

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็น  
ประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

นายวรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

**The inspection of discretion in order not to prosecute the non-public  
interest criminal cases at the prosecutor's level**

**Mr. Woraprat Wongtrakool**

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

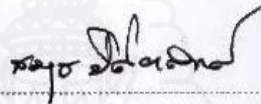
Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ
ชื่อและนามสกุล	นายวรัญญู วงศ์ตระกูล
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตียาคักดิ์

การค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตียาคักดิ์)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ วนาทิกัญ)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

**ผู้ศึกษา** นายวรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล รหัสนักศึกษา 2634001909 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร.สรารุช ปิตยาศักดิ์ **ปีการศึกษา** 2564

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ (2) เพื่อศึกษากฎหมายและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ (3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยและในต่างประเทศ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้นำมาใช้กับประเทศไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา กฎหมายระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำมาจัดรวบรวมและทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากเอกสารเหล่านั้น

ผลการศึกษาพบว่า (1) การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในประเทศไทย มีขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ส่งผลให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาดซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าคดีอาญาลิ้นสุดแล้ว โดยกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเกิดขึ้นภายในองค์กรทั้งหมด ไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมโดยประชาชน (2) โดยใช้ระบบการตรวจสอบของประเทศญี่ปุ่นที่ให้สุ่มเลือกประชาชนทั่วไปจำนวน 11 คน เป็นคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ณ ศาลชั้นต้นทุกศาล โดยมติของคณะกรรมการอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ (3) แต่จากการศึกษาวิเคราะห์บริบทของสังคมไทยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมเทียบเท่ากับประเทศญี่ปุ่น (4) ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ประเทศไทยนำระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของญี่ปุ่นมาปรับใช้ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้จะมาเป็นคณะกรรมการ และลดจำนวนสมาชิกของเหลือคณะกรรมการชุดเดียวจำนวน 5 คน ซึ่งมติของคณะกรรมการมีผลเป็นเพียงคำแนะนำแก่อัยการสูงสุด เพื่อให้ทบทวนคำสั่งเท่านั้น

**คำสำคัญ** สั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ประโยชน์แก่สาธารณชน ตรวจสอบ

**Independent Study title:** The inspection of discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases at the prosecutor's level

**Author:** Mr. Woraprat Wongtrakool; **ID:** 2634001909; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisors:** Dr.Sarawuth Pitiyasak, Professor;

**Academic year:** 2021

### **Abstract**

The purpose of this independent study were (1) to study the ideas and theories relating the inspection of discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases at the prosecutor's level; (2) to study laws and criteria of the inspection of discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases at the prosecutor's level both in Thailand and some foreign countries; (3) to analyze and compare about the inspection of discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases at the prosecutor's level both in Thailand and some foreign countries; (4) to find an appropriate guideline for the inspection of discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases at the prosecutor's level to be applied to Thailand

This independent study consists of qualitative research by documentary research from various resources including legal books, regulations relevant orders, theses, articles, academic papers and electronic resources both in Thai and English language. These are gathered and analyzed accordingly.

The research found that (1) there is a process for Thai public prosecutor to use a discretion in order not to prosecute the non-public interest criminal cases by offering an opinion to the Attorney General, who has the power to issue an order not to prosecute the case which make it over. Therefore, all of the discretion review process take place within the organization. There is no review by other organizations or the public sector. People should be involved in the inspection according to the concept of public participation (2) by using the Japanese inspection system that randomly selected 11 general citizens to be the non-prosecution investigation committee, performing duties at all Court of First Instance. The resolution of this committee may result in a change of the prosecutor's non-prosecution order. (3) However, from the analytical study the context of Thai society, it was found that Thailand is not as well-prepared as Japan. (4) For this reason, I suggest that Thailand should apply the Japanese non-prosecution investigation committee system by defining the qualifications of those who will become the committee and reducing the number of member to a single committee of 5 people. The committee's resolution is effective as a suggestion to the Attorney General to review the order again.

**Keywords:** Non-prosecution, Public interest, Review

## กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. สราวุธ ปิตฺยาศักดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาและประธานในการสอบการศึกษาชั้นคว่ำอิสระ และผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ วนาพิทักษ์ ที่ได้ให้ความกรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบ การศึกษาชั้นคว่ำอิสระ และทำให้การศึกษาชั้นคว่ำอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความ เมตตาของท่านทั้งสองที่ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็นทางวิชาการ รวมทั้งเสียสละเวลาในการ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการจัดทำการศึกษาชั้นคว่ำอิสระฉบับนี้นับตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในการศึกษาระดับปริญญาโทตลอดหลักสูตรการศึกษา และ ขอขอบพระคุณนักวิชาการ นักวิจัย และผู้เชี่ยวชาญที่ได้จัดทำหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์และสาร นิพนธ์ เจ้าของผลงานเขียนในหนังสือ วารสาร บทความในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาชั้นคว่ำ อิสระฉบับนี้ทุกท่านที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า และนำมาอ้างอิงถึงผลงานทางวิชาการที่เป็น ประโยชน์

ทั้งนี้ หากการศึกษาชั้นคว่ำอิสระฉบับนี้มีคุณประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอ มอบคุณความดีนี้ให้แก่บิดามารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน หากมีข้อผิดพลาด บกพร่องประการใดแล้ว ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

วรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล

สิงหาคม 2565

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. ประเด็นปัญหาการวิจัย .....	3
3. สมมติฐานการวิจัย .....	4
4. วัตถุประสงค์ .....	5
5. ขอบเขตการวิจัย .....	5
6. ระเบียบวิธีการวิจัย .....	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี .....	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ .....	7
1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ .....	7
1.2 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ .....	7
1.3 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ .....	9
1.4 หลักพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ .....	10
1.5 การทบทวนดุลพินิจ .....	13
1.6 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) .....	14
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา .....	15
2.1 เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา .....	15
2.2 แนวความคิดและทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา .....	16
2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญา .....	27
2.4 หลักการดำเนินคดีอาญา .....	31

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอัยการและบทบาทขององค์กรอัยการ.....	36
3.1 ที่มาขององค์กรอัยการ.....	36
3.2 บทบาทของพนักงานอัยการและการดำเนินคดีอาญา.....	38
3.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ.....	40
3.4 หลักการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ.....	41
3.5 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	44
บทที่ 3 กฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ.....	49
1. ประเทศไทย.....	49
1.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	49
1.2 ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	64
2. ประเทศอังกฤษ.....	66
2.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	66
2.2 ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	71
3. ประเทศฝรั่งเศส.....	72
3.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	72
3.2 ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	80
4. ประเทศญี่ปุ่น.....	81
4.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	81
4.2 ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	86
บทที่ 4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ.....	92
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ.....	93
1.1 ประเทศไทย.....	93
1.2 ประเทศอังกฤษ.....	94



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.3 ประเทศฝรั่งเศส .....	95
1.4 ประเทศญี่ปุ่น .....	97
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ .....	99
2.1 ประเทศไทย .....	99
2.2 ประเทศอังกฤษ .....	101
2.3 ประเทศฝรั่งเศส .....	102
2.4 ประเทศญี่ปุ่น .....	102
3. วิเคราะห์ความจำเป็นและความสำคัญในการมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในประเทศไทย .....	105
4. วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่ง ไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในประเทศไทย .....	107
4.1 การตรวจสอบโดยศาล .....	107
4.2 การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร .....	108
4.3 การตรวจสอบโดยประชาชน .....	109
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	116
1. บทสรุป .....	116
2. ข้อเสนอแนะ .....	120
บรรณานุกรม .....	122
ภาคผนวก .....	128
ประวัติผู้ศึกษา .....	147

