

คู่มือของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน  
กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ

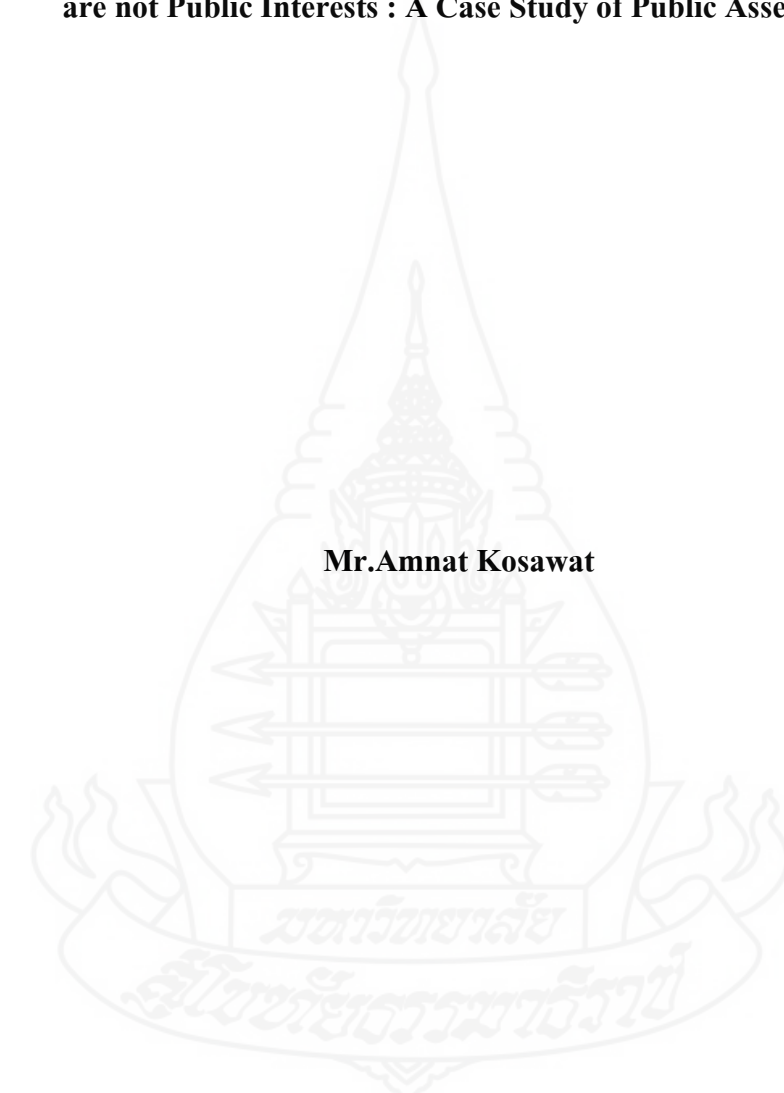


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Public Prosecutor's Discretion in the Non-Criminal Prosecution Orderings which  
are not Public Interests : A Case Study of Public Assembly**

**Mr.Amnat Kosawat**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      คุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็น  
ประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ  
ชื่อและนามสกุล                      นายอำนาจ โกสวัสดี  
วิชาเอก                                กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม  
สาขาวิชา                              นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา                      ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



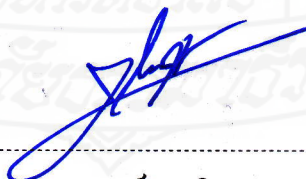
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว้าวีอิสระ คุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน  
กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ  
**ผู้ศึกษา** นายอำนาจ โกสวัศดี **รหัสนักศึกษา** 2614002836 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้าวีอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย การใช้คุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (2) เพื่อศึกษาแนวคิดตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษและเยอรมนี เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย (4) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษา การวิจัยเอกสารจากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงาน การวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ บทความในเอกสาร ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์ให้เป็นระบบ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า (1) การใช้คุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนยังไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจน และนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชน” ยังไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง (2) รัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพประชาชนในการชุมนุมสาธารณะได้ แต่ต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธและไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนทั่วไป (3) ประเทศอังกฤษและเยอรมนีได้วางแนวทางทุกขั้นตอนในการพิจารณาไว้ให้พนักงานอัยการ โดยมีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้คุณพินิจไว้โดยชัดแจ้งและเปิดเผยต่อสาธารณชน (4) ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งยังกำหนดไว้เป็นหลักการสั่งคดีอย่างเป็นขั้นตอน และเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รับรู้ถึงหลักการดังกล่าว

**คำสำคัญ** พนักงานอัยการ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ประโยชน์สาธารณะ ชุมชนสาธารณะ

**Independent Study title:** Public Prosecutor's Discretion in the Non-Criminal Prosecution Orderings which are not Public Interests : A Case Study of Public Assembly

**Author:** Mr. Amnat Kosawat ; **ID:** 2614002836 ; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisors:** Dr. Supatra Phanwichit, Assistant Professor; **Academic year:** 2019

### Abstract

The objective of this independent study is (1) to study the concepts, theories, and principles of law, and the public prosecutor's exercise of the discretion in the non-criminal prosecution orderings which are not public interests, (2) to study the concepts pursuant to the Constitution relating to the criminal proceedings against the protestors in the public place pursuant to the Public Assembly Act B.E. 2558 (2015), (3) to study and analyze the problems, obstacles, and problem solving guidelines for the public prosecutor's non-criminal prosecution orderings which are not public interests in England and Germany when compared with those in Thailand, (4) to study and suggest a guideline for determining the rules of the public prosecutor's non-criminal prosecution orderings which are not public interests the public in cases of public assembly to be clear, appropriate and efficient.

This research is a legal research in type of qualitative research. The studying method is a documentary research from legal codes, academic articles, papers, thesis researches, academic textbooks, articles in documents, data from electronic media, which are taken for the systematic collection and analysis to conduct the study for finding the conclusions and suggestions.

The finding of the studying results indicated as follows: (1) there have not yet been the clear rules and guidelines for the public prosecutor's exercise of the discretion in the non-prosecution orderings which are not public interests, and a definition of "public interest" term has not yet been explicitly formulated, (2) the Constitution grants the rights and freedoms to the people in public assembly, but must be peacefully taken place without weapons and impacts on the rights of the common people, (3) England and Germany have established a guideline in every consideration procedure for the public prosecutor, whereas the rules of the exercise of discretion have been explicitly prescribed in the notification, and publicly disclosed, (4) therefore, the researcher has suggested to concretely and clearly prescribe the rules of the non-criminal prosecution orderings which are not public interests, and also prescribe as the principle of the procedural case ordering, and publicize to public for awareness on the said principle.

**Keywords:** Public Prosecutor, Non-Prosecution Ordering, Public Interest, Public Assembly

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต อาจารย์ที่ปรึกษาและประธานในการสอบ การศึกษาค้นคว้าอิสระ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ และอาจารย์กรมภา อุดมวัฒน์ทวี ที่เมตตาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ปรึกษา ข้อคิดเห็นทางวิชาการ รวมทั้งเสียสละเวลาในการตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ

ขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่เคยสั่งสอน อบรมให้การศึกษาตั้งแต่วัยเยาว์ อีกทั้ง ณาจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชซึ่งได้ให้โอกาส และความรู้ตลอดมาที่ผู้ศึกษาเรียนระดับ บัณฑิตศึกษา

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ช่วยอบรมสั่งสอน ให้การศึกษา สนับสนุน และเลี้ยงดูผู้ศึกษา มาเป็นอย่างดี ขอขอบคุณ คุณอัมภ์ชญา โกสวัสด์ ที่เป็นกำลังใจและช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกใน ทุกๆด้านอย่างไม่มีเงื่อนไข และขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่คอยให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แก้ปัญหาต่างๆ ให้คำชี้แนะ และให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาตลอดมาจนกระทั่งประสบความสำเร็จ

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่เป็นสถานที่ประสิทธิ์ประสาทวิชา และให้ความรู้

ท้ายสุดนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความผิดพลาดประการใดๆ ผู้ศึกษาต้อง ขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

อำนาจ โกสวัสด์

ตุลาคม 2563

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. ประเด็นปัญหา.....	5
3. สมมติฐานการวิจัย.....	6
4. กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	7
5. วัตถุประสงค์.....	7
6. ขอบเขตการวิจัย.....	7
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	8
8. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	8
9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี และแนวคิดเกี่ยวกับการ ชุมนุมในที่สาธารณะ.....	10
1. หลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	10
1.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย.....	12
1.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ.....	13
2. ระบบการดำเนินคดีอาญา.....	16
2.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System).....	16
2.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System).....	17
3. หลักการดำเนินคดีอาญา.....	20
3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย.....	20
3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน.....	21
3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	23
4. แนวคิดความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ.....	24

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1 สถานะและความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	25
5 บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	26
5.1 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไป.....	27
5.2 บทบาทของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	29
5.3 บทบาทของพนักงานอัยการตาม พ.ร.บ.องค์กรอัยการ.....	42
6 การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ.2553.....	57
6.1 อำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนของพนักงานอัยการ .....	58
6.2 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง.....	59
6.3 การสั่งคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ.....	71
6.4 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ.....	71
6.5 ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะ.....	73
6.6 ตัวอย่างการคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งและคำวินิจฉัยคดีอาญาของอัยการสูงสุดกรณี การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ.....	74
7 แนวคิดเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	82
7.1 ความหมายของการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	83
7.2 ประเภทของการชุมนุม.....	83
7.3 หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	84
8 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	86
8.1 เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	86
8.2 บทนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	86
8.3 ขั้นตอนและวิธีการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ.....	88
บทที่ 3 การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการใน ต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	90
1 ประเทศอังกฤษ.....	90
1.1 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของอัยการอังกฤษ.....	91



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2 การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพราะเหตุไม่ เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest).....	94
1.3 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการอังกฤษ.....	95
2 ประเทศเยอรมนี.....	98
2.1 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล.....	99
2.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข.....	102
2.3 ระบบตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมัน.....	104
บทที่ 4 วิเคราะห์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงาน อัยการ กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ.....	109
ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงาน อัยการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	110
1. ข้อเท็จจริงในคดีการชุมนุมสาธารณะ กรณีกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง.....	112
2. ปัญหาการหาความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”.....	117
3. วิเคราะห์ปัญหากรณีเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดเพียงผู้เดียว.....	118
4. ปัญหาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน.....	119
5. ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน .....	123
6. วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ.....	125
6.1 ด้านขอบเขตของเนื้อหากฎหมาย.....	126
6.2 ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม.....	127
7. วิเคราะห์ปัญหาดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กรณีกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง.....	128
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	130
1. บทสรุป.....	130
2. ข้อเสนอแนะ.....	136
บรรณานุกรม.....	141
ภาคผนวก.....	146
ก พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553.....	147

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ข ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือมี ผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554.....	159
ค ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือมี ผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2561.....	163
ง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.....	166
ประวัติผู้ศึกษา.....	178



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติตามระเบียบข้อ 7 และข้อ 9 ระหว่าง พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2561.....	69
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี.....	110
ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี.....	111



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในระบบ Civil Law การสังคดีของพนักงานอัยการในปัจจุบันเป็นการสังคดีโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity principle) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 พนักงานอัยการมีอิสระในการสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 และมาตรา 22 การที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องหากเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคแรก จึงได้บัญญัติไว้สอดคล้องและรองรับว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติไว้ว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ เป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวได้ โดยถือว่าเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีประเภทหนึ่งเป็นการให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องกรณีที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องแต่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้อง เพราะว่าฟ้องแล้วจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง โดยกำหนดว่าถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะ

มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ ให้ทำ  
ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ แม้  
สำนักงานอัยการสูงสุดจะได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็น  
ประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อ  
ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ  
สั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความ  
มั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 2) ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี  
หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อันที่จะใช้เป็น  
แนวทางได้ และคำว่าประโยชน์สาธารณะยังไม่ได้มีนิยามศัพท์ลงในประมวลกฎหมายที่แน่ชัด อาจ  
ตีความไปได้หลากหลายและกว้างขวาง โดยการตีความดังกล่าวต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์  
ของคนส่วนใหญ่ วิถีชีวิตของผู้คนในสังคม การดำเนินคดีของรัฐ การดำเนินนโยบายของรัฐ และ  
ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นสิ่งที่สามารถเกิดการเปลี่ยนแปลงแปรผัน  
ไปได้ตลอดเวลาตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การที่จะกำหนดไปว่าเมื่อใดการ  
ดำเนินคดีจึงจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะย่อมไม่อาจกระทำไปได้ แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี  
ไป

กรณีที่มีกลุ่มบุคคลรวมตัวกันเฉพาะกิจของนักกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มเล็กๆหลายๆ  
กลุ่มรวมทั้งประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีความสนใจการเมืองแต่ไม่ได้สังกัดกลุ่มกิจกรรมกลุ่มใด  
มารวมตัวกันทำกิจการ โดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” เมื่อ 27 มกราคม 2561 หลังสภานิติ  
บัญญัติแห่งชาติตัดสินใจขยายเวลาบังคับใช้ กฎหมายการเลือกตั้งเป็นเหตุให้โรดแมปการเลือกตั้ง  
ถูกเลื่อนออกไปอย่างน้อย 90 วัน กลุ่มคนอยากเลือกตั้งนัดชุมนุมบริเวณ สกายวอล์คหน้า  
ห้างสรรพสินค้ามาบุญครองโดยในเวลาประมาณ 17.20 น. ประชาชนเริ่มมารวมตัวกันที่จุดนัดพบ  
บนสกายวอล์ค สถานีรถไฟฟ้าสนามกีฬาแห่งชาติ โดยมีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เช่น การสวม  
ใส่ผ้าปิดปากสีแดงที่เขียนคำว่า “NOCUP” และการยกโทรศัพท์มือถือที่เขียนคำว่า “หมดเวลา”  
บนหน้าจอแสดงต่อผู้ที่เดินผ่านไปมาบริเวณนั้นในที่ชุมนุมยังมีผู้ถือป้ายมารอทำข่าวอยู่เป็นจำนวน  
มากและมีเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในและนอกเครื่องแบบมาเฝ้าสังเกตการณ์ด้วย โดยกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ได้  
แจ้งการชุมนุมและไม่ได้ขออนุญาตใช้เครื่องเสียง ในเวลา 17.30 น. ผู้ชุมนุมรวมตัวกันบริเวณที่  
เจ้าหน้าที่รถไฟฟ้าบีทีเอสจัดไว้ ผู้ชุมนุมมีการนำป้ายไว้นิยามข่าวของสำนักข่าวต่างประเทศ  
เกี่ยวกับนาฬิกาของพล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี มาแสดงและมีการแจกปฏิทิน  
นาฬิกาให้ผู้ที่มีร่วมกิจกรรมด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup>เดลินิวส์ออนไลน์ <https://www.dailynews.co.th/politics/623911> วันที่ 30 เมษายน 2563

รูปแบบกิจกรรมเป็นการปราศรัยด้วยเครื่องขยายเสียงขนาดเล็ก มีคนมาร่วมราว 100-200 คน ก่อนที่จะเลิกการชุมนุมในเวลาประมาณ 19.00 โดยไม่มีบุคคลใดถูกจับกุมในวันเกิดเหตุ

ในเวลาต่อมามีคนถูกออกหมายเรียกทั้งหมด 39 คน โดยเรียกว่าคดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39 แบ่งเป็น 9 คนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้จัดกิจกรรม ถูกตั้งข้อหาสามข้อหา ได้แก่ “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116, ชุมนุมในบริเวณที่ห่างจากพระราชวังของเจ้านายชั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าไม่ถึง 150 เมตร ตามพ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ มาตรา 7 และข้อหาชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคสช.ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 ส่วนอีก 30 คนถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรม ถูกตั้งข้อหาสองข้อหา โดยไม่ถูกตั้งข้อหาตามมาตรา 116 ด้วย<sup>2</sup>

ผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นแกนนำ 5 คนเข้ารายงานตัว และเดินทาง ไปพบพนักงานสอบสวน ตามนัดที่ศาลอาญากรุงเทพฯ ได้เพื่อเข้าสู่กระบวนการฝากขัง ซึ่งศาลสั่งไม่อนุญาตให้ฝากขัง ส่วนอีก 4 คนที่ไม่ได้เข้ารายงานตัวถูกศาลออกหมายจับและถูกควบคุมตัวในเวลาต่อมาโดยคนหนึ่งถูกควบคุมที่บ้านพักส่วนอีกสามคนเข้ามอบตัวหลังเข้าร่วมการชุมนุมในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 ทั้งสี่ได้รับการประกันตัวจากพนักงานสอบสวนด้วยหลักทรัพย์คนละ 100,000 บาท

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุม 30 คน มารายงานตัว และถูกตำรวจสั่งฟ้อง ผู้ต้องหาสองคนที่ให้การรับสารภาพ ศาลแขวงปทุมวันพิพากษาให้จำคุก 6 วัน ปรับ 3,000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้หนึ่งปี ส่วนอีก 28 คน ที่ให้การปฏิเสธตามที่อัยการศาลแขวงปทุมวันนัดให้ผู้ต้องหาทั้งหมดเข้ารายงานตัวที่สำนักงานอัยการศาลแขวงปทุมวันนี้ ปรากฏว่ามีผู้ต้องหาเดินทางมารายงานตัวรวม 23 คน ส่วนผู้ต้องหาอีกห้าคนให้ทนายมาขอเลื่อนการรายงานตัว เนื่องจากติดภารกิจไม่สามารถเดินทางมาได้สำหรับคำสั่งคดีอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีนี้จะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตามความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการเจ้าของสำนวนยังไม่ถือเป็นที่สุด โดยจะต้องส่งสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งเป็นที่สุด โดยอัยการเจ้าของสำนวนนัดให้ผู้ต้องหามาฟังคำสั่งคดีของอัยการสูงสุดอีกครั้งตามวันนัด แต่อัยการศาลแขวงปทุมแจ้งกับผู้ต้องหาที่มารายงานตัวเพื่อฟังคำสั่งคดีจากอัยการสูงสุดว่าจะขอเลื่อนการอ่านคำสั่งคดีออกไปก่อน โดยการนัดฟังคำสั่งอัยการถูกเลื่อนออกไปอีกหลายครั้งเป็นเวลากว่า 20 เดือนแล้ว และที่การสั่งคดีนี้ถูกเลื่อนออกไปถึง 17 ครั้ง จนกระทั่งวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนรายงานว่า ได้รับแจ้งจากอัยการว่า ตามที่อัยการเคยมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ และได้ส่งความเห็นกลับไปให้ทางสำนักงานตำรวจ

<sup>2</sup>โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ <https://www.posttoday.com/politic/news/538337> วันที่ 30 เมษายน 2563

แห่งชาติพิจารณานั้น บัดนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ซึ่งเป็นความเห็นเดียวกับอัยการ คดีจึงเป็นอันยุติ<sup>3</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยในการชุมนุมไว้ว่า จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การชุมนุมดังกล่าวจะกระทำมิได้ ถ้าก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>4</sup> การชุมนุมทางการเมืองของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมามักใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเกิดขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป การชุมนุมควรมีขอบเขตที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

การที่กลุ่มคนอยากเลือกตั้งได้นัดทำกิจกรรมทางการเมืองโดยจัดชุมนุมในที่ต่างๆทั่วประเทศ การดำเนินคดีกับกลุ่มคนอยากเลือกตั้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2561 จนถึงวันที่ 9 เมษายน 2561 มีทั้งหมด 5 คดี 1.คดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39 2.คดีชุมนุมที่ถนนราชดำเนิน หรือ #RDN49 3.คดีชุมนุมที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4.คดีชุมนุมที่ห้างเซ็นทรัลพญา 5.คดีเดินขบวนไปหน้ากองทัพบก หรือ #ARMY57 แต่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีเฉพาะกลุ่มชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK39 จำนวน 23 คนเท่านั้น พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องแตกต่างกันทั้งๆที่เป็นการนัดชุมนุมและนัดทำกิจกรรมด้วยจุดประสงค์เดียวกัน

ดังนั้น จึงควรที่ศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะของพนักงานอัยการว่ามีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอย่างไร กรณีอย่างไรบ้างถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างไร มีกรอบแนวคิดในการสั่งคดีอย่างไร เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีกับต่างประเทศ ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่ชัดเจน นำมาพัฒนาปรับปรุงและวางหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ศึกษาถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่ามีเพียงใดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือไม่ และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้สิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะ

<sup>3</sup> สืบค้นจากเว็บไซต์ [https://freedom.ilaw.or.th/case/817#progress\\_of\\_case](https://freedom.ilaw.or.th/case/817#progress_of_case) วันที่ 30 เมษายน 2563

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44

## 2. ประเด็นปัญหาการวิจัย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะของพนักงานอัยการมีประเด็นปัญหาที่พบหลายประการดังนี้

2.1 ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือกรณีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ เนื่องจากคำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณะ” ยังไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ ทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2.2 ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่ง ทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้าเนื่องจากต้องเสนอสำนวนตามลำดับชั้นหลายชั้นตอน และการสั่งคดีไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน มีการเลื่อนการสั่งคดีออกไปได้หลายครั้ง ครั้งละหลายวันและการที่อัยการสูงสุดมีงานที่ต้องปฏิบัติหรือสั่งคดีล้นมือเป็นจำนวนมากไม่สามารถสั่งคดีไปได้โดยรวดเร็ว ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอาจลดขั้นตอนในการเสนอให้รวดเร็วขึ้นในการสั่งคดีหากเห็นว่าคดีนั้นมีอัตราโทษเพียงเล็กน้อย เช่น คดีที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือคดีหุโทษ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคให้มีอำนาจในการสั่งคดีได้เอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของอัยการสูงสุด

2.3 ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ

การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานใดหรือข้อหาใด อัตราโทษจะต่ำหรือสูงประการใด หรือคดีที่มีความสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจ หรือกระทบต่อความปลอดภัยหรือต่อความมั่นคงของประเทศ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการสูงสุดยังไม่มีตรวจสอบถ่วงดุลจากภายในหรือภายนอกสำนักงานอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเห็นว่า เป็นคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเท่ากับว่าเป็นการยุติการ



ดำเนินคดีของอัยการทันที ดังนั้นควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการสั่งคดีและมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี

2.4 ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะ ว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไรและกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เห็นว่าการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการสั่งคดี เนื่องจากพนักงานอัยการยังสับสนในการสั่งคดีกรณีดังกล่าวเกรงว่าจะถูกกล่าวหาว่าทุจริต และยังไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจดังกล่าวและปัญหาของการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ ยังไม่มีหลักเกณฑ์การควบคุมการชุมนุมที่ชัดเจนจนเกิดปัญหาของผู้เข้าร่วมชุมนุมใช้การชุมนุมทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

จึงมีความจำเป็นที่จะศึกษาปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการรวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการเข้าร่วมการชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับประชาชนผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

### 3. สมมติฐานการวิจัย

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมในที่สาธารณะซึ่งยังไม่มีบรรทัดฐาน และยังไม่มีความชัดเจนหรือแนวทางในการสั่งคดี ทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปได้ยาก การศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ความยุติธรรมแก่ประชาชนต่อไป

#### 4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ศึกษาถึงสิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์แนวทาง กำหนดความหมาย และตัวอย่างคดีในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของอัยการและวางหลักเกณฑ์ แนวทางการชุมนุมในที่สาธารณะ ทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง

#### 5. วัตถุประสงค์

5.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

5.2 เพื่อศึกษาแนวคิดตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

5.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย

5.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการ ให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

5.5 เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

#### 6. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน การชุมนุมสาธารณะ

โดยศึกษาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

## 7. คำนียามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมนั้น หมายความว่า ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองโดยทั่วไปในกิจการของชุมชนรัฐหรือรัฐบาลแห่งชาติมิใช่เพียงประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น และหมายความว่ารวมถึงการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเองหรืออาจกล่าวได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นกลุ่มมากหรือเป็นส่วนใหญ่ของสังคมจนความต้องการนั้นถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ<sup>5</sup>

การชุมนุมในที่สาธารณะหมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องสนับสนุนคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไปและบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินกระบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่<sup>6</sup>

## 8. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษา การวิจัยเอกสารจากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงาน การวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ บทความในเอกสาร ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

<sup>5</sup>รุ่งนภา อ่อนนุช. ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่ประโยชน์แก่สาธารณชน. การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. สาขานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556. หน้า 9

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

## 9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

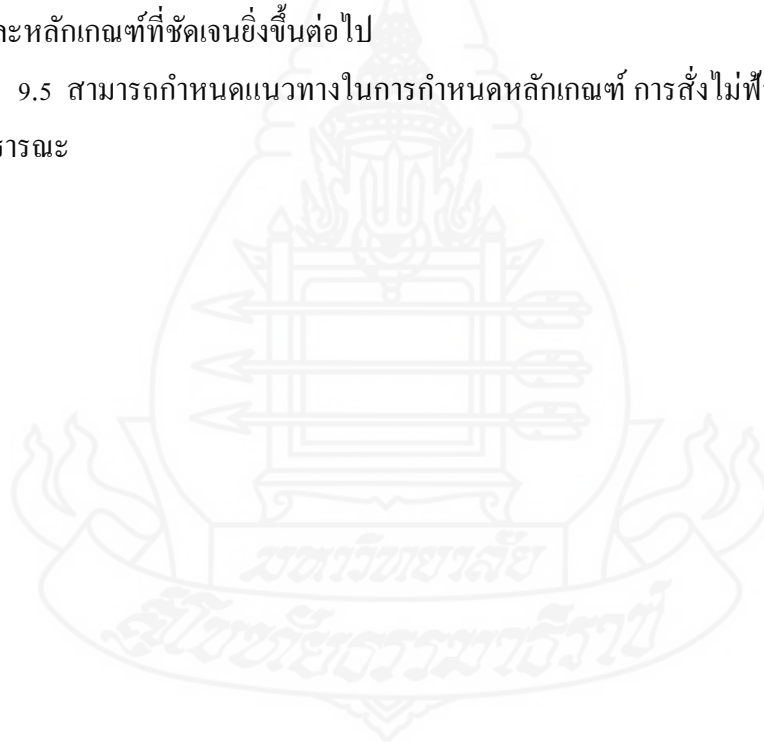
9.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

9.2 ทราบถึงเพื่อแนวคิดตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ชุมนุมในที่สาธารณะ ตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

9.3 ทราบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของอัยการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

9.4 ทราบแนวทางการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพื่อให้มีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

9.5 สามารถกำหนดแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ



## บทที่ 2

# แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี และ แนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิด หลักการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด โดยมีแนวคิดหรือหลักการอย่างไร กล่าวถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยและทางสากลมีอย่างไร โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ ความผิดที่มีฐานความผิดมาจากการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยที่ผู้ร่วมชุมนุมส่วนใหญ่ไม่ได้มีเป้าหมายทางการเมืองแต่เป็นการแสดงออกจุดยืนทางความคิดของตนเอง การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวอาจเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุม แนวคิดและหลักเกณฑ์ในการชุมนุมในที่สาธารณะ หลักเกณฑ์ประโยชน์สาธารณะ(Public Interest) ที่เป็นหลักสำคัญในการใช้ดุลพินิจเพื่อสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นมีการดำเนินคดีอาญา 2 ลักษณะ คือ การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรและการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นคือการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ก่อนที่จะได้พิจารณาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ สิ่งที่สำคัญที่ควรทำความเข้าใจในประการแรก คือความหมายของ คำว่าดุลพินิจ อันจะเป็นประโยชน์และแนวทางในการทำความเข้าใจในหัวข้ออื่นๆ ซึ่งที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ มาจากหลักการดำเนินคดีอาญาประเภทหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองหลัก คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย และหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ซึ่งแต่ละประเทศมีแนวคิดและหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแตกต่างกันดังจะกล่าวต่อไป

### 1. หลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการนั้น กฎหมายให้ดุลพินิจพนักงานอัยการในการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ โดยให้ความอิสระแก่พนักงานอัยการแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมให้ใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมไม่ถูก

ครอบงำภายใต้อิทธิพลหรืออำนาจใดๆ ซึ่งเป็นหลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจ (Opportunity Principle) ของพนักงานอัยการที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติให้ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อื้อว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยความเป็นอิสระของพนักงานอัยการนั้นเรียกว่าเป็นความอิสระในเนื้อหา (Sachliche Unabhaengigkeit /Material Independent) นั่นคือต้องไม่มีอิทธิพลภายนอกใดๆ มาบีบบังคับในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ เพราะมิฉะนั้นแล้วหากมีการก้าวก่ายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการแล้วผลร้ายก็จะตกแก่ประชาชน<sup>7</sup> จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคแรก<sup>8</sup> ที่ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในกรณีพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องคดี ก็ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ซึ่งได้บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ โดยในทางปฏิบัติศาลไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์น้อยมาก เพราะคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้นได้ผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและการกลั่นกรองคดีจากพนักงานอัยการแล้ว จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าคดีดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะเชื่อว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องได้

ในวันไต่สวนมูลคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีต้องให้จำเลยมา หรือคุมตัวมาศาลด้วย เพราะศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณาหากไม่นำตัวจำเลยมาด้วย แต่หากจำเลยถูกควบคุมตัวอยู่ในอำนาจศาลแล้ว พนักงานอัยการก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องนำตัวจำเลยมาศาลด้วย เพราะการไต่สวนต้องทำต่อหน้าจำเลย ซึ่งแตกต่างจากคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์นั้นจำเลยจะไม่มีมาก็ได้แต่จะตั้งทนายความมาถามค้านพยานโจทก์ได้ และในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ศาลต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลย เพราะในคดีที่อัยการเป็นโจทก์แม้ศาลยังไม่ได้ประทับฟ้องไว้พิจารณาจำเลยก็ตกอยู่ในฐานะจำเลยแล้ว ส่วนคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์แม้จำเลยจะมาศาล ศาลก็ไม่ต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง เพราะผู้ถูกฟ้องยังไม่ตกเป็นจำเลยจนกว่าศาลจะประทับรับฟ้อง อีกทั้งพนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้ด้วยเหตุที่ว่า การไม่ดำเนินคดีอาญาเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง หรือการไม่ดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการฟ้องคดีจะไม่เป็น

<sup>7</sup> คณิต ฒ นคร. รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน. 2549. หน้า 45

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127. ตอนที่ 75 ก, (7 ธันวาคม 2553) : หน้า 38

ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือการไม่ดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

โดยเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นควรถูกฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตั้งคดีว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งการที่พนักงานอัยการมีอำนาจตั้งฟ้องคดีอาญานั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ลักษณะการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมี 2 ลักษณะคือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ<sup>9</sup> รายละเอียดดังนี้

### 1.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาที่มีเหตุอันสมควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษมาแล้วหรือไม่ การสอบสวนฟ้องร้องผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและในกรณีที่ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดขึ้นจริง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องฟ้องร้องคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา<sup>10</sup> ซึ่งเป็นการพิจารณาคดีไปตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเสร็จแล้ว ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดสมควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอ โดยที่พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง

จากหลักการที่กำหนดให้เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดี จึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคเพราะตามหลักนี้เจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีอาญาทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล ไม่ต้องคำนึงถึงสภาพสังคมหรือเศรษฐกิจหรือการตั้งฟ้องผู้ต้องหาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ ในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาโดยมีเจตนาทุจริตหรือเป็นการที่มีเจตนาต้องการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องถูกลงโทษถือว่าเจ้าพนักงานได้กระทำความผิดอาญาและต้องรับโทษตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายรัฐก็ไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้ในประเทศไทยหลักการ

<sup>9</sup> เข็มชัย ชูติวงศ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร, จริยสนิทวงศ์. 2527. หน้า 3

<sup>10</sup> คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาอาญา. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน. 2549. หน้า 419

ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้าง เช่นกันแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้เพียงบางฐานความผิด<sup>11</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาดนั้น ศาลจะเป็นองค์กรหลัก โดยศาลจะเข้ามามีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ขั้นสอบสวน ตรวจสอบและวินิจฉัยคดี โดยมีการตั้งศาลสอบสวน (Investigating magistrate) ซึ่งปรากฏในหลายประเทศแถบทางภาคพื้นยุโรปและในประเทศอเมริกากลางตลอดจนอเมริกาใต้ เช่น ประเทศบราซิล ประเทศเปรู ประเทศชิลีและประเทศคอสตาริกา เป็นต้น<sup>12</sup> ศาลสอบสวนจะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีให้ผู้พิพากษาทราบทุกระยะ การจับกุมการค้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีหมายศาลเท่านั้นและที่ปรากฏรูปแบบที่เด่นชัดที่สุด

การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น แปลว่าการกระทำผิดของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วพนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ และในบางกรณีหากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีศาลก็มีอำนาจที่จะเรียกสำนวน การสอบสวนไปพิจารณาคดีอีกครั้งหนึ่ง และหากศาลเห็นว่ามีความแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญานั้นต่อศาลได้ ทำให้หลักการฟ้องคดีอาญาตาม กฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่นและทำให้การใช้กฎหมายกระด้างเกินไป

## 1.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น เป็นหลักการตั้งคดีตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีตามนโยบายรัฐ พนักงานอัยการสามารถวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดพนักงานอัยการสามารถมีดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดี การดำเนินคดีเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงภูมิหลังของผู้ต้องหา สภาพแวดล้อมและมูลเหตุในการกระทำความผิด พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีบางคดีได้ แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอมีเหตุสมควรที่เชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงโดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง ซึ่งในการพิจารณาจะพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสน์นโยบาย และด้านอาชญาวิทยา เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

<sup>11</sup> คณิต ฒ นคร. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. ในรวมบทความด้านวิชาการขอศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร. กรุงเทพมหานคร, พิมพ์อักษร. 2540. หน้า 37

<sup>12</sup> Clifford A Bowitz, Criminal Process in Latin America (New York Oceana 1969) p.148 อ้างใน ธีรยุทธ รอดเจริญ. มาตรการตรวจสอบ ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552. หน้า 25



ไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาคำวินิจฉัยตาม ค.ต.ค. เมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วพนักงานอัยการอาจพิจารณาก่อนฟ้องในภายหลังได้<sup>13</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนหรืออายุดิการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง พนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดี<sup>14</sup>

การสั่งคดีอาญาตามดุลพินิจอาจสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทดังนี้<sup>15</sup>

1) กรณีเสมือนพนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจ กล่าวคือ กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนและต้องสั่งคดีไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลตามกฎหมายที่ส่งไปได้อีกทิศทางหนึ่งได้ เช่น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูล การกระทำความผิดไม่ผิดกฎหมายมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งยุติการดำเนินคดีเท่านั้นจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีไม่ได้

2) กรณีพนักงานอัยการมีดุลพินิจ กล่าวคือ คดีที่พนักงานอัยการพิจารณาจากพยานหลักฐานการสอบสวนและมีเหตุเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีและผลร้ายที่เกิดแก่ผู้ต้องหาจากการฟ้องคดีแล้วปรากฏว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหารวมทั้งเหตุผลอื่นๆ ที่สมควร เช่น การฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน หรือจะมีผลต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือหากมีการฟ้องแล้วอาจสั่งยุติคดีโดยการถอนฟ้องได้

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร<sup>16</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงเป็นหลักที่ให้พนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็นฝ่ายบริหารมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม โดยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่

<sup>13</sup> ธีรยุทธ รอดเจริญ, มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า.27

<sup>14</sup> คณิต ฒ นคร, อ่างแล้ว หน้า.420

<sup>15</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ, วิทยุชน, 2557, หน้า.133-134.

