

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21¹

สุพัสชา ก้อนเรือง²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 โดยผู้ศึกษาศึกษาจากความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการตลอดไปจนถึงการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า หลักการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ มีอยู่ 2 หลักด้วยกัน คือ หลักการสั่งคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ที่ยึดหลักว่า หากปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้กระทำความผิดได้ พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคดีต่อศาลโดยเคร่งครัด และหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ที่ให้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เมื่อพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่าหากฟ้องคดีนั้นแล้วจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาใด ๆ นอกจากนั้น ยังกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจถอนฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญามีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยหวังว่าจะสามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและไม่กระทำความผิดซ้ำได้ประกอบกับเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสังคม จึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนสำหรับประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนกวร สุมนะเศรษฐกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรัสเกียรติ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³คมิต ฒ นคร, เมื่อคดีอัยการสูงสุด ชนะคดี, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน,2555), หน้า 48-49.

เมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาไม่มีคำนิยามของ “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143⁴ ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยไม่จำกัด แต่พนักงานอัยการของประเทศไทยกลับใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีในอัตราที่น้อยมาก และมักสั่งฟ้องคดีตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด⁵ อีกทั้ง แม้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีมีหลักฐานเพียงพอต่อการฟ้องแต่มีเหตุสมควร ไม่ฟ้องคดีก็ตาม แต่ที่ผ่านมาพนักงานอัยการมักไม่นำหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจมาใช้มากนัก เนื่องจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด⁶ นั้นยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติตามอยู่มาก โดยเฉพาะกรณีไม่มีคำนิยามคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน” และยังไม่มีการอภิปรายที่ชัดเจนเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกันจึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดจึงเรียกว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการจึงลังเลที่จะใช้ดุลพินิจของตน โดยเกรงว่าหากตนใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งที่มีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้ อาจมีข้อครหาในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ หรือแม้แต่กรณีที่มีผู้เสียหายอาจดำเนินคดีอาญากับตนฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157⁶ ได้เนื่องจากมาตรฐานและความคิด ความรู้สึก ของแต่ละบุคคลนั้นย่อมจะไม่เหมือนกัน ตราบใดที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนก็จะมีความเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจ

ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่พนักงานอัยการจะใช้หลักการสั่งคดีตามกฎหมายมากกว่า เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจน สะดวกแก่การพิจารณาทำให้สั่งคดีได้โดยไม่เกิดข้อผิดพลาดและถูกต้องตามหลักนิติธรรม⁷ โดยไม่คำนึงถึงหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ ต่างกับกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 เนื่องจากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่ใช้หลักกฎหมายในการพิจารณา ทำให้พนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีได้ทันทีโดยไม่มีผู้ใดตำหนิ สาเหตุดังกล่าวจึงทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพสังคมและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

⁵ชนัญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526), หน้า 150-151.

⁶ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.

⁷ชนัญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, หน้า 3.

ประการที่สอง ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นจะต้องมีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงพนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดสุดท้าย ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ พ.ศ. 2554 ข้อ 5⁸ ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดี แต่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ โดยหากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยหรือเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

แม้ว่าลำดับขั้นตอนในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นจะกำหนดขึ้นเนื่องจากเกรงว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจแตกต่างกันและเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตก็ตาม แต่ขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนไว้ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งสำนวนคดี พนักงานอัยการผู้ได้รับสำนวนคดีจึงเลือกที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตามกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนมากกว่า เมื่อชั่งน้ำหนักขั้นตอนในการเสนอสำนวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามลำดับชั้นที่มีหลายขั้นตอนโดยไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนไว้ ทั้งมักจะเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เทียบกับการสั่งฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่ไม่มีขั้นตอนการเสนอคำสั่งที่ซับซ้อนไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน จึงทำให้พนักงานอัยการผู้รับมอบสำนวนเลือกที่จะสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน เพื่อให้การบริหารงานคดีในสำนักงานพนักงานอัยการเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและไม่มีคดีค้างในชั้นของพนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวนเองบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กร⁹ ทำให้ไม่มีคดีค้างส่งรายเดือน ตามรอบการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการและการประเมินในนามองค์กร

ประการที่สาม ปัญหาอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นได้กำหนดให้มีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 วรรคสอง¹⁰ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดี แต่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ โดยหากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยหรือเห็นเองให้ทำ

⁸ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5.

⁹รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, ‘การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงาน อัยการ’ (2555) 2 วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 40, หน้า 49-50.