ญ

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ.....	112



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้กระทำความผิดย่อมต้องรับโทษทางอาญา เมื่อมีการกระทำซึ่งกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด และมีหลายหน่วยงาน เช่น พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่างๆ โดยเริ่มจากพนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐาน ทำสำนวนสอบสวน และสรุปสำนวนโดยเสนอความเห็นว่าเป็นควรตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา เสนอพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีว่าจะตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากพนักงานอัยการตั้งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ศาลก็จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาลงโทษหรือยกฟ้องจำเลยต่อไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน และข้อกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาสั่งคดี ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาไว้

ในการดำเนินคดีอาญาของชั้นพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี อำนาจในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการจะมีความแตกต่างกับอำนาจของศาลคือ ศาลต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 โดยในการพิพากษาคดีของศาล หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 185 วรรคหนึ่ง ศาลจะต้องพิพากษายกฟ้อง แต่ถ้ารับฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิด ศาลต้องพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

แต่กรณีการใช้อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการ จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “ถ้าเห็นควรตั้งฟ้อง เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง” แสดงให้เห็นว่า การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยเป็นการใช้ดุลพินิจ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า ถ้าเป็นความผิดให้ฟ้อง ไม่เป็นความผิดให้ไม่ฟ้อง แตกต่างกับกรณีของการพิพากษาคดี

ของศาล โดยการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนี้ จะพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนคดี ถ้าพยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิด พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา จะใช้ดุลพินิจไม่ได้<sup>1</sup>

ในทางตรงกันข้าม หากปรากฏพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิด โดยทั่วไปพนักงานอัยการก็จะต้องสั่งฟ้องเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป แต่ถ้ากรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่าเป็นผู้ยากไร้ ขาดโอกาส เป็นเสาหลักที่ทำมาหาเลี้ยงครอบครัว ฯลฯ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ โดยพนักงานอัยการอาจเห็นว่า การสั่งฟ้องคดีอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แก่สาธารณชน ยกตัวอย่างเช่น เด็กหนุ่มอายุ 16 ปี ฐานะยากจน ทำงานขายชาลาเปาในห้างสรรพสินค้า ได้ขโมยชาลาเปาจำนวน 1 ลูก ราคา 10 บาท ไปให้น้องชายกิน<sup>2</sup> พยานหลักฐานรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์นายจ้าง แต่จากพฤติการณ์ แม้จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดจริง แต่ทรัพย์สินที่ขโมยมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย และขโมยไปด้วยความจำเป็นที่จะต้องเลี้ยงดูน้องชาย ประกอบกับหากมีการฟ้องคดีนี้ จะไม่มีใครได้รับประโยชน์จากการฟ้อง มีแต่ตัวผู้กระทำความผิดเองที่ได้รับผลเสียหาย และถึงแม้ศาลจะพิพากษาเรื่องการลงโทษ แต่เด็กหนุ่มก็ยังคงมีทะเบียนประวัติอาชญากรว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงจำคุกในความผิดฐานลักทรัพย์อยู่ กรณีจึงมีทางออกสำหรับปัญหาเช่นนี้ โดยการให้อำนาจพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี เพราะเมื่อสั่งคดีไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการฟ้องคดีต่อศาล และจะมีผลเสียมากกว่าผลดี จึงควรให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้

ในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน มีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง ให้อำนาจอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องกรณี que เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ พนักงานอัยการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อีกทั้งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดถึงเหตุปัจจัยในการพิจารณาสั่งคดีที่พนักงานอัยการจะต้องแสดงเหตุผล

<sup>1</sup> เรวดี จำเจลิม. (2562). รวมคำบรรยาย ภาคสอง สมัยที่ 71 ปีการศึกษา 2561, เล่มที่ 5, หน้า 2-4

<sup>2</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (2560). ย้อนคดีลักทรัพย์ในตำนาน หนุ่ม 16 ลักชาลาเปาลูกเดียวเพื่อน้อง.

ดังกล่าวประกอบการใช้ดุลพินิจเสนอความเห็นถึงอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ได้บัญญัติไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาตามระเบียบดังกล่าว กำหนดให้พนักงานอัยการที่เห็นว่าคดีใดการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นบังคับบัญชาถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งอัยการสูงสุดมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้อย่างเต็มที่ และหากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว ย่อมทำให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาด ส่งผลให้คดีอาญาดังกล่าวห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ก็ถือว่าคดีอาญานั้นสิ้นสุดแล้ว ในส่วนของพนักงานอัยการ เนื่องจากการจะหาพยานหลักฐานใหม่ที่มีความสำคัญในระดับที่น่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้นั้นเป็นไปได้ยาก การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจึงเป็นดุลพินิจของอัยการสูงสุดโดยแท้ โดยไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน คงมีแต่การเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นให้อัยการสูงสุดประกอบการพิจารณาสั่งคดีเท่านั้น แตกต่างกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 กำหนดให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และหากถึงที่สุดแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา คดีอาญานั้นก็เป็นอันเสร็จเด็ดขาดเช่นเดียวกัน แต่เมื่อมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก จะเกิดการถ่วงดุลอำนาจ ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจสั่งคดีโดยอำเภอใจ และการตรวจสอบจะช่วยตอบข้อสงสัยของประชาชนในสังคมให้เกิดความกระจ่างเกิดความโปร่งใสในการสั่งคดีเพราะสามารถตรวจสอบได้ จึงเห็นควรมีมาตรการการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ดุลพินิจ และเกิดความโปร่งใส เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนต่อไป

## 2. ประเด็นปัญหาการวิจัย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อัน

สำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาและใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา โดยในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน มีกระบวนการเสนอความเห็นกันตามลำดับชั้นภายในองค์กร และเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้วคดีย่อมเสร็จเด็ดขาด โดยไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอื่นๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในองค์กร จึงเห็นควรศึกษาในความเป็นไปได้ที่จะทบทวนและหาทางออกเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการทบทวนและเสนอแนะแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) โดยมีความโปร่งใส (Transparency) และตรวจสอบได้ (Accountability)<sup>3</sup>

### 3. สมมติฐานการวิจัย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 กำหนดให้พนักงานอัยการที่เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นบังคับบัญชาไปจนถึงอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดใช้พิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการภายในองค์กรทั้งหมด ไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอื่นๆ จึงควรมีมาตรการตรวจสอบภายนอกองค์กร โดยศึกษาวิเคราะห์จากกฎหมายต่างประเทศ และนำมาปรับใช้กับระบบกฎหมายในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

<sup>3</sup> นิษฐานาถ กงนวล. (2555). การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 6

#### 4. วัตถุประสงค์

4.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

4.2 เพื่อศึกษากฎหมาย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

4.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยและในต่างประเทศ

4.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้นำมาใช้กับประเทศไทย

#### 5. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ว่าอิสระในครั้งนี้ มุ่งศึกษาเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และการดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยพิจารณาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญากับระบบการตรวจสอบในต่างประเทศ เพื่อจะหาระบบที่เหมาะสม นำมาปรับใช้ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศไทย

#### 6. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำมาจัดรวบรวมและทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากเอกสารเหล่านั้น

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

7.2 ทำให้ทราบกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

7.3 ทำให้ทราบข้อเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทยและในต่างประเทศ

7.4 เป็นแนวทางที่เหมาะสมของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้นำมาใช้กับประเทศไทย





## บทที่ 2

### แนวคิด และทฤษฎี

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

##### 1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่บริหารบ้านเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขสงบเรียบร้อย ประชาชนในสังคมมีความสุข มีสิทธิเสรีภาพภายในกรอบของกฎหมาย ดังนั้นการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลจึงมีวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน หรือของประชาชนส่วนรวมนั่นเอง

นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมาย ได้แก่ หลักของกฎหมายที่ว่าจะถือได้ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่เสียหายแก่ประชาชนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชน โดยหลักดังกล่าวนี้มาจากหลักสุภาษิตที่ว่า “สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” หลักข้อนี้มาจากการอนุมานจากหลักทั่วไปของชุมชนในสังคมโดยถือว่าสมาชิกของชุมชนหรือสังคมมีการตกลงโดยปริยายว่า เพื่อความจำเป็นในการสร้างสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของชุมชนในสังคมแล้ว สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของบุคคลที่อยู่ในลำดับรองลงมาจากสวัสดิภาพของชุมชน หรือประชาชนต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และผลของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนย่อมย้อนกลับมายังบุคคลแต่ละคน บุคคลจึงอ้างมิได้ว่าการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างด้วยกฎหมายหรือไม่ใช้กฎหมาย<sup>4</sup>

##### 1.2 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ

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

“ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ

<sup>4</sup> คณิต ฒ นคร. (2540). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.

