบทบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบข้าราชการอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการกระทำความผิดร้ายแรงในกรณีที่ตั้งใจให้คดีขาดอายุความโดยบัญญัติให้องค์กรอัยการดำเนินการฟ้องร้องแก่พนักงานอัยการที่กระทำความผิดดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในกรณีที่พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการทางอาญาทำให้คดีขาดอายุความในกรณีที่เจตนาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบข้าราชการอัยการให้มีการดำเนินคดีแก่พนักงานอัยการที่กระทำความผิดอย่างร้ายแรงและถูกไล่ออกจากราชการในกรณีไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาจนขาดอายุความอันเกิดจากเจตนาและประมาทอย่างร้ายแรงด้วย

เอกสารอ้างอิง

- มรุสันต์ ไสรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- เรวัตร จันทร์ประเสริฐ. หัวข้อ : หลักนิติธรรมเรื่อง : องค์การอัยการกับหลักนิติธรรม. สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วิฑูรย์ เชื้ออาไฟ. “การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).
- อุดม รัฐอมฤต. บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (รายงานวิจัย), 2548.
- วิศรุต แจ่มจรรยา. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี และการไม่อุทธรณ์
หรือฎีกาคำพิพากษา, บทความเรียบเรียงการค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.