¹⁰พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21.

ความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ซึ่งเป็นการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นหลายขั้นตอน โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ให้ชัดเจน เพียงกำหนดวิธีการดำเนินการให้สามารถฟ้องคดีไปได้ก่อน หากกรณีนี้จะขาดอายุความเท่านั้น

แม้การพิจารณาตามลำดับชั้นโดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งสุดท้ายจะเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่อีกทางหนึ่งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการเสนอความเห็นสั่งคดี เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน มีเพียงการกำหนดว่าหากในขณะการพิจารณาตามลำดับชั้นดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ให้สามารถฟ้องคดีไปก่อนได้ กรณีคดีดังกล่าวจะขาดอายุความรวมทั้งสามารถถอนฟ้อง และให้ใช้หลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกันนี้ได้ในชั้นอุทธรณ์และฎีกาด้วย ซึ่งหากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปีและจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาพ้นทัณฑ์โดยไม่สืบพยาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176¹¹ แล้วจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันที ไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแต่ประการใด แม้จะได้ถอนฟ้องในภายหลังก็ไม่อาจส่งผลให้โทษที่ลงแก่จำเลยไปก่อนแล้วเอากลับคืนมาได้

ประการที่สี่ ปัญหาระเบียบไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

เนื่องด้วยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะนั้นได้มีการกำหนดให้เสนอความเห็นเป็นลำดับชั้น โดยพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าพนักงานอัยการและหากหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นแย้งก็ให้สั่งฟ้องกลับความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนแล้วยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่หากเห็นฟ้องด้วยก็ต้องเสนอสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาและอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งชี้ขาดความเห็นดังกล่าวตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 บรรทัดสองเห็นได้ว่าลำดับขั้นตอนในการพิจารณาสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นล้วนอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการทั้งสิ้น ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวจากองค์กรภายนอกหรือประชาชน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในความรู้สึกของประชาชนและหลักการควบคุมตรวจสอบได้

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสั่งคดีประเภทที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้เท่าที่ควร และคำสั่งไม่สั่งฟ้องคดีกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนพนักงานอัยการมักไม่ชี้แจงคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อสื่อมวลชนหรืออาจชี้แจงแต่ไม่แสดงเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าเพราะสาเหตุใดพนักงานอัยการ

¹¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 17.

จึงสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าความรู้สึกของประชาชน มักจะให้ความสำคัญกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก แทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ แต่กลับพึงพอใจเมื่อทราบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องมากกว่า ส่วนศาลจะลงโทษผู้ต้องหาหรือไม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นเช่นไร กระแสสังคมมักไม่ให้ความสนใจ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกกระแสทางสังคมกดดันให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลเสมอหากพบตัวผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการฟ้องคดี โดยไม่สนใจว่าหากฟ้องคดีดังกล่าวไปแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ ซึ่งการกระทำเหล่านี้เป็นการกระทำที่กระทบต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานในการสั่งฟ้องอย่างมาก และหากพนักงานอัยการมีความเห็นเป็นไปตามกระแสสังคมย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด¹²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 แล้ว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาไม่มีคำนิยามของ “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”

เพื่อให้การสั่งฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการมีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นกรอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้เป็นไปในทิศทางและมาตรฐานเดียวกัน ทำให้พนักงานอัยการไทยใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

กำหนดคำนิยามของคำว่า “คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน” เพื่อให้มีความชัดเจนว่าคดีประเภทใดจึงจะเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 โดยเพิ่มวรรคสี่ในมาตรา 21 เป็นว่า

“คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หมายถึง คดีที่ผลแห่งการฟ้องคดีนั้นจะไม่เกิดประโยชน์ต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วการฟ้องคดีนั้นจะเป็นผลร้ายต่อสังคมมากกว่าการสั่งไม่ฟ้องคดี”

2. ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

เพื่อไม่ให้ขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมีผลกระทบต่อระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคสอง

¹² รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, ‘การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงาน อัยการ’ หน้า 49-50.