“สาธารณชน หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป แต่ความหมายในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งมิใช่เพียงการตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเองเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ เป็นความต้องการของบุคคลจำนวนมาก และแต่ละคนมีความต้องการตรงกัน กลายเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือคนหมู่มากในสังคม<sup>5</sup> จนความต้องการนั้นถูกยกระดับให้กลายเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ประโยชน์สาธารณะจะต้องอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
- 2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม
- 3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลา หรือยุคสมัย สถานที่ และมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความต้องการของมนุษย์ในสังคม โดยทั่วไปแยกออกได้เป็นความต้องการส่วนตัวและความต้องการส่วนรวม ความต้องการส่วนตัวเป็นประโยชน์เฉพาะตัวที่ทุกคนต่างมีความต้องการและจัดการตอบสนองตามความต้องการของตน แต่มนุษย์ที่อยู่ร่วมกันเป็นชุมชนใหญ่เป็นเมืองหรือประเทศ จะมีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งเป็นความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่อาจให้คำนิยามที่ชัดเจนและครอบคลุมได้ แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนี้มีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก<sup>6</sup> ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสีทธิของปัจเจกชนอีกด้วย

<sup>5</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2540). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. หน้า 33

<sup>6</sup> John D.Montgomery. (1967). “Public Interest In The Ideologies De National Development” The Public Interest. (New York : Atherton Press). P. 218

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นคำในกฎหมายที่มีลักษณะไม่แน่นอนหรือที่ในภาษาเยอรมันเรียกว่า “Unbestimter Rechtsbegriff” ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คำว่าประโยชน์สาธารณะมีความกว้างขวางมาก อาจเพิ่มเติมขยาย เปลี่ยนแปลง และไม่อาจให้คำนิยามที่แน่ชัดได้ การที่จะกำหนดไปว่าเมื่อใดการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ย่อมไม่อาจกระทำได้แต่ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปและในบางกรณีก็ยากยิ่งที่จะกล่าวว่าเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ตัวอย่างเช่น คดีพระในคริสต์ศาสนาผู้หนึ่งชื่อ Evan R. Bowen ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1970 ข้อเท็จจริงได้ความว่า Bowen อายุ 70 ปี และพินัยกรรมที่ได้รับบำนาญแล้ว เขาได้ขั้บรยยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้ภรรยาถึงแก่ความตาย ตำรวจจึงได้ทำการสอบสวนและดำเนินคดีฟ้องต่อศาลลูกขุน แต่คดีนี้ได้รับการโต้แย้งคัดค้านอย่างแรงจากผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ Mr. Justice Cusack ซึ่งกล่าวว่าการดำเนินคดีกับ Mr. Bowen ไม่มีประโยชน์สาธารณะเลยยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า Mr. Bowen เองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุนี้ด้วย และหลังจากภรรยาตายก็โศกเศร้าเสียใจในการกระทำของตนที่ทำให้ภรรยาต้องเสียชีวิตจากข้อเท็จจริงนี้ Mr. Justice Cusack จึงเห็นว่าการดำเนินคดีกับ Mr. Bowen เป็นการทารุณและขัดกับประโยชน์สาธารณะ

ในปี ค.ศ. 1951 Lord Shawcross ซึ่งเป็นอัยการสูงสุดของอังกฤษในสมัยนั้น ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยอัยการสูงสุดต่อมาว่า “ในประเทศนี้ไม่เคยมีหลักเกณฑ์ใดซึ่งข้าพเจ้าหวังว่าจะไม่มีที่กำหนดว่าผู้ต้องหาคดีอาญาจะต้องถูกดำเนินคดีโดยอัตโนมัติ”

ตามปกติแล้วคดีอาญาที่มีโทษร้ายแรงพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดี เว้นแต่ว่าเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้จากการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีมากกว่าการสั่งฟ้องคดีอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามแม้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางคดีจะเกิดประโยชน์ แต่ในบางครั้งสั่งฟ้องคดีและนำข้อมูลเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษของจำเลย และนอกจากนี้ปัจจัยด้านประโยชน์สาธารณะที่มักมีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ มักจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของอาชญากรรมหรือสภาวะแวดล้อมของผู้ต้องหาด้วย<sup>7</sup>

### 1.3 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

หากต้องการความสงบสุขภายในสังคมแล้วย่อมจะปราศจากเสียซึ่งกฎหมายไม่ได้ แต่การจะบังคับใช้กฎหมายโดยตรงแต่ประการเดียวก็อาจจะทำให้เกิดความอยุติธรรม เพราะไม่อาจ

<sup>7</sup> คณิต ฒ นคร. (2540). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.

สนองความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกเฉพาะบุคคล หรือกรณีจึงควรให้ดุลพินิจมีส่วนร่วมในการใช้กฎหมายด้วย โดยดุลพินิจจะนำมาใช้เมื่อจะใช้กฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริง และนอกจากนี้ยังมีเวลาที่จะใช้ดุลพินิจในกรณีอื่นที่สำคัญควรแก่การพิจารณา กล่าวคือ<sup>8</sup>

### 1.3.1 เมื่อไม่มีกฎหมาย

ตามหลักกฎหมายนั้น หากมีช่องว่างกฎหมายเกิดขึ้นต้องเป็นหน้าที่ของศาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะต้องใช้ดุลพินิจวางกฎเกณฑ์หาวิธีอุดช่องว่างของกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องกระทำโดยระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะหากเป็นกฎหมายที่กระทบสิทธิส่วนบุคคลโดยตรง ประชาชนย่อมไม่ได้รับความยุติธรรม แต่จะเป็นการกดขี่ข่มเหงจากองค์กรหรือผู้มีอำนาจ ดังคำกล่าวสำคัญที่ว่า “Where law end Tyranny begins” ซึ่งหมายความว่า “เมื่อใดที่กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึงหรือยุติลง การกดขี่อันไม่เป็นธรรมจะเริ่มขึ้น” ซึ่งเป็นการเตือนการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายให้ใช้ดุลพินิจในทางที่ถูกต้องเท่านั้น

### 1.3.2 แม้มีกฎหมาย แต่ใช้ดุลพินิจเพราะให้ผลที่ดีกว่า (*A rule is undesirable when discretion will serve better*)

การใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ต้องใช้อย่างละเอียดและเฉพาะกรณี ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง และอื่นๆ ศาลหรือองค์กรที่ใช้ดุลพินิจนี้จะต้องพึงระวัง โดยนำมาใช้แทนกฎหรือกฎหมายเฉพาะเป็นที่เห็นว่าเมื่อใช้ดุลพินิจแล้วจะอำนวยความสะดวก หรือเป็นสาระประโยชน์ยิ่งกว่าการใช้กฎหรือกฎหมาย เพราะหากใช้พร่ำเพรื่อตามอำเภอใจ ย่อมสร้างความยุติธรรมต่อประชาชนอย่างมากที่สุด

