

ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสังกัดอำนาจของพนักงานอัยการ¹

ศศิธร อัจฉริยะปัญญา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสังกัดอำนาจของพนักงานอัยการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสังกัดอำนาจของพนักงานอัยการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การใช้ดุลพินิจนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตนเอง กฎหมายต่าง ๆ มักจะมีการให้เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้อยู่เสมอ โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี ดังนั้น หากเกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยต้องพิจารณาถึงโครงสร้างดุลพินิจ และต้องตรวจสอบดุลพินิจโดยองค์กรอื่นนอกจากองค์กรผู้ใช้ดุลพินิจตามหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และต้องคำนึงถึงหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process of Law) และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ประกอบด้วย ซึ่งหากการใช้ดุลพินิจได้มีการตรวจสอบตามหลักการดังกล่าวแล้ว จะทำให้การใช้ดุลพินิจหรือการออกคำสั่งต่าง ๆ ของผู้ใช้ดุลพินิจมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น และเป็นที่น่าไว้วางใจของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้น อัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่เทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและประโยชน์ของส่วนรวม พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสังกัดได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เท่เทียมกัน และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง จึงถือว่าพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสังกัดอำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ดุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาด้วยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา ซึ่งมีผลเป็นการยุติการดำเนินคดีอาญาเรื่องหนึ่งโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลต่อไปอีก ดังนั้น หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นอย่างมาก การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเหมาะสม

จากการศึกษามาตรทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ปรากฏว่ามีทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก การตรวจสอบภายในองค์กรจะเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด ตามระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก องค์กรที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ คือองค์กรตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยผู้เสียหายและศาล แต่อย่างไรก็ตามพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ มีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย มาตราทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาโดยผู้เสียหายของประเทศไทยนั้น กำหนดไว้เพียงกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 และกรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้สิทธิเฉพาะผู้เสียหายที่เข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีเท่านั้นจึงจะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกา ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยทางอ้อมเท่านั้น ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการได้โดยง่าย ทั้งที่ความผิดดังกล่าวผู้เสียหายเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ทำให้ประชาชนอาจมองว่าไม่ได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย อีกทั้งกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดช่องทางอื่นใดให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอให้องค์กรภายนอกตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งน่าจะยังไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ แตกต่างจากประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่นที่ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอให้องค์กรภายนอกเข้ามตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ ถือว่าเป็นปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ส่งผลต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย และความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมไทย

ประการที่สอง ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 กำหนดให้องค์กรตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ กรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา และคำสั่งนั้นมีใช้คำสั่งของอัยการสูงสุด โดยในกรุงเทพมหานครให้

เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวมีประเด็นปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ปัญหาด้านความเป็นธรรมและผลกระทบต่อประชาชน ปัญหาด้านการคานและถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจและอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ การให้ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น เป็นการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพียงองค์กรเดียว ลักษณะเช่นนี้ทำให้ฝ่ายสอบสวนสามารถกำหนดทิศทางของการสอบสวนได้อิสระ ควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ สามารถกำหนดทิศทางของการดำเนินคดีขึ้นฟ้องร้อง และท้ายที่สุดสามารถกำหนดทิศทางคำพิพากษาคดีของศาลได้ การรวมศูนย์อำนาจจะนำไปสู่การทุจริตประพฤติดมิชอบ ปัญหาต่อเนื่องจะกระทบไปถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ทำลายหลักประกันของประชาชน กระบวนการยุติธรรมจะเป็นกระบวนการที่คุกคามสิทธิของประชาชนเสียเอง ท้ายที่สุดกระบวนการยุติธรรมจะขาดประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ไม่สามารถตอบสนองการแก้ปัญหของรัฐของสังคมหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ ประชาชนจะขาดความศรัทธา ขาดความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศไทย ก็ไม่ได้มีการให้องค์กรตำรวจมาทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการแต่อย่างใด การให้องค์กรตำรวจเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ยังไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ หลักการคานและถ่วงดุลอำนาจ จึงยังไม่เหมาะสมกับการมาใช้บังคับในประเทศไทย

ประการที่สาม ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ กรณีไม่มีความจำเป็นหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 กฎหมายให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้างขวางมาก โดยมีได้กำหนดประเภทคดีที่พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนไปยังบุคคลดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะการนำบทบัญญัติในมาตรา 145 และ มาตรา 145/1 ไปบังคับใช้กับกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลมด้วย เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดประเภทคดี หรือกรอบอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งในสำนวนคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง สั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกา พนักงานอัยการจำต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเสียทั้งหมด โดยไม่มีขอบเขต ทำให้เกิดปัญหาสำนวนถูกส่งไปยัง

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณี เป็นจำนวนมาก ซึ่งบางกรณีไม่มีความจำเป็นหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น กรณีคดีซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ตามข้อยกเว้นตามบทกฎหมายก็ตาม แต่อำนาจการอุทธรณ์หรือฎีกาด้วยเหตุพิเศษตามกฎหมายนั้น ก็ไม่ใช่อำนาจซึ่งพนักงานอัยการโจทก์จะ อุทธรณ์หรือฎีกาได้แต่เพียงความเห็นของตนโดยลำพัง หรือกรณีคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกา ซึ่งศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและพิพากษาลงโทษจำเลยแล้ว หรือกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคน บางข้อหา หรือมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาจำเลย บางคนหรือบางข้อหา และกรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในคดีที่มีใช้คดีหลัก เช่น คดีร้องขอคืนของกลาง หรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือคดีที่ศาลมีคำสั่งให้กำหนดโทษใหม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 (1) เป็นต้น

การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดประเภทคดีที่พนักงานอัยการต้องเสนอสำนวนไปยังผู้มีอำนาจ ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ทำให้เกิดกระบวนการและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการดำเนินคดีอาญา สิ้นเปลือง ทรัพยากร เกิดความยุ่งยากในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ และสร้างความล่าช้าในกระบวนการ ยุติธรรมเกินสมควรอีกด้วย

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงาน อัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 มิได้กำหนดระยะเวลาในการ พิจารณาทำความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบไว้ ส่งผลให้การพิจารณาสำนวนของผู้มีอำนาจตรวจสอบตามมาตรา 145 และ 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีระยะเวลาพิจารณาสำนวนได้อย่างไม่จำกัด โดยเฉพาะใน กรณีสั่งไม่ฟ้องซึ่งมีอำนาจพิจารณาโดยมีระยะเวลาอย่างมาก คือ จนกว่าจะหมดอายุความ เมื่อการพิจารณา สำนวนกระทำได้อย่างไม่มีขอบเขตด้านเวลา อาจทำให้การพิจารณาสำนวนล่าช้าจนเกิดผลกระทบต่อ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน นอกจากนี้ กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาบางข้อหา การจะยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาในข้อหาที่เหลืออยู่ซึ่งมีคำสั่งฟ้องได้นั้น ต้องได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามบท กฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเสียก่อน และกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการทำความเห็นของผู้มีอำนาจตรวจสอบไว้ ทำให้เกิด ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลายื่นอุทธรณ์ หรือระยะเวลายื่นฎีกา ทำให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอขยาย ระยะเวลายื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาต่อศาลหลายครั้ง เนื่องจากพนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลา อุทธรณ์หรือฎีกา จนกว่าคดีจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการ

ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญาที่ใช้ระยะเวลานานยังกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะได้รับการ ชดใช้เยียวยาความเสียหายด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องเป็นไปโดยเร็วและเป็นธรรม หากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดความล่าช้า ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อความเป็นธรรม และสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังภาษิตทางกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความไม่ยุติธรรม”

จากการศึกษาปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) จึงเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

1. สำหรับการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งอาญาของพนักงานอัยการได้โดยตรง โดยได้รับการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยง่าย ควรกำหนดให้มีองค์กรภายนอกที่ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดี ได้แก่ องค์กรศาล เข้ามาช่วยเหลือผู้เสียหายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ จึงเห็นควรนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และประเทศเยอรมัน ที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย แต่ควรกำหนดเฉพาะคดีที่มีความรุนแรงและมีอัตราโทษสูง โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา 34/1 ในคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งนั้นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลให้ทำความเข้าใจและแจ้งให้ผู้เสียหายทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่ง”

“มาตรา 34/2 หากศาลอุทธรณ์เห็นว่าคดีควรขึ้นสู่การพิจารณาของศาลให้แจ้งพนักงานอัยการทราบโดยเร็ว แต่หากเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการชอบด้วยข้อเท็จจริง เหตุผล และข้อกฎหมายแล้วให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง คำสั่งศาลตามมาตรานี้ถือเป็นที่สุด”

2. การแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยองค์กรตำรวจ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ควรมีการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยให้

จัดตั้งองค์กรภายนอกเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ แทนองค์กรตำรวจ อาจกำหนดให้มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น แต่ควรกำหนดคุณสมบัติให้มีบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีอาญา เป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการ และให้มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยในกรณีเป็น คดีพิเศษที่ประชาชนให้ความสนใจ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องประจำภาค โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องสามารถดำเนินการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมาขึ้นคำร้องก็ตาม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 145 ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นและคำสั่งไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

หากคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้รีบฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องไปก่อน

คำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดตามวรรคสองเป็นที่สุด

บทบัญญัติมาตรานี้ ให้บังคับใช้กับกรณีพนักงานอัยการจะถอนฟ้องโดยอนุโลม”

3.การแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ กรณีไม่มีความจำเป็นหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา 145/1 โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 145/1 คดีดังต่อไปนี้ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้รับส่งสำนวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

(1) คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยบางคน หรือบางข้อหา หรือลงโทษจำเลยไม่เต็มตามฟ้อง

(2) คดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้อง แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง หรือพิพากษาแก้ไขยกฟ้องจำเลยบางคน หรือบางข้อหา

(3) คดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษในคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องกำหนด

(4) คดีที่พนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้นมีความเห็นแย้งกัน

บทบัญญัติมาตรานี้ ให้บังคับใช้กับกรณีพนักงานอัยการจะถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาโดยอนุโลม”

4. การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับระยะเวลาในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 145/2 โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 145/2 การพิจารณาทำความเข้าใจของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวน เว้นแต่กรณี มีพฤติการณ์พิเศษไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้รีบแจ้งพนักงานอัยการทราบ โดยเร็ว”

เอกสารอ้างอิง

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 15, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

เสมาธรรม, 2548.

ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 12, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556.

ปิยธิดา เจิมहरรรษา. บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน. เอกสารทางวิชาการเรื่องการ

ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540.

น้ำแท้ มีบุญสล้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุตรไพศาล,

2554.

ศิริระ บุญถิ่นิต. โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. บทบัณฑิตย, เล่ม 54, ตอน 2, 2541.