<sup>16</sup> กุลพล พลวัน, “หลักชะลอการฟ้อง” วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.22-23 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520)

การรับแจ้งความร้องทุกข์ การจับกุม การสอบสวน ตลอดจนถึงการบังคับคดีจะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของบุคคล เช่น การออกหมายจับ การออกหมายค้น และการวินิจฉัยสั่งคดี มีข้อดีคือ พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีได้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงใช้ดุลพินิจให้เข้ากับเหตุการณ์ต่างๆ ได้ แต่ในบางกรณีการให้อำนาจเจ้าพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจที่อาจส่งผลเสียได้เช่นกัน เช่น การใช้ดุลพินิจในทางไม่ชอบกับผู้ที่กระทำความผิดทางอาญา ทำให้เกิดการทุจริตในหน้าที่ได้

ข้อดีของระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจนั้นคือ ทำให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา และสามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาลได้ อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจนั้นเสี่ยงต่อการที่จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างประชาชน ดังนั้น บางประเทศที่เกรงว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีตามอำเภอใจ จึงจำกัดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้กระทำได้ตามขอบเขตที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น นักกฎหมายส่วนใหญ่ยอมรับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสั่งคดี ดังนั้นพนักงานอัยการฝรั่งเศสจึงใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา<sup>17</sup>

#### *หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจตามหลักสากล<sup>18</sup>*

ปัจจุบันหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในหลายประเทศจนกลายเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เนื่องจากมีการประชุมระหว่างประเทศเพื่อกำหนดบทบาทที่เป็นมาตรฐานของอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหลายครั้งดังต่อไปนี้

1) การประชุมใหญ่สหประชาชาติ ปี พ.ศ. 2528 เรื่อง การป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 7 ได้มีการสนับสนุนหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจไว้อย่างชัดเจน โดยองค์การสหประชาชาติได้บัญญัติ “มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (United Nations Standards on Criminal Justice) ในเรื่อง “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ” (Guidelines on the Role of Prosecutors 1990) ข้อ 17 ถึงข้อ 19

2) การประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายในหัวข้อ “บทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญา” ครั้งที่ 9 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ และ

<sup>17</sup> อุทัย อาทิวา. “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส” วารสารยุติธรรม, ปีที่ 3 ฉบับที่ 6, หน้า. 19 (สิงหาคม-กันยายน 2546)

<sup>18</sup> อุดม รัฐอมฤต. บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548. หน้า 13-14

3) การประชุมใหญ่สหประชาชาติ ปี พ.ศ. 2533 เรื่อง การป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย ที่เห็นชอบกับการให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา แม้แต่นานาประเทศก็ยังคงเห็นชอบด้วยกับการที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีอาญาอันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เพราะเป็นหลักที่ลดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้พนักงานอัยการมีโอกาสพิจารณาถึงพฤติการณ์พิเศษและนำเอานโยบายทางสังคมใหม่ ๆ มาใช้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนอกจากต้องคำนึงถึงผลสำเร็จทางคดีอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมหรือสาธารณะที่จะได้รับจากผลนั้นด้วยเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นที่ยอมรับในสังคมมากขึ้น

## 2. ระบบการดำเนินคดีอาญา

หลักการและสาระสำคัญของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน<sup>19</sup> ค้นหาความจริงมีจุดเริ่มต้นจนกระทั่งจุดสิ้นสุด ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการต่างๆเหล่านี้ ก็คือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และศาลต้องปฏิบัติอันเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของศาลในการพิจารณาคดี ซึ่งเรียกว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความนั่นเอง การค้นหาความจริงมีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา มีวิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีอาญาแยกแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ ความจริงในระบบคอมมอนลอว์ จะค้นหาความจริง โดยวิธีดำเนินคดีในระบบกล่าวหา ส่วนระบบกฎหมาย ซีวิลลอว์ จะใช้ระบบไต่สวน ซึ่งวิธีพิจารณาความทั้งสองระบบนี้มีลักษณะตรงข้ามกันดังนี้ คือ

### 2.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

เป็นระบบค้นหาความจริงตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จะมีคู่ความคือ โจทก์และจำเลยต่อสู้กัน โดยจำเลยอาจมีทนายความมาช่วยเหลือในการดำเนินคดี โดยมีกติกากำหนดไว้เหมือนกัน สำหรับศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลางควบคุมคู่ความทั้งสองฝ่ายให้ปฏิบัติตามกฏ กติกาอย่างเคร่งครัด โจทก์มีหน้าที่หรือภาระการพิสูจน์ โดยหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยหรือพิสูจน์ความจริง ถ้าโจทก์ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้แต่พยานหลักฐานนั้นเป็นที่น่าสงสัย ไม่อาจรับฟังลงโทษจำเลยได้ ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย โดยที่

<sup>19</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ. รายงานวิจัยหลักสูตร บ.ย.ศ. รุ่นที่ 8 วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม.2548. หน้า.13-16

ศาลจะพิพากษายกฟ้อง ระบบกล่าวหานี้ศาลจะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐาน ที่ปรากฏในสำนวน ความของศาลเท่านั้น ข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่มีได้จัดบันทึกไว้ ศาลจะไม่นำมารับฟัง

หลักการและสาระสำคัญของระบบกล่าวหา<sup>20</sup> กระบวนการพิจารณาในระบบ กล่าวหาที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยเดิมนับแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม ได้เน้นเรื่องหน้าที่และ สิทธิของกลุ่มความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ กลุ่มความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนด ขอบเขตของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดี แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการ พิจารณา รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดจะห้ามไม่ให้ศาลตัดสินคดีความ เชื่อส่วนตัวของตน และมักมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้น ในเรื่องเอกสาร มีการนั่งพิจารณาและสืบพยานโดยเปิดเผยและมีการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกัน ระหว่างกลุ่มความ

ระบบกล่าวหา พบเห็นมากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแอลโกล-อเมริกา ซึ่งอาศัยการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มความสองฝ่าย กระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาส่วนใหญ่จะนำมาใช้ ในการพิจารณาคดีแพ่ง จากคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มความ จึงเป็นธรรมดาที่ กลุ่มความควรจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนผู้พิพากษานั้นจะวางตัวเป็นกลาง และมีบทบาทเป็นเพียงเสมือนกรรมการผู้ตัดสินการแข่งขันกีฬาทั้งนั้น

## 2.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

เป็นระบบค้นหาความจริงตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) โดย เป็นเรื่องของศาลกับจำเลย โจทก์และจำเลยมีหน้าที่ในการช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริง ศาล มีบทบาทในการแสวงหาความจริงให้ได้มากที่สุด โดยมีอำนาจเต็มที่มีอำนาจลงไปสืบถึง พยานหลักฐานต่างๆ ได้เอง ศาลจะซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง แม้กลุ่มความจะมีได้นำ พยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความของศาล ศาลก็ขอย่นนำมาได้เมื่อได้ความจริงอย่างไรก็พิพากษาไป ตามนั้น ซึ่งอาจพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษไม่มีกรยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ศาลจะ ไม่เคร่งครัดในกฎกติกาในการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก ศาลมีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะรับฟัง พยานหลักฐานทั้งปวงแม้จะฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความไปบ้าง

ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาทั้ง 2 ระบบ มีลักษณะที่ตรงกันข้าม โดยระบบกล่าวหา นั้น เป็นเรื่องบทบาทใช้สิทธิของกลุ่มความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ กลุ่มความมีบทบาทที่ สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งในแง่ข้อเท็จจริงจริงและข้อกฎหมายและกระบวนการ พิจารณาในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาโดยเปิดเผย และมีการ

<sup>20</sup> คีตงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาศีกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546. หน้า 26-27

ดำเนินการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกัน ส่วนระบบไต่สวนนั้น เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล ศาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา และสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาเองได้ กระบวนการพิจารณาในระบบนี้จะเป็นการพิจารณาโดยเอกสารหรือลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ กล่าวคือ ระหว่างคู่กรณีส่วนใหญ่จะทำกันในรูปแบบการแลกเปลี่ยนเอกสารบันทึกต่างๆ ในชั้นการรวบรวมข้อมูลของเอกสารคดีและไม่ค่อยจะมีการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีกัน

หลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวน กระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนได้มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นหลังจากมีระบบกล่าวหา อยู่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักหมายในระบบกฎหมายซีวิลลิว (civil law) เริ่มเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการที่ศาลต้องรู้จักเริ่มใช้อำนาจดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้การที่กฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจของศาล มากจนเกินไปหรือตัวศาลเองไม่พยายามที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่นั้น ทำให้คู่ความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือทำให้คู่ความที่ไม่สุจริตพยายามที่จะหาทางประวิงคดี มีผลให้การที่หน้าคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า

ดังนั้น การพิจารณาคดีเพื่อค้นหาความจริงให้ง่ายขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคและเกิดความผิดพลาด อันเกิดจากการไม่เอาใจใส่หรือด้วยความรู้ความสามารถของคู่ความ จึงควรให้ศาลมีบทบาทมากขึ้นในการซักถามในการสนับสนุนหรือแนะนำคู่ความ ทัศนคติและความพยายาม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ศาลมีอำนาจที่จะเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอและยังไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงเท่าที่มีอยู่ และศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณาแบบนี้จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญและเป็นกระบวนการที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก

*ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบกล่าวหา กับระบบไต่สวนมี 3 ประการ ดังนี้<sup>21</sup>*

ประการแรก ในระบบกล่าวหา ศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดีค่อนข้างจำกัด โดยเป็นกรรมการผู้ดูแลให้คู่ความดำเนินคดีไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ไม่มีอำนาจสืบพยานเอง แต่ตามระบบไต่สวน ศาลมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี จะสั่งสืบพยานเพิ่มเติมหรือดลสืบพยานก็ได้ กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อยเพราะศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

<sup>21</sup> ธีสุภรณ์ พันธุ์ฤทธิ. กฎหมายลักษณะพยาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ, วิญญูชน. 2549. หน้า 19-20.

ประการที่สอง คู่ความในระบบกล่าวหาจะมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดี โดยเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง แต่ระบบไต่สวน โดยเฉพาะในคดีอาญาจะเป็นการดำเนินคดีระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น

ประการที่สาม ระบบกล่าวหาเป็นหลักเกณฑ์การนำสืบพยานเคร่งครัดมาก เช่น มีบทตัดพยาน(Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลยทั้งการใช้คำถามซักถาม การถามค้านก็ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากบกพร่องหรือผิดไปจากนี้ศาลจะไม่เชื่อเลย ต่างกับระบบไต่สวนที่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้โดยไม่จำกัด กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย และไม่เป็นสาระสำคัญศาลจึงมีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

*ข้อดีและข้อเสียของระบบกล่าวหา ระบบไต่สวนมี ดังนี้*

*ข้อดีของระบบกล่าวหา* คือ ฐานะของจำเลยถูกเปลี่ยนจากผู้ถูกซักฟอกในฐานะเป็นกรรมแห่งคดี มาเป็นผู้ร่วมในการเสนอข้อเท็จจริงและร่วมในการค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งถือว่า ประธานแห่งคดี ดังนั้น จึงได้รับสิทธิต่างๆที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือการวางเฉยในการดำเนินคดีเพราะได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะได้รับการพิพากษาตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด<sup>22</sup>

*ข้อเสียของระบบกล่าวหา* คือ เมื่อจำเลยได้รับการยกฐานะประธานในคดีแล้ว จำเลยจะมีโอกาสในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ทำให้อาจมีการพิจารณาพิพากษายกฟ้องจำเลย โดยอาศัยเทคนิคการกระบวนการพิจารณาคดี และจำเลยอาจหลุดพ้นคดีเพียงเพราะพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอและพยานหลักฐานน่าสงสัยทำให้ไม่ได้ความจริงแห่งคดีที่ครบถ้วนและรอบด้าน ศาลไม่มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงกันเอง<sup>23</sup> จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าจำเลยชนะคดีเนื่องจากเทคนิคและข้อกำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความ

*ข้อดีของระบบไต่สวน* คือ มีความรวดเร็วในการพิจารณาคดี คู่ความไม่อาจที่จะประวิงคดีได้และทำให้คดีได้ข้อเท็จจริงที่รอบด้านครบถ้วน ถ้ามีหลักฐานฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดก็ลงโทษได้ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่จึงไม่น่ามีได้ เพราะถ้าสงสัยศาลก็ต้องค้นหาความจริงจนถึงที่สุดให้สิ้นสงสัย ถ้าค้นหาความจริงจนถึงที่สุดแล้วไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ก็ให้พิพากษายกฟ้องไป<sup>24</sup>

<sup>22</sup> ณรงค์ โจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ, วิญญูชน. 2547. หน้า 26.

<sup>23</sup> โสภณ รัตนากกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพฯ, นิติบรรณการ. 2557. หน้า 2.

<sup>24</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. ค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวน เดิมรูปแบบ. หน้า 18.

ข้อเสียของระบบไต่สวน คือ การให้อำนาจชี้ขาดคดีทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาเพียงคนเดียว โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลหรือการคานอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงอาจเกิดกรณีการพิจารณาและพิพากษานั้นมิได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจ หรือมีอคติต่อจำเลยโดยง่าย การที่ถือว่าจำเลยเป็นกรรมแห่งคดีทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา<sup>25</sup> และผู้พิพากษาจะต้องลดตัวมาทำหน้าที่เป็นทนายความเสียเองด้วย<sup>26</sup>

### 3. หลักการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปนั้นจะเป็นไปตามหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินคดีอาญานั้นถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญา และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการในด้านแนวความคิดและรูปแบบมาเป็นลำดับ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาความอาญามีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยสร้างวิธีและขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดทางอาญาและช่วยป้องกันสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเฉพาะหลักเกณฑ์การฟ้องคดีอาญาในปัจจุบันจะเห็นว่าหลักเกณฑ์การฟ้องคดีอาญาที่สำคัญสามารถแยกหลักการดำเนินคดีอาญาได้เป็น 3 หลักใหญ่ ดังนี้

#### 3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหมายถึง การฟ้องคดีอาญาเอกชนหรือผู้เสียหายได้รับความเสียหายที่ไม่ใช่พนักงานอัยการสามารถนำคดีอาญาสู่การพิจารณาของศาล การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นการฟ้องคดีแบบดั้งเดิมที่ให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เองโดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยหากผู้เสียหายไม่ร้องขอ<sup>27</sup> ข้อดีของการฟ้องคดีโดยประชาชน คือ สามารถทำให้ผู้เสียหายดำเนินคดีได้ตามความต้องการของตนเองและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐที่อาจบิดเบือนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่ข้อเสียเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เสียหายที่จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ผู้เสียหายอาจถูกข่มขู่ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินคดี

<sup>25</sup> ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ, วิญญูชน. 2547. หน้า 172

<sup>26</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. ค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวน เต็มรูปแบบ. หน้า 19

<sup>27</sup> สุรพงษ์ เอี่ยมแทน. ความคิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาต่อแผ่นดิน: ศึกษาตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2544. หน้า 14

ในสมัยก่อน การดำเนินคดีอาญายังมิได้มีรูปแบบที่แน่ชัดและแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนอย่างเช่นในปัจจุบันและก็ยังมิได้มีการแบ่งแยกลักษณะของความรับผิดในทางอาญากับความรับผิดในทางแพ่งออกจากกันนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เอกชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม<sup>28</sup> กล่าวคือเมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาขึ้นเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเองถือเป็นการต่อสู้ระหว่างเอกชนต่อเอกชน โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งคำนึงถึงแต่เฉพาะส่วนได้ส่วนเสียของผู้เสียหายเท่านั้น

### 3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน มาจากแนวความคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ยึดถือสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ารัฐจะล่วงละเมิดมิได้เป็นหลักการดั้งเดิมของประเทศอังกฤษที่สืบเนื่องมาจากข้อกำหนดตามกฎหมาย Common Law ที่มีมาแต่เดิมว่า “พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันธำรงรักษากฎหมาย และระเบียบของบ้านเมือง” ดังนั้นประเทศอังกฤษจึงถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ กล่าวคือประชาชนทุกคนฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยในการรับผิดชอบในการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีใดๆ ด้วยเหตุผลนี้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของประชาชนจึงมีได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือไม่ แต่มีข้อสังเกตว่าสิทธิในการฟ้องคดีอาญาตามหลักนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับหน้าที่ด้วยโดยที่เป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาที่เกิดขึ้น<sup>29</sup>

หลักการนี้ได้รับการพัฒนาและแพร่หลายจากประเทศอังกฤษ<sup>30</sup> โดยเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการสร้างผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เมื่อประชาชนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายในความผิดนั้น ดังนั้น ประชาชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันดำเนินคดีอาญาและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิก<sup>31</sup> ไม่ว่าผู้ผู้นั้นจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดโดยตรงหรือไม่<sup>32</sup> ดังนั้นในทัศนะของแนวคิดนี้การดำเนินคดีจึงไม่ใช่เรื่องของผู้เสียหายที่จะแก้แค้นผู้กระทำความผิด<sup>33</sup>

<sup>28</sup> จิตติ เจริญถ้ำ. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร, ประชวรพงศ์. 2531. หน้า 7

<sup>29</sup> อลงกรณ์ กลิ่นหอม. การฟ้องคดีอาญาของเอกชน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541. หน้า 24

<sup>30</sup> เฟ็งอ้าง หน้า.17

<sup>31</sup> คณิง ฉายไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544. หน้า.69



การดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลของประเทศอังกฤษมีนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในคดีมีลักษณะ 3 ฝ่าย ศาล โจทก์และจำเลย ซึ่งโจทก์และจำเลยจะต่อสู้กันในฐานะที่เท่าเทียมกัน การต่อสู้จึงมุ่งถึงการทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายโดยการถามค้าน (Cross Examination) โดยมีศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาโดยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถต่อสู้กันอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและบทตัดพยานตามกฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐาน บทบาทของศาลจึงต้องวางเฉย (Passive) รักษาความเป็นกลางระหว่างคู่ความ รัฐจึงต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาขึ้น Director of public prosecution (D.P.P) เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาที่ตำรวจเสนอขึ้นมา เมื่อ D.P.P เห็นว่าควรดำเนินคดีอาญาเรื่องใดก็จะดำเนินการโดยว่าจ้างทนายความให้ฟ้องคดี มีลักษณะคล้ายพนักงานอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) แต่การเป็นโจทก์ฟ้องคดีของ D.P.P ยังคงมีฐานะในคดีเทียบเท่ากับจำเลยอยู่และยังคงถือว่าเป็นการดำเนินคดีแทนประชาชน และ D.P.P ยังเป็นองค์กรที่สร้างขึ้นมาให้มีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาของประชาชนด้วย<sup>34</sup>

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยพนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้น ที่ฟ้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายฟ้องคดี แต่ในกฎหมายพิเศษบางฉบับอนุญาตให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดต่อกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 51<sup>35</sup> และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 64<sup>36</sup>

<sup>32</sup> เพิ่งอ้าง หน้า.119

<sup>33</sup> อุคม รัฐอมฤต. “การฟ้องคดีอาญา” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 22. ฉบับที่ 2. หน้า 243

<sup>34</sup> โกวิท มีพรนุชา. การตรวจสอบการฟ้องคดีอาญาแผ่นดินของผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2550. หน้า 19.

<sup>35</sup> มาตรา 51 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน พนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>36</sup> มาตรา 64 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระทบกระเทือน เนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### 3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

การฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเกิดขึ้นจากหลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ที่เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดูแลปกป้องคุ้มครองสังคมและสมาชิกในสังคม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแทนผู้เสียหายและสังคม<sup>37</sup> หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐถือว่าผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายนั้นทำให้รัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น รัฐเท่านั้นที่ผู้เสียหายและรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยรัฐตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมาเพื่อรับหน้าที่ในการดำเนินคดี<sup>38</sup>

การฟ้องคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) มีรูปแบบนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายในคดี คือฝ่ายรัฐกับฝ่ายจำเลย ฝ่ายรัฐได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล โดยมีหลักการรูปแบบในการดำเนินคดี คือ มุ่งหาความจริงในคดีเพราะรัฐมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ของสังคม รัฐต้องค้นหาความจริงให้ปรากฏว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ รัฐจึงมิได้มีฐานะเป็นคู่ต่อสู้ของจำเลยในคดีบทบาทของศาลจึงไม่ได้เป็นเพียงผู้ควบคุมให้โจทก์กับจำเลยต่อสู้อย่างเท่าเทียมในกฎ กติกา สัญญาการฟ้องคดีโดยประชาชน (popular Prosecution) แต่ศาลมีบทบาทหน้าที่ต้องกระตือรือร้น (Active) ต่อการค้นหาความจริงในคดี<sup>39</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐ ผู้เสียหายหรือเอกชนไม่มีสิทธิ์ดำเนินคดีด้วยตนเอง ซึ่งถ้าจะยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดแล้ว หรือว่าสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของเอกชนไม่มีเลย

อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่างๆ ที่ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ต่างก็ไม่ได้ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเด็ดขาดมักจะมีข้อผ่อนปรนให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้ เช่น การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่ารัฐจะไม่ยินยอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้โดยตรง แต่ก็มีข้อผ่อนปรนโดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีแพ่งอันมีผลต่อเนื่องทำให้ต้องมีการดำเนินคดีอาญาต่อไปได้ หรือประเทศเยอรมนีที่ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ก็ยังมีข้อผ่อนปรนให้รัฐอนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาในบางฐานความผิดได้<sup>40</sup>

<sup>37</sup> โกวิท มีพรนุชา, อ้างแล้ว หน้า 20.

<sup>38</sup> จิตติมา ศรีอินมัย, การสอบสวนฟ้องร้อง : ศึกษาแนวทางการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและประสิทธิภาพของการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550, หน้า 76.

<sup>39</sup> โกวิท มีพรนุชา, อ้างแล้ว หน้า 21.

<sup>40</sup> โกวิท มีพรนุชา, อ้างแล้ว หน้า 24.

สำหรับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยึดหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องคดีอาญาในความผิดที่เอกชนนั้นได้รับความเสียหายด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อแผ่นดินหรือความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ ซึ่งการเริ่มต้นคดีของประเทศไทยนั้นเริ่มต้นด้วยการกล่าวหาว่ามีบุคคลกระทำความผิดทางอาญา เช่นการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานเริ่มดำเนินคดี ซึ่งเป็นวิธีการเบื้องต้นของประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยการขอให้เริ่มต้นดำเนินคดีอาญาและดำเนินคดีอาญาจะดำเนินการจนกระทั่งพนักงานอัยการได้มีการฟ้องคดีต่อศาลหรือยุติคดีโดยมีคำสั่งไม่ฟ้อง อาจจะใช้วิธีการกล่าวหาต่อศาลโดยผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเองอาจเป็นช่องทางการดำเนินคดีอาญาที่กฎหมายให้ทำได้อีกทางหนึ่ง การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยจึงมีทั้งรูปแบบที่ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ(Public Prosecution) และการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย(Private Prosecution)

#### 4. ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

โดยสภาพอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นที่พนักงานอัยการต้องได้รับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเป็นกลาง เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงดุลยพินิจหรือการดำเนินการจากฝ่ายใดหรืออิทธิพลใดไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกประเทศตลอดจนถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและต้องให้หลักประกันว่าจะไม่มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ เพื่อเป็นหลักประกันอย่างสูงสุดในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าว ในต่างประเทศพบว่า ได้มีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการนี้ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>41</sup>

<sup>41</sup> รุ่งนภา อ่อนหาญ. ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน. การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2556 หน้า.19

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง ให้มีหน่วยราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร เห็นควรให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอย่างอื่น ในขณะเดียวกันได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมเป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 ให้ความเป็นอิสระนี้มั่นคงขึ้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ

#### 4.1 สถานะและความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาจากสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งพบว่าสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ล้วนแตกต่างกันออกไป ตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น มีอยู่ 3 รูปแบบกล่าวคือ<sup>42</sup>

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี เป็นต้น<sup>43</sup>

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตาม รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักร โดมินีกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น<sup>44</sup>

<sup>42</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 20.

<sup>43</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 20.

<sup>44</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 20.

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตาม รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยในประเทศเหล่านี้ ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เป็นต้น<sup>45</sup>

เมื่อพิจารณากับองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แล้ว เห็นว่าองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นี้ มิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอัยการโดยตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มที่ 1 หรือ 3 ข้างต้น แต่มีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากระบบบริหารราชการของฝ่ายบริหารเดิมเท่านั้น<sup>46</sup>

## 5. บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

องค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความอีกฝ่าย ดำเนินคดีของอัยการจึงเป็นการบริการงานทำที่ต้องมีความเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ระบบอัยการที่สมบูรณ์จึงควรให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาแบบครบวงจรโดยเริ่มตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและจบลงเมื่อมีการพิจารณาโทษ ระบบอัยการที่เป็นสากลนั้น จะพบว่าระบบอัยการที่มีความสมบูรณ์ตามแบบอุดมคตินั้น พนักงานอัยการจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทั้งสามขั้นตอน คือ มีอำนาจ

<sup>45</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 20.

<sup>46</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 21.

หน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีรวมทั้งดำเนินกระบวนการในชั้นพิจารณาตัดสินของศาล และต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาด้วย โดยพนักงานอัยการจะเข้ามารับผิดชอบและมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่เมื่อคดีเริ่มต้นตลอดไปจนคดีเสร็จสิ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานของพนักงานอัยการไม่สะดุดหรือขาดตอนลง และยังเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอัยการอย่างแท้ อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่อัยการในระบบอัยการที่สมบูรณ์ มีลักษณะงานที่สำคัญอยู่ 3 ประการ<sup>47</sup> คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล
3. อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา

### 5.1 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไป

องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งระบบตุลาการและข้าราชการฝ่ายอัยการได้โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่จากหลายกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ 2553 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น ทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นหลายด้าน และหลากหลาย แต่มีอำนาจหลักๆดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้น การสอบสวนฟ้องร้องนั้นเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกจากกันได้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของพนักงานตำรวจ การชันสูตรพลิกศพ รวมตลอดถึงสั่งการเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องจึงไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการใช้กันในนานอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐเยอรมนี อิตาลี สเปน เบลเยียม อิสราเอลและญี่ปุ่น

ในทางด้านวิชาการพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบในการดำเนินคดี 4 ประการ คือ

<sup>47</sup> โทเม็น กัททริภิมย์, “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” ในรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. โดย ศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการกรมอัยการ 2553. หน้า 1

- 1) ในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) ในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- 3) ในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- 4) ในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน<sup>48</sup>

นอกจากพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น ยังมีองค์กรอัยการอีกองค์กรหนึ่งคือ อัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด กล่าวคืออัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะมอบหมายและอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจที่ได้มอบหมายไปนั้นคืนได้เสมอหน้าที่ของอัยการสูงสุดมีหลายประการ เช่น

- 1) ทำหน้าที่เป็นชั้นไต่ตรองคดีชั้นที่สุด
- 2) เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดตามกฎหมายที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย
- 3) เป็นผู้สังคดีวิสามัญฆาตกรรม
- 4) เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน
- 5) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดย

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี

นอกจากนั้นตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ นอกจากนี้ถ้าพนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ก็เห็นว่าคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีนั้นได้<sup>49</sup>

### 5.1.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบและกระทำการอื่นๆ เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยมี

<sup>48</sup> คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ, วิทยุชน. หน้า 100

<sup>49</sup> ข้อ 9 ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี

วัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมตามการกระทำความผิดของตนเอง แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ดังนั้น พนักงานอัยการจึงควรที่จะต้องให้คำแนะนำแก่จำเลยในระหว่างการดำเนินคดีในชั้นศาลและเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วย ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาล พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความกับจำเลยทางเนื้อหา พนักงานอัยการเป็นคู่ความกับจำเลยในความหมายทางเทคนิคเท่านั้น พนักงานอัยการจะยึดถือเอาประโยชน์ฝ่ายตนอย่างคู่ความทั่วไปไม่ได้<sup>50</sup> พนักงานอัยการต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสังคม ผู้เสียหายฝ่ายผู้ต้องหาและจำเลยด้วย แนวทางบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา และจำเลยนั้นมาตรฐานองค์การสหประชาชาติด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญากำหนดว่า พนักงานอัยการต้องคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้กล่าวหาและผู้เสียหาย

### 5.1.3 อำนาจในการบังคับตามคำพิพากษา

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดถึงการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดด้วยในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถ้าศาลปล่อยจำเลย พนักงานอัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้พศิตปล่อยตัวจำเลยไป ถ้าศาลลงโทษปรับการเก็บค่าปรับทำในนามของพนักงานอัยการ ถ้าไม่ชำระค่าปรับพนักงานอัยการจะสั่งให้อายัดตัวไปกักขังบังคับให้ชำระค่าปรับ ถ้าศาลลงโทษจำคุก พนักงานอัยการจะแจ้งให้ศศิตทราบผลของคำพิพากษา เป็นต้น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุกก่อนกำหนด โดยมีการคุมประพฤติ เป็นต้น<sup>51</sup>

นอกจากนี้ในบางประเทศพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดทำประวัติผู้กระทำความผิดด้วย<sup>52</sup> ส่วนการจะจำคุกผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ ณ ที่ใด ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไร เป็นเรื่องของการบังคับโทษเป็นกฎหมายราชทัณฑ์ไม่ใช่การบังคับคดี

## 5.2 บทบาทของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในปัจจุบัน การดำเนินคดีอาญาของไทย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ซึ่งอาจปรากฏต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาไม่ว่าเป็นการร้องทุกข์โดยเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยเอกชนอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายอาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรงก็ได้

<sup>50</sup> อุทิศ แสตนโกติก, “กฎหมายของอัยการในการดำเนินคดีอาญา” อัยการนิเทศ เล่ม 37, หน้า 45

<sup>51</sup> โกเมน กัทธกรมย์, อ้างแล้ว หน้า.5-6

<sup>52</sup> โกเมน กัทธกรมย์, อัยการในฝรั่งเศส, รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ หน้า.33



การเริ่มคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานจะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ต่อด้วยการดำเนินการตรวจสอบพยานหลักฐานเบื้องต้นอัน ได้แก่ การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของพนักงานอัยการ เมื่อได้มีการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าคดีมีมูลหรือไม่และสมควรประทับฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่โดยศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนถึงจะสั่งประทับฟ้องได้ อย่างไรก็ตาม ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดี ศาลอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ การดำเนินการทั้งหลายภายหลังยื่นฟ้องไม่ว่าจะโดยพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ตลอดจนการดำเนินการทั้งหลายของศาลจนกระทั่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นการพิจารณา หลังจากนั้นจะเป็นการดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาถึงที่สุด

### 5.2.1 การฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรอัยการซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ จึงถือได้ว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีการบัญญัติให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้เช่นกัน ซึ่งเป็นการผ่อนคลายหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และเป็นการถ่วงดุลอำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ<sup>53</sup>

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง ดังนั้นเมื่อพนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการพนักงานอัยการย่อมมีหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน หากใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องยอมเด็ดขาดไม่อาจโต้แย้งได้ อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ทั้งๆ ที่เห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดทางอาญา มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องก็ได้ตามมาตรา 143

มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการบัญญัติดังต่อไปนี้

ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องให้พนักงานสอบสวนส่งตั้งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดอันไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุดในปัจจุบัน สำนวนการสอบสวนให้อธิบดีกรมตำรวจรองอธิบดีกรมตำรวจ กรมตำรวจเห็นชอบก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด แต่ถ้าไม่

<sup>53</sup> คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ, วิญญชน.2549. หน้า 56.

เห็นชอบด้วยต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด<sup>54</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมอัยการ อธิบดีกรมอัยการชี้ขาดความเห็นแย้งสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่เป็นผู้กระทำความผิดโดยมีเหตุไม่สมควรฟ้องหลายเรื่อง จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ นอกจากนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้ด้วย<sup>55</sup>

การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ( Opportunity Principle ) จะเห็นว่าพนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ โดยที่พิจารณาจากสำนวนและพยานหลักฐานตามสำนวนว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน โดยที่อำนาจการสั่งคดีเป็นของพนักงานอัยการเท่านั้น พนักงานสอบสวนมีสิทธิ์แต่เพียงทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ เสนอมาพร้อมสำนวนสอบสวนเท่านั้น

ในคดีอาญาเรื่องใดจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงมีพยานหลักฐานชัดเจน พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ( Opportunity Principle) กล่าวคือ ในบางคดีแม้จะปรากฏการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้โดยพนักงานอัยการชอบที่จะพิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่า มีเหตุอันสมควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทั้งนี้ เหตุที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา เช่น

- ก. การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ
- ข. การฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- ค. การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง หรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือ

ง. ในกรณีที่มีผู้ต้องหาหลายคน ร่วมกระทำความผิดด้วยการและพนักงานอัยการต้องการกันตัวผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งมาเป็นพยาน จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ในกรณีนี้พนักงานอัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนการสอบสวนจะเพียงพอแก่การ

<sup>54</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141-145.

<sup>55</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35.

ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดได้หรือไม่ หากไม่เพียงพอสามารถแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทน เพื่อให้เพียงพอแก่การฟ้องผู้ต้องหาทั้งหมดนั้นได้หรือไม่

กรณีการตั้งคดีที่เปรียบเทียบปรับได้ให้พิจารณาตามมาตรา 144

มาตรา 144 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำฟ้องถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ สมควรพนักงานอัยการมีอำนาจการต่อไปนี้

สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบปรับคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงาน

เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้

คดีเปรียบเทียบปรับได้เป็นคดีเล็กน้อย พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับได้ ไม่ต้องฟ้องต่อศาลอีก แต่ถ้าหากสั่งคดีนั้นพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องให้พิจารณาตาม มาตรา 145

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ มาตรา 145 มีเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (External audit)

ในการที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าไปนครหลวงธนบุรีให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำเสนอไปยังอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ไม่ได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างไรแก่ผู้ต้องหาตาม บัญญัติไว้ใน มาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้น ตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกาหรือถอนฟ้อง อุทธรณ์อุทธรณ์ฎีกาโดยอนุโลม

ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

1) หากคดีนั้นเป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดให้ถือว่าคำสั่งอันเป็นที่สุด

2) หากคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้จัดการดังต่อไปนี้  
 ในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอ  
 อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ในปัจจุบันตำแหน่งนี้คือตำแหน่งผู้  
 บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ)  
 ในต่างจังหวัด ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่า  
 ราชการจังหวัด

หากมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและหากผู้บัญชาการ  
 ตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับ  
 ความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

กรณีนี้ถือเป็นการทบทวนดุลพินิจซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการคือ

1) ดุลพินิจที่มีการทบทวน คือ เมื่อใช้ดุลพินิจแล้วจะมีการควบคุม  
 ตรวจสอบจากภายในองค์กรและนอกองค์กร

2) การใช้ดุลพินิจเด็ดขาด มักจะเป็นการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่ง  
 ในขณะนี้จะใช้ดุลพินิจจะมีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีทบทวนซ้ำอีก องค์กรอื่นใดก็จะ  
 ไม่สามารถเข้ามาพิจารณาทบทวนได้ องค์กรที่ใช้อำนาจดุลพินิจเด็ดขาดนี้ต้องมีความสำคัญใน  
 ตัวเองในลักษณะสูงสุดในตัว<sup>66</sup>

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไข  
 เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ให้เพิ่มข้อความเป็น  
 มาตรา 145/1 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้า  
 พนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าใน  
 กรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ  
 รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่ง  
 สำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา  
 ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ไม่ได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่  
 ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือ  
 ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็น

<sup>66</sup> ชีรยุทธ รอดเจริญ, มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 34.

ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดแต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ ในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือถอนฟ้องอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

ในกรณีที่พนักงานอัยการควรตั้งฟ้องคดีออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ให้ดำเนินการตามมาตรา 165

มาตรา 165 ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ วันไต่สวนมูลฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องจำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้วให้อ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจกรายงานไว้และดำเนินการต่อไป

ในวันไต่สวนมูลฟ้อง คือวันที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เพราะในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ตามมาตรา 162 ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลตั้งจัดการต่อไปนี้

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้แต่ในทางปฏิบัติศาลไม่เคยไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ เพราะคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้น ได้ผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการแล้ว จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าคดีดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะพิจารณาคดีได้ การไต่สวนมูลฟ้องเป็นการไต่สวนว่าคดีที่ฟ้องนั้นมีมูลหรือไม่ที่ศาลจะรับไว้พิจารณา ดังนั้นจึงไต่สวนเฉพาะคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีในวันไต่สวนมูลฟ้องต้องนำจำเลยมาหรือควบคุมตัวมาศาลด้วย เพราะการไต่สวนมูลฟ้องจะต้องทำต่อหน้าจำเลย ซึ่งแตกต่างจากคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ จำเลยจะไม่มาก็ได้ ในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ศาลต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง แต่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ แม้จำเลยจะมาศาล ศาลก็ไม่ต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ แม้ศาลยังไม่ได้ประทับฟ้องไว้พิจารณาจำเลยก็ตกอยู่ในฐานะจำเลยแล้ว แต่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ยังไม่ตกเป็นจำเลยจนกว่าศาลจะประทับรับฟ้อง

### ข้อสังเกต

1. พนักงานอัยการต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันยื่นฟ้องด้วย หากไม่นำตัวจำเลยมาด้วยศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากจำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้ว พนักงานอัยการ โจทก์ก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องนำตัวจำเลยมาศาลด้วย

2. แต่หากจำเลยถูกขังอยู่ตามหมายขังของคดีอื่น (ไม่ใช่คดีที่กำลังจะถูกฟ้อง) ไม่ถือว่าอยู่ในอำนาจของศาลในคดีนี้ ต้องนำตัวจำเลยมาศาลด้วย

3. และหากว่าก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการได้ขอให้ศาลออกหมายปล่อยตัวผู้ต้องหาไปก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล และได้หลบหนีไปก่อนฟ้องคดีก็ต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้องด้วย

4. แต่หากจำเลยได้รับการปล่อยตัว ถือว่าจำเลยอยู่ในอำนาจศาล

การสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีฆาตกรรม ตามความในมาตรา 143 วรรคท้าย ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าได้ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

### ขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

#### ก. วัตถุประสงค์ของการสั่งคดี

การสั่งคดีของพนักงานอัยการ หมายถึง การพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา รวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและออกคำสั่ง ซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคดี เช่น การสั่งฟ้อง การสั่งไม่ฟ้อง เป็นต้น

การสั่งฟ้อง เป็นการชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุให้ผู้ต้องหาสมควรต้องได้รับโทษ กลับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น และเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะฟ้องดำเนินคดีเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไป<sup>57</sup>

การสั่งไม่ฟ้อง เป็นการชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้<sup>58</sup>

- 1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 2) ชี้ขาดว่าฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา
- 3) ชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่มีเหตุตาม

กฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่สมควรต้องรับโทษ

<sup>57</sup> เฟิงอ้าง, น.36

<sup>58</sup> คณิต ฅ นร. “การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ” วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2. หน้า.27

4) ซึ่งขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรรับโทษ แต่มีเหตุให้ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น

ข. อำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้น ก็จะทำการส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องมาให้พนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสั่งคดีไม่ว่ากรณีใดๆ อำนาจการสั่งคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ

ค. การพิจารณาในการสั่งคดี

การวินิจฉัยสั่งคดีพนักงานอัยการมีข้อพิจารณา 3 ประการ

1) การพิจารณาว่าการกระทำตามข้อเท็จจริงในคดีเป็นความผิดอาญาหรือไม่

2) พยานหลักฐานในคดีนั้นเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่

3) การฟ้องคดีนั้นสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่

หลักเกณฑ์การพิจารณาในการสั่งคดีนั้น เป็นไปตามลำดับ ดังนี้<sup>59</sup>

1) พิจารณาเงื่อนไขให้อ่านาคำเนินคดีหรือเงื่อนไขระดับคดี ถ้ามีเงื่อนไขระดับคดีพนักงานอัยการจะต้องสั่งระดับคดีเพราะเหตุนี้ๆ

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระดับคดีพนักงานอัยการก็จะพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าการที่กล่าวหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดพนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็จะชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาและพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

<sup>59</sup> คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ, วิญญูชน. 2549. หน้า.207-208

### 5.2.2 การถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การถอนฟ้อง คือ เลิกหรือสละข้อหาหรือข้อกล่าวหาซึ่งเป็นวัตถุในคดี จะต้องพิสูจน์กันในศาล หลังจากที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อาจเกิดจากพฤติกรรมบางอย่าง เช่น การดำเนินคดีไปอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือข้อเท็จจริงประการอื่น เช่น การฟ้องผู้ต้องหาผิดตัว หรือจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโจทก์ก็สามารถระงับการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยกรรองขอต่อศาล คำร้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>60</sup>

ในคดีที่มีการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว โดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ในระหว่างอยู่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล มีพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้นแก่คดีของโจทก์ทำให้ไม่สมควรดำเนินคดีต่อไป จากหลักการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการถอนฟ้องคดีอาญาได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอนุญาตให้สามารถยุติคดีได้โดยการถอนฟ้อง โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการถอนฟ้องคดีคือพนักงานอัยการและศาล โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้เสนอความเห็นรวมทั้งเหตุผลในการขอถอนฟ้องไปยังศาล และศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง ซึ่งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันในระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มิให้องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจเด็ดขาดในการถอนฟ้องคดีอาญา เพราะเมื่อมีการถอนฟ้องไปแล้วความจริงในคดีก็จะไม่ได้รับการพิสูจน์<sup>61</sup>

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่ให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีนั้น ที่พนักงานอัยการจะขอถอนฟ้องคดีใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับแต่ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กฎหมายได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่ โดยศาลจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์แก่สังคมด้วย<sup>62</sup>

การถอนฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้มีการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 35 และบัญญัติผลของการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 36

มาตรา 35 คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร

<sup>60</sup> กัลยารัตน์ เยี่ยมอาจหาญ. การถอนฟ้องคดีอาญา:ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551. หน้า.56

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า.121

<sup>62</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า.121



ประการใด ถ้าคำร้องนั้น ได้ยื่นภายหลังเมื่อจำเลยได้ให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนจะดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

การถอนฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการอาจถอนฟ้องทั้งหมดทุกข้อหา หรือเฉพาะบางข้อหาก็ได้

การถอนฟ้องคดีความผิดต่อแผ่นดินนั้น สามารถกระทำได้ก่อนมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น แต่การถอนฟ้องคดีความผิดต่อส่วนตัวนั้นจะทำได้ก่อนคดีถึงที่สุด

หลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอถอนฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์

พนักงานอัยการต้องดำเนินการตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคท้าย ซึ่งอนุโลมให้นำมาตรา 145 วรรค 1 และวรรค 2 มาใช้ในการถอนฟ้อง ซึ่งมีกระบวนการดังนี้

พนักงานอัยการซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ถอนฟ้อง ถ้าในกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการจะส่งสำนวนพร้อมคำสั่งให้ถอนฟ้องเสนอผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีอยู่ต่างจังหวัด เห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้ง ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ถ้าบุคคลดังกล่าวเห็นชอบด้วย พนักงานอัยการถอนฟ้องได้หรืออัยการสูงสุดชี้ขาดให้ถอนฟ้องได้ พนักงานอัยการก็สามารถฟ้องได้ โดยยื่นคำร้องขอถอนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35<sup>63</sup>

นอกจากนั้น ในกรณีที่การสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ การถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการต้องปฏิบัติตาม มาตรา 145/1 เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 21 กรกฎาคม 2557 ให้เพิ่มข้อความตามมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

<sup>63</sup> คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร: โครงการและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548 หน้า 127

มาตรา 145/1 “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ดังนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นต้องการถอนฟ้องคดีอาญาและคำขอถอนฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ในคดีที่มีการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ถอนฟ้อง ถ้าในกรุงเทพมหานครพนักงานอัยการจะส่งสำนวนพร้อมคำสั่งถอนฟ้องเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นที่เสนอต่อผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในกรณีต่างจังหวัด เห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดต่อไป ซึ่งคำชี้ขาดของอัยการสูงสุดนั้นถือเป็นที่สุด

ข้อสังเกต ในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 145/1 กรณีในกรุงเทพมหานครนั้น เป็นไปตามข้อความเดิมในมาตรา 145 แต่ในต่างจังหวัดเมื่ออัยการท้องที่สั่งไม่ฟ้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นเจ้าของหน้าที่ตำรวจ โดยให้ผู้บัญชาการภาคคือตำรวจเป็นคนชี้ขาดเป็นคนพิจารณา จากเดิมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนพิจารณา แล้วจากนั้นผู้บัญชาการภาคก็ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเช่นเดิม<sup>64</sup>

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีอาญา ถือเป็นคำสั่งเด็ดขาด กล่าวคือในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นเองว่าควรถอนฟ้องคดีเรื่องใดๆ จะไม่มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นอีก อัยการสูงสุดจึงสามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอถอนฟ้องได้ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 การยื่นขอถอนฟ้องคดีนั้น สามารถแยกได้ 2 กรณี คือ ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดต่อส่วนตัว

1) ความผิดอาญาแผ่นดินนั้น พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ซึ่งอาจยื่นก่อนหรือหลังจำเลยให้การก็ได้แต่ไม่สามารถยื่นในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ การยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนจำเลยยื่นคำให้การ กล่าวคือถ้าโจทก์หรือพนักงานอัยการได้ยื่นคำฟ้องไว้ และศาลยังไม่ได้สอบถามคำให้การของจำเลย กรณีเช่นนี้ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้โจทก์ถอนฟ้องหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องถามว่าจำเลยจะคัดค้านคำร้องขอถอนฟ้องหรือไม่ ส่วนกรณีที่ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องหลังจากที่จำเลยในคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลถามจึงเลยว่าจะคัดค้านคำร้องขอถอนฟ้องหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ถ้าจำเลยคัดค้านการถอนฟ้อง ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้อง แต่ถ้าจำเลยไม่คัดค้านศาลจะใช้ดุลพินิจในการถอนฟ้องหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องก็ได้

2) ความผิดต่อส่วนตัว โจทก์ในคดีอาญาจะยื่นคำร้องขอถอนฟ้องต่อศาลในเวลาใดก่อนจะดีถึงที่สุดก็ได้ ถ้าจำเลยคัดค้านให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้น ถ้าจำเลยไม่คัดค้านศาลจะใช้ดุลพินิจให้โจทก์สามารถถอนฟ้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติถ้าจำเลยไม่คัดค้านศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องทั้งสิ้น<sup>65</sup>

สำหรับผลของการถอนฟ้องนั้นมีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 36 “คดีอาญาซึ่งได้ถอนฟ้องไปจากศาลแล้ว จะนำมาฟ้องอีกหาได้ไม่ เว้นแต่จะเข้าอยู่ในข้อยกเว้นต่อไปนี้

(1) ถ้าพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นไป การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

<sup>64</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. ประกาศ คสช.แก้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ช่วยปัญหาที่รากเหง้า สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2563

[www.isranew.org/isranews-article/item/31700-law\\_31700.html](http://www.isranew.org/isranews-article/item/31700-law_31700.html)

<sup>65</sup> อ่างแล้ว, กัลยารัตน์ เข็มมอจหาญ. หน้า 61

(2) ถ้าพนักงานอัยการถอนคดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัวไป โดยมีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย การถอนนั้นไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(3) ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอาญาไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสีย การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ เว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว”

#### *ผลของการถอนฟ้องในความผิดอาญาแผ่นดิน*

ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี แล้วต่อมาขอถอนฟ้องคดีนั้นและศาลได้อนุญาตแล้ว พนักงานอัยการจะฟ้องจำเลยคนเดียวนั้นไม่ได้ แต่ผู้เสียหายโดยตรงสามารถยื่นฟ้องคดีได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้ว ต่อมาถอนฟ้องคดีนั้น ผู้เสียหายคนเดิมจะฟ้องจำเลยคนเดียวกันนั้นอีกไม่ได้ แต่พนักงานอัยการสามารถยื่นฟ้องได้ ผู้กระทำความผิดและในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลายคน กรณีผู้เสียหายคนหนึ่งได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วแต่ต่อมาได้ฟ้องไป ผู้เสียหายคนอื่นฟ้องอีกได้เพราะการใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีของผู้เสียหายเป็นสิทธิเฉพาะตัว เมื่อถอนฟ้องแล้วย่อมตัดสิทธิเฉพาะผู้เสียหายคนนั้นจะมาฟ้องคดีอาญาในข้อหาเดียวกันอีกไม่ได้ ฉะนั้นผู้เสียหายคนอื่นที่ยังไม่เคยฟ้อง และคดีนั้นศาลยังไม่มีคำพิพากษายอมมีอำนาจฟ้องคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

#### *ผลของการถอนฟ้องในคดีความผิดต่อส่วนตัว*

พนักงานอัยการยื่นฟ้องไว้แล้วขอถอนฟ้อง พนักงานอัยการยื่นฟ้องอีกไม่ได้ แต่ผู้เสียหายยื่นฟ้องอีกได้ เว้นแต่ผู้เสียหายจะยินยอมเป็นหนังสือให้พนักงานอัยการถอนฟ้อง ผู้เสียหายก็จะฟ้องไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้ไม่มีผู้ใดยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดได้อีกเลยแม้แต่ผู้เสียหายคนอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้ฟ้องก็ตาม เพราะสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (2)

หากพนักงานอัยการถอนฟ้องคดีความผิดต่อส่วนตัว โดยมีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามหากพนักงานอัยการถอนฟ้องหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งสามารถกระทำได้นี้ เนื่องจากมาตรา 35 วรรค 2 บัญญัติว่า ความผิดส่วนตัวจะถอนฟ้องเวลาใดก็ได้ก่อนคดีถึงที่สุด เช่นนี้แล้วแม้มาตรา 36 (2) ให้อำนาจผู้เสียหายที่จะฟ้องใหม่ได้ แต่ผู้เสียหายก็ไม่สามารถฟ้องได้เพราะเป็นฟ้องซ้ำ<sup>66</sup>

<sup>66</sup> กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ. อ่างแล้ว, หน้า.63

### 5.3 บทบาทของพนักงานอัยการตาม พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคแรก บัญญัติให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและ การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” โดยดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 22 ที่ว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขที่จะทำให้พนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองมี 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรกต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม ประการที่สอง พนักงานอัยการได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบให้ดุลพินิจแล้ว

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเอาไว้ ดังนี้

“มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้”<sup>67</sup>

- (1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครองมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้
- (5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อบกพร่องที่จะต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่

<sup>67</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 75ก

ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคูกรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเอง ไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(7) ดำเนินกระบวนการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลยหรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 (3) (4) และ (5) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำ โดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปตาม พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ 11 ประการที่ดังนี้ กล่าวคือ<sup>68</sup>

1. อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 14(1))

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการอยู่ในหมวด 13 โดยมาตรา 248 วรรคสองบัญญัติให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี

<sup>68</sup> อนุชาติ คงมาลัย. “หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการใน พ.ศ. 2561” บทความอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายบริหารจัดการความรู้สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด. เว็บไซต์ [www.ago.go.th](http://www.ago.go.th) สืบค้น 5 กรกฎาคม 2563

และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง”

อำนาจและหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่นให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำกรณีบุคคลใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 49 ดังนี้

“มาตรา 49 บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

ผู้ใดทราบว่ามีกรกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการ ตามวรรคหนึ่ง”

## 2. อำนาจและหน้าที่ในคดีอาญา (มาตรา 14(2))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่ 2 ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(2) คือ “ในคดีอาญามีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ถือได้ว่าเป็นหน้าที่หลักของพนักงานอัยการเลยทีเดียว เพราะงานส่วนใหญ่ของพนักงานอัยการจะเป็นการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการดำเนินคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งหลาย และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญาทั้งหลาย เช่น ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยานบุคคล พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญาจึงเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้

กฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีพิเศษ ก็จะบัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีพิเศษเอาไว้

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็จะบัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตไว้ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

3. อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค (มาตรา 14(3))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่ 3 ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(3) คือ “ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือ ราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

ตัวความที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้ตาม มาตรา 14(3) นี้ ได้แก่ 1. รัฐบาล 2. หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3. หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง และ 4. หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค จึงต้องพิจารณาด้วยว่าด้วยงานที่ร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้ เป็นหน่วยงานตามนิยามไหนซึ่งจะมีผลต่อการรับดำเนินการให้แตกต่างกัน ดังนี้

#### (1) รัฐบาล

คำว่า “รัฐบาล” นั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มิได้ให้ความหมายไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายทั่วไปและกฎหมายอื่น

“รัฐบาล” หมายถึง องค์กรปกครองประเทศ คณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ หรือผู้ปกครองบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”<sup>69</sup>

ฉะนั้น “รัฐบาล” ที่พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครองให้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(3) จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจหน้าที่บริหารแผ่นดิน

<sup>69</sup> มาตรา 158 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560



### หน่วยงานของรัฐ

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ”

#### (2) หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหลายหมวด เช่น

หมวด 7 รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

หมวด 10 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ

หมวด 12 องค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หมวด 13 องค์กรอัยการ

#### (3) หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระเบียบ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นหน่วยงานของรัฐที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้ตามมาตรา 14(3) (ส่วนหน่วยงานของรัฐตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้ ตามมาตรา 14(5))

หน่วยงานของรัฐตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มี 4 ประเภท คือ สำนักนายกรัฐมนตรี (มีฐานะเป็นกระทรวง) กระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรม โดยหน่วยงานทั้ง 4 ประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7)

#### (4) หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น จังหวัด และอำเภอ และมาตรา 52 บัญญัติให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น แม้หน่วยงานตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมีทั้งจังหวัดและอำเภอ แต่จังหวัดเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพบุคคล ที่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ในฐานะบุคคล ส่วนอำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นเพียงหน่วยงานย่อยของจังหวัด

ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้คงมีเพียงจังหวัดเท่านั้น คดีความของอำเภอจะส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีได้ต้องกระทำโดยจังหวัดในฐานะที่เป็นอำเภอเป็นหน่วยงานย่อยของจังหวัด

4. อำนาจและหน้าที่แก่ต่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา (มาตรา 14(4))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่ 4 ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(4) คือ “ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กีดในคดีแพ่ง หรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้”

ตัวความที่พนักงานในการมีอำนาจแก้ต่างคดีที่ถูกฟ้องให้ได้ตามมาตรา 14(4) ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 2. ราษฎร ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มิได้ให้ความหมายเอาไว้ จึงพิจารณาจากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง 1.ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือ ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง 2.คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล 3.บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) และ (2) ตามตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่งานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีอาญา ในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(2) ราษฎร

เนื่องจากราษฎรมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่ผู้ที่ต้องถูกฟ้องในคดีปกครอง แต่สำหรับคดีแพ่งหรือคดีอาญารัฐอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ ซึ่งหากเป็นการถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

การรับแก้ต่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรตามมาตรา 14(4) นี้ กฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการพิจารณาตามที่เห็นสมควร

5. อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นหรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น (มาตรา 14(5))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประเภทที่ 5 ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐที่มีได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณี แต่มิใช่เป็นกรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

ตัวความที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้ตามมาตรา 14(3) นี้ ได้แก่ 1. หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีได้กล่าวในมาตรา 14(3) และ 2. นิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น

(1) หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีได้กล่าวในมาตรา 14(3) หน่วยงานที่กล่าวไว้ใน มาตรา 14(3) นอกจากรัฐบาลแล้วยังมีหน่วยงานของรัฐ 3 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง และหน่วยงานของรัฐในราชการ ส่วนภูมิภาค

ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 14(5) นี้ จึงได้แก่ 1.1 หน่วยงานของรัฐ ในราชการส่วนท้องถิ่น 1.2 รัฐวิสาหกิจ 1.3 องค์การมหาชน และ 1.4 หน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจการของรัฐ ดังนี้

(1.1) หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น (1)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

เทศบาล มี 3 รูปแบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

สุขาภิบาล ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นต้น

#### (1.2) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐทางธุรกิจ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

รัฐวิสาหกิจของไทยปัจจุบัน มีทั้งที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

#### (1.3) องค์การมหาชน

หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์การมหาชน หมายถึง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนไปแล้วมากกว่า 32 องค์การ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ฯลฯ เป็นต้น

#### (1.4) หน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ

หน่วยงานของรัฐประเภทสุดท้ายคือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ การพิจารณาสถานะของหน่วยงานของรัฐประเภทนี้ จะพิจารณาจากกิจกรรมที่หน่วยงานนั้นดำเนินอยู่ว่าเป็นกิจการของรัฐหรือไม่ หากกิจการนั้นเป็นกิจการของรัฐแล้วก็เข้าเกณฑ์เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานนั้น

หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 เมษายน 2550 ทั้งที่เป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือกองทุนที่เป็นนิติบุคคลต่าง ๆ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เหล่านี้ ถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามความหมายนี้

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหลาย ก็ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายนี้ด้วย

#### (2) นิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น

หน่วยงานประเภทนี้มีไม่ใช่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศควรสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น จึงได้ตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้จัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมการที่รัฐเห็นควรสนับสนุนนั้นได้ เช่น สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asia Institute of Technology : AIT) ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. 2510 เป็นต้น

#### แนวปฏิบัติของพนักงานอัยการตามมาตรา 14(5)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 14(5) นี้ พนักงานอัยการต้องยึดถือแนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนี้

แนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา 14(5) ไว้ว่าต้องมีไฉครณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007(สอ)/ว 157 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2561

เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับว่าต่างหรือแก้ต่างมาตรา 14(5) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

“เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 14(5) เป็นบทกฎหมายห้ามเด็ดขาด มิให้พนักงานอัยการรับว่าต่างหรือแก้ต่างในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่จะรับหรือไม่รับว่าต่างหรือแก้ต่างกรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองได้ การห้ามรับว่าต่างหรือแก้ต่างดังกล่าวให้รวมไปถึงสำนวนคดีที่ศาลได้มีคำสั่งในภายหลังให้รวมสำนวนคดีเข้าด้วยกันอันเป็นผลให้เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งให้รวมสำนวนคดีแล้วด้วย”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความผิดต่อกัน และได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย ปัจจุบันได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0503/ว(ล)7290 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2561(23)

ฉะนั้น กรณีที่พนักงานอัยการพบว่าหน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน พนักงานอัยการต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เสียก่อนด้วย

6. อำนาจและหน้าที่เนินคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม (มาตรา 14(6))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่หกตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(6) คือ “ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

คดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครวั มาตรา 1562 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่เมื่อผู้นั้นหรือญาติสนิทของผู้นั้นร้องขอ อัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้” คดีประเภทนี้ภาษากฎหมายเดิม ๆ เรียกว่าเป็น “คดีอุทลุม” การดำเนินคดีประเภทนี้ กฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ

7. อำนาจและหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีอาญาในส่วนของกรยึดทรัพย์ใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา (มาตรา 14(7))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่เจ็ด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (มาตรา 14(7)) คือ “ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของกรยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในกรนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ”

กรยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 มาตรา 29/1 (บัญญัติเพิ่มเติมขึ้น โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 ดังนี้

“มาตรา 29 ผู้ต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้

ความในวรรคสองของมาตรา 24 มิให้นำมาใช้บังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ”

“มาตรา 29/1 ในกรณีที่ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อใช้ค่าปรับ การบังคับคดีตามวรรคหนึ่งให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้งและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาลหรือพนักงานอัยการ ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี การตรวจสอบหาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับโดยพนักงานอัยการเพื่อการบังคับคดี ตามวรรคสองให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด บทบัญญัติมาตรานี้ไม่กระทบต่อการที่ศาลจะมีคำสั่งตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ”

ข้อบังคับของอัยการสูงสุด สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบทรัพย์สินตามนัยมาตรา 29/1 นั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออก “ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบหาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับ พ.ศ. 2560” ขึ้น และได้เวียนแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0003(คก2)/

ว 489 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบหาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับ

8. อำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษา (มาตรา 14(8))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ ประการที่แปด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (มาตรา 14(8) คือ “ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้นในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ”

การดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันจำเลยนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม รวม 3 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532, (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 และ (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2558) ดังนี้

“มาตรา 119 ในกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมีต้องฟ้อง ทั้งนี้ ศาลอาจสั่งการบังคับตามสัญญาประกันหรือลดจำนวนเงินที่ต้องใช้ตามสัญญาประกันก็ได้ โดยคำนึงถึงความพยายามของผู้ประกันในการติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใดประกอบด้วย และเมื่อศาลสั่งประการใดแล้วฝ่ายผู้ถูกบังคับตามสัญญาประกันหรือพนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

เงินสดหรือหลักทรัพย์อื่นที่นำมาวางต่อศาลเพื่อเป็นหลักประกันตามมาตรา ๑๑๔ ไม่อยู่ในข่ายที่จะถูกยึดหรืออายัดเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้อื่นจนกว่าความรับผิดชอบตามสัญญาประกันจะระงับสิ้นไป เว้นแต่ศาลเห็นว่าหนี้ของเจ้าหนี้นั้นมิได้เกิดจากการฉ้อฉลและมีคำสั่งให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าว

ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีเพราะผิดสัญญาประกันตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือคำสั่งอื่นใดเพื่อบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบตามสัญญาประกัน ได้เสมือนว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้งและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามสัญญาประกัน และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกรมบังคับคดี มีอำนาจหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกันและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาล หรือพนักงานอัยการ และถ้าจะต้องขายทรัพย์สินที่วางเป็นหลักประกันไว้ต่อศาล เมื่อศาลสั่งทรัพย์สินหรือหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้น ไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี



ให้ถือว่าได้มีการยึดทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี

การบังคับคดีตามมาตรา นี้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะออกข้อบังคับกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ส่วนการดำเนินคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันรับสิ่งของ ไปดูแลรักษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 85/1 (บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2550 ดังนี้

“มาตรา 85/1 ในระหว่างสอบสวน สิ่งของที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ซึ่งมีใช้ทรัพย์สิน ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ถ้ายังไม่ได้นำสืบหรือแสดงเป็นพยานหลักฐาน ในการพิจารณาคดี เจ้าของหรือผู้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของที่เจ้าพนักงานยึดไว้ อาจยื่นคำร้อง ต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อยุติรับสิ่งของนั้น ไปดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์โดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ได้

การส่งคืนสิ่งของตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่กระทบถึงการนำสิ่งของนั้นเป็น พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในภายหลัง ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมี คำสั่งโดยมิชักช้า โดยอาจเรียกประกันจากผู้ยื่นคำร้องหรือกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ บุคคลนั้นปฏิบัติ และหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือบุคคลดังกล่าวไม่ยอมคืนสิ่งของนั้นเมื่อมีคำสั่ง ให้คืน ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี มีอำนาจยึดสิ่งของนั้นกลับคืนและ บังคับตามสัญญาประกันเช่นว่านั้นได้ วิธีการยื่นคำร้อง เงื่อนไขและการอนุญาตให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ยื่นคำร้องมี สิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวได้ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุญาตและให้ศาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาต ศาลอาจเรียกประกันหรือกำหนดเงื่อนไข อย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด”

#### 9. อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด (มาตรา 14(9))

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการประการที่เก้า ตามพระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (มาตรา 14(8) คือ “อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศ กำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี”

ตัวอย่างของอำนาจหน้าที่ของพนักงานในการตามมาตรา 14(9) นี้ เช่นเดิม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแพ่งต่อกัน และได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาอีก 11 มติ กำหนดแนวทางในการยุติข้อพิพาทระหว่าง ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเอาไว้ด้วย และต่อมาในปี พ.ศ. 2549 รัฐเห็นสมควรปรับปรุงโดยนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมารวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน กำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเอาไว้รวม 7 ประการ(34) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2561 รัฐได้สรุปหลักเกณฑ์เหล่านั้นออกมาเป็นระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและ การดำเนินคดี พ.ศ. 256145 ทั้งนี้ ในมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเอาไว้ด้วย

สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้ตั้งเป็นคณะทำงานในสำนักงานคดีแพ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนงานสำนักงานอัยการสูงสุด จัดตั้งเป็นสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการขึ้นในสำนักงานคดีอัยการสูงสุด ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับ ได้มีประกาศ ก.อ. เรื่องการแบ่งหน่วยงานและการกำหนด อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 ให้จัดตั้งสำนักงาน การยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการขึ้น เรียกชื่อย่อว่า “สยพต.” ให้มีอำนาจและหน้าที่ ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้พัฒนาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ มาตรา 14(10))

หน้าที่ของพนักงานในการประการที่สิบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ. 2553 มาตรา 14(10) คือ “ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ”

อำนาจหน้าที่ของพนักงานในการทั้งเก้าประการตามมาตรา 14(1) – (9) เป็นอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นโดยตรง แต่นอกจากอำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 14(1) – (9) ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14(10) ด้วย

กฎหมายที่กำหนดหน้าที่อื่นของพนักงานอัยการตามมาตรา 14(10) นี้เช่น

1. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

บัญญัติกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานกลางในการให้ความร่วมมือและขอความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ ที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย ทั้งนี้ อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบของผู้ประสานงานกลางว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือและการขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2537 เพื่อให้พนักงานอัยการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

บัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต่างๆ ในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ เช่น ตามมาตรา 31 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่นำพยานเข้าสืบล่วงหน้าได้ ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ เป็นต้น

11. ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย (มาตรา 14(11))

หน้าที่ประการสุดท้ายของพนักงานอัยการตามมาตรา 14(11) คือ “ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด”

อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 ดังนี้

“มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอด ทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(บ) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(ค) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(ง) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(จ) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นผู้สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

ตามบทบัญญัติในมาตรา 23 นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้พนักงานอัยการ รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่ตาม (1) – (9) เช่นการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน งานให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือนิติบุคคลอื่น งานบังคับคดีแพ่งหรือ คดีปกครอง งานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ งานอัยการที่เกี่ยวกับต่างประเทศ ฯลฯ พนักงานอัยการจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา 23 นี้ เมื่ออัยการสูงสุดมอบหมายหน้าที่นั้นให้

## 6. การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรค 2 และวรรค 3 บัญญัติว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อะไรสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ กอ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ฟ้องร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ กอ. ได้ออกระเบียบตามบทบัญญัติดังกล่าวคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 มีสาระสำคัญว่า ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ไม่แสดงความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ (อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดอำนาจในการดำเนินคดีอาญา) หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง (ระเบียบข้อ 5 วรรค 1) กรณีที่พนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นพนักงานอัยการผู้เสนอความเห็น หรือคดีจะอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นมันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง (ระเบียบข้อ 5 วรรค 2) ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี (ระเบียบข้อ 9)

#### 6.1 อำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการ

อำนาจในการสั่งไม่ฟ้อง ไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกาคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรค 2 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น และจะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการอื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 19 วรรค 2 ทั้งนี้ ในการเสนอความเห็นหรือทำคำสั่งในคดีดังกล่าว งานอัยการคนหนึ่งคนใดหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามระเบียบฯ ข้อ 6 และ 7 โดยให้พิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้ ตามระเบียบฯ ข้อ 8 ซึ่งปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

### 6.1.1 คดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน<sup>70</sup>

ฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ คำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ (ระเบียบฯ ข้อ 6)

- 1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- 2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การอบรมศึกษา สภาพจิตใจ อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ประวัติของผู้ต้องหา
- 3) ลักษณะร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- 4) สำนึกของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- 5) สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

### 6.2 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรค สอง บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

*ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนฯ*

สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ยกร่างระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

<sup>70</sup> สุริยา ปานแป้น. หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ, วิญญูชน. 2563. หน้า 153

พ.ศ. 2554” ระเบียบฉบับนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอัยการ ในการประชุมคณะกรรมการอัยการ ครั้งที่ 6/2554 วันที่ 20 เมษายน 2554 ซึ่งคณะกรรมการอัยการ ได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างระเบียบฉบับนี้<sup>71</sup>

เดิมสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบปฏิบัติการสังกัดอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนฯ ไว้ใน “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78” เมื่อมีการออกระเบียบว่าด้วยการสังกัดอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนฯ ตามกฎหมายของกฤษฎีกาและพนักงานอัยการฉบับใหม่แล้ว จึงให้ ยกเลิกระเบียบเดิม (พ.ศ.2547) เฉพาะข้อ 78 นี้ (ข้อ 4 วรรคแรก) สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้ กำหนดไว้ในระเบียบฉบับใหม่ ยังคงให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการต่อไป เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ข้อ 4 วรรค สอง)

ระเบียบให้คำนิยามคำว่า “หัวหน้าพนักงานอัยการ” ไว้ในข้อ 3 ดังนี้

“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

การสังกัดอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความ ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ระเบียบนี้กำหนด แนวทางปฏิบัติไว้ในข้อ 5 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่พนักงานอัยการ พิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือ การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อัน สำคัญของประเทศไว้ในข้อ 6 และข้อ 7 ตามลำดับ และกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจพิจารณา ปัจจัยเหล่านั้นไว้ในข้อ 8

การพิจารณาสังกัดของพนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานอัยการ

“ข้อ 5 ในการพิจารณาสังกัดอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความ ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอ ความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่ หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

<sup>71</sup> อนุชาติ คงมาลัย. “การสังกัดอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของ ชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ” : บทความตีพิมพ์เผยแพร่ใน Website ของสำนักงานอัยการสูงสุด [www.ago.go.th](http://www.ago.go.th) : สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

ปัจจัยประกอบการสั่งคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

“ข้อ 6 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชนตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหายความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา”

ปัจจัยประกอบการสั่งคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

“ข้อ 7 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด
- (2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ
- (3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ



(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ” ใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อม : โดยไม่ต้องนำมาทุกปัจจัย

“ข้อ 8 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และตามข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”

อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง

เมื่อสำนวนคดีดังกล่าวเสนอมาถึงอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญานั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี (ข้อ 9) อำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องกรณีตามมาตรา 21 นี้ เป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งอัยการสูงสุดเท่านั้น อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนี้ให้ผู้อื่นมิได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 19 วรรคสอง

แจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้พนักงานสอบสวน

เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ (ข้อ 10)

นำมาใช้บังคับในชั้นอุทธรณ์และฎีกาด้วยโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 วรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม” สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้นำหลักการตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในระเบียบฯ ข้อ 11 ดังนี้

“ข้อ 11 ให้นำความในข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 มาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

รายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการ

เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งตามระเบียบนี้แล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการทราบเพื่อจัดเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลต่อไป (ข้อ 12)

อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหาและรักษาการตามระเบียบ

ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ (ข้อ 13)

ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่งหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ (ข้อ 14)

ใช้ระเบียบนี้บังคับกรณีมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

เมื่อระเบียบฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ความตอนท้ายของระเบียบนี้กำหนดว่า “บรรดา ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน”

องค์กรอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม

การที่สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อ ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศฉบับนี้ ก็เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการแห่งบทบัญญัติของ กฎหมาย ทั้งยังเป็นสิ่งซึ่งแสดงยืนยันว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”<sup>72</sup> ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนตลอดไป

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อัน สำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ในปี พ.ศ. 2561 สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. ได้ออกระเบียบ สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมี ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ สั่งคดีอาญาที่จะ ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 7 และข้อ 9 ดังนี้

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติหลักการสั่งคดีที่ จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศเอาไว้ในมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม ดังนี้

“มาตรา 21 พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ จะ มีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8

ประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบ ที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ พ.ศ. 2554

สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. จึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 14 ข้อ ดังนี้

1. ชื่อของระเบียบ (ข้อ 1)

“ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554”

2. วันที่ระเบียบใช้บังคับ (ข้อ 2)

“ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

ระเบียบฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2554 จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2554 เป็นต้นไป

3. ความหมาย “หัวหน้าพนักงานอัยการ” (ข้อ 3)

“ข้อ 3 ในระเบียบนี้”

“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา”

4. ยกเลิกระเบียบเดิม (ข้อ 4)

“ข้อ 4 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78

สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

5. การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานอัยการ (ข้อ 5)

“ข้อ 5 ในการพิจารณาสิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการตั้งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้ง”

6. บังคับประกอบการสั่งคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (ข้อ 6)

“ข้อ 6 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

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

7. บังคับประกอบการสั่งคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ข้อ 7)

“ข้อ 7 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของ การกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิด

(2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

หมายเหตุ ระเบียบฯ พ.ศ.2554 ข้อ 7 นี้ ได้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แล้ว

8. ใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อม: โดยไม่ต้องนำมาทุกปัจจัย (ข้อ 8)

“ข้อ 8 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และตามข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”

9. อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง (ข้อ 9)

“ข้อ 9 เมื่อสำนวนคดีดังกล่าวเสนอมายังอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญานั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี

หมายเหตุ ระเบียบฯ พ.ศ. 2554 ข้อ 9 นี้ได้ ถูกยกเลิกแล้วใช้ความใหม่แทน โดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แล้ว

10. แจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้พนักงานสอบสวน (ข้อ 10)

“ข้อ 10 เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการ แจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ”

11. นำมาใช้บังคับในชั้นอุทธรณ์และฎีกาโดยอนุโลม (ข้อ 11)

“ข้อ 11ให้นำความในข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 มาใช้บังคับ กับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคด้วยโดยอนุโลม”

12. รายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการ (ข้อ 12)

“ข้อ 12 เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งตามระเบียบนี้แล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการทราบเพื่อจัดเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลต่อไป”

13. อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหา (ข้อ 13)

“ข้อ 13 ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามระเบียบนี้”

14. อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบและมีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ (ข้อ 14)

“ข้อ 14 ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้”

ใช้ระเบียบนี้บังคับกรณีมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ความตอนท้ายของระเบียบฯ พ.ศ. 2554 นี้ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน”

ในปีพ.ศ. 2561 ออกระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) แก้ไขระเบียบ พ.ศ. 2554 ข้อ 7 และข้อ 9

ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 สำนักงานอัยการสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่มีเหตุอันสำคัญ และ มีความจำเป็นเร่งด่วนได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ในข้อ 7 และข้อ 9 ดังนี้

ระเบียบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 3 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ พ.ศ. 2554 ข้อ 7

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 7 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 7 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

- (2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ
- (3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
- (4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ
- (5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (6) ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

ระเบียบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 4 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ พ.ศ. 2554 ข้อ 9

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 9 ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดี ที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“ข้อ 9 ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 5 ว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”



เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติข้อ 7 และข้อ 9 ตามระเบียบ พ.ศ. 2554 กับ บทบัญญัติในข้อ 7 และข้อ 9 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 จึงได้จัดทำตาราง เปรียบเทียบบทบัญญัติในข้อ 7 และข้อ 9 ไว้ดังนี้<sup>73</sup>

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติตามระเบียบข้อ 7 และข้อ 9 ระหว่าง พ.ศ. 2554 และ พ.ศ.2561	
บทบัญญัติตามระเบียบ พ.ศ. 2554	บทบัญญัติที่แก้ไขแล้ว โดยระเบียบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
<p>ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ</p> <p>(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ</p> <p>(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ</p> <p>(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”</p>	<p>ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ</p> <p>(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ</p> <p>(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ</p> <p>(5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์</p> <p>(6) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”</p>

<sup>73</sup> อนุชาติ คงมาลัย “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561” : บทความตีพิมพ์เผยแพร่ใน Website ของสำนักงานอัยการสูงสุด [www.ago.go.th](http://www.ago.go.th) : สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563



ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติตามระเบียบข้อ 7 และข้อ 9 ระหว่าง พ.ศ. 2554 และ พ.ศ.2561 (ต่อ)	
“ข้อ 9 ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใด จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผล กระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”	“ข้อ 9 ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 5 ว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

ระเบียบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2561 เป็นต้นไป

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 2 บัญญัติว่า “ระเบียบฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

เมื่อระเบียบฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2561 ระเบียบนี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2561 เป็นต้นไป

อัยการสูงสุดเท่านั้นที่อำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง

อำนาจของอัยการสูงสุดที่จะสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องตามระเบียบนี้ เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งตามมาตรา 19 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งอัยการสูงสุดเท่านั้น อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนี้ให้ผู้อื่นมิได้ ดังนี้

“มาตรา 19...๓๑...ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจให้รองอัยการสูงสุดหรือ อธิบดีอัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้และมาตรา 20 วรรคหก มาตรา 143และมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...๓๑๓...”

ดุลพินิจในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดและของพนักงานอัยการตามระเบียบนี้ เป็นดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

“มาตรา 22 ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครอง”

### 6.3 การสั่งคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ นอกจากจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานและข้อกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการต้องพิจารณาที่วัตถุประสงค์ของการลงโทษเป็นสำคัญ เพราะการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นมุ่งหมายให้สาธารณชนหรือส่วนรวมได้รับประโยชน์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่บุคคลอื่นอีก ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการลงโทษมุ่งหมายที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและป้องกันสังคมเป็นวัตถุประสงค์หลัก ส่วนความมุ่งหมายที่จะแก้แค้นทดแทนนั้นเป็นวัตถุประสงค์รอง ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีนโยบายเรื่องการสั่งคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย แต่สิ่งที่เป็นข้อสงสัยต่อมา คือคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้นมีความหมายอย่างไร และการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ(Puplic policy) นั้น ถ้าหากกล่าวในทางกฎหมายก็ได้แก่หลักของกฎหมาย ซึ่งมีว่าจะถือว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะในอันที่จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชน เพราะ “สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด”

### 6.4 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest) ซึ่งเป็นคำผสม คือ

“ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้ หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ<sup>74</sup>

“สาธารณชน หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป<sup>75</sup>

<sup>74</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. 2525. หน้า 799

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 502

แต่ในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม จนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>76</sup> และมีลักษณะดังนี้

- 1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
- 2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
- 3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และ ผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้นมีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก<sup>77</sup> ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย เมื่อได้พิจารณาถึงคำว่า ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน หรือผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งในแง่กฎหมาย และในแง่ทางรัฐศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนโดยสภาพแล้วอาจขยายความให้กว้างได้ แต่ก็มิใช่ว่าจะไม่สามารถอธิบายได้โดยเสียทีเดียว สิ่งที่เป็นลักษณะรวมกันทั้งหมด คือ เป็นกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม กระทบต่อคนอื่นๆ ในสังคม ดังนั้นในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ อาจสรุปได้ว่าคือการไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่อำนวยประโยชน์ต่อสังคม เพราะในคดีบางประเภทกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ไม่สามารถที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้ เช่น คดีความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ความผิดที่มีโทษอย่างเล็กน้อย เหล่านี้ หากได้มีการ

<sup>76</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2540, หน้า 33

<sup>77</sup> John D. Montgomery, “Public Interest In The Ideologies De National Development” The Public Interest, (New York : Atherton Press, 1967), p.218.

ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม และผู้เสียหายไม่คิดใจเอาความ การลงโทษผู้กระทำ ความผิดโดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ผู้กระทำความผิดเสียเอง ผู้เสียหาย หรือสังคมส่วนรวม การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

### 6.5 ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคม เป็นการมุ่งหมายถึง ประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งประโยชน์ของสังคมนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะสำคัญกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการที่มนุษย์มาอยู่ ร่วมกันเป็นสังคม โดยยินยอมอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและยอมอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดซึ่งเรียกว่า รัฐาธิปไตยเพื่อให้รัฐาธิปไตยใช้อำนาจแทนตนเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

อย่างไรก็ตาม นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน (Public interest) แม้จะเป็นเรื่องที่ไม่อาจที่จะกำหนดความหมายหรือให้คำจำกัดความได้ และเป็นเรื่องที่ยืดหยุ่นได้ ไม่ง่ายก็ตาม แต่ก็ได้มีการบางประเภทที่แน่นอนโดยถือกันตามกฎหมายว่าเป็นการขัดหรือ เป็นปฏิปักษ์ต่อนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกรณีดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ของ ประชาชน (Public policy) คือ

#### 6.5.1 ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การกระทำความผิดอาญาหรือ กิจการอันใดจะทำให้เสียหายแก่ทางราชการโดยทั่วไป หรือจะทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม หรือมี วัตถุประสงค์เพื่อยุยงส่งเสริมให้เขาเป็นความกัน เหล่านี้ถือว่าเป็นเสียหาย กระทบกระเทือนถึงความ สงบเรียบร้อยภายในประเทศ
- 2) ความสงบเรียบร้อยจากภายนอกประเทศ เช่น กิจการอันใดที่จะทำให้ ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศเสียหาย หรือที่จะทำให้ประเทศเสียเปรียบแก่นานาประเทศ เป็นต้น
- 3) เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนา หรือมีถิ่นที่ อยู่ที่ไหนที่ใดหรือเสรีภาพในการทำพินัยกรรมหรือเสรีภาพในการที่จะประกอบกิจการทำมาหา เลี้ยงชีพ ฯลฯ

#### 6.5.2 ศีลธรรมอันดีของประชาชน

เห็นได้ง่ายว่าเป็นประโยชน์ของประชาชนฉะนั้น กิจการอันใดที่จะทำให้ เสื่อมเสียหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดขืนหรือเป็น ปฏิปักษ์ต่อนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Public policy) การที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำใด เป็นการเสื่อมเสียหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ถือเอามาตรฐานของศีลธรรม

ที่คนทั่วไปรับรอง อย่างไรก็ตามมาตรฐานดังว่่าย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และในประเทศหนึ่งอาจไม่เหมือนกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้

### 6.5.3 นโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใด คำว่า “นโยบายของกฎหมาย”

บางทีก็ใช้เป็นคำแทนคำว่า “นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน” แต่มีความหมายแคบกว่านโยบายของกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายเรื่องนั้นมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลและรวมถึงวิถีทางที่กฎหมายวางไว้เพื่อถึงผลดังว่่านั้น เราย่อมเห็นได้ง่ายว่าผลดังว่ำนี ย่อมตกเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เพราะว่าการที่รัฐตรากฎหมายขึ้นก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

ฉะนั้น ในกรณีที่มีปัญหาจะต้องใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในทางปฏิบัติจึงให้อยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อจะให้การใช้ดุลพินิจอยู่ในลักษณะที่จะสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจแก่ประชาชนได้

### 6.6 ตัวอย่างการคำชี้ขาดความเห็นแย้งและคำวินิจฉัยคดีอาญาของอัยการสูงสุดกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ

ตัวอย่างการคำชี้ขาดความเห็นแย้งและคำวินิจฉัยคดีอาญาของอัยการสูงสุดกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ มีดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 นาย ก. เข้าไปลักทรัพย์ในสำนักงานของนาย ข. ซึ่งตั้งอยู่ชั้น 3 ของอาคารในเวลากลางคืน แต่เมื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยของอาคารแห่งนั้นมาพบ นาย ก. จึงป็นหน้าต่างหลบหนีแล้วพลัดตกลงมากระแทกพื้นอย่างแรงสลบอยู่ในที่เกิดเหตุ เจ้าพนักงานตำรวจจับ นาย ก. ได้พร้อมของกลางที่เกิดเหตุและนำส่งโรงพยาบาล แพทย์รักษานาย ก. จนอาการดีขึ้น ผลจากการกระทำทำให้ขาหัก 2 ข้าง ร่างกายอ่อนล้าเป็นอัมพาตลุกเดินไม่ได้ นาย ก. ก็ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนจึงทำการส่งพนักงานอัยการ ในการพิจารณาแล้วเห็นว่านาย ก. ได้รับผลร้ายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของตนมากแล้ว และรัฐไม่ได้ประโยชน์จากการฟ้องนาย ก. ตามระเบียบข้อ 6(3) และ(6) การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน พนักงานอัยการจึงทำความเห็นเช่นว่ำนั้นเสนอต่ออัยการจังหวัด มีอัยการสูงสุดเห็นฟ้องด้วยจึงทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนจึงมีคำสั่งไม่ฟ้องนาย ก. ได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรคสองประกอบระเบียบข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9<sup>78</sup>

<sup>78</sup> สุริยา ปานแป้น. หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ, วิทยุชน. 2563. หน้า 154.

## ตัวอย่างที่ 2

คดีไม่มีประจักษ์พยานพบเห็นขณะที่ผู้ต้องหากระทำความผิดฐานพรากผู้เสียหายที่ 2 ซึ่งเป็นผู้เยาว์อายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากผู้เสียหายที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาคงได้ความจากบุคคลอื่นที่อ้างว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและคำรับของผู้ต้องหาที่รับว่ากระทำความผิดเท่านั้น แม้พยานหลักฐานดังกล่าวจะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดฐานพรากผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 317 วรรคแรก ก็ตาม แต่จากผลการตรวจร่างกายของผู้เสียหายที่ 2 ในระหว่างวันเวลาเกิดเหตุก็ไม่ปรากฏว่ามีการร่วมประเวณี และภายหลังที่มีการร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาแล้ว ผู้ต้องหาพาผู้ใหญ่ฝ่ายผู้ต้องหามาสู่ขอผู้เสียหายที่ 2 เป็นภรรยาตามประเพณี แสดงว่าผู้เสียหายที่ 1 ได้มีการตกลงกับฝ่ายผู้ต้องหาแล้ว หลังจากนั้นผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่ 2 อยู่กินกันจนกระทั่งมีบุตร 1 คน แสดงให้เห็นความจริงใจที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยา และสร้างครอบครัวร่วมกับผู้เสียหายที่ 2 มาแต่ต้น ต่อมาผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่ 2 จะแยกทางกัน แต่ผู้ต้องหาเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูบุตรเพียงลำพังแต่เพียงผู้เดียว หากยื่นฟ้องและศาลพิพากษาลงโทษจำคุกย่อมมีผลกระทบต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายที่ 2 และโดยเฉพาะบุตรที่จะไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูและอาจได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจในระหว่างการเจริญเติบโต การฟ้องและดำเนินคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 27 วรรค 2 ประกอบระเบียบฯ ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9 จึงชี้ขาดสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ฐานพรากเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดาผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลโดยปราศจากเหตุอันสมควร<sup>79</sup>

ตัวอย่างที่ 3 ในวันเกิดเหตุผู้ต้องหาพาผู้เสียหายซึ่งหนีโรงเรียนไปพักหลบนอนที่ ร.คอนโด แล้วพากันหนีไปโดยไม่ทราบที่อยู่ที่ไหนจนถึงกระทั่งปัจจุบัน จากการตรวจสอบข้อมูลทะเบียนราษฎรปรากฏว่าปัจจุบันผู้เสียหายมีอายุ 18 ปี มีบุตรกับผู้ต้องหา 1 คนอายุ 4 ปีเศษและมีภูมิลำเนาพักอยู่ด้วยกัน การกระทำของผู้เสียหายจึงเป็นการล่วงอำนาจปกครองของบิดามารดาผู้เสียหาย ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควรพรากผู้เสียหายอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดาแต่การที่ผู้ต้องหาได้อยู่กินฉันสามีภรรยากับผู้เสียหายจนมีบุตรด้วยกันและพักอาศัยอยู่ร่วมกันและยินยอมให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ย่อมเป็นเครื่องชี้เจตนาของผู้ต้องหาความประสงค์จะเลี้ยงดูผู้เสียหายเป็นภรรยา การกระทำของผู้ต้องหาจึงไม่ใช่เป็นการพรากผู้เยาว์เพื่อการอนาจารตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 31 วรรคสาม แต่เป็นความผิดตามมาตรา 317 วรรคแรก อย่างไรก็ตามเมื่อได้ความว่านับแต่เวลาเกิดเหตุผู้ต้องหาต้องถูกดำเนินคดีและหลบหนีการจับกุมนานถึง 5 ปีเศษ ย่อมได้รับความเดือดร้อนพอสมควรจากความผิดที่ได้กระทำลงไปแล้ว ประกอบกับผู้หาายังมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัวต่อไป การฟ้องผู้ต้องหาให้ศาลพิพากษาลงโทษ

<sup>79</sup> เทียบคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 431/2551

จึงน่าจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีและไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนตามพระราชบัญญัติองค์การ  
อัยการพ. ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองประกอบระเบียบฯ ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9 จึงชี้ขาดสั่งไม่ฟ้อง  
ผู้ต้องหาฐานพราศเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดาผู้ปกครอง ผู้ดูแลโดยปราศจากเหตุอัน  
สมควร<sup>80</sup>

นอกจากตัวอย่างข้างต้นและตัวอย่างการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ลักขโมยไปให้ลูกกิน  
ประทังชีวิต การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นหญิงชราที่มีสติแตกไว้ในครอบครองเกินอัตราตามที่  
กฎหมายกำหนด และการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ลักลอบค้าขายของเด็กๆ น้อยๆ ตามชายแดนแล้ว<sup>81</sup>  
สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด (สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดในปัจจุบัน) สำนักงานอัยการสูงสุด  
ได้รวบรวมตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์  
แก่สาธารณชนไว้หลายตัวอย่างด้วยกันดังต่อไปนี้<sup>82</sup>

**ตัวอย่างที่ 1** ผู้เสียหายอายุ 14 ปี 4 เดือนเศษ ผู้ต้องหากระทำชำเราผู้เสียหาย แม้ผู้เสียหาย  
จะยินยอม ก็ยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 วรรคหนึ่ง จับผู้ต้องหาได้อยู่กิน  
ฉันสามีภรรยาฉันจนมีบุตร 1 คนอายุ 1 ปี 7 เดือน แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันเห็นว่าผู้เสียหาย  
และผู้ต้องหารักใคร่ชอบพอกันฉันชู้สาวกันก่อนเกิดเหตุ เหตุที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสน่าจะ  
สาเหตุมาจากการที่ผู้เสียหายอายุยังไม่บรรลุนิติภาวะและมารดาไม่ยินยอม ขณะนี้ผู้เสียหายอายุเพียง  
18 ปีเศษ จะทำการสมรสได้ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์มาตรา 1454 เมื่อคำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินฉันสามีภรรยาฉันมีบุตรและขณะนี้  
ยังอยู่กินกันฉันสามีภรรยาฉันอยู่ ประกอบกับในขณะนั้นประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 วรรค  
ท้าย บัญญัติ “ภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ...” จึงเห็นว่า  
แม้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายสมรสกัน ผู้ต้องหาก็ไม่ต้องรับโทษการฟ้องคดี  
ผู้เสียหายจะทำให้ครอบครัวผู้เสียหายเกิดความเสียหายและบุตรของผู้เสียหายจากจะเกิดปมด้อยอีก  
ด้วย จึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำชำเราเด็กอายุไม่เกิน 15  
ปีซึ่งใช้ภรรยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 วรรคหนึ่ง

**ตัวอย่างที่ 2** การที่ผู้ต้องหาชักชวนผู้เสียหายให้ออกจากบ้านของผู้ปกครองไปอยู่กับ  
ผู้ต้องหา แม้จะฟังว่าเพื่อไปอยู่กินฉันสามีภรรยาฉันก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ปกครอง  
ผู้เสียหาย การกระทำความผิดกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร การกระทำของ

<sup>80</sup> เทียบคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 532/2552

<sup>81</sup> ชัยเกษม นิตสิริ. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 สอบสวน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ, สำนักอบรมศึกษากฎหมาย  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา 2554. หน้า 208

<sup>82</sup> สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดีที่สำนักงานกิจการอัยการสูงสุดได้รับ  
มอบหมาย. กรุงเทพฯ, ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล๊อค. 2552. หน้า 66-77

ผู้ต้องหาจึงเป็นความผิดฐานพรากรเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคหนึ่ง นอกจากนั้น การที่ผู้ต้องหาพร้อมประเวณีกับผู้เสียหายอายุไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตน จึงเป็นการกระทำความผิดฐาน จำราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่ง ด้วย แต่หลังเกิดเหตุผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินฉันสามีภรรยาจนมีบุตรด้วย 1 คน อายุ 1 ปี แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันเพราะยังเป็นผู้เยาว์ด้วยกันทั้งคู่และ ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองผู้เสียหายให้ทำการสมรส โดยหลังเกิดเหตุบิดาผู้ต้องหาได้ไปเจรจากับ ผู้ปกครองผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายแต่งงานกับผู้ต้องหา แต่ผู้ปกครองผู้เสียหายเรียกเงิน 100,000 บาท จึงจะยินยอมให้ผู้เสียหายแต่งงานและจดทะเบียนสมรส แต่ฝ่ายผู้ต้องหาไม่มีเงินจึงไม่อาจตกลงกันได้ ทั้งในขณะนั้นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคท้าย บัญญัติว่า ผู้กระทำผิด ไม่ต้องรับโทษถ้าศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน จึงเห็นว่าขณะเกิดเหตุผู้ต้องหาอายุเพียง 16 ปี ยังขาดวิจรรย์จนถึงการใดควรไม่ควร จึงกระทำไปตามอารมณ์ความรักใคร่ที่มีต่อผู้เสียหาย โดยพาผู้เสียหายไปอยู่กินฉันสามีภรรยาจนมีบุตรด้วยกัน และการร่วมประเวณีกับผู้เสียหายก็เกิดจากความสมัครใจของผู้เสียหาย หากได้เกิดจากการหลอกลวงบังคับข่มขืนของผู้ต้องหาไม่ เมื่อผู้ต้องหาได้ผู้เสียหายเป็นภรรยาแล้วก็มีได้ทั้งข้าง กับได้ประกอบสัมมาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยง ครอบครัวยุติและดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันกับผู้เสียหายเป็นอย่างดีตลอดมา ทั้งพยายามจะจดทะเบียนสมรสกับผู้เสียหายแต่ไม่อาจทำได้ เพราะผู้ปกครองผู้เสียหายเรียกร้องเงินจำนวนสูงเกินสำหรับการยินยอมให้ทำการสมรส ดังนั้น การสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาจะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใด แต่กลับจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้เสียหายและบุตร การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประเกศสาธารณชนจึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 3** ผู้เสียหายเป็นประจักษ์พยานให้การยืนยันว่าเห็นผู้ต้องหาขึ้นอยู่ข้างรถจักรยานยนต์ของผู้เสียหายโดยในมือผู้ต้องหาหมอนี่อดแกนโซ่คาน้ำรถของผู้เสียหายและกุญแจเลื่อน ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าได้ใช้กุญแจเลื่อนดังกล่าวลักถอดเอาหมอนี่อดแกนโซ่คาน้ำรถของผู้เสียหาย พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาแต่ปรากฏว่าผู้ต้องหา 16 ปีเศษยังมีสภาพเป็นเด็กกำลังเรียนหนังสือและผู้ใหญ่บ้านท้องที่ที่ผู้ต้องหาอาศัยอยู่รับรองว่าผู้ต้องหาไม่มีความประพฤติดี เรียบร้อย ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ทั้งทรัพย์สินของกลางที่ลักก็มียาเล็กน้อยเพียง 200 บาท และผู้เสียหายไม่ตั้งใจเอาความ ประกอบกับระหว่างสอบสวนผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ 4 วัน นับว่าได้รับโทษเพียงพอให้เกิดการเข็ดหลาบแล้ว การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานลักทรัพย์หรือรับของโจร

**ตัวอย่างที่ 4** ผู้ต้องหาเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ และในขณะที่ผู้ต้องหาและราษฎรอื่นขอใช้สิทธิในการปฏิรูปที่ดิน เทศบาลตำบล ห. ร้องคัดค้านว่าพื้นที่ดังกล่าว



เป็นประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรได้ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 รัฐอาจจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนได้ เมื่อกินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยอมนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปได้ ประกอบกับนาย ส. ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ไปพบปะราษฎรที่จังหวัดพะเยา โดยแจ้งหลักเกณฑ์และให้ชะลอการจับกุมราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยครอบครองที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปมาก่อน และผู้ต้องหาทั้ง 16 คนก็อยู่ในข่ายที่จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูป เหตุที่ผู้ต้องหาทั้ง 16 คนถูกจับกุมเพราะที่ดินที่ เข้าไปยึดถือครอบครองนั้น สถานีตำรวจภูธรจุกำสั่งขออนุญาตจากกรมป่าไม้ใช้ทำสนามยิงปืนและสนามบิน และผู้ต้องหาทั้ง 16 คนกับพวกร้องเรียนต่อจังหวัดจึงถูกจับกุม ทั้งที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งต่อประชาชนแล้วว่าชะลอการจับกุม แม้จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ต้องหาทั้ง 16 คนเป็นความผิด แต่การฟ้องผู้ต้องหาทั้ง 16 คนย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ทั้งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติขึ้นได้ เพราะผู้บุกรุกมีเป็นจำนวนมากและเข้าใจว่าตนได้ทำกินในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว และที่ดินดังกล่าวต้องนำมาปฏิรูปให้แก่ประชาชนอยู่แล้วแต่ผู้ที่เข้าทำกินมาก่อนในที่ดินนั้นกลับต้องถูกดำเนินคดี จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

**ตัวอย่างที่ 5** ผู้ต้องหาทำความผิดในข้อหาปลูกสร้างอาคารลวงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยมิได้รับอนุญาต ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งว่าผู้ต้องหาเป็นหญิงชราอายุ 67 ปี มีฐานะยากจนมาก ไร่ที่อยู่อาศัย จึงกระทำผิดคดีนี้ ต่อมาทางจังหวัดดำเนินการให้ผู้ต้องหาถือถอนบ้านดังกล่าวและหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่แล้ว ซึ่งสมเจตนารมณ์ของบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 และมาตรา 118 ทวิ แล้ว การฟ้องคดีต่อไปย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานปลูกสร้างอาคารลวงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยมิได้รับอนุญาต

**ตัวอย่างที่ 6** ผู้ต้องหาทั้งสองเป็นคนยากจน เร่ร่อน ไม่มีที่อยู่อาศัยมาก่อน ต่อมาผู้ต้องหาทั้งสองสร้างบ้านไม้พักอาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์ เจ้าพนักงานจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวออกจากที่ดินพิพาทภายในกำหนด แต่ผู้ต้องหาทั้งสองไม่ยอมรื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าว เนื่องจากมีฐานะยากจนและมีอายุมากแล้ว หากรื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวก็จะไม่มีที่อยู่อาศัย เจ้าพนักงานจึงจับผู้ต้องหาทั้งสองดำเนินคดี หลังจากนั้นผู้ต้องหาทั้งสองได้รื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวออกจากที่ดินพิพาท ผู้ต้องหาทั้งสองจึงไม่มีโอกาสกลับมากระทำผิดในเรื่องเดียวกันนี้อีกทั้ง

เทศบาลนคร ช. ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งสองอีกต่อไป เพราะเห็นว่าผู้ต้องหาทั้งสอง มีฐานะยากจนและได้รับความเดือดร้อนจากการลี้ภัยหนีบ้านไม้ดังกล่าวแล้ว การฟ้องคดีจึงไม่ก่อ ประโยชน์อันใดต่อสาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 7** ผู้ต้องหา กับ เด็กชาย ส. และ เด็กหญิง พ. ซึ่งเป็นญาติและน้องผู้ต้องหา นั่งรอ บิดามารดาผู้ต้องหา อยู่ในรถยนต์ซึ่งจอดอยู่ที่ลานจอดรถชั้น 6 ของห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง ระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของห้างดังกล่าวขอให้ผู้ต้องหาเลื่อนรถยนต์ของบิดา ไม่ให้กีดขวางรถคันอื่น ผู้ต้องหาซึ่งขับรถยนต์ไม่เป็นจึงไปขูญแจติดเครื่องยนต์ที่เข้าเกียร์ 5 เลื่อน รถ แต่ปรากฏว่ารถพุ่งชนผนังคอนกรีตจนพังและตกลงไปอยู่ชั้นล่าง ทำให้เด็กหญิง พ. ถึงแก่ความ ตาย เด็กชาย ส. ได้รับบาดเจ็บหน้าผากแตก และทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้ต้องหา มีความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายแก่กายตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 มาตรา 291 และมาตรา 390 แต่ผู้ต้องหา มีอายุเพียง 16 ปี และ กำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั้งเป็นการกระทำผิดครั้งแรก ผู้ต้องหาตลอดจนบิดามารดา ได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจมากแล้วที่เด็กหญิง พ. ถึงแก่ความตาย นอกจากนั้นทรัพย์สินของ ผู้อื่นที่เสียหาย บิดาของผู้ต้องหาได้ชดเชยค่าเสียหายให้เจ้าของจนพอใจแล้ว การลงโทษผู้ต้องหาให้ ได้รับโทษถึงจำคุกก็จะสร้างความทุกข์ทรมานทางจิตใจให้แก่ผู้ต้องหา และบิดามารดามากยิ่งขึ้น และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแก่สังคม ประกอบกับผู้หา ยังอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน ควรให้ โอกาสแก่ผู้ต้องหาที่จะได้ศึกษาเล่าเรียนต่อไป นอกจากนั้นเมื่อฟ้องคดีไปแล้ว ประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 75 ยังให้อำนาจศาลพิจารณาว่าสมควรพิพากษาลงโทษ ผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่า ไม่สมควรพิพากษาลงโทษก็ให้จัดการตามมาตรา 74 ซึ่งให้อำนาจศาลว่ากล่าวตักเตือนผู้ต้องหาแล้ว ปลดปล่อยตัวไปและถ้าศาลเห็นสมควรจะเรียกบิดามารดาหรือผู้ปกครองมาตักเตือนด้วยก็ได้ การฟ้อง คดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 8** ผู้ต้องหา ขับรถจักรยานยนต์โดยประมาทชนเสาหินข้างทางเป็นเหตุให้ ผู้นั่ง ซ้อนท้ายถึงแก่ความตายหนึ่งคนและได้รับอันตรายสาหัสสองคน ส่วนผู้ต้องหาได้รับอันตราย สาหัส และผู้ต้องหา ขับรถจักรยานยนต์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ผู้ต้องหาจึงมีความผิดฐานโดย ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายสาหัสและฐานขับรถโดยไม่ได้รับ ใบอนุญาตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 มาตรา 291 มาตรา 300 พระราชบัญญัติจราจรทาง บก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 มาตรา 157 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. มาตรา 42 มาตรา 64 แต่ เนื่องจากผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุ 13 ปี กระทำความผิดด้วยความประมาทและผู้ต้องหาไม่เคยกระทำความ ผิดมาก่อน ประกอบกับผู้เสียหายทุกคนได้รับชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว การฟ้องผู้ต้องหา

น่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีและจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อสาธารณชนด้วย จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 9** ผู้ต้องหาพาเด็กหญิง ม. ออกจากบ้านมารดาไปอยู่กินฉันทามีภริยากันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากมารดาของเด็กหญิง ม. และขณะเกิดเหตุเด็กหญิง ม. มีอายุเพียง 14 ปีเศษยังอยู่ในระหว่างการศึกษาซึ่งยังไม่ถึงเวลาที่จะมีครอบครัว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร ผู้ต้องหาจึงมีความผิดฐานพรากเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีไปเสียจาก บิดามารดาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคหนึ่ง อีกทั้งการที่ผู้ต้องหาพาเด็กหญิง ม. ไปอยู่กินฉันทามีภริยากันยังมีความผิดฐานกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่งด้วย แต่จากเจตนาของผู้ต้องหาที่ประสงค์จะอยู่กินฉันทามีภริยากับเด็กหญิง ม. โดยบุคคลทั้งสองต่างรักใคร่ชอบพอกันมาก่อนเกิดเหตุ และไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือเคยมีภริยามาก่อน ทั้งได้เลี้ยงดูอยู่กินกับเด็กหญิง ม. มาตลอด จนได้มีการสู่ขอตามประเพณีและเด็กหญิง ม. คลอดบุตร 1 คน มารดาเด็กหญิง ม. ก็ไม่ตั้งใจที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีก หากฟ้องผู้ต้องหาและศาลพิพากษาลงโทษจำคุกก็จะต้องมีผลกระทบและสร้างปัญหาให้แก่ครอบครัวทั้งของฝ่ายผู้ต้องหาและเด็กหญิง ม. กับบุตร การฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 10** ผู้ต้องหาอายุ 16 ปีพาเด็กหญิง ก. อายุ 14 ปีเศษซึ่งอยู่ในความปกครองของนาง ส. มารดาไปกระทำชำเราด้วยความเต็มใจของเด็กหญิง ก. จึงเป็นความผิดฐานพรากเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีไปเสียจากบิดามารดาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคหนึ่ง และฐานกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่ง แม้ว่าเด็กนั้นจะยินยอมก็ตาม หลังเกิดเหตุผู้ต้องหาและเด็กหญิง ก. สมัครง้ออยู่กินฉันทามีภริยา โดยผู้ต้องหาไม่มีภริยามาก่อน และบิดามารดาเด็กหญิง ก. ยินยอมให้อยู่กินเป็นสามีภริยากัน ปัจจุบันผู้ต้องหาและเด็กหญิง ก. จดทะเบียนสมรสกันแล้ว นาง ส. มารดาเด็กหญิง ก. ไม่ประสงค์ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีกต่อไป การฟ้องผู้ต้องหาย่อมมีผลกระทบต่อครอบครัวของผู้ต้องหาและเด็กหญิง ก. และหากศาลพิพากษาให้จำคุกก็จะก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวตามมาอีก การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 11** ในคืนเกิดเหตุผู้ต้องหาขับขีรถจักรยานยนต์ไปตามถนนโดยอัมบุตรสาวอายุ 6 เดือนด้วยมือข้างซ้าย และใช้มือขวาเพียงข้างเดียวจับแฮนด์รถจักรยานยนต์ซึ่งมีผลต่อ การควบคุมบังคับรถ เมื่อมีสุนัขวิ่งตัดหน้าทำให้ไม่สามารถควบคุมบังคับรถได้ รถจักรยานยนต์จึงเสียหลักชนทางเท้าล้มลง ผู้ต้องหาได้รับอันตรายสาหัส ส่วนบุตรสาวได้รับบาดเจ็บทางสมองอย่างรุนแรงและถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดฐานกระทำโดย

ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291 แต่เนื่องจากผู้ตาย เป็นบุตรสาวผู้ต้องหา ผู้ต้องหาย่อมมีความเศร้า โศกเสียใจและมีผลกระทบต่อจิตใจของผู้ต้องหา มากอยู่แล้ว ทั้งผู้ต้องหาเองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัส ศีรษะได้รับความกระทบกระเทือนหน้าซีกขวา และแขนซ้ายอ่อนแรง แพทย์ผู้ตรวจรักษาลงความเห็นว่าอาการดังกล่าวอาจมีไปตลอดชีวิต การฟ้อง คดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 12** ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ามีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครอง โดยไม่ได้รับอนุญาต และพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ได้ความว่าอาวุธปืนที่ผู้ต้องหาซื้อและพาไปยังที่เกิดเหตุ นั้น เป็นอาวุธปืนมีทะเบียนซึ่งเจ้าของมอบให้ ผู้ใหญ่บ้านท้องที่ที่เกิดเหตุเพื่อใช้ในการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้านมอบให้ ผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและยังไม่มีอาวุธปืนในชั้นนี้ไว้ใช้เพื่อตรวจเวรยาม รักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีพฤติการณ์ความจำเป็นพิเศษในการรักษาความปลอดภัย การฟ้องผู้ต้องหาจะมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ต้องหาในฐานะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ช่วยเหลือทางราชการ การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 13** ผู้ต้องหาติดตั้งเสาไฟฟ้ารูปหงส์ในทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงมีความผิดฐานปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่การที่ผู้ต้องหาติดตั้งเสาไฟฟ้าในเขตทางหลวงดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปรับปรุงภูมิทัศน์บนถนนทางหลวงที่เกิดเหตุเพื่อให้เกิดความสวยงามและเป็นการเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงเป็นการดำเนินการเพื่อเทิดทูนพระมหากษัตริย์ ประกอบกับต่อมา กรมทางหลวงก็อนุญาตให้ผู้ต้องหาก่อสร้างได้และไม่คิดใจดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีก การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

**ตัวอย่างที่ 14** ผู้ต้องหาตั้งสถานีวิทยุโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าผู้ต้องหา เป็นพระภิกษุและดำเนินการเพื่อเผยแผ่พระธรรมทางพุทธศาสนาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และสังคมโดยรวม ประกอบกับมีผู้รับฟังรายการของผู้ต้องหาเป็นจำนวนมาก การจัดรายการดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อสังคม ทั้งขณะนี้ผู้ต้องหาได้แก้ไขเกี่ยวกับกำลังส่งและความสูงของเสาอากาศให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว การฟ้องผู้ต้องหาซึ่งได้จัดทำรายการเพื่อเผยแผ่พระธรรมทางพุทธศาสนาที่มีผู้รับฟังเป็นจำนวนมากย่อมไม่เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประชาชนและสังคม แต่กลับจะเป็นผลเสียทำให้สังคมทั่วไปเห็นว่า รัฐไม่คำนึงถึงความสำคัญของการเผยแผ่พระธรรมทางพระพุทธศาสนา การฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

## 7. แนวคิดเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะ

สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชน เพื่อให้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นในการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อแสดงออกทางความคิดและเหตุผลในเรื่องต่างๆ แต่การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายจึงจะได้รับการคุ้มครอง

### 7.1 ความหมายของการชุมนุมในที่สาธารณะ

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” หมายถึง การรวมตัวกันของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์บางอย่างร่วมกัน โดยไร้ภาวะของการเป็นภัยคุกคามอันเป็นอันตรายต่อสังคมและปราศจากการใช้กำลังซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งอาจใช้สถานที่ในการรวมกลุ่มกันมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้ อย่างไรก็ดี การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะต้องดำเนินไปอย่างปราศจากความรุนแรงหรือมีการใช้กำลังตลอดจนเสร็จสิ้นการชุมนุม ซึ่งในบางกรณีเริ่มแรกการชุมนุมอาจเป็นไปอย่างสงบ แต่ต่อมากลายเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบได้ โดยอาจเกิดจากเหตุการณ์แทรกแซงจากภายนอกหรือจากกลุ่มผู้ชุมนุมเองก็ได้<sup>83</sup>

การชุมนุมสาธารณะจะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ดังนั้น หากพิจารณาความหมายดังกล่าวของคำที่กล่าวข้างต้น โดยพิจารณาเข้าด้วยกันแล้ว เห็นได้ว่า

“การชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ” หมายถึง การรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอย่างเปิดเผยบริเวณพื้นที่กลางแจ้งที่ไม่เป็นพื้นที่ปิดและมีลักษณะเปิดโล่ง ในช่วงเวลาหนึ่ง

<sup>83</sup> พอหทัย สิทธิยศ. การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553. หน้า 28-30

โดยมีเป้าหมายประสงค์เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องความต้องการในเรื่องเดียวกัน โดยบุคคลที่เข้าร่วมอาจเข้าร่วมได้อย่างเสรี อาจมาด้วยตนเองโดยมิได้นัดหมายก็ได้ ทั้งนี้ การชุมนุมสาธารณะอาจมีการเคลื่อนที่หรือเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะด้วยก็ได้

“การประชุม (Assembly)” การชุมนุมต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>84</sup>

1) การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ลักษณะสำคัญนี้ทำให้การชุมนุมต่างไปจากการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ เช่น สมาคม สหภาพแรงงาน และสหกรณ์ โดยสมาชิกของกลุ่ม ในลักษณะนี้มีเจตนาที่จะผูกสัมพันธ์ในรูปแบบถาวร ซึ่งมีลักษณะเจตนาที่ต่างกับการรวมกลุ่ม ในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่เจตนาที่จะรวมกลุ่มแบบถาวร เพียงเพื่อเป้าหมายที่ต้องการ จึงมีลักษณะการรวมกลุ่มแบบชั่วคราวระยะเวลานั้น ๆ เท่านั้น

2) การชุมนุมมีการเตรียมการและนัดหมายผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นการล่วงหน้า โดยลักษณะสำคัญประการนี้ส่งผลให้การชุมนุมมีลักษณะที่แตกต่างจากการรวมกลุ่มกันชั่วขณะหนึ่งของกลุ่มคน ในลักษณะชั่วคราวแบบฉาบฉวย เช่น การมุงดูเหตุการณ์อุบัติเหตุ (ไทยมุง) การเข้าแถวซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคในห้างสรรพสินค้า

3) การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกัน โดยมีลักษณะของความต้องการหรือการแสดงความคิดเห็นที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการหรือแสดงความคิดเห็น จึงเป็นข้อที่ทำให้ลักษณะของการชุมนุมมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการรวมกลุ่มแบบช่วงสั้น ๆ ของผู้คนในร้านอาหารหรือโรงพยาบาล ซึ่งเจตจำนงของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป

## 7.2 ประเภทของการชุมนุม

เราอาจแบ่งการชุมนุมออกได้เป็นหลายประเภท แล้วแต่ว่าใช้อะไรเป็นข้อพิจารณา หากแบ่งตามลักษณะของการชุมนุม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การชุมนุมที่อยู่กับที่ และ การชุมนุมเดินขบวน โดยในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งประเภทของการชุมนุมออกเป็น 2 ลักษณะสำคัญ ได้แก่<sup>85</sup>

### 7.1.1 การชุมนุมอยู่กับที่ (Public Meeting)<sup>86</sup>

การชุมนุมอยู่กับที่เป็นการชุมนุมที่ประชาชนมารวมตัวชุมนุมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐหรือสนับสนุน หรือต่อต้านนโยบายของรัฐโดยออกมาชุมนุมกันในที่สาธารณะโดยการใช้

<sup>84</sup> นายภาสกร งามสุขธนะ . การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2559. หน้า 54.