### 1.4 หลักพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้น ปัญหาจึงมีว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องอาศัยหลักอย่างไร เรื่องดุลพินิจนี้ได้มีการให้ความเห็นว่า การกำหนดโครงสร้างของดุลพินิจ (structuring discretion) จะสามารถทำให้การใช้ดุลพินิจอยู่ในขอบเขตที่ถูกต้อง เป็นกลไกที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการกำหนดหรือก่อให้เกิดโครงสร้างของดุลพินิจที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพนั้น มีองค์ประกอบด้วยกัน 7 ประการ คือ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> อติศร ไชยคุปต์. (2542). ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 12-13

<sup>9</sup> Kenneth Culp Davis. (1971). Discretionary Justice a Preliminary Inquiry. United States of America : University of Illinois. P.6 อ้างใน ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 45-47

#### 1.4.1 การวางแผนที่เปิดเผย (open plans)

#### 1.4.2 การเปิดเผยนโยบาย (open policy statements)

#### 1.4.3 การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ (open rules)

#### 1.4.4 การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้ (open finding)

#### 1.4.5 การเปิดเผยเหตุผลของการวิจัย (open reasons)

#### 1.4.6 การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ (open precedents)

#### 1.4.7 การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน (fairness of informal procedure)

เห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างคุณพินิจที่ดี ได้เน้นคำว่า “โดยเปิดเผย” เพราะการเปิดเผยจะช่วยไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ก่อให้เกิดความโปร่งใส และยุติธรรม การวางแผน การกำหนดนโยบาย และกฎระเบียบ มีความสำคัญเช่นเดียวกัน คือทั้งสามองค์ประกอบถูกกำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนและเพื่อที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมของภาครัฐ และในทำนองเดียวกันการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้ และการเปิดเผยเหตุผลของการวินิจฉัยก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยการเปิดเผยข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อการสรุปความเป็นจริง และการเปิดเผยเหตุผลของการวินิจฉัยก็เพื่อให้คำอธิบายถึงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงมีคำวินิจฉัย เช่นนั้น การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ ก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้การใช้คุณพินิจนั้นมีแนวทางที่ตรงกันในเรื่องทำนองเดียวกัน ดังนั้น การให้เหตุผลของการใช้คุณพินิจประกอบกับบรรทัดฐานที่นำมาใช้จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการใช้คุณพินิจที่ถูกต้อง การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องได้รับผลจากการใช้คุณพินิจนั้นได้ทราบว่าสิ่งใดที่จะถูกนำมาพิจารณาซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นสามารถที่จะชี้แจงทำความเข้าใจได้ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยใดๆ ออกมา

การวางแผนที่เปิดเผย (open plans) จะทำให้ผู้ใช้คุณพินิจทราบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการใช้คุณพินิจนั้น และจะทำให้การใช้คุณพินิจสามารถดำเนินไปในแนวทางตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจใช้คุณพินิจจะต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงหน้าที่ของตน และต้องวางวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นให้ชัดเจน ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการศึกษาวิเคราะห์ถึง กฎระเบียบ กฎหมาย หรือโครงสร้างของหน่วยงานนั้น

การเปิดเผยนโยบาย และกฎข้อบังคับที่ใช้ (open policy statement and rules) เมื่อหน่วยงานใดรู้ว่าหน่วยงานนั้นถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำอะไรแล้วหน่วยงานนั้นต้องแถลงให้ทราบทั่วกันถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงานนั้นโดยการประกาศออกมาเป็นนโยบาย และกฎข้อบังคับของหน่วยงานนั้นเท่าที่จะทำได้ มิใช่เป็นที่ทราบกันแต่เฉพาะบุคลากรของหน่วยงานนั้นเท่านั้น

การเปิดเผยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการวินิจฉัย (open finding and reasons) การแสดงข้อเท็จจริงและการให้เหตุผลที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น นอกจากจะเป็นการป้องกันการดำเนินการที่ขาดความระมัดระวังและมักง่ายแล้ว ยังเป็นหลักประกันได้ว่าข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนั้น ได้รับการพิจารณาแล้ว และทำให้ง่ายต่อการควบคุมดูแลโดยผู้บังคับบัญชา อีกทั้งยังจะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะร้องขอให้มีการทบทวนไม่ว่าจากทางฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการแล้วแต่กรณี

การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ (open precedents) แม้ว่าการใช้ดุลพินิจนั้นควรมีบรรทัดฐานเดิมเป็นแนวทางเพื่อก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามพึงระลึกด้วยว่าในบางกรณีนั้นการยึดถือบรรทัดฐานเดิมอย่างเคร่งครัดอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นมาได้ เพราะจะทำให้ไม่สามารถปรับใช้ดุลพินิจให้มีความเหมาะสมกับกรณีแต่ละกรณีโดยเฉพาะได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจก็ต้องมีความยืดหยุ่นตามสมควร เมื่อฝ่ายบริหารสามารถพัฒนาระบบหรือโครงสร้างของบรรทัดฐานเดิมที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางได้แล้ว ต้องมีการเปิดเผยบรรทัดฐานนั้นให้เป็นที่ทราบทั่วกันเพื่อให้มีการตรวจสอบกันได้ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์แก่การใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเป็นธรรม

การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน (fairness of informal procedure) คือกระบวนการพิจารณาให้คู่ความได้ทราบและมีโอกาสต่อสู้แสดงหลักฐานอันเป็นข้อมูลในการใช้ดุลพินิจ แต่สิ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอคือ การใส่ใจแต่เฉพาะความเป็นธรรมในกระบวนการได้สวนอย่างเป็นทางการ เช่น การพิจารณาคดีของศาลที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เป็นต้น แต่กลับละเลยความเป็นธรรมในกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งมักจะถูกละไว้เป็นความลับหรือไม่มีการทำบันทึกเป็นรายงานไว้ กรณีเช่นนี้จึงทำให้บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจนั้นหมดโอกาสที่จะโต้แย้ง หรืออธิบายสิ่งที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนั้นได้ เช่นหมดโอกาสที่จะโต้แย้งหรืออธิบายได้ว่า ข้อเท็จจริงหรือหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้พิจารณานั้นไม่ถูกต้องอย่างไร และที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร เป็นต้น ดังนั้นระบบการใช้ดุลพินิจที่ดีนั้น จึงควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้ว่ามีสิ่งใดที่นำมาใช้อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลนั้น และเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสดูชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยใดๆ ออกมา

เห็นได้ว่าสิ่งสำคัญที่สุดในการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ คือ ความเปิดเผยและอาวุธที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการต่อสู้กับการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจนั้น คือ การเปิดเผยกระบวนการ รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจนั้น

## 1.5 การทบทวนดุลพินิจ

สำหรับการทบทวนหรือการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ หลักการเบื้องต้นหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อีกผู้หนึ่งเพื่อการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ วิธีการโดยปกติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคือการใช้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบของผู้ได้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตามยังมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่มีประสิทธิภาพโดยวิธีการอื่นๆ อีก เช่น การตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกัน หรือแม้แต่การตรวจสอบโดยผู้ได้บังคับบัญชา โดยผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการร้องเรียน โดยคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยองค์การเอกชน โดยสื่อมวลชน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายบริหาร หรือโดยทางศาล เป็นต้น

การใช้ดุลพินิจอาจแบ่งวิธีการทบทวนการใช้ดุลพินิจเป็น 2 ประการ คือ<sup>10</sup>

**1.5.1 ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Checking discretion)** ดุลพินิจที่มีการทบทวนนี้จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ ศาลหรือองค์กรผู้ใช้อดุลพินิจในการพิจารณา อรรถคดี หรือข้อเท็จจริงตามอำนาจของตน เมื่อมีการใช้อดุลพินิจโดยองค์กรเหล่านี้ จะมีองค์กรหนึ่งคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งการควบคุมนี้อาจเป็นไปในรูปแบบของการอุทธรณ์ (appeal) การตรวจทาน (supervision) หรือการควบคุมมิให้ใช้กฎหมายที่ขัดกับหลักเกณฑ์ (Judicial review)