เดิม กำหนดว่า “ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรค หนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการ สั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็นว่า “ในการพิจารณาทำความเห็นตามลำดับชั้นตามวรรคหนึ่ง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่หัวหน้าพนักงานอัยการ ได้มีความเห็นและกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออธิบดีอัยการภาคเพื่อพิจารณาสั่ง”

3. ปัญหาอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

เพื่อให้ไม่ให้อำนาจดังกล่าวอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยกำหนดให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของพนักงานอัยการผู้รับมอบสำนวนแต่ละคดี แต่ทั้งนี้ต้องยังคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์การตรวจสอบดุลพินิจ โดยให้มีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนโดยองค์กรภายในเช่น หัวหน้าผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการผู้รับมอบสำนวน ซึ่งอาจให้อธิบดีอัยการภาคเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจแทนอัยการสูงสุด หรือเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ เช่น ผู้เสียหาย สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เสมือนการอุทธรณ์ฎีกาค่าพิพากษาของศาล

โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคแรก

เดิม กำหนดว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็นว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้า

พนักงานอัยการเห็นเอง ให้มีคำสั่งไม่ฟ้อง แล้วทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออธิบดีอัยการภาคเพื่อพิจารณา”

นอกจากนี้เห็นควรเปิดเผยข้อมูลหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยจัดให้มีการเผยแพร่คำสั่งดังกล่าวต่อสาธารณะชนและรวบรวมคำสั่งไว้ในฐานข้อมูลเดียวกันเพื่อให้ประชาชนสามารถค้นหาและเข้าถึงได้ง่าย ไม่ให้ประชาชนเกิดความคลางแคลงใจ และให้คู่ความที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับแจ้งรายละเอียดกับเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องด้วย อีกทั้งประกาศกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนของพนักงานอัยการ โดยตรงต่ออัยการสูงสุดทั้งเป็นหนังสือยื่นด้วยตนเองและในรูปแบบออนไลน์ เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการอีกทางหนึ่ง

4.ปัญหาระเบียบไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน

ในปัญหาข้อนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกิดความสม่ำเสมอ และเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยนำปัจจัยเหล่านี้พิจารณาเพิ่มเติมประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 6

เดิม กำหนดว่า “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา”

ขอเสนอแนะให้แก้เป็นว่า “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน ตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) พิจารณาในแง่ของสังคม เช่น หากคิดนั้นพนักงานอัยการเห็นว่าถ้าสั่งฟ้องคดีไปแล้วมีแต่จะเกิดผลเสียต่อสังคมและตัวผู้กระทำความผิดเสียเอง พนักงานอัยการก็มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการฟ้องคดีกับผู้ต้องหาไปสู่ชั้นศาลก็ตาม หรือกรณีค่าใช้จ่ายที่อาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ หรือ ที่เรียกกันว่า “นิติเศรษฐศาสตร์” เพราะการดำเนินคดีอาญากับบุคคลหนึ่งรัฐมีค่าใช้จ่ายอย่างมากในการดูแลผู้ต้องขังหนึ่งคนหากต้นทุนในการดำเนินการฟ้องคดีมีมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ ก็ไม่ควรสั่งฟ้องคดี

(2) สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดประเภทคดีอาญาที่อยู่ในข่ายการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะกับความผิดอาญา ดังนี้

(ก) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี

(ข) คดีความผิดอันยอมความได้

(ค) คดีความผิดที่ได้กระทำไปโดยประมาท

(ง) คดีความผิดลหุโทษ

(จ) ความผิดอาญาอื่นใดที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะโดยให้พนักงานอัยการพิจารณาจากปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5. ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยแก้ไขเพิ่มเติมใน มาตรา 21/1 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

หากมีการกำหนดประเภทของความผิดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากพนักงานอัยการของไทยสามารถใช้มาตรการทางเลือกอื่น แทนการฟ้องคดีอาญาที่เป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ ไม่ว่าจะเป็นการดักเตือนที่จะใช้กับความผิดที่ได้กระทำเป็นครั้งแรก และความผิดที่ได้กระทำลงต้องเป็นความผิดเล็กน้อย โดยมีการแบ่งวิธีการใช้มาตรการดักเตือนทั้งสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และสำหรับเด็กและเยาวชน การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์การชะลอฟ้อง ตามแบบอย่างของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะได้จำกัดแต่เฉพาะคดีที่มีโทษเล็กน้อย แต่จะมุ่งเน้นว่าผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นอันตรายต่อสังคมเล็กน้อยเพียงใด และการทำงานบริการสังคม เพื่อให้กฎหมายไทยสอดคล้องกับมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมในระดับสากล

เอกสารอ้างอิง

คณิต ฒ นคร.เมื่ออดีตอัยการสูงสุดชนะคดี. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2555.

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์. “การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ.” วารสาร
กฎหมายคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (2555): 49-50.

ชนัญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพุทธศักราช 2477

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมี
ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
พ.ศ. 2554

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมี
ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561