<sup>85</sup> กรภัทร นามรักยักิตติ. ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2559. หน้า 30.

<sup>86</sup> จิรวัดน์ แก้วภูมิแห่. “ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม” วารสารรัฐสภาสาร สภาผู้แทนราษฎร 2557. หน้า 29

สถานที่สาธารณะเป็นสถานที่รวมตัวกันของกลุ่มผู้ชุมนุม มีลักษณะเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ไม่มี การเคลื่อนย้ายการชุมนุม ซึ่งอาจจะชุมนุมในสถานที่ส่วนบุคคลหรือสถานที่ที่รัฐจัดเตรียมไว้ให้ ซึ่งโดยปกติแล้วที่สาธารณะเป็นที่สำหรับประชาชนทั่วไปจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะ หรือลานที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การชุมนุมประเภทนี้สามารถส่งผลกระทบต่อสังคมได้มาก เพราะการใช้ที่สาธารณะย่อมกระทบถึงสิทธิในอันที่บุคคลอื่นจะใช้สถานที่นั้นด้วย และอีกประการหนึ่งคือ การชุมนุมสามารถขยายออกเป็นวงกว้างและเปิดกว้างสำหรับบุคคลอื่นให้สามารถเข้าร่วมในการชุมนุมได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบขึ้นได้ง่าย

การชุมนุมอยู่กับที่อาจจัดการชุมนุมโดยไม่ได้ใช้ที่สาธารณะโดยใช้ที่เฉพาะส่วนบุคคล โดยที่เจ้าของสถานที่อนุญาตให้ใช้ก็ได้เพื่อเป็นที่ชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมตามความยินยอมของเจ้าของทรัพย์สิน เช่น ลานสนามหน้าบ้าน โรงรถ หรือลานหน้าอาคารของเอกชน กล่าวคือที่ใดๆ ก็ได้ที่เป็นส่วนบุคคล ซึ่งโดยปกติแล้ว เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตน หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของตนได้อยู่แล้ว การชุมนุมประเภทนี้มักไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นมากเท่าใดนักในเรื่องสิทธิในการใช้ที่สาธารณะ

### 7.1.2 การเดินขบวน (Demonstration)

การเดินขบวนเป็นการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการเดินไปตามท้องถนนเพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ จากรัฐหรือสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐจะมีการเคลื่อนย้ายสถานที่ในการชุมนุมไปยังสถานที่ต่างๆ เพื่อกระทำการชุมนุมมีจุดประสงค์เพื่อกดดันรัฐบาลให้ดำเนินการตามที่ตนเองได้เรียกร้อง เนื่องจากการเดินขบวนไปตามท้องถนนโดยกลุ่มผู้ชุมนุมจะทำให้เกิดการกีดขวางการจราจรทำให้รถติด เกิดการกระทบกระทั่งกับผู้สัญจรจนเกิดการทะเลาะวิวาทกันอันทำให้ไปสู่ปัญหาความรุนแรง

### 7.3 หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ<sup>87</sup>

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly) สามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความคิดเห็นและปกป้องต่อผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคน (Common Interests) สำหรับประชาชนทั่วไป เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบสันติช่วยให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันภายในกลุ่มของผู้ชุมนุมและระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับพลเมืองคนอื่นๆ ช่วยให้ผู้คนในสังคมมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นร่วมกับผู้อื่นที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่างๆ ไว้ ซึ่งรวมถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะดังกล่าวด้วย แต่

<sup>87</sup> พอหทัย สิทธิยศ อ้างแล้ว หน้า 31

รัฐธรรมนูญก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้ อำนาจแก่รัฐในการที่จะตรากฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจของการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้เช่นเดียวกันทั้งนี้เพื่อให้เกิดสมดุล (Balance) ของการใช้สิทธิเพื่อรักษาสภาพการณ์ในการชุมนุมสาธารณะภายในรัฐ

หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 44<sup>88</sup> มีสาระสำคัญในการที่จะนำมาพิจารณาประกอบการใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” นั้น มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนชาวไทยว่าทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การชุมนุมสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องรักษา ไม่เพียงแต่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่านั้น แต่รวมไปถึงการพัฒนาบุคลิกภาพของประชาชน ความภาคภูมิใจต่อตนเอง ความพึงพอใจของบุคคลต่อสังคมและรัฐ ความก้าวหน้ามั่นคงของสังคมและการดำรงรักษาวัฒนธรรมให้คงอยู่ต่อไป ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงยอมรับว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบถือเป็นรากฐานหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสังคมที่อดทนอดกลั้นในหมู่ชนที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในเรื่องความคิด ความเชื่อ การดำรงชีวิตและผลประโยชน์ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเหตุนี้รัฐบาลของประเทศจึงควรตระหนักถึงคุณค่าประโยชน์ระยะยาวของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะต่อสังคม ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วรัฐเสียค่าใช้จ่ายในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้ไปในการควบคุมดูแลปราบปรามการก่อความไม่สงบเรียบร้อยและการจลาจลในบ้านเมือง หรือการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม หากการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะ (Public Assembly or Meeting) รัฐธรรมนูญของนานาประเทศบัญญัติไว้ว่า รัฐอาจจะจำกัดหรือสั่งห้ามการชุมนุมได้ หากว่าการชุมนุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ<sup>89</sup>

<sup>88</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2563

<sup>89</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อ้างแล้ว หน้า 6



## 8. พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เสรีภาพในการชุมนุมนั้นได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะสื่อสารให้รัฐได้ทราบความทุกข์ร้อน หรือความต้องการ รวมถึงความเห็นต่อนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ แล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งถูกนำมาใช้บังคับกับการชุมนุมสาธารณะด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในภาวะที่บ้านเมืองเป็นปกติออกมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

### 8.1 เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นมา โดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น

### 8.2 บทนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ซึ่งบทนิยามตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ได้บัญญัติบทนิยามไว้ในมาตรา 4 โดยบทนิยามมีดังนี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้<sup>90</sup>

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อ

<sup>90</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 63 ก. 14 กรกฎาคม 2558. หน้า 20

ประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของแต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้รวมตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยแสดงออกหรือมีพฤติกรรมทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายนี้ หมายถึงผู้ที่จัดให้มีการชุมนุม หรือผู้ที่นัดหมายเชิญชวนให้บุคคลอื่นมาร่วมชุมนุมในลักษณะที่ทำให้คนเข้าใจได้ว่าผู้เชิญชวนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดการชุมนุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถหาบุคคลผู้รับผิดชอบต่อการจัดชุมนุมได้ง่ายขึ้น ทำให้คนที่ประกาศเชิญชวนให้บุคคลอื่นมาร่วมชุมนุมปฏิเสธความรับผิดชอบได้ยากขึ้น

จากบทนิยามผู้จัดการชุมนุมตามกฎหมายนี้ หมายถึงผู้ที่จัดให้มีการชุมนุม หรือผู้ที่นัดหมายเชิญชวนให้บุคคลอื่นมาร่วมชุมนุม ในลักษณะที่ทำให้คนเข้าใจได้ว่าผู้เชิญชวนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดการชุมนุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถหาบุคคลผู้รับผิดชอบต่อการจัดชุมนุมได้ง่ายขึ้น ทำให้คนที่ประกาศเชิญชวนให้บุคคลอื่นมาร่วมชุมนุมปฏิเสธความรับผิดชอบได้ยากขึ้น

### 8.3 ขั้นตอนและวิธีการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

#### 8.3.1 ระยะเวลาและวิธีการในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทยได้มีการกำหนดขั้นตอน และวิธีการแจ้งการชุมนุมแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 10 วรรคแรก<sup>91</sup> ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ 2558 โดยผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะ เป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะและการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด โดยจะแจ้งเป็นหนังสือโดยตรง แจ้งทางโทรสาร หรือแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์<sup>92</sup> ก็ได้และเมื่อมีการจัดการชุมนุมขึ้นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม จะต้องแจ้งการชุมนุม “ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง” โดยในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีการเตรียมตัวจัดการจราจร และวางแผนรับมือกับการชุมนุมอย่างเหมาะสมต่อไป อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าเป็นการชุมนุมในพื้นที่ที่กระทบต่อประชาชนอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือออกคำสั่งห้ามการชุมนุมก็ได้

#### 8.3.2 รายละเอียดการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้ อาทิ วันและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการชุมนุมหรือเดินขบวน วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน สถานที่จัดการชุมนุมหรือเส้นทางเดินขบวนและสถานที่ที่จะหยุดพัก เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือยานพาหนะที่ใช้ในการชุมนุมหรือเดินขบวน และจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยประมาณ รวมทั้งชื่อและที่อยู่ของผู้จัดการชุมนุม หรือผู้นำการชุมนุมหรือเดินขบวน ตลอดจนชื่อและที่อยู่ของอาสาสมัครหรือการ์ด (Guard) ที่ทำหน้าที่ดูแลหรือจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะนั้น

#### 8.3.3 การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้า

กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่ได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลา ต้องแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี ก่อนเริ่มการชุมนุม โดยให้ผู้รับคำขอผ่อนผันมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลา 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอด้วย ทั้งนี้ หากมีการ

<sup>91</sup> มาตรา 10 ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่ม การชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง.

<sup>92</sup> “ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ”, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 279 ง, 3 พฤศจิกายน 2558, หน้า 4.

จัดการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยไม่แจ้งการชุมนุมภายในกำหนดระยะเวลาและวิธีการดังกล่าว หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะผ่อนผันกำหนดเวลา การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นดังกล่าวย่อมเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



### บทที่ 3

## การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการ ไทยมาแล้ว การศึกษาในบทนี้ก็จะนำหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการในต่างประเทศมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงความแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย และการนำมาปรับปรุงเพื่อใช้กับประเทศไทยต่อไป โดยจะนำหลักเกณฑ์ของประเทศต่างๆมาทำการศึกษาดังต่อไปนี้

#### 1. ประเทศอังกฤษ

การฟ้องคดีอาญาในอังกฤษและเวลส์ ถือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีอาญาในระบบกฎหมายเยอรมันและในประเทศไทยที่ให้พนักงานอัยการเป็นองค์กรที่ฟ้องคดีอาญาในนามของรัฐ อย่างไรก็ตาม ก่อนปี ค.ศ. 1985 การฟ้องคดีอาญาของอังกฤษอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจและ Director of Public Prosecution (DPP) ซึ่งหน่วยงาน DPP ได้จัดตั้งโดย the Prosecution of Offences Act 1879 โดยมีภารกิจในการดำเนินคดีอาญาและเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายให้แก่หัวหน้าตำรวจหรือหน่วยงานภาครัฐหรือบุคคลในการฟ้องคดีอาญา ส่วนหน่วยงาน DPP มีบทบาทหลักในการฟ้องคดีอาญาความผิดฐานฆ่าคน (Murder) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดที่กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะและความผิดที่กระทำโดยตำรวจ ส่วนหน่วยงานตำรวจจะฟ้องคดีที่เป็นคดีอาญาพื้นฐานและเกิดขึ้นบ่อยครั้งในศาล magistrate ส่วนที่เหลือจะเป็นหน่วยงานของรัฐในอังกฤษอีก 43 หน่วย ที่ฟ้องคดีในศาล magistrate และในคดีที่ซับซ้อนที่ต้องฟ้องในศาล crown court ซึ่งในกรณีเหล่านี้ หน่วยงานของภาครัฐจะมีที่ปรึกษาทางกฎหมายให้คำแนะนำในการฟ้องคดี หรือมีทนายความที่ฟ้องคดีเองอำนาจของพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญาหรือไม่ดำเนินคดีอาญานั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน the Code of Crown Prosecutors ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดย the Director of Public Prosecution โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 ของ the Prosecution of Offences Act 1985 เพื่อให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการถือปฏิบัติในการพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี โดยมีหลักเกณฑ์การออกคำสั่งคดี ดังนี้

### 1.1 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปในประเทศอังกฤษนับตั้งแต่เริ่มสืบสวนจับกุมสอบสวน ค้นคว้าหาพยานหลักฐานนำผู้กระทำผิดมาทำการไต่สวน และในที่สุดก็ฟ้องคดียังศาลพิจารณา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็คดีที่มีโทษเบาที่เรียกว่า Summary Offence ที่ต้องฟ้องพิจารณาโดย Magistrate Court หรือคดี Indictable Offence ที่ต้องดำเนินการพิจารณาโดยศาลพิจารณามีลูกขุนก็อยู่ในหน้าที่ของตำรวจจัดการแทบทั้งสิ้น เพราะในประเทศอังกฤษไม่มีพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาเหมือนประเทศไทยเรา แต่ประเทศอังกฤษมี Director of Public Prosecution (D.P.P.) ซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานอัยการสูงสุดของเราเหมือนกัน<sup>93</sup>

ในประเทศอังกฤษมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติสำหรับการสั่งฟ้อง และสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยอธิบดีอัยการ (อัยการสูงสุด) เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการฟ้องคดี

สำหรับคดีที่จะฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีความผิดทางอาญา ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคดีที่จะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจการตัดสินใจของตำรวจและอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไป ซึ่งศาลก็ได้มีการยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดอาจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์

พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ โดยได้มีการ บัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ในประเทศอังกฤษเป็นที่ยอมรับกันตลอดมาว่าตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งในทางบริหาร แต่ทว่าในการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจสั่งการในคดีอาญานั้น Attorney General และ Solicitor General มีฐานะเสมือนตุลาการ (Quasi Judicial Functions) กล่าวคือมีความอิสระในทางคดีความเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่อาจ มีใครมาสั่งการหรือแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจได้ฐานะอิสระของ Attorney General และ Solicitor General นี้เป็นฐานะที่รับรองไว้โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

จึงเป็นที่เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าพนักงานอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของ

<sup>93</sup> พันตำรวจโทเมธา วาดีเจริญ. บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวน คดีอาญา. กรุงเทพมหานคร, สุตราพิศาล. 2539. หน้า

อัยการคือ หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ ว่าใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายหรือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ

ในประเทศอังกฤษได้มีการออกหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ โดย อาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะ ตามประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวการสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ มีหลักที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีเสียก่อน หากคดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ไม่ว่าจะคดีนั้นจะสำคัญหรือร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

ประการที่สอง เมื่อคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้องพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) เหตุผลทางค่าใช้จ่ายอายุของผู้กระทำผิด คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง<sup>94</sup>

พนักงานอัยการจะฟ้องหรือดำเนินคดีต่อไปก็ต่อเมื่อคดีนั้นผ่านหลักเกณฑ์ทั้งสองแล้ว คือ คดีพยานหลักฐานพอฟ้อง และการฟ้องคดีเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1991 พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องของพยานหลักฐาน โดยเฉพาะสิ่ง<sup>95</sup> และเมื่อได้พิจารณาถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย โดยทั่วไปหากคดีมีความรุนแรงเสียหายมากเพียงใด การฟ้องคดีย่อมเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะโดยตรง<sup>96</sup>

### 1.1.1 หลักเกณฑ์พิจารณาในการสั่งฟ้องคดี

ประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 ระบุถึงปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีไว้ดังนี้ คือ<sup>97</sup>

ในข้อ 6.4 ของ Code ได้ระบุถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาสั่งฟ้องไว้ดังนี้

1) ถ้าฟ้องแล้วศาลจะพิพากษาลงโทษหนักหรือไม่

<sup>94</sup> คณิต ฒ นคร. “ผู้เสียหายในคดีอาญา” วารสารอัยการ 1. (มกราคม 2521). หน้า 48-51

<sup>95</sup> S. Uglow, Criminal Justice. (London: Sweet & Maxwell, 1995), p. 119.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> S. Uglow, Ibid., p. 120.

- 2) อาวุธที่ใช้และความรุนแรงที่ข่มขู่ระหว่างการกระทำความผิด
- 3) เป็นการกระทำความผิดต่อบุคคลผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือสาธารณะชน เช่น ตำรวจ ราชทัณฑ์ นางพยาบาล เป็นต้น
- 4) จำเลยเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่หรือความเชื่อถือในสังคมหรือไม่
- 5) จากพยานหลักฐานแสดงว่าจำเลยเป็นผู้ริเริ่มหรือเป็นตัวการที่ทำให้เกิดอาชญากรรมหรือไม่
- 6) มีพยานหลักฐานที่แสดงว่าความผิดนั้นกระทำโดยไตร่ตรองไว้ก่อน
- 7) มีพยานหลักฐานที่แสดงว่าความผิดนั้นกระทำกันเป็นกลุ่ม
- 8) ผู้เสียหายได้รับความกลัว ความทุกข์ทรมาน ความเสียหายหรือยุ่งยากใจ
- 9) ความผิดมีแรงจูงใจมาจากการเลือกปฏิบัติต่อผู้เสียหายในแง่ของชาติพันธุ์ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา หรือความเห็นทางการเมือง
- 10) มีความแตกต่างระหว่างอายุจริงกับพัฒนาการทางสติปัญญาของจำเลยและผู้เสียหาย
- 11) การกระทำความผิดครั้งก่อน ๆ ของจำเลยเกี่ยวข้องกับความผิดครั้งนี้หรือไม่
- 12) มีเหตุอันควรเชื่อว่าความผิดจะดำเนินต่อไป หรือมีการกระทำความผิดซ้ำ
- 13) ความผิดนั้นแม้ว่าจะไม่ร้ายแรงในตัวเอง แต่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางในพื้นที่ที่มีการกระทำความผิด

### 1.1.2 หลักเกณฑ์พิจารณาในการสั่งไม่ฟ้องคดี

ประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 ระบุถึงปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง<sup>98</sup> ในข้อ 6.5 ของ Code ได้ระบุถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาสั่งไม่ฟ้องไว้ดังนี้

- 1) คาดหวังว่าศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยมากหรือลงโทษแต่เพียงในนามไม่มีผลในทางลงโทษจริง
- 2) เป็นความผิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากความสำคัญผิดหรือความเข้าใจผิด ซึ่งปัจจัยข้อนี้ต้องมีการชั่งน้ำหนักกับความร้ายแรงของความผิดด้วย
- 3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย และเป็นผลมาจากเหตุการณ์เดียว โดยเฉพาะจากการตัดสินใจที่ผิดพลาด

<sup>98</sup> A.Ashworth, The Criminal Process, (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp.120-121



4) มีความล่าช้าในการนำคดีสู่การพิจารณาของศาล ทำให้คดีนั้นเป็นเรื่องค้าง  
เก่าหรือไม่ เว้นแต่

- (1) เป็นความผิดที่ร้ายแรง
  - (2) ผู้ต้องหามีส่วนก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นเอง
  - (3) เพิ่งพบการกระทำความผิด
  - (4) เป็นความผิดที่ยู่ยากสลบซับซ้อนใช้เวลายาวนานในการสอบสวน
- 5) การฟ้องคดีไปน่าจะเกิดผลกระทบมากต่อร่างกายหรือสุขภาพจิตของผู้เสียหาย อันจะทำให้ผู้เสียหายต้องจดจำความร้ายแรงของความผิดไปตลอด
- 6) ผู้ต้องหาที่มีอายุมากหรือขณะทำความผิดผู้ต้องหาได้รับความทรมาณจากอาการป่วยทางจิตหรือทางกาย ยกเว้นความผิดนั้นเป็นความผิดที่ร้ายแรงหรือมีโอกาที่ความผิดนั้นจะเกิดขึ้นอีก
- 7) ผู้ต้องหาได้รับรบกวนความเสียหายหรืออันตรายที่ก่อขึ้น หรือชดใช้ค่าเสียหาย
- 8) การเปิดเผยรายละเอียดในชั้นพิจารณาคดี อาจทำให้เกิดอันตรายต่อแหล่งผู้ให้ข่าว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงของชาติ

อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาด้านประโยชน์สาธารณะที่แสดงไว้ในหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องนั้น เป็นเพียงข้อพิจารณาทั่วไปบางประการเท่านั้น ซึ่งไม่จำกัดอยู่เพียงเท่าที่แสดงไว้แต่ประการใด และจะนำมาใช้พิจารณาเฉพาะคดีแต่ละคดีต่างหากหากจากกัน

## 1.2 การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพราะเหตุไม่ เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest)

ประโยชน์สาธารณะเป็นคำของกฎหมายที่มีลักษณะไม่แน่นอนหรือที่ในภาษาเยอรมัน เรียกว่า “Unbestimmter Rechtsbegriff” ซึ่งโดยสภาพแล้วคำว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมาย กว้างขวางมากอาจขยายได้และไม่อาจนิยามได้ ทั้งการที่จะกำหนดลงไปว่าเมื่อใดการดำเนินคดีจึงไม่มีประโยชน์สาธารณะนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้ แต่ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปและในบางกรณี ก็ยากยิ่งที่จะกล่าวว่าประโยชน์สาธารณะมีหรือไม่ Liebehentze ได้ยกตัวอย่างคดีพระในคริสต์ ศาสนาผู้หนึ่งชื่อ Evan R. Bowen ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1970 ข้อเท็จจริงได้ความว่า Bowen อายุ 70 ปี และพันหน้าที่โดยรับบำนาญแล้ว เขาได้ขบรลยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้ภรรยาถึงแก่ความตาย ตำรวจจึงได้สอบสวนดำเนินคดีแก่เขาแล้วได้มีการฟ้องร้องกันในศาลลูกขุน ที่ Swansea คดีนี้ถูกโต้แย้งคัดค้านอย่างแรงจากผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ Mr. Justice Cusack ซึ่งกล่าวว่า การดำเนินคดีกับ Mr. Bowen ไม่มีประโยชน์สาธารณะเลย ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า

Mr. Bowen เองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุนี้ด้วย (ขาหักทั้งสองข้างและแขนหักข้างหนึ่ง) และหลังจากกรรยาตายก็รู้สึกว้าวุ่นใจ คิดเสียว่า โศกเสียใจในการกระทำที่เพราะคนแท้ ๆ ที่ทำให้กรรยาต้องเสียชีวิต จากข้อเท็จจริงนี้ Mr. Justice Cusack เห็นว่า การดำเนินคดีกับ Mr. Bowen เป็นการทารุณ (Sheer act of Cruelty) และขัดกับประโยชน์สาธารณะ<sup>99</sup>

ข้อโต้แย้งของผู้พิพากษา Cusack ในปัญหาประโยชน์สาธารณะนั้นจะเห็นได้ว่า ความเห็นนอกเหนือใจมีส่วนอยู่ด้วย คดีนี้ที่ในที่สุดได้มีการถอนฟ้องไป<sup>100</sup>

คดีนี้เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าในการที่จะพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีนั้นมิมีปัญหาเพียงไร การดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้ผู้อื่นตายนั้นโดยปกติต้องถือว่ามิใช่ประโยชน์สาธารณะและตามธรรมดาต้องถือว่าการดำเนินคดีเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบ แต่ในคดีนี้ตามความเห็นของผู้พิพากษาว่าเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ และไม่ควรมีการดำเนินคดี<sup>101</sup>

ในปี ค.ศ. 1951 Lord Shaveross ซึ่งเป็นอัยการสูงสุดอังกฤษในสมัยนั้น ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยอัยการสูงสุดคนต่อ ๆ มาว่า “ในประเทศนี้ไม่เคยมีหลักเกณฑ์ใด ซึ่งข้าพเจ้าหวังว่าจะไม่มีที่กำหนดว่าผู้ต้องหาในคดีอาญาจะต้องถูกดำเนินคดี (ฟ้องคดี) โดยอัตโนมัติ”

อย่างไรก็ตามโดยปกติแล้วคดีที่มีโทษร้ายแรงจะมีการสั่งฟ้องคดี เว้นแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีน้ำหนักมากกว่าการสั่งฟ้องคดีอย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ตามแม้จะเกิดประโยชน์ในการสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีก็ควรมีการสั่งฟ้องและนำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษจำเลย นอกจากนี้ปัจจัยด้านประโยชน์สาธารณะที่จะมีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นปกติจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของอาชญากรรมหรือสภาวะแวดล้อมของผู้ต้องหาด้วย

### 1.3 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการอังกฤษ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษ ตามรายงานของคณะกรรมการวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่จะมีการสถาปนาสำนักงานอัยการขึ้นในปี พ.ศ. 2529 การฟ้องคดีในอังกฤษและเวลส์ขาดการที่จะสามารถตรวจสอบได้ แต่ปัจจุบันนี้อธิบดีอัยการ และสำนักงานอัยการสามารถที่จะตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ขณะนี้อัยการสูงสุดเป็นผู้แถลงนโยบายทั่วไปในเรื่องการฟ้องคดีต่อรัฐสภา นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังแต่งตั้งและ

<sup>99</sup> คณิศ ฅ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” รวมบทความด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิศ ฅ นคร. จัดพิมพ์โดย สำนักงานอัยการสูงสุด, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ อักษร, 2540. หน้า 44.

<sup>100</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>101</sup> คณิศ ฅ นคร. เพิ่งอ้าง. หน้า 44.

ควบคุมดูแลอธิบดีอัยการและสำนักงานอัยการและอาจเรียกให้สำนักงานอัยการรายงานกิจการต่าง ๆ ต่อตนเองได้ และประมวลกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการก็จะต้องได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนในฐานะเป็นปฏิญญาสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการยึดถือในการฟ้องคดี ยิ่งกว่านั้นอธิบดีอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่ออัยการสูงสุด ซึ่งจะเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภาต่อไปและอัยการสูงสุดยังมีหน้าที่ต้องตอบกระทู้ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งรวมทั้งจดหมายจากหรือในนามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกดังกล่าวนอกจากสำนักงานอัยการจะมีผู้ตรวจสอบภายในของตนเองแล้ว ในฐานะที่เป็นองค์กรสาธารณะสำนักงานอัยการก็จะต้องรับผิดชอบต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของตนเอง และต้องสามารถตอบข้อสงสัยของสาธารณชนและศาลยุติธรรม โดยตรงด้วย

### 1.3.1 ระบบตรวจสอบตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา (Prosecution of Offences Act 1985)

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ปี พ.ศ.2528 (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งใช้ใน ปี ค.ศ. 1986 กำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการอังกฤษ มีแนวทางปฏิบัติ คือ

- 1) อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)
- 2) ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นรายคดี
- 3) การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติสำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าวรองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ปี พ.ศ. 2528
- 4) การใช้พิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการรวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

### 1.3.2 ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก<sup>102</sup>

#### 1) การตรวจสอบโดยรัฐสภา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายการฟ้องคดีต่อรัฐสภาก็คือ Attorney General (AG) และ AG ก็เป็นผู้แต่งตั้งและกำกับดูแล DPP กับ CPS รวมทั้งสามารถเรียกให้ DPP เสนอรายงานการปฏิบัติงานต่อตนได้ จึงถือว่า DPP และ CPS มีความรับผิดชอบโดยอ้อมต่อรัฐสภาเช่นกัน โดย AG เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทำหน้าที่ตอบกระทู้ถามจากสมาชิกรัฐสภานอกจากนั้นคณะกรรมการของรัฐสภาอาจจะตรวจสอบ CSP โดยตรงก็ได้

#### 2) การตรวจสอบโดยศาล

ศาลเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานอัยการในแง่ที่ว่าในกรณีที่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง ศาลจะตรวจสอบการตั้งคดีของพนักงานอัยการได้ และแม้ในคดีที่ไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการตัดสินใจดำเนินคดีต่อไป แต่ศาลพิพากษายกฟ้องก็เป็นการตรวจสอบโดยอ้อมได้ในทางหนึ่งเช่นกัน

#### 3) การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ<sup>103</sup>

ได้แก่ การตรวจสอบการใช้งบประมาณของ CPS ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติงาน ของ CSP ได้เช่นกัน เช่น การตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) หรือโดย Parliamentary Public Accounts Committee

### 1.3.3 ระบบตรวจสอบภายในองค์กร<sup>104</sup>

พนักงานอัยการมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม Code for Crown Prosecutors ซึ่ง DPP ประกาศกำหนด นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบภายในองค์กรใน รูปแบบของ Field Director ด้วย

### 1.3.4 ระบบตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

มีการตรวจสอบในแง่ที่ว่าในกรณีที่พนักงานอัยการยุติคดี ผู้เสียหายก็อาจจะฟ้องคดีเองได้ แต่อำนาจฟ้องของผู้เสียหายในความคิดบางประเภทก็อยู่ภายใต้อำนาจของ AG และ DPP<sup>105</sup>

<sup>102</sup> David Johnson. "Kittipong Kittayarak. Prosecution Systems in Seven Countries: A Comparative Analysis." วารสารนิติศาสตร์. ฉบับที่ 4, ปีที่ 25, น. 635 (ธันวาคม 2538).

<sup>103</sup> Robert J.Green, supra note 42. p. 60.

<sup>104</sup> Robert J.Green, supra note 42. p. 43.

<sup>105</sup> A.F. Wilcox. The Decision to Prosecute. (London: Butterworths, 1972). p. 5.

### 1.3.5 ระบบตรวจสอบโดยสาธารณชน

เนื่องจากประเทศอังกฤษใช้หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ดังนั้น สาธารณชนอาจตรวจสอบพนักงานอัยการได้โดยการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของอัยการ โดยผ่านสื่อมวลชนได้อีกด้วย

นอกจากการตรวจสอบที่กล่าวมาข้างต้นแล้วตาม 1985 Act ยังกำหนดให้พนักงานอัยการต้องแจ้งเหตุผลในการยุติคดีต่อตำรวจด้วย ซึ่งจะทำให้ตำรวจสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่ออัยการที่อยู่ในลำดับเหนือขึ้นไปได้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบได้อีกทางหนึ่ง<sup>106</sup>

## 2. ประเทศเยอรมนี

ภารกิจหลักของอัยการเยอรมัน คือ การฟ้องคดีอาญา การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมันเป็นหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กล่าวคือ เมื่อทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น<sup>107</sup> เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสถาบันอัยการ และพนักงานอัยการทุกคนได้ยึดถือและปฏิบัติตามตลอด เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นพนักงานอัยการต้องดำเนินคดีนั้น

หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 151 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาความอาญาของศาลจะเริ่มต้นได้ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้อง” ดังนั้นหมายความว่า กฎหมายเยอรมันถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด<sup>108</sup>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 152(2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายไว้ว่า “พนักงานอัยการต้องฟ้องผู้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาลหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธที่จะฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อมิให้พนักงาน

<sup>106</sup> Mike Mcconville, Andrew Sanders & Roger Leng, supra note 64. p. 5.

<sup>107</sup> คณิต ฒ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง,” ในระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ : กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 2526. หน้า 93.

<sup>108</sup> ปิยธิดา เจิมพรรษา. “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน.” ในเอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา. 2540. หน้า 19.

อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไป จนเป็นอันตรายต่อประชาชน และเพื่อปกป้องพนักงานอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง<sup>109</sup>

แม้ว่าการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมันจะเป็นการฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่ก็มีกรยกเว้นผ่อนปรนให้มีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องคดีถือว่าเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยแท้ ซึ่งเป็นหลักการยกเว้นหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเยอรมัน มาตรา 153 ถึง 154 a โดยกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ ดังนี้ คือ

## 2.1 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในประเทศเยอรมนีมีลักษณะดังนี้ คือ

### 2.1.1 การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข อาจเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้<sup>110</sup>

#### 1) คดีความผิดเล็กน้อย (petty infractions)

ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายอาญาของเยอรมัน หมายถึงความผิดเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐ โดยเจตนาหรือโดยประมาทแล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น การฝ่าฝืนกฎจราจร การฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบทางธุรกิจและการค้า เป็นต้น การฝ่าฝืนดังกล่าวจะมีบทลงโทษคือ การปรับโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่คือตำรวจโดยที่ไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมเสียค่าปรับและมีความประสงค์จะต่อสู้คดีในศาล เจ้าพนักงานก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ และหากฟ้องก็ต้องดำเนินคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกระบวนการพิจารณาความอาญาของเยอรมัน พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีความผิดเล็กน้อยบางฐานหากว่าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ (Strafamttrag) เช่น การก่อความไม่สงบในเคหสถานที่อยู่อาศัย การดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท การทำร้ายแต่ไม่เป็นเหตุทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ แต่ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์แล้วก็ตาม พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้หากเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตามแม้พนักงานอัยการจะได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาใดก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีนั้น ๆ ต่อศาลเองได้ นอกจากนั้นผู้เสียหายยังอาจคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่อ้างว่ามีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องต่ออธิบดีอัยการของมลรัฐ หากอธิบดี

<sup>109</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 20

<sup>110</sup> คณิต ฌ นคร. อ้างแล้ว หน้า 155-158 และ Julia Fionda, Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study, (London: Clarendon Press Oxford, 1995), pp. 135-139.

อัยการยังคงยืนตามคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดของสหพันธรัฐเพื่อทบทวนคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลสูงสุดอาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวได้หากเห็นควรเช่นนั้น

นอกจากความเล็กน้อยของคดีในกรณีต่อไปนี้ พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ คือ

(1) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางได้ ถ้าพิจารณาเห็นว่าความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีนั้นไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ (Offentliches Interesse) (มาตรา 153)

(2) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ตามกฎหมายศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำได้ (มาตรา 153 b) การไม่ดำเนินคดีในกรณีนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเช่นเดียวกัน

(3) พนักงานอัยการอาจไม่ยื่นฟ้องข้อใดข้อหาหนึ่งได้ ถ้าเห็นว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือ ที่จะลงหรือกำหนดแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเล็กน้อยหรือไม่มีน้ำหนัก (มาตรา 154)

(4) ถ้าการกระทำบางอันอาจแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากได้ ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำนั้นเป็นที่คาดหมายว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จะลงหรือกำหนดใช้นั้นไม่มีน้ำหนัก พนักงานอัยการอาจจำกัดการสอบสวนดำเนินคดีเฉพาะการกระทำส่วนอื่นของความผิดหรือเฉพาะกฎหมายบางฐานความผิดได้ (มาตรา 154 a)

## 2) ความผิดเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ

คดีอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศในกรณีดังต่อไปนี้ พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ได้ คือ

(1) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ได้กระทำลงในต่างประเทศหรือที่ ตัวการในความผิดอาญาที่กระทำลงในต่างประเทศนั้นได้กระทำในส่วนของตนในประเทศ (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 1)

(2) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญาที่คนต่างด้าวได้กระทำผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศ ขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่ในอาณาเขตของประเทศได้ (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 2)

(3) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ผู้กระทำได้กระทำในต่างประเทศ และผู้นั้นได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษแล้วได้

ถ้าเห็นว่าโทษที่จะลงแก่ผู้นั้น เมื่อคำนึงถึงโทษตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศแล้วไม่มีน้ำหนักพอหรือได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 3)

(4) พนักงานอัยการอาจไม่ยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดที่อาจส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือที่อาจเนรเทศออกไปจากประเทศได้ (มาตรา 154b)

### 3) ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ

คดีในความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้นั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เนื่องจากข้อหาของความผิดโดยตรง เช่น ข้อหากบฏ ทั้งนี้ตามมาตรา 153 d วรรคหนึ่ง และกรณีที่ไม่ว่าเกี่ยวกับข้อหาโดยตรง แต่การดำเนินคดีกระทบต่อ ความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153 c วรรคสอง

ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในข้อหาความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยตรงคืออธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

ตามมาตรา 153 d วรรคหนึ่ง อธิบดีอัยการสหพันธรัฐอาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ หรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

ตามมาตรา 153 c วรรคสอง พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ผลของการกระทำ เกิดในประเทศโดยการกระทำที่กระทำลงในประเทศได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นอันตราย ต่อประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคง หรือเห็นว่าการดำเนินคดีขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

### 4) ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย

กรณีนี้เป็นกรณีตามมาตรา 153 e วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับคดีในข้อหา เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยตรงเช่นกัน ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีคืออธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง มาตรา 153 e วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าหลังจากกระทำผิด ผู้กระทำความผิดได้ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวแก่ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsordnung) พนักงานอัยการสหพันธรัฐโดยความเห็นชอบของศาลสูงมลรัฐอาจไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้



5) กรณีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรงโจทก์หรือริดเอาทรัพย์

ในกรณีที่ความผิดอาญาฐานกรงโจทก์หรือริดเอาทรัพย์ได้ถูกกระทำลงโดยการขู่เชิญว่า จะเปิดเผยความผิดอาญาใดความผิดอาญาหนึ่ง พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีกับความผิดอาญาที่ถูกขู่เชิญว่าจะเปิดเผยนั้นได้ ถ้าความผิดอาญานั้นไม่เป็นความผิดอาญาที่เนื่องมาจากความร้ายแรงของ ความผิดอาญานั้นผู้กระทำควรได้รับโทษ (มาตรา 154 c)

6) กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

ในกรณีที่การยื่นฟ้องคดีอาญาในความผิดอาญาโทษปานกลางต้องขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง พนักงานอัยการอาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองได้ และเมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่เกิดผล พนักงานอัยการอาจไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ (มาตรา 154 d)

การให้โอกาสพนักงานอัยการที่อาจไม่ฟ้องกรณีนี้ได้ก็เพื่อเป็นการขัดขวางมิให้ผู้กล่าวหาใช้ คดีอาญาเป็นเครื่องมือบีบหรือเป็นเครื่องมือเตรียมในการดำเนินคดีอื่น

## 2.2. การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

### 2.2.1 หลักเกณฑ์ของการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข(การชะลอการฟ้อง)

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันที่มีลักษณะเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข คือ มาตรา 153 a ซึ่งมีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1951 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1974<sup>111</sup> เนื่องจากก่อนหน้านี้เกิดปัญหาการทุจริตของพนักงานอัยการ โดยมาตรา 153a ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติว่า

“โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของผู้ต้องหา พนักงานอัยการอาจระงับการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวได้ โดยวางข้อกำหนดให้ผู้ต้องหา ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- 1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น
- 2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือ

แก่รัฐ

- 3) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ

- 4) ให้ชดเชยค่าอุปการะเลี้ยงดู

ทั้งนี้ ในเมื่อเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสม และกรณีนั้น ความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย ทั้งนี้เห็นว่าโดยการวางมาตรการนั้นจะเป็นการขจัดประโยชน์

<sup>111</sup> Heinrich Kirschner. Integration. Diversion and Resocialisation in German Criminal Procedure in Resource Material Series No.36. UNAFEI (Tokyo, December 1989), p. 58

สาธารณะ (Offenentliches Interesse) ออกไปได้โดยพนักงานอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ และ เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้วคดีก็เป็นอันยุติ<sup>112</sup>

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 มีการแก้ไขมาตรา 153 a โดยกำหนดว่าพนักงานอัยการสามารถรอกการขึ้นฟ้องในคดีความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากศาล

จากบทบัญญัติมาตรา 153 a อาจสรุปหลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้องในประเทศ เยอรมัน ได้ดังนี้<sup>113</sup>

1) จะต้องขอความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสียก่อน เว้นแต่เป็นคดีความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำ

2) ผู้ต้องหาต้องยินยอม

3) ต้องเป็นคดีโทษปานกลาง

4) พนักงานอัยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามทำกฎหมาย

ระบุเท่านั้น

5) เมื่อชะลอการฟ้องเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วจะต้องมีการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องอีกภายหลัง โดยหากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขอัยการกำหนดต้องสั่งไม่ฟ้อง

6) พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสม

7) พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าในกรณีนั้นความชั่ว (ความน่าตำหนิได้) ของผู้ต้องหา มีน้อย

8) พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

### 2.2.2 ผลภายหลังการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

เมื่อพนักงานอัยการชะลอการฟ้องจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามอย่างหนึ่ง อย่างใด ดังนี้

1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น

2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือ

3) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ

<sup>112</sup> คณิต ฒ นคร. อ้างแล้ว หน้า 155-156.

<sup>113</sup> Julia Fionda. Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study, (London: Clarendon Press Oxford, 1995), p. 136.

#### 4) ให้ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู

เมื่อผู้ต้องหามอบปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว คดีก็เป็นอันยุติ คือ อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมีข้อตั้งเถียงว่าเงื่อนไขที่พนักงานอัยการมักจะกำหนด คือ ข้อ (1) และ (2)

### 2.3 ระบบตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมัน

การตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมัน โดยที่พนักงานอัยการเยอรมันมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย เว้นแต่กรณีมีข้อยกเว้นให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ดังกล่าวข้างต้น แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวบางกรณีก็อาจถูกตรวจสอบโดยกระบวนการภายในสถาบันอัยการหรือกระบวนการภายนอกได้ และหากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ก็อาจมีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่หากเป็นกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเมืองหรืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศเยอรมันหรือคดีที่เยาวชนหรือวัยรุ่นเป็นผู้ต้องหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมไม่อาจถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าโดยหน่วยงานใด

#### 2.3.1 ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

##### 1) การตรวจสอบโดยศาล

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเยอรมัน แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดอันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับนั้น ถือเป็นหลักว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะทำได้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบแล้วขั้นหนึ่งนอกจากนั้นผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171-172)<sup>114</sup> โดยหากศาลอนุญาตพนักงานอัยการก็จะต้องถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดี

หากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอ ถึงการยืนยันคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผลและหากผู้ร้องขอเป็นผู้เสียหายในคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลโดยลำดับ เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าว<sup>115</sup> เป็นอันสังเกตได้ว่า เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอให้อัยการสูงสุดและศาลโดยลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้ และในการร้องขอดังกล่าวในชั้นแรกผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้อง อย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชา

<sup>114</sup> Hans-Heinrich Jescheck, The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany, 18/3 The American Journal of Comparative Law (1970), pp.508-512

<sup>115</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171.

อัยการเจ้าของเรื่องภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง<sup>116</sup> เพื่อให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน โดยทางสำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุการณ์สั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับการแก้ไขในขั้นตอนนี้ หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State Court of Appeals) ภายใน 1 เดือน<sup>117</sup> เพื่อขอให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยคำร้องดังกล่าวนี้ต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิด อันควรถูกลงโทษและหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้<sup>118</sup> แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบภายในคือเป็นผู้พิจารณา เพียงข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น

ในการร้องขอต่อศาลดังกล่าว ผู้เสียหายต้องมีทนายความและหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือในบางกรณีศาล อาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย<sup>119</sup> ด้วยเหตุนี้ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป<sup>120</sup> อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการร้องขอและศาลเห็นว่าพนักงานอัยการควรฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกรงว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลอย่างสมบูรณ์เต็มที่ตนเอง<sup>121</sup>

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากระบบการตรวจสอบโดยศาลในประเทศเยอรมนีนั้นศาลจะพิจารณาในประเด็นที่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ (คดีมีมูลหรือไม่) ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีแม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้อง ดังนั้นการตรวจสอบในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช้กับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล โดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 a เพราะก่อนที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตราดังกล่าวจะต้องได้รับความชัดเจนเสียก่อนว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด (ไม่ใช่ว่าผู้เสียหายเห็นว่า พยานหลักฐาน

<sup>116</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 172 (1).

<sup>117</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 172 (2).

<sup>118</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 173.

<sup>119</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 177.

<sup>120</sup> Joachim Herrmann, The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany, 41 University of Chicago Law Review (1974), pp.469 477.

<sup>121</sup> John H. Langbein, Controlling Prosecutorial Discretion in Germany, 41/3 University of Chicago Law Review (1974), pp.438, 465.

พอฟ้อง แต่ัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง) ทั้งยังจะต้อง ได้รับความ ยินยอมจากศาลก่อน พนักงานอัยการจึงจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 a ได้<sup>122</sup>

## 2) การตรวจสอบโดยประชาชนหรือผู้เสียหาย

ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องได้ คือความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374<sup>123</sup>

สำหรับความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจากภายนอก

นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เองโดยมิต้องรอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือฟ้องคดีเสียก่อน ซึ่งวิธีพิจารณาในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองนี้จะเหมือนกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการสามารถเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สาธารณะ หากพนักงานอัยการเข้าว่าคดีเองพนักงานอัยการก็จะเป็น โจทก์รับผิดชอบในคดีโดยตรงโดยมีผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วม โดยผู้เสียหายยังคงมีสิทธิในฐานะเป็นคู่ความที่จะอ้างพยานมาเบิกความต่อศาล มีทนายชกถามพยานเสนอคำพิพากษาต่อศาล และอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์

ศาลอาจยกฟ้องคดีดังกล่าว หากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือเห็นว่าการช่วยเหลือของผู้ต้องหาไม่น้อยในความผิดบางฐานที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล<sup>124</sup> แม้พนักงานอัยการจะเชื่อว่าการฟ้องคดีความผิดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อ ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาลภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตามหากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้ แต่อาจยื่นคำร้องต่อ

<sup>122</sup> Ibid., p. 464.

<sup>123</sup> Jay A. Sigler, *The Prosecutor: A comparative Functional Analysis*, in *The Prosecutor*, (California: Sage Publications, 1979), p. 56 ตัวอย่าง ความผิดตามมาตรา 374 เช่น ความผิดฐานบุกรุก คูหมีนหรือหมีนประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ชู้ชู้ญ ทำให้เสียทรัพย์ และความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมาย สิทธิบัตร แบบแผน แบบเครื่องอุปโภค เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบ และลิขสิทธิ์

<sup>124</sup> ดูเพิ่มเติม Marianne Loschnig-Gspandl and Michael Kilching, *Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives for Future Research* 5/1 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*: 58, 66 (1997) เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถาน หมีนประมาท ลักพาเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ลักพาผู้ใหญ่หรือหญิง ทำร้ายร่างกายผู้อื่นลักทรัพย์ในเคหสถาน ท้อโกง ใช้นยานพาหนะโดยไม่มียานาจอ และทำให้เสียทรัพย์

อัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้นเพื่อคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว (departmental complaint) ในทางปฏิบัติกรณียื่นคำร้องดังกล่าวแทบจะไม่เคยประสบความสำเร็จเลย

### 3) การตรวจสอบโดยรัฐสภา

เนื่องจากพนักงานอัยการเยอรมันสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยตรง ต่อสภานิติบัญญัติ ฉะนั้นถ้าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเกิดความบกพร่อง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งถือเป็นกลไกอันสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย<sup>125</sup>

#### 2.3.2 ระบบตรวจสอบภายในองค์กร

ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 146 พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตนซึ่งนอกจากคำสั่งภายในวงงานแล้ว ยังมีคำสั่งนอกวงงานอีก กล่าวคือ ตามมาตรา 147 ของกฎหมายฉบับเดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ และพนักงานอัยการสหพันธ์รัฐปฏิบัติงานได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจดั่งนี้เช่นกัน โดยคำสั่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นหมายความว่านอกจากผู้สั่งจะมีอำนาจในการสั่งได้แล้ว เนื้อหาของคำสั่งยังต้องชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย คือต้องไม่ขัดกับหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย<sup>126</sup>

การควบคุมตรวจสอบตามอำนาจบังคับบัญชานี้เอง ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจของการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลโดยอ้อมมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ โดยมีอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเรียกว่า General bundesanwalt หรืออธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐหรืออัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ และรองลงมาก็คือ อัยการประจำศาลจังหวัดหรืออัยการประจำศาลแขวงผู้พิพากษาหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เรียกว่า Oberstaatsanwalt หรืออัยการจังหวัด<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Hans-Heinrich Jescheck, supra note 19, p. 509.

<sup>126</sup> คณิต ฒ นคร. “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” ในรวมบทความ ทางวิชาการของศ.ดร.คณิต ฒ นคร. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร. 2540. หน้า. 91-92.

<sup>127</sup> คณิต ฒ นคร. เพิ่งอ้าง. หน้า 148.

ดังนั้น อธิบดีอัยการสหพันธรัฐจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ อัยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนี้แล้วอัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนปฏิบัติงานได้ แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คืออธิบดีอัยการสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ แม้ในกรณีที่การดำเนินคดีอาญาในความผิดที่จะต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐก็ตาม ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธรัฐ และอธิบดีอัยการสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน<sup>128</sup>

แนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการในเยอรมันนั้นมีข้อสังเกตว่าหากเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐ จะสั้นและไม่กำหนดรายละเอียด แต่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปซึ่งไม่ค่อยได้ผล แต่ในสำนักงานอัยการแต่ละแห่งก็จะมีแนวทางปฏิบัติเป็นของตัวเอง<sup>129</sup>



<sup>128</sup> คณิต ณ นคร, เพิ่งอ้าง, หน้า 152.

<sup>129</sup> Julia Fionda, supra note 18, p.140.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชนของพนักงานอัยการ กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ

ในบทที่ 4 ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีการชุมนุมสาธารณะ กรณีกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศและวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการ กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะได้แก่ ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือกรณีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เนื่องจากคำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชน” ยังไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่ง ทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้า ปัญหาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการสั่งไม่สั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนและมีได้วางกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการสูงสุดยังไม่มีตรวจสอบถ่วงดุลจากภายในหรือภายนอกสำนักงานอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเท่ากับว่าเป็นการยุติการดำเนินคดีของอัยการทันที ดังนั้นควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการสั่งคดีและมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไร และกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด วิเคราะห์ปัญหาดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กรณีการชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอของการศึกษา



ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี		
ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมนี
การฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ	การฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ	การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ยกเว้นคดีความผิดเล็กน้อยให้ฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ
ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ชัดเจน	ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ชัดเจน	คดีความผิดเล็กน้อย
ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด	ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ	ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด	เป็นอำนาจของพนักงานอัยการทั่วไป	เป็นอำนาจของพนักงานอัยการทั่วไป

ตารางเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี		
ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมนี
การตรวจสอบโดยลำดับการบังคับบัญชา	การตรวจสอบโดยลำดับการบังคับบัญชา	ผู้เสียหายคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องได้
การสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจภาค	การตรวจสอบโดยรัฐสภา	การตรวจสอบโดยศาล
การสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรุงเทพมหานครตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	การตรวจสอบโดยสาธารณชน	การตรวจสอบโดยอัยการสูงสุด

จากตารางเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนีนั้นมีข้อแตกต่างกันและที่เหมือนหรือคล้ายกันดังนี้คือ การสั่งใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการสั่งฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจ ไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้ เพียงแต่กำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด และเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้นในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ส่วนประเทศอังกฤษการสั่งฟ้องคดีอาญาเป็นการสั่งฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกับประเทศไทยและไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่กำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นอำนาจของพนักงานอัยการทั่วไปซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย ส่วนประเทศเยอรมนี เป็นการฟ้องคดีอาญา

ตามกฎหมาย ยกเว้นคดีความผิดเล็กน้อยให้ฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ วางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้ให้ใช้กับคดีความผิดเล็กน้อยและให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นอำนาจของพนักงานอัยการทั่วไปซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยแต่คล้ายกับประเทศอังกฤษ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี การตรวจสอบของทั้งสามประเทศเหมือนกันคือตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา ส่วนที่แตกต่างอย่างเด่นชัดคือประเทศอังกฤษให้มีการตรวจสอบโดยสาธารณชนด้วย

วิเคราะห์ปัญหาดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กรณีการชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอของการศึกษา รายละเอียดดังนี้

## 1. ข้อเท็จจริงในคดีการชุมนุมสาธารณะ กรณีกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง

เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2561 เฟซบุ๊กเพจกลุ่มฟื้นฟูประชาธิปไตย โพสต์ประกาศเชิญชวนประชาชนโดยมีข้อความพร้อมรูปภาพแสดงเพื่อให้ร่วมทำกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ที่บริเวณสะพานลอยหรือสกายวอล์กบริเวณสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน สถานีบางซื่อ กรุงเทพมหานคร เพื่อชุมนุมเรียกร้องให้มีการจัดการเลือกตั้งภายในปี พ.ศ. 2561 และประท้วงการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

โดยวันที่ 27 มกราคม 2561 มีกลุ่มบุคคลรวมตัวกันเฉพาะกิจของนักกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มเล็กๆ หลากกลุ่มรวมทั้งประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีความสนใจการเมืองแต่ไม่ได้สังกัดกลุ่มกิจกรรมกลุ่มใด มารวมตัวกันทำกิจการ โดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” หลังสถานีวิทยุแห่งชาติตัดสินใจขยายเวลาบังคับใช้ กฎหมายการเลือกตั้งเป็นเหตุให้โรคแม่ปการเลือกตั้งถูกเลื่อนออกไปอย่างน้อย 90 วัน กลุ่มคนอยากเลือกตั้งนัดชุมนุมบริเวณสะพานลอยสกายวอล์กหน้าห้างสรรพสินค้ามาบุญครองซึ่งเวลาโดยประมาณ 17.00 น. กลุ่มผู้ชุมนุมได้มารวมตัวกันที่จุดนัดพบบนสะพานลอยสกายวอล์ก บริเวณสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน สถานีบางซื่อ โดยกลุ่มผู้ชุมนุมมีการแสดงออกในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องเชิงสัญลักษณ์ เช่น การชูสามนิ้ว แสดงจุดยืนต่อผู้ที่เดินผ่านไปมาบริเวณนั้น โดยที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในและนอกเครื่องแบบมาเฝ้าสังเกตการณ์ด้วย โดยกลุ่มผู้

ชุมนุมได้ชุมนุมโดยไม่ได้แจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ทำการชุมนุมและใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่มี การขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ในเวลาประมาณ 17.30 น. กลุ่มผู้ชุมนุมได้มารวมตัวกัน<sup>130</sup>

รูปแบบการจัดกิจกรรมการชุมนุมเป็นการปราศรัยด้วยเครื่องขยายเสียงขนาดเล็ก มีคนมารวมราว 100-200 คน ก่อนที่จะยุติและเลิกการชุมนุมในเวลาประมาณ 19.00 โดยไม่มีบุคคลใดหรือผู้ร่วมชุมนุมคนใดถูกจับกุมในวันเกิดเหตุ

ในเวลาต่อมามีคนถูกออกหมายเรียกทั้งหมด 39 คน โดยเรียกว่าคดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39

วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 นัดหมายผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวรับทราบข้อกล่าวหา

ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมที่ถูกตั้งข้อกล่าวหาได้เดินทางมารายงานตัวเพื่อรับทราบข้อกล่าวหา บางส่วนขอเลื่อนการรายงานตัวออกไปก่อน

ผู้ต้องหาที่ได้เข้าร่วมการชุมนุมที่มารายงานทั้งหมดได้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อขอเลื่อนการรับทราบข้อกล่าวหาออกไปก่อน แต่พนักงานสอบสวนไม่อนุญาตได้ดำเนินการออกหมายเรียกให้ผู้ต้องหาที่เข้าร่วมการชุมนุมที่ถูกดำเนินคดีทั้งหมดมารายงานที่สถานีตำรวจปทุมวัน ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 ซึ่งถ้าหากมีการออกหมายเรียกครบสองครั้ง หากผู้ต้องหาคนใดไม่มารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนในวันนัดตามที่ได้นัดหมาย พนักงานสอบสวนก็จะขออำนาจศาลออกหมายจับผู้ต้องหาได้ทันที

วัน 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 นัดรายงานตัวให้ผู้ต้องหามารับทราบข้อกล่าวหา

ในวันนี้ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมที่ถูกพนักงานสอบสวนออกหมายเรียกเพื่อมาเป็นผู้ต้องหา โดยมีผู้ต้องหาทั้งหมดจำนวน 34 คน ซึ่งผู้ต้องหาที่ได้เข้าร่วมการชุมนุมจำนวน 29 คน ถูกพนักงานสอบสวนกล่าวหาว่าเป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุม และถูกแจ้งข้อกล่าวหารวมสองข้อ คือ ข้อหาสนับสนุนการชุมนุมในบริเวณที่ห่างจากพระราชวังของเจ้านายชั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าไม่ถึง 150 เมตร ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และข้อหาหมิ่นสุ่มชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาตตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 มารับทราบข้อกล่าวหา

ส่วนผู้ต้องหาอีกห้าคน ถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้จัดกิจกรรม ถูกตั้งข้อกล่าวหารวมสามข้อ กล่าวหา ได้แก่ ข้อหายุยงปลุกปั่น ตามมาตรา 116 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ข้อหาชุมนุมในบริเวณที่ห่างจากพระราชวังของเจ้านายชั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าไม่ถึง 150 เมตร ตามมาตรา 7 แห่ง

<sup>130</sup> เติลนิวส์ออนไลน์ <https://www.dailynews.co.th/politics/623911>. อ้างแล้ว

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และข้อห้ามว่าด้วยการชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12

นอกจากผู้ต้องหาที่มารับทราบข้อกล่าวหาในวันนี้จำนวน 34 คนแล้ว คดีนี้ยังมีผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุม อีกจำนวน 9 คน ที่รับทราบข้อกล่าวหาไปก่อนแล้วและบางรายขอเลื่อนการรายงานตัวที่ไม่ได้เดินทางมาในวันนี้

ผู้ต้องหาที่เดินทางมารายงานตัวกับพนักงานสอบสวนในวันนี้เกือบทั้งหมดได้ให้การปฏิเสธ ซึ่งมีความประสงค์ที่จะยื่นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรต่อพนักงานสอบสวนภายใน 15 วันนับแต่วันนี้ มีเพียงผู้ต้องหาเพียง 1 รายเท่านั้นที่ให้การรับสารภาพต่อพนักงานสอบสวนตลอดกล่าวหาทุกข้อหา พนักงานสอบสวนได้แจ้งต่อผู้ต้องหาทั้งหมดว่า จะไม่ดำเนินการควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งหมดชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกันแต่ได้นัดหมายให้ผู้ต้องหาทั้งหมดพบที่ศาลแขวงปทุมวัน

เมื่อผู้ต้องหาเดินทางไปถึงศาลแขวงปทุมวันแล้ว เจ้าหน้าที่ศาลพาผู้ต้องหาทุกคนขึ้นไปห้องพิจารณาคดีเพื่อดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป เมื่อผู้พิพากษาชั้นบัลลังก์ในห้องพิจารณาคดีก็ได้แต่เพียงอธิบายข้อกล่าวหาให้ฟัง โดยที่คดีนี้พนักงานสอบสวนไม่ได้ยื่นคำร้องฝากขังหรือขอให้ควบคุมตัวผู้ต้องหา ผู้ต้องหาทุกคนจึงได้รับการปล่อยตัวไม่ถูกควบคุมตัว แต่ต้องมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ศาลที่ศาลแขวงปทุมวันตามที่ได้นัดหมาย

สำหรับผู้ต้องหาที่ให้การรับสารภาพ ในการพิจารณาคดีในชั้นศาลก็ได้ให้การรับสารภาพอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ศาลได้นัดให้มาฟังคำพิพากษาในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2561 พร้อมกับผู้ต้องหาอีก 1 รายที่เป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหาและได้ให้การรับสารภาพไปก่อนหน้านี้แล้ว

วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2561

ผู้ต้องหาจำนวน 28 คน ได้เดินทางมาพบพนักงานสอบสวนตามหมายนัดและได้ยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงอัยการสูงสุด โดยผู้ต้องหาจำนวน 4 คนได้ส่งตัวแทนมาเนื่องจากติดภารกิจ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้รับหนังสือร้องขอความเป็นธรรมและแจ้งขอเลื่อนคดีไปก่อนเพื่อทำการสอบสวนเพิ่มเติม

วันที่ 8 มีนาคม 2561 ศาลนัดฟังคำพิพากษา

ศาลได้อ่านคำพิพากษาของผู้ต้องหา 2 ราย ที่ได้ให้การรับสารภาพ โดยพิพากษาลงโทษจำคุก 12 วัน ปรับ 6,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 6 วัน ปรับ 3,000 บาท โทษจำคุกรอการลงโทษมีกำหนด 1 ปี

วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2561 นัดฟังคำสั่งพนักงานอัยการ

ผู้ต้องหาได้เดินทางมาฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตามที่ได้นัดหมาย

สำหรับคำสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน พิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีผู้ที่ร่วมการชุมนุมเป็นการฟ้องคดีที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะชนจึงมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ต้องเสนอสำนวนคดีดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และต้องเสนอสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดทำการพิจารณาสั่งเนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดคำสั่งจึงจะเป็นที่สุด โดยที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้นัดหมายให้ผู้ต้องหาทั้งหมดมาฟังคำสั่งของอัยการสูงสุดอีกครั้งในนัดหน้า

วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561 นัดฟังคำสั่งอัยการสูงสุด

ผู้ต้องหาได้เดินทางมาฟังคำสั่งตามนัด แต่อัยการสูงสุดยังทำคำสั่งไม่เสร็จขอเลื่อนการอ่านคำสั่งของอัยการสูงสุดออกไปก่อนเป็นวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2561 นัดฟังคำสั่งอัยการสูงสุด

พนักงานอัยการศาลแขวงปทุมวันได้แจ้งกับผู้ต้องหาที่มาฟังคำสั่ง ว่าการพิจารณาคดีไม่แล้วเสร็จ ให้นำมาใหม่อีกครั้งเป็นวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2561 เวลา 10.00 น.

วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2561 นัดฟังคำพิพากษาศาลอุทธรณ์

ศาลอ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้ผู้ต้องหาที่ได้รับอุทธรณ์ฟัง ลงโทษจำคุกเป็นเวลา 12 วัน และปรับเป็นเงิน 6000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 6 วัน ปรับ 3000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้มีกำหนดหนึ่งปี

วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2562

วันนี้นัดฟังคำสั่งคดีของอัยการสูงสุด แต่การพิจารณาคดียังไม่แล้วเสร็จ จึงเลื่อนการฟังคำสั่งของอัยการสูงสุดออกไปเป็นวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2562 ซึ่งการเลื่อนการฟังคำสั่งของอัยการสูงสุดดังกล่าวนี้ มีการเลื่อนการสั่งคดีมาแล้ว 16 ครั้ง

วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2562

ผู้ต้องหาเดินทางมาฟังคำสั่งของอัยการสูงสุดแต่ยังไม่สามารถฟังคำสั่งคดีของอัยการสูงสุดได้เนื่องจากขอเลื่อนคดีไปอีกหนึ่งนัดเป็นวันที่ 24 ธันวาคม 2562 ซึ่งการฟังคำสั่งอัยการสูงสุดถูกเลื่อนออกไปเป็นเวลานานกว่า 20 เดือนแล้ว

วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

สำนักงานอัยการศาลแขวงปทุมวันได้แจ้งต่อผู้ต้องหาว่า ตามที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเคยมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากับผู้ต้องหาที่เข้าร่วมการชุมนุมเนื่องจากการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชน และได้มีความเห็นส่งกลับไปให้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พิจารณานั้น บัดนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สิ่งไม่พึงผู้ต้องหาคดีนี้ที่  
ได้ร่วมชุมนุม ซึ่งเป็นความเห็นเดียวกับพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่สิ่งไม่พึงผู้ต้องหาในคดีนี้  
คดีนี้จึงเป็นอันยุติ

วันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

ทนายความพร้อมกับผู้ต้องหาที่ถูกดำเนินคดีแจ้งข้อกล่าวหาได้เดินเท้าเข้าไปที่สถานี  
ตำรวจปทุมวันโดยพร้อมเพรียงกัน เพื่อยื่นคำร้องขอรับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการพิเศษ  
ฝ่ายคดีศาลแขวง 6 เป็นหนังสือ โดยคำสั่งไม่ฟ้องมีว่า ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ  
แห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 22/2561 ออกมายกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)  
ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังกำหนดให้การกระทำไม่  
เป็นความผิด และให้ผู้กระทำการพ้นจากความผิด ทำให้ผู้ต้องหาทั้ง 28 คน จึงพ้นจากความผิดในข้อ  
กล่าวหานี้

ในส่วนของข้อกล่าวหาสนับสนุนการจัดการชุมนุมสาธารณะในระยะไม่เกิน 150 จาก  
เขตพระราชฐานหรือที่ประทับของเจ้านายชั้นสมเด็จเจ้าฟ้า เห็นว่าผู้ต้องหาทั้ง 28 คน เป็นผู้เข้าร่วม  
การชุมนุมไม่ได้ทำการปราศรัยเข้าช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อผู้จัดการชุมนุมแต่อย่างใด  
พยานหลักฐานยังไม่พอพียงได้ว่าทั้งหมดเป็นผู้สนับสนุนการจัดการชุมนุมสาธารณะ ทั้งการชุมนุมก็  
เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 44 พยานหลักฐานจึงไม่พอพียงผู้ต้องหาทั้งหมดในข้อ  
กล่าวหานี้ จึงไม่คำสั่งไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหาทั้ง 28 คน

การที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีนี้มีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าไม่เป็น  
ประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมี  
อิสระที่จะมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตามหลังมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวต้อง  
เสนอสำนวนต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับและเสนอสำนวนต่ออัยการสูงสุด เพราะเป็นอำนาจของ  
อัยการสูงสุดที่จะสั่งไม่ฟ้องได้แต่เพียงผู้เดียว โดยอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้พิจารณาและสั่งคดีซึ่ง  
คดีนี้อัยการสูงสุดมีความเห็นให้ส่งสำนวนคดีให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม  
พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจึงแจ้งให้ทางพนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม  
ตามที่อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งคดีมา ต่อแต่มาเมื่อทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยพนักงาน  
สอบสวนก็มีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องซึ่งพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน คดีจึงเป็น  
อันยุติ

## 2. ปัญหาการหาความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”

การที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณา วินิจฉัยสั่งคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา นอกจากจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทุกด้านจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงการฟ้องคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนด้วย อะไรที่จะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะและเรื่องอะไรไม่เป็นนั้น เป็นเรื่องยากและลึกซึ้งยิ่งมาก เพราะปัญหาเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึกของบุคคลและมีปัจจัยหลายประการ การจะให้คำจำกัดความว่าประโยชน์สาธารณะคืออะไร ย่อมทำไม่ได้และยากที่จะอธิบาย เพราะเป็นสิ่งที่นามธรรมแปรผันไปตามสถานการณ์และกาลเวลา จนไม่อาจกำหนดค่านิยามได้โดยชัดเจน และอาจมีความแตกต่างกันตามความคิดของแต่ละบุคคลได้ ปัญหาจึงมีว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นดุลพินิจโดยชอบ ประโยชน์สาธารณะนั้นไม่อาจวัดได้จากแรงกดดันทางการเมืองและไม่ใช่เสียงเรียกร้องจากประชาชน อะไรคือประโยชน์สาธารณะนั้น พนักงานอัยการต้องพิจารณาในหลายด้านทั้งด้านตัวบทกฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย มาตรฐานทางศีลธรรม ความถูกต้องและความเหมาะสมทางสังคม เพื่อที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์อันสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้องพิจารณาถึงกระบวนการต่อไปในภายภาคหน้าด้วย โดยพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการวินิจฉัยสั่งคดีไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

ซึ่งในการวินิจฉัยสั่งคดีทุกคดีพนักงานอัยการต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และต้องไม่โอนเอียงไปตามอารมณ์ความรู้สึกหรือความคิดเห็นต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นหลักการที่ควรยึดถือและไม่ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการพิจารณาในเรื่องประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้น การพิจารณาต้องคำนึงถึงทรัพยากรและบุคลากรในระบบการดำเนินคดีอาญาและข้อจำกัดทางการเงินในการฟ้องคดีนั้นร่วมด้วย สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับสังคมนั้น การฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น จะพิจารณาที่ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งหรือบุคคลบางกลุ่มของสังคม ไม่ว่าจะ เป็นเหยื่อของการกระทำความผิด พยาน นักการเมือง หรือสื่อมวลชนเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาบริบททางสังคมโดยรวมทั้งหมด อำนาจในการฟ้องคดีต้องปราศจากความแทรกแซงหรือแรงกดดันทางการเมือง หากแรงกดดันทางการเมืองมีผลต่อการตัดสินใจในการฟ้องคดีหรือการไม่ฟ้องคดีนั้น ย่อมเป็นการพยายามที่จะได้รับความพอใจจากสังคมแต่เพียงอย่างเดียว เป็นดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นการอำนวยความสะดวก ซึ่งพนักงานอัยการต้องพิจารณาในจุดนี้ด้วย การหาความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นสิ่งที่ยากและเป็นปัญหาในการวินิจฉัย หาก



พนักงานอัยการไม่เข้าใจคำว่าประโยชน์สาธารณะอย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะส่งผลให้การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งขอมไม่ถูกต้องได้

ในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้พยายามวางแนวทางทุกๆ ขั้นตอนในการพิจารณาไว้ให้พนักงานอัยการ โดยมีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจไว้อย่างแจ่มชัดและเผยแพร่แก่สาธารณชน โดยคำนึงถึงการฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะและการไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนด้วย ทำให้การพิจารณามีหลักเกณฑ์ชัดเจนไม่เป็นเพียงสิ่งที่พูดว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะแต่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเพราะอะไร พิจารณาจากปัจจัยอะไร ทำให้พนักงานอัยการมีความมั่นใจที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวยิ่งขึ้น และเมื่อมีแนวทางมีเหตุผลสนับสนุนแล้วก็ทำให้การใช้ดุลพินิจนั้นมีแหล่งข้อมูลอ้างอิงได้ สร้างความเชื่อมั่นให้ทั้งตัวพนักงานอัยการผู้ใช้ดุลพินิจเองและต่อสังคมว่าได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

### 3. วิเคราะห์ปัญหากรณีเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดเพียงผู้เดียว

จากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดจะเห็นได้ว่า หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญานั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศแล้ว มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้พนักงานอัยการเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาก่อน ซึ่งอัยการสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยหากอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2561 ข้อ 9 จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดผู้เดียว

การที่กฎหมายกำหนดให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น พนักงานอัยการต้องทำความเห็นเสนอสำนวนขึ้นมาตามลำดับชั้น เริ่มต้นตั้งแต่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนออธิบดีอัยการภาค โดยผ่านอัยการจังหวัด รองอธิบดีอัยการภาคเพื่อเสนอมายังสำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุด ก่อนที่จะเสนอรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมาย เมื่อรองอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วจึงทำความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งต่อไป ซึ่งจะเห็นว่าขั้นตอนการพิจารณานั้นมีหลายขั้นตอนด้วยกันแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาในการพิจารณาพอสมควร

ทำให้กระบวนการดำเนินคดีมีความล่าช้า คดีของผู้ต้องหาไม่ได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ให้บุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

อัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่หลายประการด้วยกันไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 หรือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมายแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการบริหารราชการปฏิบัติราชการและบริหารงานบุคคล ของสำนักงานอัยการสูงสุดและบริหารจัดการงบประมาณการเงินทรัพย์สินและการพัสดุของ สำนักงานอัยการสูงสุดอีกด้วย ซึ่งนอกจากบทบาทภายในองค์กรแล้วอัยการสูงสุดยังมีบทบาทในฐานะผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ในการประชุม สัมมนาร่วมกับหน่วยงานภายนอกทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปด้วยความราบรื่นและ บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งปวง

จะเห็นได้ว่าจากขั้นตอนการพิจารณาและภารกิจของอัยการสูงสุดดังกล่าวข้างต้นและ รวมถึงปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากและคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของอัยการสูงสุดแต่เพียง ผู้เดียว นั้น คงไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้เท่าที่ควร เนื่องจากสายการบังคับบัญชาที่มีหลายชั้นทำให้ขั้นตอนการพิจารณาเกิดความล่าช้าปัญหาการให้อำนาจการสั่งคดีอาญาที่ จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นของอัยการสูงสุดผู้เดียวสมควรได้รับการแก้ไขให้มีความ เหมาะสมต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

#### 4. ปัญหาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 จะบัญญัติให้การใช้ดุลพินิจการสั่ง คดีของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้างๆแล้ว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่ง คดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความ มั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็เพียงแต่กำหนดขั้นตอนการเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งคดี กรณีพนักงานอัยการมี ความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน บัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ พนักงานอัยการต้องแสดงเป็นเหตุผลประกอบการสั่งไม่ฟ้องกรณีดังกล่าวและหลักเกณฑ์การสั่ง

คดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด แต่มิได้นิยามศัพท์ว่าอย่างไรถือเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และมีได้วางกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจตั้งคดีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ อันจะเป็นประโยชน์แก่พนักงานอัยการที่จะใช้ประกอบการพิจารณาสั่งสำนวนต่อไป เพื่อให้การสั่งคดีเป็นไปในทิศทางเดียวกันและพนักงานอัยการจะมีความเชื่อมั่นและมั่นใจต่อการใช้ดุลพินิจตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาลักษณะดังกล่าวด้วย อีกทั้งช่วยให้ประชาชนและสังคมมีความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย

หลักเกณฑ์และแนวทางที่นำมาปรับใช้ในการใช้ดุลพินิจตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการได้ คือ หลักเกณฑ์ของศาลที่ใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษ 4 ประการ ได้แก่

1. มีเหตุผลและเป็นไปตามกฎหมาย (Reasoning)
2. หลักความสอดคล้อง (Consistency) โดยต้องปรับใช้เป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในเรื่องเดียวกันต้องมีความมั่นคง หากข้อเท็จจริงในคดีมีลักษณะเหมือนกัน ไม่มีอะไรผิดแตกต่างกัน ก็ควรจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดต้องพยายามสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางที่พนักงานอัยการสามารถยึดถือปฏิบัติได้เหมือนกัน ไม่ต้องมีการตีความใดๆ อีก

3. หลักความได้สัดส่วนตามความหนักเบาแห่งกรณี (Proportionality) โดยต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความพอเหมาะพอควรในแต่ละเรื่อง หากคดีมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน การใช้ดุลพินิจก็ต้องแตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละคดี

4. หลักการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ (Discretionary) เป็นข้อที่สำคัญที่ทำให้การใช้ดุลพินิจอยู่ในกรอบของความยุติธรรม มีความโปร่งใส ประชาชนมีความมั่นใจและเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม

สำนักงานอัยการสูงสุด ต้องพยายามกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจต่อไป โดยอาจนำแนวทางการกำหนดโทษของศาลมาพิจารณาเพราะได้วางหลักเกณฑ์การกำหนดโทษจำเลยคดีอาญาไว้อย่างชัดเจน โดยต้องพิจารณาก่อนการสั่งคดีให้รอบคอบทั้งมูลเหตุในการกระทำความผิดเป้าหมายของผู้กระทำความผิดความรู้สึกนึกคิด ซึ่งเห็นได้จากการกระทำและจิตใจที่มีอยู่ในการกระทำความร้ายแรงของการกระทำผิดลักษณะของการกระทำความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด ประวัติของผู้กระทำความผิด สถานภาพของบุคคลทางสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดรวมถึงประพฤติกกรรมภายหลังการกระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งความพยายามของ

ผู้กระทำความผิดที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและกระเสดตอบรับจากสังคม ว่าสังคมยอมรับได้หรือไม่ที่การกระทำผิดหนึ่งๆนั้นจะไม่ถูกดำเนินคดีต่อไป

*ปัจจัยที่ใช้พิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน*

ขั้นตอนการดำเนินคดีฟ้องบุคคลใดบุคคลหนึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของไทย ซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ แต่สำหรับในต่างประเทศนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวไว้อย่างเป็นทางการชัดเจน มีแง่มุมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่หลากหลาย ทั้งยังกำหนดไว้เป็นหลักการพิจารณาในการสั่งคดีอย่างเป็นขั้นตอนโดยเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รับรู้ถึงหลักการดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไทยต่อไป โดยเฉพาะประเทศเยอรมนีได้กำหนดประเภทและฐานความผิดในการพิจารณาว่าการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ ปัจจัยต่างๆ ของต่างประเทศที่ใช้ประกอบการดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ได้แก่

1. พิจารณาในแง่ของตัวผู้กระทำความผิด โดยเมื่อคำนึงถึงอายุ บุคลิกลักษณะ สติปัญญา ความหนักเบาของความคิด สภาพแวดล้อมก่อนขณะกระทำและหลังการกระทำ เพื่อไม่ให้นำไปสู่เป็นการลงโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมและรุนแรงเกินไปทำให้ไม่มีผลเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นเหตุผลที่ผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับการดำเนินคดีต่อไป

2. ผู้เสียหายและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย เช่น เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน สามีภรรยา เป็นต้น ความต้องการให้ดำเนินคดีของผู้เสียหาย และลักษณะและประเภทของผู้เสียหาย เช่น ผู้เสียหายอ่อนแออยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาได้รับการทำร้ายร่างกาย

3. พิจารณาลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิด

4. พิจารณาจากฐานความผิด

5. พิจารณาในแง่สังคม การฟ้องคดีจะมีผลในทางบวกอย่างสำคัญต่อการดำรงความเชื่อมั่นของสังคม โดยเฉพาะกรณีการกระทำความผิดที่คาบเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวด้วย ต้องพิจารณาว่าการสั่งฟ้องไม่ฟ้องอย่างไรสังคมจะได้รับประโยชน์ที่สุด

6. เหตุผลทางค่าใช้จ่าย แม้คดีอาญาจะเข้าหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการต้องฟ้อง และมีพยานหลักฐานพอพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาแล้ว โดยชั่งน้ำหนักระหว่างความจำเป็นในการดำเนินคดีกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องสูญเสียไปกับการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอย่างไรหนจะมีน้ำหนักมากกว่ากัน

7. การพิจารณาถึงเครื่องมือ สถานที่ และกำลังคนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

8. เหตุผลในแง่การให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น มาเป็นแนวความคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิด โดยเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพความหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด

9. หากไม่ฟ้องคดีนั้นจะไม่ทำให้หลักการยับยั้ง (Deterrence) “ผู้อื่น” มิให้กระทำความผิดอย่างเดียวกันเสียไปมากนัก

ดังนั้น การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนควรเริ่มต้นจากกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางอย่างชัดเจน โดยแยกเป็นปัจจัยต่างๆ ที่พนักงานอัยการควรพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่เป็นลักษณะสำคัญให้เห็นเด่นชัดขึ้น พนักงานอัยการต้องพิจารณาในหลายด้าน ทั้งตัวบทกฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย มาตรฐานทางศีลธรรม ความต้องการและความเหมาะสมทางสังคม เพื่อที่จะบรรลุจุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้องพิจารณาถึงกระบวนการต่อไปในภายหน้าด้วย โดยพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและไม่โอนเอียงไปตามอารมณ์ความรู้สึกหรือความคิดเห็นต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นหลักการที่ควรยึดถือและไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการพิจารณาในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ทั้งต้องสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้แก่ประชาชนปราศจากอคติภายในจิตใจ โดยไม่ว่าจะมีความเห็นเป็นอย่างไรต้องสามารถอธิบายเหตุผลประกอบการพิจารณาในคดีนั้นๆ ได้ ต้องแสดงให้เห็นว่ามีมูลเหตุจูงใจที่ถูกต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงส่วนไหน โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านไหนบ้างเพื่อความคุ้มครองพินิจไม่ให้กลายเป็นตามอำเภอใจ

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่ให้เป็นฐานในการใช้ดุลพินิจนั้นก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะแม้พนักงานอัยการจะมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชัดเจนเพียงใดแต่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดก็อาจทำให้การใช้ดุลพินิจผิดพลาดได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเพื่อให้พนักงานอัยการได้ใช้ประกอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนควรพิจารณาและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ มีความชัดเจนเพียงพอที่สามารถให้การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการอำนวยความยุติธรรมของพนักงานอัยการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งกระบวนการยุติธรรมอย่างสูงสุด

## 5. ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน

การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมากการให้ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการควบคุมมากเกินไป อาจส่งผลในการสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นธรรมได้ โดยเฉพาะเมื่อมีผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องและการให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจมากเกินไปก็มีความเสี่ยงในการแบ่งแยกอำนาจ ที่ไม่ต้องการให้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียว ซึ่งจะนำไปสู่การใช้อำนาจที่ไม่ชอบอันเป็นสิ่งที่พยายามหลีกเลี่ยงกันมาโดยตลอดการสร้างระบบการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการที่เหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันไม่ว่าสภาพภายในองค์กรการเมืองและอำนาจประชาชน ซึ่งปัจจุบันนับวันมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีระบบการตรวจสอบที่ดี ย่อมช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความรอบคอบเป็นธรรมและสามารถอำนวยความสะดวกธรรมแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ปัจจุบันสำนักงานอัยการได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 และ(ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2561 โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า แม้มีพยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อถือว่าผู้ต้องหากระทำผิดและผู้ต้องหายอมรับสารภาพ แต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาลจะมีผลกระทบต่อความมั่นคง หรือประโยชน์อันสำคัญของประเทศชาติ หรือกระทบต่อความรู้สึกในทางศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมได้ประโยชน์จากการฟ้องนี้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วมีผลเสียมากกว่าผลดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) โดยระเบียบดังกล่าว ข้อ 5 กำหนดให้พนักงานอัยการเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการว่าการฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศและแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง (ตามระเบียบฯข้อ 6 และข้อ 7)

เมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาการเสนอความเห็นของอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคแล้วแต่กรณี เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่ง

ไม่ฟ้องคดี (ตามข้อ 9 แห่งระเบียบดังกล่าว) โดยเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว หัวหน้าพนักงานอัยการต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ (ตามข้อ 10 แห่งระเบียบดังกล่าว) จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดแต่ผู้เดียว เพราะฉะนั้นการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการสูงสุดจึงมีความสำคัญยิ่งเนื่องจากอัยการสูงสุดถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุดการใช้อำนาจสั่งคดีใดๆย่อมเป็นที่สุด ซึ่งพนักงานอัยการทั่วไปต้องให้การยอมรับและเคารพในการตัดสินใจนั้นอยู่แล้ว ดังนั้นการตรวจสอบภายในองค์กรจึงอาจไม่เป็นที่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร จึงควรให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกหรือจากประชาชนอย่างเต็มที่ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ.2553 มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้คำสั่งของอัยการสูงสุดเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นไม่ต้องส่งสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นด้วยหรือแย้งกับคำสั่งหรือไม่เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดเด็ดขาดทำให้การพิจารณาไม่ซ้ำซ้อนและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะหากให้มีการตรวจสอบอีกทุกคดีจะเป็นการสร้างงานให้เกิดความซ้ำซ้อนการทำงานของอัยการสูงสุดล่าช้าไม่ทันต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่การตรวจสอบภายในองค์กรนั้นผู้บังคับบัญชาควรให้ความสำคัญและจริงจังตามระเบียบที่วางไว้ให้มากขึ้นเพื่อความโปร่งใสและเป็นเอกภาพและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและสังคมมากขึ้นด้วย ดังนั้นดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการพิจารณาสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนควรมีการเปิดเผยหรือเผยแพร่แนวทางปฏิบัติให้สาธารณชนได้รับรู้ ซึ่งนอกจากเปิดเผยแนวทางปฏิบัติแก่สาธารณชนแล้วยังต้องมีกระบวนการสั่งคดีที่ควรต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อแสดงเหตุผลให้เห็นว่าอัยการสูงสุดพิจารณาสั่งคดีจากปัจจัยใด เป็นเหตุจูงใจให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องพร้อมแสดงเหตุผลที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงใจ และให้คู่ความที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับแจ้งรายละเอียดของเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องด้วย ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีหรือแม้แต่ประชาชนทั่วไปที่เห็นว่าการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดดังกล่าวไม่มีความเป็นธรรม ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้สามารถร้องต่อคณะกรรมการอัยการ

หรือ ก.อ. ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือโรงเรียนต่อวุฒิสภา เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ อันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยประชาชน

ในปัจจุบันประชาชนถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นกระบอกเสียงในการร้องเรียนเรื่องราวการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องมากขึ้น และการเปิดกว้างทางความคิด ความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีช่องทางในการนำเสนอการตรวจสอบกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานหลายช่องทาง โดยเฉพาะช่องทางด้านสื่อออนไลน์หรือโซเชียลเน็ตเวิร์ก ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจที่ตนมีตามอำเภอใจเพื่อกดดันแก้งประชาชนไม่ได้อีกต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ต้องยอมรับผลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีโอกาสโต้แย้งใดๆ หรือไม่กล้าร้องเรียนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต เพราะความกลัวถูกกีดกันแก้งหรือโอกาสไม่เปิดช่องให้สามารถทำได้ ดังนั้น อัยการสูงสุดซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐคนหนึ่ง จึงต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบและระมัดระวัง ต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่ตามมาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้มากขึ้น และที่สำคัญต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งจรรยาบรรณวิชาชีพอัยการที่ถือว่าเป็นนายของแผ่นดิน เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## 6. วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

การตรากฎหมายออกมาเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมเป็นไปตามกฎหมาย การตรากฎหมายต้องกระทำอย่างรอบคอบ มิเช่นนั้นแล้วกฎหมายดังกล่าวย่อมเกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่จะแสดงออกทางความคิดเห็นหรือการเสนอข้อเรียกร้องจากรัฐบาล ในการออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมขึ้นเป็นครั้งแรกย่อมเกิดข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวขึ้น เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมและเป็นการเพิ่มเงื่อนไขของผู้ชุมนุมในการชุมนุมสาธารณะโดยไม่จำเป็น บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ผู้ชุมนุมสาธารณะปฏิบัติตามได้ยากทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมซึ่งเป็นการลดทอนสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ชุมนุมสาธารณะ ดังนี้



## 6.1 ด้านขอบเขตของเนื้อหากฎหมาย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ให้คำนิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ”<sup>131</sup> ว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้องสนับสนุนคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่” ซึ่งเห็นว่ามี ความหมายและขอบเขตที่กว้างขวางมาก กล่าวคือจากนิยามดังกล่าวได้ครอบคลุมไปถึงการชุมนุมขนาดเล็กด้วย ซึ่งการชุมนุมสาธารณะที่มีคนเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนเล็กน้อยและอาจนัดหมายรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในระยะเวลาเพียงสั้นๆ เท่านั้น แต่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุมเป็นการ ทำให้ผู้ชุมนุมถูกกลืนสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่การชุมนุมสาธารณะดังกล่าว เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้และผู้ชุมนุมมิได้ ก่อให้เกิดความวุ่นวาย ความรุนแรงหรือกระทบต่อความมั่นคงหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ อย่างไรก็ดี รวมถึงการรวมตัวกันก็ไม่ได้มีการนัดหมายกันล่วงหน้าหรือมีผู้ทำหน้าที่จัดการชุมนุม โดยเฉพาะในปัจจุบันการชุมนุมได้แจ้งให้มารวมตัวกันผ่านสังคมออนไลน์โดยไม่มีคนจัดการชุมนุมหรือการชุมนุมโดยไม่มีแกนนำ เป็นการยากที่จะหาแกนนำหรือผู้ร่วมการชุมนุมคนใดคนหนึ่งมาเป็นผู้จัดการการชุมนุมอีกทั้งไม่มีผู้ใดกล้าที่จะแสดงตัวเป็นผู้จัดการชุมนุมเนื่องจากเกรงว่าตนเองจะถูกจับกุม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ฉบับดังกล่าวเป็นการเพิ่ม ภาระหน้าที่ให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุมที่มีจำนวนผู้ชุมนุมจำนวนน้อยและขนาดเล็กมากเกินความจำเป็น

และได้บัญญัตินิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม”<sup>132</sup> ซึ่งหมายความว่า “ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น” ซึ่งในปัจจุบันการสื่อสารทางสังคมออนไลน์หรือทาง อินเทอร์เน็ตได้มีความรวดเร็วและเข้าถึงง่ายเพียงแค่มือถือที่มีอินเทอร์เน็ตในมือก็ย่อมรู้ถึงภาระนัดหมาย การชุมนุมสาธารณะแล้วว่าจะทำการชุมนุมที่ใด การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในปัจจุบันพบว่ามี กรณีการแสดงความคิดเห็นบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media) เพื่อชักชวนผู้ที่มีความ คิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันมาร่วมชุมนุมเพื่อแสดงออกความต้องการของกลุ่มผู้ชุมนุมหรือ ชุมนุมแบบแฟลชม็อบส์ (Flash Mobs) คือกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีจำนวนของผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมจำนวน ไม่มากมารวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่างๆ ภายในเวลา 20 – 30 นาที เช่น

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4

<sup>132</sup> เพิ่งอ้าง

การชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้งแล้วเลิกการชุมนุมแยกย้ายหรือยุติการชุมนุมกันไปเอง ซึ่งกฎหมายไม่ควรให้มีการหาตัวผู้รับผิดชอบการชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม กรณีดังกล่าวจึงมีข้อสังเกตว่ากฎหมายจะถือว่าผู้ที่โพสต์ (Post) ข้อความหรือผู้ที่โพสต์ (Post) แสดงความคิดเห็นเพื่อชักชวนเพื่อน หรือคนรู้จัก หรือคนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน ไปร่วมชุมนุมสาธารณะหรือชุมนุมแบบแฟลชม็อบส์ (Flash Mobs) ตามวันเวลาและสถานที่ที่นัดหมายจะมีฐานะเป็น “ผู้จัดการชุมนุม” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 หรือไม่ รวมทั้งผู้ที่แชร์ (Share) หรือส่งต่อข้อความดังกล่าวต่อกัน ไปจะกล่าวเป็นผู้ร่วมจัดการชุมนุมด้วยหรือไม่ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบให้ต้องปฏิบัติตาม

#### 6.2 ด้านผู้จัดการชุมนุมและร่วมผู้ชุมนุมสาธารณะ

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะทราบถึงการจัดการชุมนุมสาธารณะเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมสาธารณะและต้องกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบจัดการชุมนุมในการชุมนุมสาธารณะแต่ละครั้งโดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ถ้าการชุมนุมสาธารณะไม่ได้แจ้งล่วงหน้าเมื่อครบ 24 ชั่วโมงแล้วต้องขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณีและต้องได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันจากผู้บังคับการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณีเสียก่อนจึงจะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งหากจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ได้รับการผ่อนผันหรือแจ้งการชุมนุม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวก็จะเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีโทษทางอาญา ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี แม้ว่าการชุมนุมสาธารณะจะเป็นการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญก็ตาม กล่าวคือ เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งในปัจจุบันการจัดการชุมนุมสาธารณะของผู้ชุมนุมเป็นการเกิดการชุมนุมแบบรวดเร็วจับพลันทันทีทันใดหรือเกิดการชุมนุมขึ้นในระยะเวลานั้นๆ เช่นการชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าแบบช่วงระยะเวลาสั้นๆ (Flash Mobs) หรือการที่ประชาชนหรือกลุ่มคนออกมาชุมนุมกันโดยมิได้นัดหมายเนื่องจากเกิดผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่งกับพวเขาเหล่านั้น เป็นเหตุให้พวกเขาออกมาชุมนุมกัน เป็นลักษณะต่างคนต่างมา การที่กฎหมายได้บัญญัติให้ต้องมีผู้จัดการชุมนุมหรือให้ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะแจ้งการชุมนุมสาธารณะแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมโดยไม่มีข้อยกเว้นว่าการชุมนุมจะเกิดจากกรณีใด รวมถึงการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมการชุมนุม

สาธารณะที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ฉบับนี้ ย่อมเกิดปัญหาและข้อจำกัดรวมถึงเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้ชุมนุมสาธารณะและแสดงความคิดเห็นของตนเองโดยไม่ชอบธรรมและพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดบทลงโทษอันเป็นโทษทางอาญาเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนเกินสมควรและเกินกว่าความจำเป็น

## 7. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้ของพนักงานอัยการ กรณีกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง

การที่มีกลุ่มบุคคลรวมตัวเพื่อชุมนุมกันเฉพาะกิจของนักกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มเล็กๆ หลายๆกลุ่มรวมทั้งประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีความสนใจการเมืองแต่ไม่ได้สังกัดกลุ่มกิจกรรมกลุ่มใด มารวมตัวกันทำกิจการโดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” กลุ่มคนอยากเลือกตั้งนัดชุมนุมบริเวณสะพานลอยสกายวอล์คหน้าห้างสรรพสินค้ามาบุญครอง ประชาชนเริ่มมารวมตัวกันที่จุดนัดพบบนสะพานลอยสกายวอล์ค ต่อมาผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมถูกออกหมายเรียกทั้งหมด 39 คน โดยเรียกว่าคดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39 โดยมีผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เข้าร่วมการชุมนุม 29 คน ซึ่งก่อนหน้านั้นให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนจำนวน 1 คน ถูกแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมสองข้อคือ สนับสนุนการชุมนุมในบริเวณที่ห่างจากพระราชวังของเจ้านายชั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าไม่ถึง 150 เมตร ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และข้อหาว่าชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาตตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 และถูกตำรวจสั่งฟ้อง และต่อมาให้การรับสารภาพอีก 1 คน ผู้ต้องหาสองคนที่ให้การรับสารภาพ ศาลแขวงปทุมวันพิพากษาให้จำคุก 6 วัน ปรับ 3,000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้หนึ่งปี ส่วนอีก 28 คนที่ให้การปฏิเสธ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่า การฟ้องคดีผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ซึ่งเป็นความเห็นเดียวกับพนักงานอัยการคดีจึงเป็นอันยุติ แม้จะเป็นการกระทำความผิดในข้อหาเป็นผู้ร่วมการชุมนุมเหมือนกันกระทำในวันเวลาเดียวกันและทำกิจกรรมเดียวกันทั้งหมด แต่ผู้ต้องหาที่ให้การรับสารภาพถูกฟ้องต่อศาลเพียงสองคนเท่านั้น ส่วนผู้ต้องหาอีก 28 คน กลับไม่ถูกดำเนินคดี และการที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้นัดทำกิจกรรมทางการเมืองโดยจัดชุมนุมในที่ต่างๆทั่วประเทศ การดำเนินคดีกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2561 จนถึงวันที่ 9 เมษายน 2561 มีทั้งหมด 5 คดีคือ 1. คดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK39 2. คดีชุมนุมที่ถนนราชดำเนิน หรือ #RDN49 3. คดีชุมนุมที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4. คดีชุมนุมที่ห้างเซ็นทรัลพลาซ่า 5. คดีเดินขบวนไปหน้ากองทัพบก

หรือ [#ARMY57](#) แต่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เฉพาะกลุ่มชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ [#MBK39](#) จำนวน 28 คนเท่านั้น

การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเฉพาะกลุ่มชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ [#MBK39](#) จำนวน 28 คนเท่านั้น ทั้งๆที่การชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้งทั้งหมดเป็นการนัดชุมนุมและนัดทำกิจกรรมด้วยจุดประสงค์เดียวกัน เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ทำให้เป็นปัญหาว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นการขัดกันหรือไม่ และเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือไม่ การสั่งคดีของพนักงานอัยการควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมือนกันถ้าข้อเท็จจริงเป็นการกระทำเหมือนกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกฝ่ายและไม่เป็นการใช้ดุลพินิจขัดกันเองในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากรณีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

สำนักงานอัยการสูงสุด คือ ส่วนราชการอันเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นๆ ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ได้บัญญัติเรื่องสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อต่างๆ ได้แก่ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด การเสนองบประมาณรายจ่ายของสำนักงานอัยการสูงสุด การตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสำนักงานอัยการสูงสุด การที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุด

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐอื่น รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงมีภารกิจที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ เพื่ออำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

พนักงานอัยการมีอิสระพิจารณาสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยจะไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับให้พนักงานอัยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดีตามที่ต้องการได้ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการ ควบคู่ไปกับการจัดมาตรการตรวจสอบและควบคุม เพื่อให้พนักงานอัยการต้องวางตัวเป็นกลาง กับทั้งให้พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมและไม่ถูกครอบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ กฎหมายไทยจึงบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 วรรคแรก ที่ให้ความอิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณี ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถโปร่งใส สามารถชี้แจงรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนการดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ส่วนหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานของไทย คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้แม้ผู้ต้องหาจะกระทำความผิดและคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง ซึ่งปัจจุบันอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ได้มีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2533 มาตรา 21,22 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 2) ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยอัยการสูงสุดที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องกรณีดังกล่าวได้แต่เพียงผู้เดียว รวมถึงการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคำขออนุโลม โดยไม่สามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการคนอื่นปฏิบัติแทนตนเองได้ ตามมาตรา 19 แห่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความยุติธรรมและสันติสุขของสังคมส่วนรวม การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการนอกจากจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทุกด้านจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างรอบคอบด้วยความรวดเร็วแล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาสั่งคดีพนักงานอัยการนั้นต้องพิจารณาด้วยว่าการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศหรือไม่ มีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหาไม่สมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากการฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น ได้ตามดุลพินิจที่เห็นสมควร และอยู่บนพื้นฐานคุณธรรม จรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพของนักกฎหมายด้วย

แต่คำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องยากและลึกซึ้งมาก เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึกของบุคคลและมีปัจจัยหลายประการ การจะให้คำจำกัดความคำว่าประโยชน์แก่สาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะ ว่าคืออะไร ย่อมทำไม่ได้และยากที่จะอธิบาย เพราะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนนามธรรมแปรผันไปตามสถานการณ์และกาลเวลา จนไม่อาจกำหนดคำนิยามได้โดยชัดแจ้ง ปัญหาจึงมีว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีหลักเกณฑ์ใดในการใช้

คุณพิจารณาสิ่งใด จึงจะถือว่าคุณพิจารณาเป็นการชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรม  
จริยธรรม

การชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ  
รับรองไว้อย่างชัดเจน โดยที่การชุมนุมสาธารณะนั้นถ้าการชุมนุมเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธ  
และไม่เป็นการใช้เสรีภาพและสิทธิเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือการชุมนุมสาธารณะ  
จะต้องไม่เกิดการกระทบสิทธิของผู้อื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะด้วย โดยที่เจ้าหน้าที่ของ  
รัฐต้องคอยควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยดีและไม่ขัดต่อกฎหมายและต้องคอยคุ้มครอง  
ผู้ชุมนุมสาธารณะมิให้ได้รับอันตรายหรือการใช้ความรุนแรงหรือป้องกันการช่วยจากประชาชนที่  
ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะและคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมสาธารณะ การแสดง  
ความคิดเห็นในรูปแบบของการที่มวลชนหรือประชาชนออกมาชุมนุมสาธารณะนั้น ถือว่าเป็นส่วน  
สำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้มีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกหรือ  
เรียกร้องให้รัฐเห็นถึงความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม และเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาความ  
เดือดร้อนของกลุ่มผู้ชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ สังคม วัฒนธรรม  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลไม่อาจละเลยสิทธิหรือ  
เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวของประชาชน โดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจาก  
เหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.  
2558 พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวบางบทบัญญัติเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของ  
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจประชาชนในการมีสิทธิชุมนุมเรียกร้องสิทธิของตนเองได้  
เช่น ปัญหาของกฎหมายในด้านขอบเขตเนื้อหาและด้านของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ร่วม  
ชุมนุมสาธารณะเห็นควรให้มีการปรับแก้ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว  
เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ  
ในการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ใช้บังคับอยู่ใน  
ปัจจุบันดังกล่าวยังมีสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม  
สาธารณะของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ มีสาเหตุหลายประการในบทบัญญัติ  
กฎหมายในด้านของขอบเขตเนื้อหา ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุม เห็นควรเสนอ  
มาตรการ แนวทาง และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมาย  
หรือเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชนหรือกลุ่มผู้ชุมนุมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้

การชุมนุมสาธารณะของกลุ่มคนที่มารวมตัวกันเฉพาะกิจของนักกิจกรรมทางการเมือง กลุ่มเล็กๆ หลายๆ กลุ่มรวมทั้งประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีความสนใจการเมืองแต่ไม่ได้สังกัดกลุ่มกิจกรรมกลุ่มใดมารวมตัวกันทำกิจการโดยใช้ชื่อว่า “ กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง ” เป็นการแสดงออกทางการเมือง โดยเป็นเพียงผู้ร่วมชุมนุมเท่านั้น การชุมนุมเป็นการดำเนินการไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นการใช้สิทธิโดยชอบตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ แต่ถูกเจ้าหน้าที่แจ้งข้อหาดำเนินคดีต่อศาล

ซึ่งต่อมาพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีนี้จะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตามความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการเจ้าของสำนวนยังไม่ถือเป็นที่สุด โดยจะต้องส่งสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งเป็นที่สุด โดยอัยการเจ้าของสำนวนนัดให้ผู้ต้องหาฟังคำสั่งคดีของอัยการสูงสุดอีกครั้งตามวันนัด โดยที่การนัดฟังคำสั่งอัยการสูงสุดถูกเลื่อนออกไปอีกหลายครั้งเป็นเวลากว่า 20 เดือนแล้ว และที่การสั่งคดีนี้ถูกเลื่อนออกไปถึง 17 ครั้ง จนกระทั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ซึ่งเห็นความเห็นเดียวกับอัยการ คดีจึงเป็นอันยุติ แม้คดีจะยุติก็ตามแต่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียเวลาในการถูกดำเนินคดีเนื่องจากความล่าช้าในการสั่งคดีของอัยการสูงสุด ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหา ซึ่งความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมถือว่าเป็นความยุติธรรมอย่างหนึ่ง แต่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเฉพาะกลุ่มชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK39 จำนวน 28 คนเท่านั้น พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องแตกต่างกันทั้งๆที่เป็นกรณีชุมนุมและนัดทำกิจกรรมด้วยจุดประสงค์เดียวกัน

ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะให้มากยิ่งขึ้นตามที่อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายรับรองไว้ โดยพินิจพิเคราะห์ตามเหตุปัจจัยต่างๆ อย่างถี่ถ้วน ละเอียดรอบคอบ และเห็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความครอบงำ หรืออิทธิพลใดๆ ไม่ว่าจะจากภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรแล้ว กระบวนการยุติธรรมของไทยก็จะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขัง ผู้ที่มีความสัมพันธ์กับผู้ต้องขังไม่ว่าจะเป็นบิดามารดา สามี ภริยา หรือบุตร และรวมทั้งรัฐก็จะได้รับประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจอันชอบธรรมของพนักงานอัยการดังกล่าว

สรุปประเด็นปัญหา ได้ดังต่อไปนี้

1) ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าคดีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะและเรื่องอะไรไม่เป็นประโยชน์สาธารณะนั้น



พนักงานอัยการต้องพิจารณาในหลายด้าน ทั้งตัวบทกฎหมายการตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย มาตรฐานทางศีลธรรม ความถูกต้องและความเหมาะสมทางสังคม เพื่อที่จะบรรลุจุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้องพิจารณาถึงกระบวนการต่อไปในภายภาคหน้าด้วย โดยพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

การฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสังคมโดยรวมทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการหาความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นสิ่งที่ยาก ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด นี้ก็อธิบายไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการระบุถึงข้อพิจารณาว่าอย่างไรถึงจะถือว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ

2) การใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ต้องเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่เพียงผู้เดียวซึ่งแม้จะถือได้ว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ในระดับหนึ่งแต่ก็ยังไม่ก่อให้เกิดผลเสียคือความล่าช้าในการเสนอความเห็นเพื่อสั่งคดีและทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากอัยการสูงสุดมีภาระหน้าที่ที่มาก งานล้นมือ อาจเกิดความผิดพลาดต่อการสั่งคดีได้และด้วยความรีบเร่งก็อาจสั่งคดีโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะชนอย่างเต็มที่ ซึ่งควรจะได้หาแนวทางแก้ไขเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการอื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและสร้างความเชื่อใจเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนและสังคมให้มากยิ่งขึ้น

3) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นั้น ไม่ได้วางหลักเกณฑ์หรือแนวทางการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่กำหนดปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น

4) แม้จะมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะภายในองค์กร โดยต้องเสนอสำนวนคดีต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาสั่งคดีดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการสั่งคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจโดยอัยการสูงสุดเพียงลำพังผลอาจเกิดความผิดพลาดหรือความเคลือบแคลงใจต่อสังคมได้ โดยเฉพาะปัจจุบันที่สภาพสังคมมีความอ่อนไหวทางความคิดอย่างมากเพราะฉะนั้นการใช้อำนาจที่มีต้องทำความระมัดระวังต้องพิถีพิถันระหว่าอย่างลึกซึ้งคำนึงถึงผลประโยชน์ของปวงชนเป็นสำคัญแต่โดยไม่ละทิ้งความถูกต้องชอบธรรมและ

สามารถอธิบายเหตุผลของการดำเนินคดีในทุกชั้นตอนให้แก่สังคมได้รับรู้ด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันข้อครหาการถูกตรวจสอบจากองค์การภายนอกและการร้องเรียนของประชาชนอันจะส่งผลกระทบต่อการค้าตำแหน่งและการอาจต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยเสียเองอีกด้วย

5) จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พบว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบางบทบัญญัติเป็นเรื่องการลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจประชาชนในการมีสิทธิชุมนุมเรียกร้องสิทธิของตนเองได้ เช่นปัญหาของกฎหมายในด้านขอบเขตเนื้อหาและด้านของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะและผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะเห็นควรให้มีการปรับแก้ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวยังสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ มีสาเหตุหลายประการในบทบัญญัติกฎหมายในด้านของขอบเขตเนื้อหา ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมชุมนุม เห็นควรเสนอมาตรการ แนวทาง และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายหรือเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกลุ่มผู้ชุมนุมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้

6) พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของกลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะกรณีการจัดกิจกรรมเนื่องมาจากอยากให้มีการจัดการเลือกตั้ง แยกต่างกัน ทั้งๆที่เป็นการนัดชุมนุมและนัดทำกิจกรรมด้วยจุดประสงค์เดียวกัน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการในต่างประเทศพบว่า ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษได้พยายามวางแนวทางต่างๆขึ้นตอนในการพิจารณาไว้ให้พนักงานอัยการ โดยมีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจไว้อย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยคำนึงถึงการฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะและการไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนด้วย ได้ให้หลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวไว้อย่างเป็นทางการชัดเจน มีแง่มุมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่หลากหลาย ทั้งยังกำหนดไว้เป็นหลักการสำคัญอย่างเป็นขั้นตอน ทำให้การพิจารณามีหลักเกณฑ์ชัดเจน และในต่างประเทศมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบโดยสาธารณชน ซึ่งมีประเด็นที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทย กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของไทย ซึ่งยังขาด

หลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน มีแง่มุมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่หลากหลาย ทั้งยังกำหนดไว้เป็นหลักการตั้งคดีอย่างเป็นขั้นตอนโดยเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รับรู้ถึงหลักการดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ไทยและอันทำให้กระบวนการยุติธรรมทางคดีอาญาของประเทศไทยพัฒนาความยุติธรรมเพิ่มมากยิ่งขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 แก้ไขมาตรา 21 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พ.ศ. 2553

การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 กำหนดให้การพิจารณาสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาสั่งคดีและการพิจารณาสั่งคดีขาดประสิทธิภาพนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าช้าในการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด เห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 21 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 จากที่บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด” เป็นว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้เสนอต่ออัยการสูงสุด อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาคหรือผู้รักษาการแทนแล้วแต่กรณี และอัยการสูงสุด อธิบดีอัยการและอธิบดีอัยการภาคหรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด” โดยที่อธิบดีอัยการและอธิบดีอัยการภาคจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของอัยการสูงสุด อธิบดีอัยการและอธิบดีอัยการภาคย่อมมีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่ตนเองรับผิดชอบย่อมสามารถพิจารณาการสั่งคดีได้อย่างละเอียดรอบคอบว่าการฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่

และแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ มาตรา 21 โดยแก้ไข ข้อ 5 วรรคแรก ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 6 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการหากหัวหน้า

พนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”  
 เป็นว่า “ในการพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดหากเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะ  
 ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 6 หากคดีอาญานั้นเป็นคดีที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี  
 หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือคดีลหุโทษ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้า  
 พนักงานอัยการหากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย ในกรุงเทพมหานครให้ทำความเห็น  
 ตามลำดับชั้นเสนอต่ออธิบดีอัยการหรือในจังหวัดอื่นๆให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออธิบดี  
 อัยการภาค และให้อธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคหรือผู้รักษาการแทนพิจารณาสั่ง และหาก  
 คดีอาญานั้นมีโทษจำคุกเกินกว่านั้นให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการหากหัวหน้า  
 พนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

## 2.2 กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่

### สาธารณชน

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปแนวทางเดียวกันและการปฏิบัติ  
 หน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในกระบวนการพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่เห็นว่าคดีดังกล่าว  
 ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และเพื่อให้การสั่งคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์แก่สาธารณะเพิ่มมาก  
 ขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดควรต้องเริ่มวางหลักเกณฑ์ (Guidelines) หรือแนวทางการสั่งไม่ฟ้องคดี  
 ดังกล่าว รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดที่จะอยู่ในข่ายของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา  
 เนื่องจากไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางอย่างชัดเจน เพื่อให้  
 การใช้ดุลพินิจมีขอบเขตและเป็นระบบมากขึ้น โดยออกเป็นระเบียบอย่างเป็นทางการโดย  
 วางหลักเกณฑ์ที่ประกอบด้วย

1. หลักเกณฑ์ในส่วนของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาข้อเท็จจริง  
 และสภาพการณ์เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดก่อนและขณะกระทำความผิดและ  
 ข้อเท็จจริงและสภาพการณ์เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดภายหลังการกระทำความผิด

2. ผู้เสียหายและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

3. ลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิด

4. พิจารณาฐานความผิด

5. พิจารณาในด้านสังคม

ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดควรมีความจริงใจและความใส่ใจอย่างจริงจัง ในการใช้  
 ดุลพินิจเพื่อสั่งคดีในแต่ละคดีอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

### 2.3 เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามมาตรา 143 โดยเพิ่มเติมมาตรา 143/1 บัญญัติให้อำนาจการตั้งคดีอาญา ระบุให้ไว้ชัดเจนว่าพนักงานอัยการต้องพิจารณาคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลักในทุกๆคดี หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตั้งคดีอาญานั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และเพื่อให้การใช้ดุลพินิจการตั้งคดีอาญาดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน ดังนั้นต้องแก้ไขโดยการเพิ่มเติมรายละเอียดลงไปในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 กำหนดให้การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าวพนักงานอัยการทั่วไปต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณชนเป็นสำคัญและเป็นอันดับแรก

### 2.4 กระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุด

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดี ควรเพิ่มบทบาทของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแสดงความเห็น อันเป็นการตรวจสอบความชอบธรรมในการตั้งคดีอาญาของอัยการสูงสุดรวมถึงพนักงานอัยการอื่นๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นความรู้สึกนึกคิดในส่วนของประชาชนที่มีผลต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการตรวจสอบกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ควรมีช่องทางให้สังคมสามารถตรวจสอบได้ง่าย ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของพนักงานอัยการมีความระมัดระวังละเอียดรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและประชาชนส่วนรวมที่มีต่อตนเองมากยิ่งขึ้น อันจะถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคราวต่อไปนั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกของประชาชนอย่างแท้จริงโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

### 2.5 จากการใช้บังคับ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ซึ่งเกิดปัญหาในการใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว

เป็นการลดละสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสมและเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเต็มประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

#### 2.5.1 ด้านขอบเขตของเนื้อหากฎหมาย

การที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่มีกลุ่มขนาดเล็กและจำนวนน้อยต้อง

ถูกสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนเอง ควรใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวกับการชุมนุมสาธารณะที่มีขนาดใหญ่และมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมเป็นจำนวนมากเท่านั้น ควรปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ควรกำหนดให้การชุมนุมที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ต้องมีจำนวนผู้ชุมนุมเท่าไร โดยต้องระบุจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน ถึงจะใช้บังคับกฎหมายนี้กับกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าวได้

นอกจากนี้ นิยามคำว่า “ผู้จัดการชุมนุม” ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ หลายประการนั้น ควรนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุม คือ ผู้ที่ได้จัดให้มีการชุมนุมเท่านั้น ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้ที่ให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่เชิญชวนหรือผู้ที่นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมไม่ถือว่าเป็นผู้จัดการชุมนุม และในกรณีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุมเนื่องจากผู้ชุมนุมสาธารณะอาจมารวมตัวกันเพื่อชุมนุมโดยไม่ได้มีการนัดหมายและไม่มีแกนนำหรือผู้จัดการชุมนุม ควรกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวว่าไม่เป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เนื่องจากถ้าการชุมนุมสาธารณะโดยไม่มีผู้จัดการชุมนุมแล้ว การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวก็จะกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาในทันที

### 2.5.2 ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะ

การให้ผู้ที่มีความประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือในกรณีที่ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมสาธารณะล่วงหน้าให้ครบ 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมต้องขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าว ต่อผู้บังคับการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และต้องได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันเสียก่อนจึงจะชุมนุมได้ตามกฎหมายกำหนดนั้น ควรกำหนดไปในหลักเกณฑ์ที่ว่า การไม่ได้แจ้งการชุมนุมดังกล่าวเป็นเพียงสาเหตุที่จะทำให้เจ้าพนักงานตำรวจในท้องที่ที่จัดการชุมนุมไม่สามารถให้การดูแลอำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าต้องไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ต้องการจะใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ควรนำเอากรณีไม่มีผู้จัดการชุมนุมไปเป็นเหตุผลในการนำไปสู่การสั่งให้เลิกการชุมนุมหรือการใช้กำลังเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุม ถ้าหากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ

การที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวันเวลาและสถานที่ในการจัดการชุมนุมสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดดังกล่าวมิได้ระบุหลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นข้อพิจารณาหรือเงื่อนไขในการสั่งห้ามมิให้มีการ

ชุมนุมสาธารณะได้ ซึ่งโดยสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้วผู้จัดการชุมนุมต้องมีสิทธิในการที่จะเลือกสถานที่ วันและเวลาในการชุมนุมสาธารณะเองได้ ดังนั้นสถานที่ทั้งหลายที่เป็นที่สาธารณะ เช่น ถนนหลวง ทางหลวง สะพานลอยคนข้ามถนน สะพานทางหลวง ลานสาธารณะ หรือสวนสาธารณะ เป็นต้น กลุ่มผู้ชุมนุมย่อมมีสิทธิจัดการชุมนุมสาธารณะได้ถ้าการชุมนุมดังกล่าวไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของคนอื่นซึ่งเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับการที่กลุ่มผู้ชุมนุมหรือผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมได้มีการจัดกิจกรรมในที่ชุมนุมสาธารณะในระหว่างชุมนุมโดยหลักการแล้วหากการชุมนุมสาธารณะนั้นมีกิจกรรมอยู่กับที่หรืออยู่ในที่ชุมนุมโดยที่ไม่มีการเคลื่อนที่ เช่น การกล่าวคำปราศรัย การร้องเพลง การชูสามนิ้ว หรือการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ กิจกรรมเหล่านี้สามารถกระทำได้ทั้งหมด ส่วนกิจกรรมของผู้ชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ไปจากที่ได้รวมตัวกันชุมนุมสาธารณะซึ่งอาจเกิดปัญหากระทบกระทั่งกับประชาชนทั่วไปได้มากกว่ากิจกรรมที่ผู้ชุมนุมได้กระทำอยู่กับที่หรืออยู่เฉพาะแต่ในที่ชุมนุมโดยที่ไม่มีการเคลื่อนที่ จำเป็นต้องมีการพิจารณาการจัดกิจกรรมเป็นกรณีๆ ไป

**2.6 กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**

ถ้าเป็นเรื่องการที่ประชาชนใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว หรือถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้เข้าร่วมการชุมนุมเท่านั้น พนักงานอัยการควรต้องสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาทุกคดีเนื่องจากไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนก็ชอบที่จะใช้สิทธิเสรีภาพได้เต็มที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะไว้

บรรณานุกรม





## บรรณานุกรม

- กรภัทร นามรักย์กิตติ. (2559). *ปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี.
- กัลยารัตน์ เข็มมออาจหาญ. (2551). *การถอนฟ้องคดีอาญา: ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็น โจทก์*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- โกวิท มีพรบุษชา. (2550). *การตรวจสอบการฟ้องคดีอาญาแผ่นดินของผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2553). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” ใน *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุดวิชาการพิมพ์
- โกเมน ภัทรภิรมย์. *อัยการในฝรั่งเศส*. รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ : กรมอัยการ
- กุลพล พลวัน. (2520). *หลักชะลอการฟ้อง*. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 22-23.
- คณิต ฒ นคร. (2521). การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ. *วารสารอัยการ*, 1(2), 27
- \_\_\_\_\_. (2521). ผู้เสียหายในคดีอาญา. *วารสารอัยการ*, 1(1), 48-51
- \_\_\_\_\_. (2526). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน *ระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ : กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ
- \_\_\_\_\_. (2526). *ระบบอัยการสากล*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2539). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ” ใน *รวบรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.
- \_\_\_\_\_. (2540). ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน. ใน *รวมบทความ ทางวิชาการของศ.ดร.คณิต ฒ นคร*. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.
- \_\_\_\_\_. (2547). *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- คณิต ฌ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คิตงาม กงตระกูล. (2546). ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. (วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- คณิง ฤาไชย. (2544). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร  
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตติ เจริญนำ. (2531). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร:  
ประยูรวงศ์
- จิตติมา ศรีอโนมัย. (2550). การสอบสวนฟ้องร้อง : ศึกษาแนวทางการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและ  
เสรีภาพและประสิทธิภาพของการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร.
- จิรวัดน์ แก้วภูมิแห่. (2557). ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม. วารสารรัฐสภาสารสภา  
ผู้แทนราษฎร, 26(6), 29.
- ชัยเกษม นิตสิริ. (2554). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 3 สอบสวน. (พิมพ์ครั้งที่ 3).  
กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2547). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน.
- ธีรยุทธ รอดเจริญ. (2551). มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.  
(สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- ธีสุทธิ พันธุ์ฤทธิ์. (2539). กฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ปิยธิดา เจิมहरรรยา. (2540). บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน. ในเอกสาร  
ทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันกฎหมายอาญา.
- พอหทัย สิทธิยศ. (2553). การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วย  
สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์)  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ. 2553. (2553, 7 ธันวาคม). ราชกิจจา  
นุเบกษา. เล่มที่ 127 ตอนที่ 75 ก. หน้า 38-50.

- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558. (2558, 14 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 63ก. หน้า 19-29.
- ภาสันต์ เกาศุภธน. (2559). การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี
- เมธา วาดีเจริญ. (2539). บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวน คดีอาญา. กรุงเทพมหานคร : สุทรไพศาล.
- รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. หน้า 1-90.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ. ศ. 2554 ประกาศใช้วันที่ 22 เมษายนพ.ศ. 2554
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่สอง) พ. ศ. 2561 ประกาศวันที่ 23 มิถุนายน 2561
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2546). การชะลอการฟ้องโดยมีเงื่อนไขตาม มาตรา 153a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. *บทบัญญัติ* เล่ม 59 ตอนที่ 2, 16-17
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2557). *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- โสภณ รัตนากร. (2557). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.
- สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด. (2552). *สำนักงานอัยการสูงสุด คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดีที่สำนักงานกิจการอัยการสูงสุดได้รับมอบหมาย* กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบลิ๊อค.
- สุรพงษ์ เอี่ยมแทน. (2544). *ความผิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาต่อแผ่นดิน : ศึกษาตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร.

- อุดม รัฐอมฤต. (2548) *บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*.  
(โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.  
นคร.
- อุดม รัฐอมฤต. (2536). การฟ้องคดีอาญา. *วารสารนิติศาสตร์*. 22(2), 243.
- อุทัย อาทิวา. (2546). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศ  
ฝรั่งเศส. *วารสารยุติธรรม*, 3(6), 19.
- อุทิศ แสนโกสิก. กฎหมายของอัยการในการดำเนินคดีอาญา. อัยการนิเทศ. เล่มที่ 37.
- อนุชาติ คงมาลัย. (2554). *การตั้งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบ  
ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ*.  
สืบค้นจาก [http://www.ago.go.th/articles/article\\_140654.pdf](http://www.ago.go.th/articles/article_140654.pdf)
- อนุชาติ คงมาลัย. (2561). *หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการใน พ.ศ. 2561*. สืบค้นจาก  
[http://www.ago.go.th/articles\\_61/anuchart\\_050961.pdf](http://www.ago.go.th/articles_61/anuchart_050961.pdf)
- A.Ashworth. (1995). *The Criminal Process*. Oxford: Clarendon Press.
- A.F. Wilcox. (1972). *The Decision to Prosecute*. London: Butterworths.
- David Johnson. (2 5 3 8 ). Kittipong Kittayarak. Prosecution Systems in Seven Countries: A  
Comparative Analysis. *วารสารนิติศาสตร์*, 4(25), 653.
- Hans-Heinrich Jescheck. (1970). *The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West  
Germany*. 18/3 The American Journal of Comparative Law
- Heinrich Kirschner. (1 9 8 9 ). *Integration. Diversion and Resocialisation in German Criminal  
Procedure in Resource Material*. Series No.36. UNAFEI. Tokyo, December.
- Joachim Herrmann. (1974). *The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial  
Discretion in Germany*. 41 University of Chicago Law Review.
- John H. Langbein. (1974). *Controlling Prosecutorial Discretion in Germany*. 41/3 University of  
Chicago Law Review.
- Julia Fionda. (1 9 5 5 ). *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*. London.  
Clarendon Press Oxford.
- Robert J.Green. The Creation and Development of the Crown Prosecution Services. In Resource  
Material Series No.42, UNAFEI, Tokyo, December 1992.
- S. Uglow. (1995). *Criminal Justice*. London: Sweet & Maxwell.



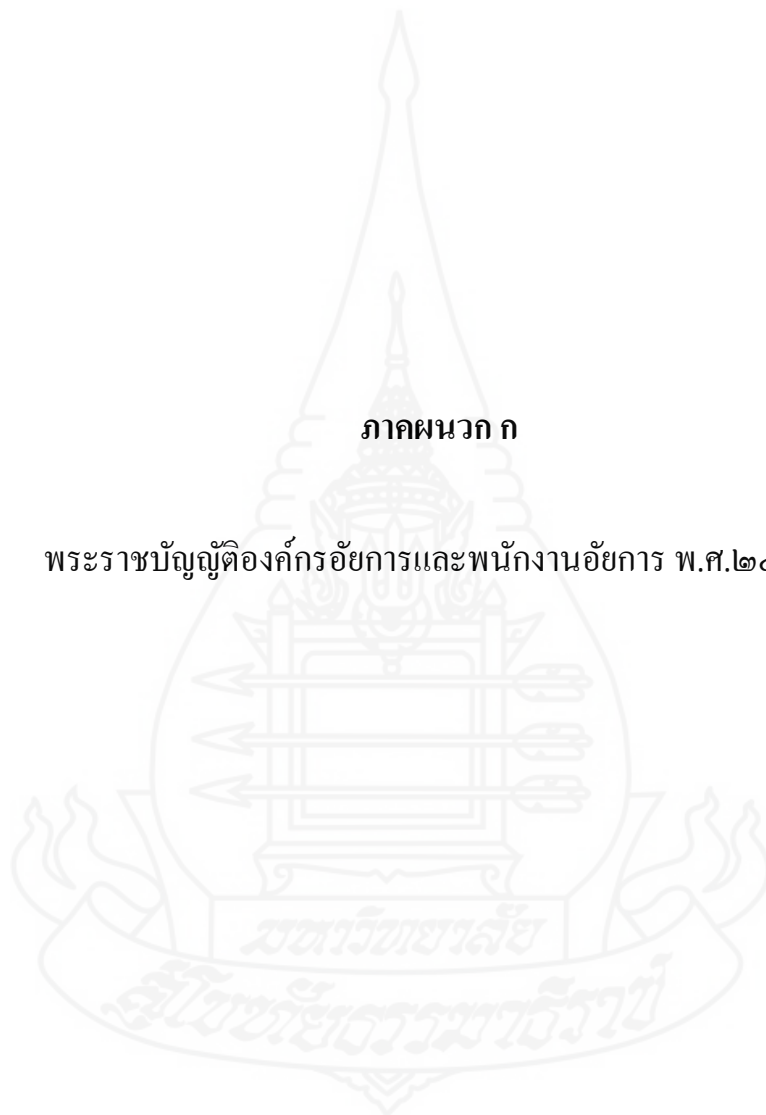
ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓



พระราชบัญญัติ  
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ  
พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓  
เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๓

(๕) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ก.อ.” หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย

อัยการ

“ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

“พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

“ภาค” หมายความว่า เขตท้องที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ก.อ. กำหนดตามมาตรา ๗

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ เจ้าพนักงาน พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

มาตรา ๕ ระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสามที่ออกตามวรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม และประกาศตามมาตรา ๗ วรรคสี่ มาตรา ๕ วรรคสาม มาตรา ๑๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๔ (๕) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## หมวด ๑

### องค์กรอัยการ

มาตรา ๗ องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล

ให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.

มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม



## หมวด ๒

### พนักงานอัยการ

มาตรา ๕ ตำแหน่งพนักงานอัยการมี ดังต่อไปนี้

- (๑) อัยการสูงสุด
- (๒) รองอัยการสูงสุด
- (๓) ผู้ตรวจการอัยการ
- (๔) อธิบดีอัยการ
- (๕) อธิบดีอัยการภาค
- (๖) รองอธิบดีอัยการ
- (๗) รองอธิบดีอัยการภาค
- (๘) อัยการพิเศษฝ่าย
- (๙) อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- (๑๐) อัยการผู้เชี่ยวชาญ
- (๑๑) อัยการจังหวัด
- (๑๒) อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (๑๓) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (๑๔) รองอัยการจังหวัด
- (๑๕) อัยการประจำกอง
- (๑๖) อัยการจังหวัดผู้ช่วย
- (๑๗) อัยการผู้ช่วย

นอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีตำแหน่งอัยการอาวุโสด้วย

ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.อ. จะประกาศกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นนอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งโดยจะให้ตำแหน่งใดเทียบเท่าตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๑๐ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

มาตรา ๑๑ ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหารตามกรอบอัตราครั้งที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา ๑๒ ในภาคหนึ่ง ๆ ให้มีสำนักงานอัยการภาคโดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าเรียกว่า “อธิบดีอัยการภาค”

ในท้องที่ที่ตั้งศาลจังหวัด ศาลแขวง หรือศาลเยาวชนและครอบครัว ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครให้มีสำนักงานอัยการจังหวัดประจำศาลแต่ละศาล มีเขตพื้นที่ตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด โดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้า เรียกว่า “อัยการจังหวัด”

ในสำนักงานอัยการภาคและสำนักงานอัยการจังหวัด จะให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งใดจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด

มาตรา ๑๓ ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำอยู่ในราชการส่วนกลางเป็นพนักงานอัยการ ประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ให้อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมาย หน้าที่จากอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่ง บัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่ง มิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณี ที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล

หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้  
ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมี  
อำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึด  
ทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตาม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตาม  
สัญญานั้นในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไป  
ตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงาน  
อัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด  
ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงาน  
อัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมา  
ให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตาม  
ระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

มาตรา ๑๕ อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดี  
อัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้  
เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(๑) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่ หนึ่งไป  
ช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาค  
ได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำใน ท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีก  
ท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนิน คดีใดเฉพาะเรื่องภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจ  
ดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้น ได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา  
หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๓) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาของ ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่ง ได้รับแต่งตั้งหรือ ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้น อุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้

(๔) ในคดีที่ศาลส่งประเด็น ไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำ พยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใด ตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้อัยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้

มาตรา ๑๗ ใน การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและ หน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

มาตรา ๑๘ คำสั่งของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ให้ถือเป็นคำบังคับของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๕ ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุดหรืออธิบดี

อัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๐ วรรคหก มาตรา ๑๔๓ และมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนพนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

ในกรณีที่กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เป็นกรรมการ หรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคำด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ คุณสมบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

หมวด ๓  
สำนักงานอัยการสูงสุด

มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของ รัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก คุ้มครอง การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ ไม่เพียงพอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

มาตรา ๒๗ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด

(๒) ควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และบริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการ

(๓) บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รองอัยการสูงสุดหรือข้าราชการฝ่ายอัยการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ให้อัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือประกาศที่ ก.อ. กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

## บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างและ เงินงบประมาณ ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๐ ให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศหรือ คำสั่งที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ การแบ่งส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานอัยการ และการอื่นใดที่ใช้บังคับกับพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ยังมี ผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับ ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของ ก.อ. หรือของ อัยการสูงสุดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๑ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงกรมอัยการ อธิบดีกรม อัยการ รองอธิบดีกรมอัยการ และผู้ตรวจราชการอัยการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการ สูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ตรวจการอัยการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษาหรือตำแหน่ง ที่เทียบกับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีหรือตำแหน่งที่เทียบกับตำแหน่ง อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการหรือตำแหน่งที่เทียบกับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย วิชาการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษประจำเขตหรือตำแหน่งที่ เทียบกับอัยการพิเศษประจำเขต รองอธิบดีอัยการฝ่าย รองอธิบดีอัยการเขต อัยการจังหวัดประจำ กรมและอัยการประจำกรม ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือ มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการภาค อัยการ



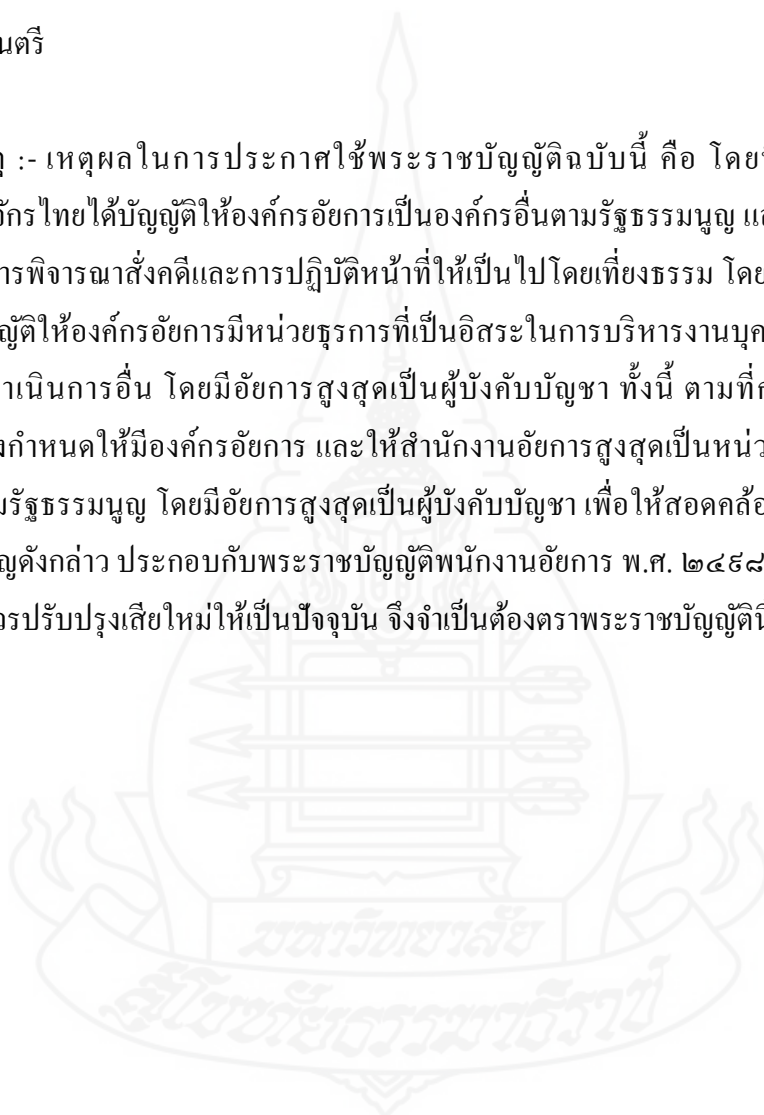
จังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติ  
นี้ ตามลำดับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมี  
อิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรค  
ห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ  
และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึง  
จำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กร  
อัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้บังคับมานาน  
แล้วสมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

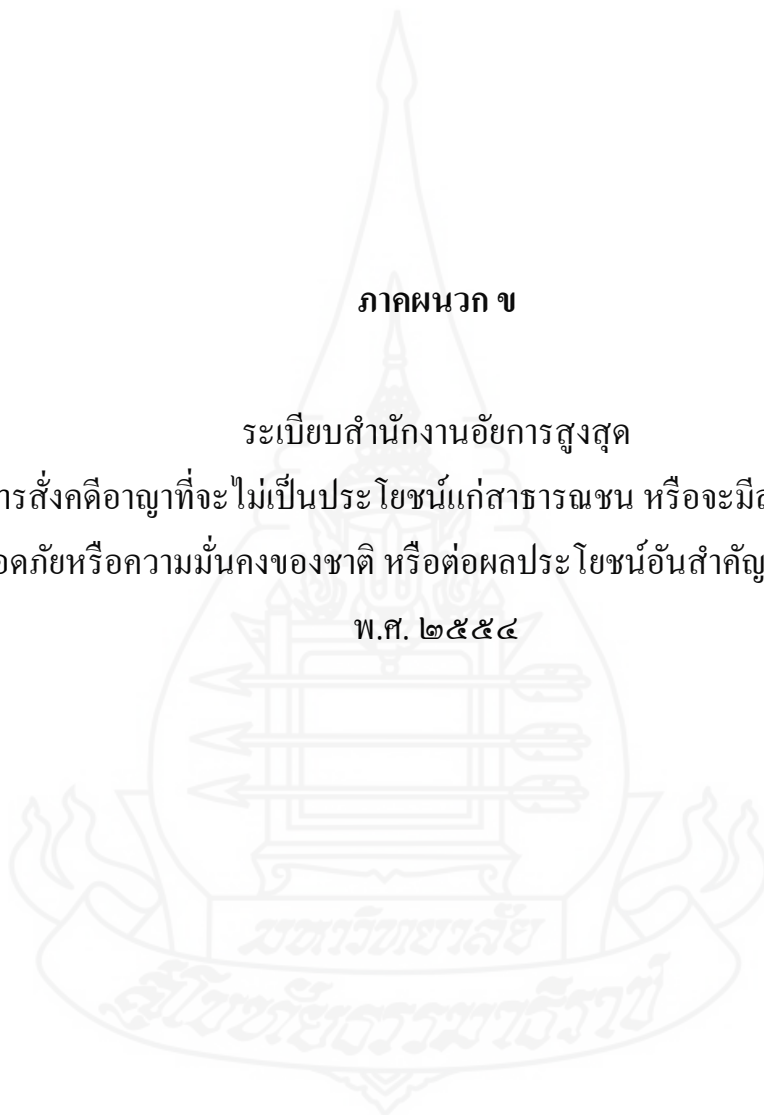


ภาคผนวก ข

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความ  
ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๔



## ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจึงออกระเบียบ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗๘

สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ ๖ หรือจะมีผลกระทบต่อความ

ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ ๗ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ ๖ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด

(๒) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา

(๓) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง

(๔) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

(๕) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๖) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ข้อ ๗ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(๒) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(๓) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๔) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๕) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ

ข้อ ๘ ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ ๖ และข้อ ๗ นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ ๙ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่ใช่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๐ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ

ข้อ ๑๑ ให้นำความในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ มาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งตามระเบียบนี้แล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการทราบเพื่อจัดเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลต่อไป

ข้อ ๑๓ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๔ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

จุลสิงห์ วสันตสิงห์

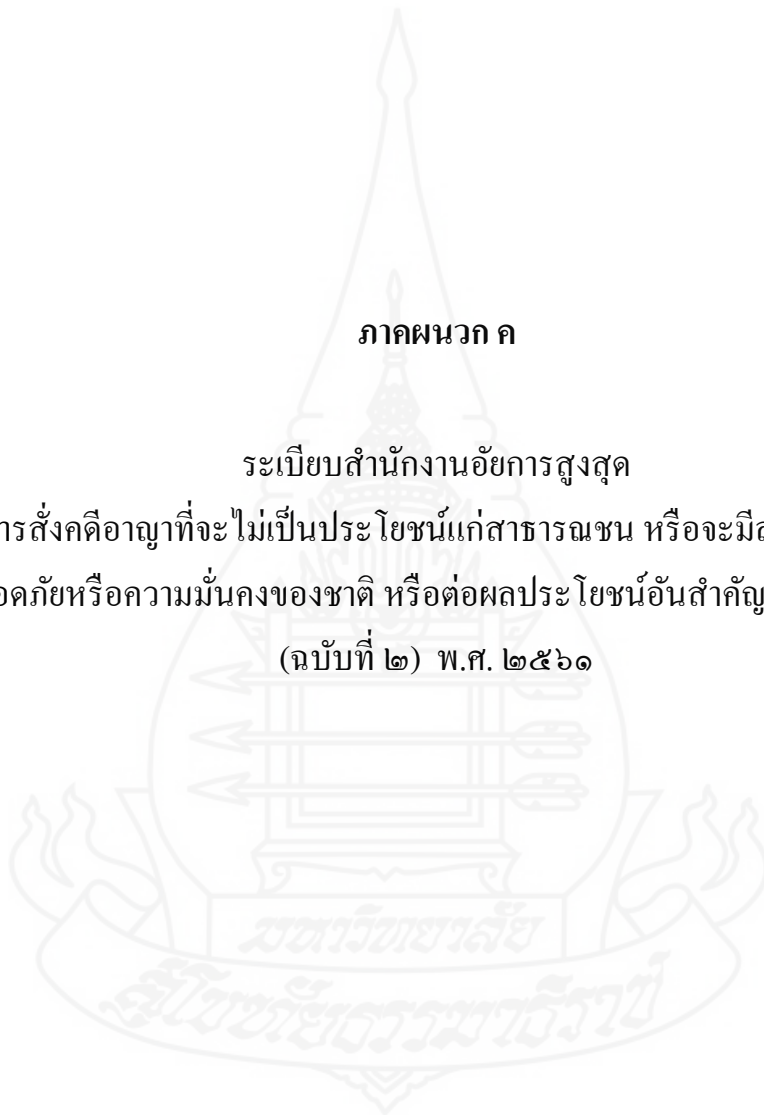
อัยการสูงสุด

**ภาคผนวก ก**

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความ  
ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑



## ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความ  
ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑

เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความ  
ปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่มีเหตุอัน  
สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น  
จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์  
แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์  
อันสำคัญของประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ  
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ  
คณะกรรมการอัยการ

จึงออกระเบียบ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่  
เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ  
ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๗ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่ง  
คดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความ  
มั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้  
แทน

“ข้อ ๗ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย  
หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการ  
พิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้  
ด้วย

(๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำ ความผิดผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(๒) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบาย ส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(๓) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๔) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาล โดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๕) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(๖) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้ง คดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้ แทน

“ข้อ ๕ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงาน อัยการตามข้อ ๕ ว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบ ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมี อำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑

jemchay chudivongsi

อัยการสูงสุด



ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘



พระราชบัญญัติ  
การชุมนุมสาธารณะ  
พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(๒) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(๓) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(๔) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(๕) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(๖) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การประชุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุนคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้าย ด้วยหรือไม่

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่เป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ บรรดาซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ รวม ตลอดทั้งทางหลวงและทางสาธารณะ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถระบบรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

“ผู้จัดการชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความ รวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมการชุมนุม สาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุม นั้น

“ผู้ชุมนุม” หมายความว่า ผู้จัดการชุมนุม และผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะ เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะนั้นตามคำเชิญชวนหรือการนัดของผู้จัดการชุมนุมหรือไม่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้รับแจ้ง” หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือ บุคคลอื่นทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะตาม พระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออก ประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑  
บททั่วไป

มาตรา ๖ การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๗ การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระรัชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวสท์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

มาตรา ๘ การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ
- (๒) ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ
- (๓) โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
- (๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ หรือสถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๙ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะก็ได้ การจัดให้มีสถานที่เพื่อการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๖ นี้ไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่จะจัดการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะอื่น

มิให้นำความในหมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาใช้บังคับแก่การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง

#### หมวด ๒

#### การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง

ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย

มาตรา ๑๑ เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้ผู้รับแจ้งส่งสรุปสาระสำคัญในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้แจ้งทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับแจ้งนั้นอาจขัดต่อมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด

หากผู้แจ้งการชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุมโดยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ ไปยังผู้แจ้ง

กรณีผู้แจ้งการชุมนุมไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งตามวรรคสามให้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น และให้ผู้รับอุทธรณ์วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

ในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้งดการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๒ ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะซึ่งไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผันกำหนดเวลาดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในจังหวัดอื่นแล้วแต่กรณีก่อนเริ่มการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแจ้งตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ให้ผู้รับคำขอผ่อนผันตามวรรคหนึ่งมีหนังสือแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ

มาตรา ๑๓ ให้ผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๑ และผู้รับคำขอผ่อนผันตามมาตรา ๑๒ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๔ การชุมนุมสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ หรือไม่แจ้งการชุมนุม ตามมาตรา ๑๐ หรือที่ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับแจ้งหรือที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม ตามมาตรา ๑๑ หรือที่จัดขึ้นหลังจากที่ผู้ยื่นคำขอได้รับหนังสือแจ้งว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะผ่อนผัน กำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### หมวด ๓

#### หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

มาตรา ๑๕ ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) ดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ตลอดจนดูแลและรับผิดชอบต่อผู้ชุมนุมปฏิบัติตามมาตรา ๑๖

(๓) แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึงหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา ๑๖ และเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๔) ให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒)

(๕) ไม่ยุยงส่งเสริมหรือชักจูงผู้ชุมนุมเพื่อให้ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖

(๖) ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกาถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น

(๗) ไม่ใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ ผู้ชุมนุมมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร

(๒) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี

(๓) ไม่พาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งนี้อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่

(๔) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(๕) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(๖) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(๗) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๘) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๙) ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมมิได้แจ้งว่าจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจะเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

๑๘ ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ผู้จัดการชุมนุมได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง หากผู้จัดการชุมนุมประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมต่อไป ให้แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง

#### หมวด ๔

#### การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน

#### และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

มาตรา ๑๙ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหรือเอกชนในท้องที่นั้นเพื่อทราบ

การชุมนุมสาธารณะที่ต่อเนื่องหลายพื้นที่ ให้ผู้บังคับการหรือผู้บัญชาการตำรวจซึ่งรับผิดชอบพื้นที่การชุมนุม แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจอื่นเป็นเจ้าพนักงานเพิ่มหรือแทนเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชน การดูแลการชุมนุมสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
- (๒) รักษาความปลอดภัย อำนาจความสะดวก หรือบรรเทาเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น ซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ชุมนุม
- (๓) รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมในสถานที่ชุมนุม
- (๔) อำนาจความสะดวกในการจราจรและการขนส่งสาธารณะในบริเวณที่มีการชุมนุม และบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
- (๕) กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้อยู่ภายในสถานที่ชุมนุมต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ นี้ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจมีคำสั่งให้ปิดหรือปรับเส้นทางจราจรเป็นการชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนหรือการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลการชุมนุมสาธารณะต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะและต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๐ ก่อน ระหว่าง และภายหลังการชุมนุมสาธารณะ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจัดหรือประสานให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นระยะ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมและช่วงเวลาที่มีการชุมนุม ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับเส้นทางจราจรหรือระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด

มาตรา ๒๑ ในกรณีมีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือกรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗หรือมาตรา ๑๘ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะดำเนินการ ดังต่อไปนี้



(๑) กรณีการประชุมชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔ หรือไม่เลิกการประชุมชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) กรณีผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประกาศให้ผู้ชุมนุมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมชุมนุมสาธารณะนั้น ในระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะที่คณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนและคุ้มครองการประชุมชุมนุมสาธารณะ

แผนหรือแนวทางการดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะตามวรรคสอง ต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงพอเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะตามมาตรา นี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้อื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะนั้นที่จะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมชุมนุม

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับคำขอให้มีคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นเป็นการด่วน

ในการพิจารณา หากความปรากฏต่อศาลว่ามีผู้ชุมนุมซึ่งไม่ปฏิบัติตามประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีคำสั่งโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ชุมนุมเลิกการประชุมชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศคำสั่งศาลตามมาตรา นี้ไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้น และประกาศโดยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไปได้รับทราบคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เลิกการประชุมชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้เจ้าพนักงานดูแลการประชุมชุมนุมสาธารณะรายงานให้ศาลทราบกับประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นและปริมาตรของพื้นที่นั้นตามควรแก่กรณีเป็นพื้นที่

ควบคุม และประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมภายในระยะเวลาที่กำหนดและห้ามบุคคลใดเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เมื่อมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะได้

มาตรา ๒๔ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุม หากมีผู้ชุมนุมอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้า และให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล โดยให้ผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จับผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ควบคุมหรือผู้ซึ่งเข้าไปในพื้นที่ควบคุมโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(๒) ค้น ยึด อาวุธ หรือวัตถุอันตรายที่ใส่หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะนั้น

(๓) กระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา

๒๑

(๔) มีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้มีการเลิกการชุมนุม

ให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ชุมนุมกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้อื่นจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะมีอำนาจสั่งให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำนั้น หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะและผู้ควบคุมสถานการณ์และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔

ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะเพื่อพิจารณาภายในเวลาสามสิบ

วันนับแต่วันที่มีคำสั่ง คำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค คำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### หมวด ๕

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามชุมนุมหรือจัดการชุมนุมระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๓๑ ผู้จัดการชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือผู้ชุมนุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบการสื่อสารหรือโทรคมนาคมระบบผลิตหรือส่งกระแสไฟฟ้าหรือประปา หรือระบบสาธารณูปโภคอื่นใดใช้การไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ผู้จัดการชุมนุมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือประกาศของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา ๑๕ (๕) หรือมาตรา ๒๓ ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในสถานที่ชุมนุม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือจะไม่ลงโทษก็ได้

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ หรือผู้ควบคุมสถานการณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมสถานการณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พาอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าอาวุธตามวรรคหนึ่งเป็นอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ไม่เลิกการชุมนุมตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชนหรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายอำนาจ โกสวัตดี
วัน เดือน ปีเกิด	10 ตุลาคม 2525
สถานที่เกิด	จังหวัดปทุมธานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการสูงสุด กรุงเทพมหานคร