**1.5.2 ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute discretion)** เป็นดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดอยู่ในตัวเองสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีทบทวน และองค์กรอื่นใดก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาพิจารณาทบทวนได้ ซึ่งองค์กรที่จะใช้อดุลพินิจเด็ดขาดนี้จะต้องเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในตัวเองในลักษณะที่มีความ “สูงสุด” เช่น ดุลพินิจในการพิจารณาอภัยโทษ ซึ่งเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ เมื่อได้ใช้อดุลพินิจนี้ไปในทางใดแล้ว จะมีองค์กรอื่นใดมาทบทวนการใช้ดุลพินิจไม่ได้

การที่จะกำหนดให้การใช้ดุลพินิจใดเป็นดุลพินิจเด็ดขาดจะต้องพิจารณาให้รอบคอบว่ามีเหตุที่จะให้เป็นดุลพินิจเด็ดขาด หากมีทางเลือกอื่นได้แล้ว ก็ไม่ควรที่จะกำหนดให้เป็นดุลพินิจเด็ดขาด เพราะดุลพินิจที่ไม่มีทบทวนอาจมีการผิดพลาดได้ เมื่อผิดแล้วก็จะไม่มีองค์กรใดคอยชี้เพื่อให้แก้ไข แต่สำหรับการใช้อดุลพินิจบางประการที่มีเหตุจำเป็นอันจะต้องใช้อดุลพินิจเด็ดขาดก็คงต้องมีต่อไป

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจจะได้ผลดีที่สุดก็ต่อเมื่อการตรวจสอบนั้นถูกจำกัดอยู่ แต่เฉพาะการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่หรือถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจาก

<sup>10</sup> Kenneth Culp Davis (1971). *Discretionary Justice a Preliminary Inquiry*. United States of America : University of Illinois. P.55

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้นมักจะไม่ได้ผลหากการตรวจสอบนั้นขยายไปจนเป็นการเริ่มต้นพิจารณาใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือผิดกฎหมายนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนของการตรวจสอบนั่นเอง ซึ่งไม่อาจทำการตรวจสอบซ้ำอีก ดังนั้น หัวใจของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้นอยู่ที่ว่า การตรวจสอบขั้นสุดท้ายต้องจำกัดอยู่ที่เป็น การตรวจสอบว่า การใช้ดุลพินิจนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือผิดกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

### 1.6 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

แนวคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างของภาครัฐมีต้นกำเนิดมาจากแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณและได้เผยแพร่ในโลกตะวันตกใน ค.ศ. 1960 โดยแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่างๆมากขึ้น มิใช่เพียงแต่ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้แก่ การเพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหว หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือทุจริตต่อหน้าที่แล้วแต่กรณี

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่น่าจะรุนแรงช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติต่อไป และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมก็เพื่อเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการทำงานต่างๆของภาครัฐซึ่งจะมีผลกระทบต่อพวกเขาเอง<sup>11</sup>

#### 1.6.1 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 1) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม โดยต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
- 2) มีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม

<sup>11</sup> ฉันทนรี ศรีทอง. (2552). การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์. หน้า 191



3) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรม กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ

### 1.6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย หรืออย่างแท้จริง

สิ่งที่สำคัญที่สุดของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ การที่รัฐให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการตัดสินใจอย่างแท้จริง เพราะหากประชาชนทราบว่า การมีส่วนร่วมของตนได้รับการรับฟังอย่างจริงจัง ประชาชนก็จะสนใจเข้าร่วมมากขึ้น โดยมีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งเป็นระดับต่างๆ ได้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมขั้นต่ำสุด คือ การแจ้งข้อมูลให้ทราบหลังจากตัดสินใจแล้ว จะใช้ต่อเมื่อการตัดสินใจไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือกระทบน้อยมาก

2) การมีส่วนร่วมขั้นสูงขึ้นมา คือ การไปรับฟังความคิดเห็นเมื่อรัฐเริ่มเห็นปัญหาที่จะเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมพูดคุยปรึกษาหารือให้ตระหนักถึงปัญหาตั้งแต่กระบวนการเริ่มคิด แล้วร่วมกันหาทางออกของปัญหา<sup>12</sup>

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

### 2.1 เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาของนานาประเทศ จะมีเจตนารมณ์ที่เป็นพื้นฐานประกอบกันอยู่ 2 ส่วน คือ<sup>13</sup>

**2.1.1 มุ่งหมายที่จะคุ้มครองรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม (Maintenance of Public Peace and Order)**

**2.1.2 มุ่งหมายที่จะให้มีหลักประกันสิทธิมูลฐานของบุคคล (Security of Personal Fundamental Rights)**

สำหรับเจตนารมณ์ส่วนแรกแสดงออกโดยบทบัญญัติที่ห้ามการกระทำผิดทั้งหลาย ทั้งปวง ส่วนเจตนารมณ์ส่วนที่สองก็แสดงออกโดยบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลจากการถูกจับกุมคุมขัง ตรวจค้น ปล่อยชั่วคราว ตลอดจนบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะสามารถ

<sup>12</sup> กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป่าไม้. คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2565. สืบค้นจาก. <http://forestinfo.forest.go.th/Content/file/ParticipateManagementManual.pdf>

<sup>13</sup> เรวัด นำเฉลิม. (2522). ชะลอการฟ้อง. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 21

ต่อผู้คิดได้อย่างเต็มที่ โดยเจตนารมณ์ส่วนที่สองนี้ ในทางทฤษฎีกฎหมายอาญาถือว่าเป็นพื้นฐานอันจะขาดเสียมิได้โดยเด็ดขาดสำหรับระบบความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐหากจะต้องวินิจฉัยกรณีหนึ่งกรณีใดในกระบวนการดำเนินคดีอาญา โดยต้องใช้ดุลพินิจ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์สองประการนี้เป็นสิ่งแรก และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการกระทำความผิดอาญาของบุคคล ได้แก่ปัจจัยที่ผลักดันหรือบีบบังคับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งวิชาอาชญาวิทยา จิตวิทยา จิตเวชศาสตร์ และสังคมวิทยา ตลอดจนเงื่อนไขและสภาวะสังคมส่วนรวมด้วย อันเป็นการวินิจฉัยโดยใช้ปัจจัยภายนอก (objectivity) มิใช่การวินิจฉัยโดยอาศัยเพียงความรู้สึกรู้สึกส่วนตัวตามอำเภอใจอันเป็นปัจจัยภายใน (subjectivity) จึงสรุปได้ว่า ดุลพินิจจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเหตุผล จะปราศจากสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ ดุลพินิจที่ชอบธรรมจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเหตุผลที่วางไว้ เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและสามารถอธิบายได้

ดังนั้น “ดุลพินิจ” จะยังคงต้องมีบทบาทสำคัญอยู่ตรงเท่าที่ผู้สร้างและผู้ใช้กฎหมายนั้นคือมนุษย์ แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องใช้อย่างตรงไปตรงมาโดยให้อยู่ในความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ การวินิจฉัยที่เหมาะสมจะต้องเป็นการพิจารณาตามเหตุผลและความยุติธรรมไม่ใช่ความเห็นส่วนบุคคล และต้องเป็นการวินิจฉัยตามกฎหมายไม่ใช่ตามอำเภอใจ หรือไม่แน่นอน โดยต้องวินิจฉัยตามกฎหมาย ช้อระเบียบและบังคับภายในตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ซึ่งกฎหมายได้วางไว้

## 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีและถูกลงโทษ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของหลายประเทศในปัจจุบันตั้งแต่ชั้นพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และชั้นศาล ได้มีการนำแนวคิดและทฤษฎีทางอาชญาวิทยามาปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดอาญาในรูปแบบต่างๆ เพื่อเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่สังคม เช่น การกระทำความผิดเล็กน้อย ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ ความผิดเช่นนี้หากจะปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรง เช่น ปล้นทรัพย์ ฆ่าผู้อื่น ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด และอาจส่งผลร้ายมากกว่าผลดีต่อสังคม ดังนั้น นักกฎหมายจึงได้มีการศึกษาอาชญาวิทยาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากเหตุดังกล่าว โดยมีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีดังนี้

### 2.2.1 ทฤษฎีการลงโทษ

แนวความคิดและทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยาในปัจจุบัน การลงโทษตามกฎหมายอาญานั้น Grupp Stanley E. ได้สรุปเป็นทฤษฎีการลงโทษไว้ในหนังสือ “Theories of

Punishment” มหาวิทยาลัยอินเดียนา ว่าแนวความคิดในการลงโทษตามกฎหมายอาญา แบ่งเป็น  
ทฤษฎีได้ 4 ทฤษฎี คือ<sup>14</sup>

1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนให้แก้สังคม (Retribution)

ทฤษฎีนี้ถือหลักการที่ว่าเมื่อบุคคลใดกระทำผิดทำร้ายหรือกระทำให้  
ผู้อื่นเดือดร้อนก็ต้องได้รับผลตอบแทนในการกระทำโดยต้องให้ได้รับโทษสาสมกับการกระทำนั้น  
หลักการแก้แค้นทดแทนนี้ยึดถือมาตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเรื่องนี้ได้ปรากฏอยู่ใน  
ลัทธิยูดาห์ (Judaic Doctrine) โดยมีคำกล่าวไว้ว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน (an eye for an eye, and a tooth  
for a tooth)” เป็นกฎแห่งการแก้แค้นทดแทนให้สาสม และมีเป็นกฎหมายเรียกว่า “Lex Talionis”  
คือกฎของการแก้แค้น กล่าวคือ ถ้าฝ่ายหนึ่งถูกทำร้ายจนเสียดวงตา ฝ่ายซึ่งถูกทำร้ายก็มีสิทธิที่จะทำ  
ร้ายผู้ที่กระทำกับตนให้เสียดวงตาได้เช่นกัน ซึ่งถือว่าเป็นการยุติธรรม เป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า  
“ตาต่อตา ฟันต่อฟัน (an eye for an eye, and a tooth for a tooth)”

เหตุผลในการทดแทนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่จะแก้แค้นของผู้ที่  
ถูกประทุษร้าย เป็นความต้องการของบุคคลในอันจะกระทำการทดแทนแก้ผู้ที่ทำความเสียหาย  
ให้แก่ตน เนื่องจากสังคมเห็นว่าสมาชิกต้องการให้มีการทดแทนและสังคมอาจบังคับความต้องการ  
ดังกล่าวของสมาชิกได้โดยสังคมเข้าจัดทำเสียเอง ซึ่งจะเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าปล่อยให้สมาชิก  
จัดการเอาเอง แนวความคิดนี้ได้สนับสนุนทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมาแต่โบราณกาล  
โดยการวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ในสมัยของ เอมมานูเอล ค้านท์ และเกออร์ก เฮเกล

ค้านท์ได้ให้เหตุผลว่า เป็นที่เห็นชัดอยู่ในตัวว่า การลงโทษเป็นสิ่งที่อยู่คู่  
กับการกระทำความผิด เพื่อความยุติธรรมแล้ว ผู้ซึ่งจงใจทำการอันไม่เป็นธรรมจะต้องถูกลงโทษ  
อาญา ซึ่งได้ตัดส่วนพหุดีทั้งในสภาพ และความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษ  
ผู้กระทำผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และด้วยเหตุผลนี้ก็มีผลเสมือนว่าสังคม  
เป็นผู้สนับสนุนให้กระทำความผิด ค้านท์ถือหลักนี้อย่างเข้มงวด โดยไม่ยอมรับเหตุผลอย่างอื่นใน  
การลงโทษ และได้กล่าวไว้ในหนังสือ Philosophy of Law ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือ  
เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก้สังคม  
เป็นส่วนรวมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุผลว่า บุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำ  
ผิดอาญาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่บังควรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้

<sup>14</sup> อรรถพร ชูบำรุง. (2523). อาชญาวิทยาและอาชญากรรม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร :  
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 137-143

บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในอันจะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น”  
 คำนท์ยอมให้มีข้อยกเว้นจากหลักข้างต้นนี้ได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก อาจมีการผ่อนเบาโทษให้ลดลงหากปรากฏว่าการลงโทษ  
 อย่างหนักโดยดำเนินตามหลักข้างต้นอย่างเคร่งครัดจะเป็นการกระทบกระเทือนความรู้สึกของ  
 ประชาชน

ประการที่สอง เมื่อการปฏิบัติตามหลักข้างต้นอย่างเคร่งครัดจะเป็นการ  
 ลดจำนวนพลเมืองของรัฐลงจนเกินควร

เฮเกลมีความเห็นลดหย่อนลงไปกว่าคำนท์บ้าง โดยเห็นว่า การลงโทษ  
 เป็นการยุติธรรมเพราะผู้ถูกลงโทษสมควรที่จะได้รับโทษก็จริงอยู่ แต่หากเมื่อได้ปรากฏว่าเป็นการ  
 ยุติธรรมที่จะต้องการลงโทษแล้ว เฮเกลยังยอมให้นำสิ่งอื่นนอกจากความผิดของการกระทำเข้ามา  
 พิจารณาในการกำหนดโทษด้วย

การลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3  
 ประการ ดังนี้

(1) การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย (vindication) หมายถึง  
 ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไปเพื่อเป็นการทดแทนหรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหาย  
 จากการที่ผู้กระทำความผิดได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องเป็นการทำให้ผู้เสียหาย  
 รู้สึกพอใจและคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้ว ทฤษฎีนี้ชี้ว่าการละเลยเรื่องความรู้สึกของ  
 ผู้เสียหายที่ต้องการแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้ผู้เสียหายหรือญาติพี่น้อง  
 ของเขารู้สึกเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐว่าไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เขาได้ การลงโทษโดยคำนึงถึง  
 ความพอใจของผู้เสียหายนี้ จะทำให้ผู้เสียหายยอมรับว่าการลงโทษโดยรัฐเป็นความชอบธรรม  
 และยอมรับว่าการแก้แค้นผู้กระทำความผิด ไม่ใช่หน้าที่ของเอกชน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐ

(2) การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (fairness) ทฤษฎีนี้  
 มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมือง และกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่า การต่างตอบแทน  
 (reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คนทุกคนจะต้อง  
 เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้ง เปรียบเสมือนว่า  
 ผู้กระทำความผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าเป็น  
 การกระทำความผิดอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นการที่ทำให้  
 ให้ผู้กระทำความผิด และบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมายตระหนักว่า บุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูก  
 ดำเนินคดี และผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมาย จะต้องถูกลงโทษ ด้วยเหตุนี้ การลงโทษแก่  
 ผู้กระทำความผิดจึงควรมีความรุนแรงเทียบเท่ากับความได้เปรียบที่ผู้กระทำได้รับจากการฝ่าฝืน

กฎหมายนั้น โดยถือว่าผู้กระทำความผิดได้จ่ายหนี้อันเกิดจากการกระทำความผิดให้แก่ทุกคนที่เชื่อฟังกฎหมายซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้น และเมื่อจ่ายแล้ว เขาก็กลับคืนสู่สังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี และมีฐานะเท่าคนอื่น

(3) การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (proportionality of punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่า จำนวนโทษที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับต้องเท่ากันกับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำความผิดนั้น อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นจากหลักดังกล่าวได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้นนั้น สามารถทำได้ในกรณีของการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมเพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม การลงโทษอาจต่ำกว่าสัดส่วนแห่งความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำความผิดนั้นอีก ดังนั้น ผู้กระทำจะได้รับการลดโทษ หรือรอการลงโทษ และให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ปัญหาว่าจะถือหลักใดมาพิจารณาว่าโทษจำนวนเท่าใดจึงจะได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้น ในประเด็นนี้ ค้านท์เห็นว่า “โทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับจะต้องได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพ และความหนักเบาของความผิดของเขา” สภาพและความหนักเบาของความผิดนี้พิจารณาได้จาก “ความร้ายแรงทางศีลธรรมของความผิดแต่ละฐาน และพิจารณาจากความน่าตำหนิจากพฤติการณ์ของการกระทำความผิดในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ ยังรวมถึงความร้ายแรงที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดขึ้น อันเกิดจากการกระทำโดยเจตนา ประมาท และในบางกรณีด้วย” ดังนั้น หลักการพิจารณาในเรื่องสัดส่วนของโทษจะต้องพิจารณาถึงสภาพ และความหนักเบาของความผิดซึ่งประกอบด้วยความร้ายแรงของความเสียหาย ในทางการกระทำและผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำความผิดนั้น

เรื่องของการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเป็นแนวความคิดทางอาชญาวิทยาดั้งเดิม ถือว่าการแก้แค้นเป็นวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการลงโทษ แต่ปัจจุบันการลงโทษโดยถือหลักการแก้แค้นทดแทนได้วิวัฒนาการไปตามแนวคิดทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่ คือ หลีกเลี่ยงการใช้วิธีการที่รุนแรงทารุณร่างกาย และเปลี่ยนมาลงโทษโดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพแทน เช่น การจำคุก ซึ่งโทษจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะความหนักเบาของการกระทำความผิด<sup>15</sup>

<sup>15</sup> ประเทือง ธานีผล. (2538). อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 171

## 2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence)

การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งอาชญากรรม มีขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาแห่งสำนักคลาสสิก ซึ่งเจเรมี เบ็นแธม ได้กล่าวไว้ว่าการลงโทษเป็นสิ่งไม่ดี แต่ก็มีประโยชน์ต่อสังคม เพราะช่วยป้องกันความชั่วร้าย และป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้น และการลงโทษที่ยุติธรรมควรมีอัตราความรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งบุคคลอื่นๆ การลงโทษตามวัตถุประสงค์นั้นก็เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน

ตามแนวความคิดนี้มีความเชื่อว่าการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคมเมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปไม่ให้การกระทำนั้นเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เราจึงควรหาทางที่จะป้องกันมิให้การกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นอีกมากกว่าที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิด แนวคิดนี้จึงมองว่าสังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันมิให้การกระทำความผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีก โดยการใช้การลงโทษเพื่อข่มขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมเกรงกลัวโทษที่จะได้รับ และไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งจะถือว่าเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่บุคคลในสังคมไปด้วย

การลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้งยังเป็นไปเพื่อการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Removal from Society) มีแนวคิดที่จะมุ่งข่มขู่ยับยั้งป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดซึ่งเคยได้รับโทษมาแล้วหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และข่มขู่ไม่ให้คนอื่นกล้าตัดสินใจกระทำความผิด โดยในทางทฤษฎีแล้วได้มีการแบ่งการข่มขู่ยับยั้งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การข่มขู่ยับยั้งเฉพาะตัว (special deterrence) เป็นการป้องกันตัวผู้ที่เคยกระทำความผิดไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ โดยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เช่น ผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์ เมื่อถูกจับไปดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกแล้วขณะที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษอยู่ในเรือนจำ ผู้กระทำความผิดย่อมออกมากระทำความผิดอีกไม่ได้ ไม่มีโอกาสกลับมากระทำความผิดได้อีก เป็นต้น การลงโทษประหารชีวิต โทษจำคุก กักขัง นับเป็นการกันตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยถาวรหรือชั่วคราว ทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมได้รับความปลอดภัย อีกทั้งยังทำให้สมาชิกในสังคมรู้สึกพึงพอใจที่ได้เห็นผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ และถูกกำจัดออกไปจากสังคมโดยถาวรหรือชั่วคราว<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ประเทือง ธนิยผล. (2538). อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 171

(2) การข่มขู่ยับยั้งทั่วไป (general deterrence) การลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากจะมีผลโดยตรงในการยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้นั้นแล้ว ยังมีผลทำให้ผู้อื่นที่มีใจผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่าง เป็นการยับยั้งมิให้บุคคลทั่วไปกระทำความผิด โดยข่มขู่ให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวในโทษทัณฑ์ที่จะได้รับและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

การลงโทษตามกฎหมายนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม<sup>17</sup> คือ คนเรากระทำความผิดโดยเจตนา และก่อนลงมือกระทำนั้นก็ได้อภิปรายถึงผลดีผลเสียแล้ว จึงลงมือทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงออกกฎหมายกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจน และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความผิดที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของความสุขขึ้นชมยินดี และความเจ็บปวดทุกข์ทรมานมาประกอบการพิจารณาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย เมื่อมีผู้กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้การลงโทษจะต้องกระทำอย่างรวดเร็ว แน่นอน เสมอภาคกัน และรุนแรงตามความเหมาะสมของโทษที่กำหนดไว้ การลงโทษดังกล่าวย่อมจะมีประโยชน์ต่อสังคมในด้านการลดอาชญากรรม และส่งเสริมให้คนทั่วไปเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนี้มีพื้นฐานความเชื่อว่า การที่คนคิดจะกระทำความผิดหรือไม่นั้น เขาจะต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียจากการที่ลงมือกระทำความผิด เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า การกระทำความผิดจะเกิดผลดีมากกว่า ก็จะตัดสินใจกระทำความผิด ถ้าเห็นว่าผลเสียมากกว่าก็จะไม่กระทำความผิดด้วยเหตุนี้วิธีการป้องกันมิให้คนกระทำความผิดจึงต้องใช้วิธีกำหนดอัตราโทษซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้กระทำความผิดมากกว่าผลดีที่เขาจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้น เพื่อให้เขาล้มเลิกความตั้งใจที่จะกระทำความผิด ทั้งนี้ เพราะมนุษย์ทุกคนมักมีธรรมชาติที่พยายามจะหลีกเลี่ยงความทุกข์ ความเจ็บปวด และแสวงหาความสุข ความพึงพอใจ

เจเรมี เบนธัม กล่าวว่า การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งให้ประชาชนกลัว ไม่กล้าตัดสินใจกระทำความผิดอาญานั้น จะต้องบังคับโทษโดยมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) การลงโทษจะต้องแน่นอน (certainty) หมายความว่า การลงโทษจะต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าบุคคลทุกคนที่ทำความผิดกฎหมายจะต้องได้รับโทษ ดังนั้น บุคคลทุกคนไม่ว่าเป็นใครหากกระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องและได้รับโทษตามกฎหมาย

<sup>17</sup> วัฒนพ ชูบำรุง. (2523). อาชญาวิทยาและอาชญากรรม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 137

(2) การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (severity) หมายความว่า ความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะยับยั้งความต้องการในการกระทำความผิด

(3) การลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (celerity) หมายความว่า กระบวนการพิจารณาและลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็ว มิใช่รอเป็นเวลานาน จนคนทั่วไปลืมนึกว่าบุคคลนี้ได้กระทำความผิดอย่างไร

(4) การลงโทษต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (publicity) หมายความว่า การลงโทษจะต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบ เพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไป

### 3) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

ความคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ยุคสมัยนีโอคลาสสิก เป็นความคิดซึ่งให้ความสำคัญแก่การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล แต่ความคิดในสมัยนั้นไม่ได้เป็นความคิดตามหลักวิทยาศาสตร์ เป็นความคิดที่เจริญรุ่งเรืองอยู่ราวๆ กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ต่อมาในราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็เกิดแนวความคิดที่จะนำหลักวิทยาศาสตร์เข้ามาร่วมกับการศึกษาทางอาชญาวิทยามากยิ่งขึ้น ซึ่งนำโดย ซีซาร์ ลอมโบรโซ (Cesare Lombroso) นักอาชญาวิทยาอิตาลี สำนักความคิดนี้มีชื่อเรียกว่า สำนักปฏิฐานนิยม (Positive School) หรือสำนักความคิดทางอาชญาวิทยาแบบอิตาลี มีความคิดว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาควรจะให้เหมาะสมกับอาชญากรแต่ละราย ซึ่งแตกต่างจากความคิดในสมัยคลาสสิกที่เน้นว่าการลงโทษต้องให้เหมาะสมกับอาชญากรรมที่ได้กระทำ ไม่คำนึงถึงตัวผู้กระทำความผิดว่าผู้กระทำความผิดเป็นใคร บุคลิกภาพเป็นอย่างไร หรืออยู่ในวัยใด ก็อาจจะต้องรับโทษอย่างรุนแรงได้หากว่าได้กระทำความผิดที่ร้ายแรง

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากว่านักอาชญาวิทยาทำการศึกษาถึงเหตุแห่งการก่ออาชญากรรมและบทลงโทษแล้วพบว่า การลงโทษอาชญากรในลักษณะที่รุนแรงมิได้ส่งผลดีแก่ผู้กระทำความผิดหรือต่อสังคมในด้านการป้องกันอาชญากรรมแต่ประการใด เพราะผู้ต้องขังที่ได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่โหดร้ายทารุณ แทนที่จะกลับตัวเป็นคนดี กลับมีจิตใจโหดเหี้ยมแข็งกระด้างอดทนต่อการทารุณกรรมยิ่งขึ้น และได้ปลุกฝังให้ผู้ที่ถูกลงโทษมีความเคียดแค้นอาฆาตพยาบาทยิ่งขึ้น อาจทำให้กระทำความผิดซ้ำและกระทำความผิดที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นกว่าเดิม การลงโทษในลักษณะรุนแรงจึงมิได้ส่งผลดีเท่าที่ควร เพราะถ้าได้ผลจริง คนจะต้องเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดอีก แต่ความเป็นจริงแล้วไม่ว่าอย่างไรสังคมก็จะต้องมีอาชญากรรมอยู่เสมอจากแนวความคิดนี้ ทำให้มีการพัฒนาเป็นแนวความคิดที่พิจารณาผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล



โดยพิจารณาลักษณะแห่งคดีประกอบ วิธีการลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ได้แก่ การแยกประเภทผู้ต้องขัง จำแนกลักษณะผู้ต้องขัง มุ่งเน้นการอบรมแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี และใช้ชีวิตในสังคมอย่างปกติสุขเมื่อพ้นโทษแล้ว<sup>18</sup>

ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้มองว่าผู้กระทำความผิดคือผู้ป่วย การแก้ไขผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดี ต้องมีขั้นตอนหลายขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ตรวจสอบหาสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนที่สอง วิเคราะห์สาเหตุ และขั้นตอนสุดท้าย รักษาหรือแก้ไขที่สาเหตุนั้น ซึ่งมีความมุ่งหมายเพียงจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำความผิดมาแล้วกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีก ไม่ได้มีความมุ่งหมายถึงบุคคลอื่น โดยตรง วิธีการตามทฤษฎีนี้คือ นอกจากจะพยายามหาทางให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดมาแล้วเกิดความประสงค์ที่จะยับยั้งชั่งใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ยังจะต้องทำให้ผู้นั้นเกิดความสามารถที่จะยับยั้งเช่นนั้นด้วย มีผู้เห็นว่า ไม่ควรใช้คำว่า การลงโทษ (punishment) แต่ควรใช้คำว่าปฏิบัติเสียยา (treatment) แทน เพราะการทำให้ได้รับความยากลำบากด้วยการลงโทษ ไม่น่าจะทำให้คนประพฤติดีขึ้น

วิธีการแก้ไขฟื้นฟูที่สำคัญ ซึ่งได้รับความนิยมนจากหลายประเทศมีดังนี้<sup>19</sup>

(1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดประสบกับสิ่งที่จะทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา เนื่องจากเมื่อผู้กระทำความผิดถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ผลที่ตามมาอย่างน้อยที่สุดผู้กระทำความผิดจะเสียชื่อเสียงและเสื่อมลงในสายตาของผู้อื่น ทำให้โอกาสผู้กระทำความผิดและเคยได้รับโทษแล้วจะกลับคืนสู่สังคมได้ลดน้อยลง และที่สำคัญ เมื่อผู้กระทำความผิดที่ยังพอมีโอกาสจะกลับตัวได้ต้องมาอยู่ปะปนกับผู้กระทำความผิดชนิดที่เป็นอาชญากรอาชีพ ผู้กระทำความผิดที่พอมีโอกาสกลับตัวย่อมได้รับอิทธิพลจากผู้กระทำความผิดอาชีพเหล่านั้น ส่งผลให้มีความคิดและนิสัยที่ชั่วร้าย หหมดโอกาสที่จะกลับตัวเป็นคนดีได้

การแยกประเภทนักโทษ ผลร้ายของการที่นักโทษประเภทต่างๆ ต้องอยู่รวมกันในเรือนจำอาจลดน้อยลงได้ โดยการแยกประเภทของนักโทษให้อยู่ต่างเรือนจำกัน หรือหากจะอยู่ในเรือนจำเดียวกันก็ต้องแบ่งเขตไม่ให้ นักโทษต่างประเภทมาติดต่อกันได้ เช่น แยกนักโทษอายุน้อยออกจากพวกผู้ใหญ่ แยกพวกกระทำความผิดครั้งแรก ออกจากพวกที่กระทำความผิดมาแล้วหลายครั้ง แยกพวกที่ค่อนข้างบริสุทธิ์ออกจากพวกที่มีนิสัยชั่วร้าย เป็นต้น

<sup>18</sup> ประเทือง ธนียผล. (2538). อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 170

<sup>19</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง. หน้า 26-27 สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565. สืบค้นจาก. [https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2556/laws40256pb\\_ch2.pdf](https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2556/laws40256pb_ch2.pdf)

(2) ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดโดยไม่ลงโทษจำคุก คือ มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ ในระหว่างที่จำเลยถูกรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษอยู่นั้น ศาลอาจกำหนดให้จำเลยอยู่ภายใต้เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติก็ได้ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานได้สอบถาม หรือให้คำแนะนำหรือตักเตือนเกี่ยวกับความประพฤติหรือการประกอบอาชีพ เป็นต้น

(3) การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขหลังจากได้รับโทษจำคุกแล้วระยะหนึ่ง คือ มีวิธีการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิจารณาปลดปล่อยผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโทษได้หากเห็นว่าการให้ผู้กระทำความผิดถูกกักขังต่อไปนั้นจะไม่ส่งผลดีต่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิดต่อไป และการปล่อยตัวจะไม่เป็นอันตรายแก่สังคม แต่วิธีการนี้มักมีกฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ไม่ให้ใช้แก่ผู้กระทำความผิดบางประเภท เช่น ผู้กระทำความผิดที่ไม่เจ็ดหลาบ ผู้ที่ถูกลงโทษประหารชีวิตแต่เปลี่ยนมาเป็นโทษจำคุก วิธีการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดก่อนครบกำหนดโทษนี้อาจมีเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติชั่วระยะเวลาหนึ่งหลังจากได้รับการปลดปล่อยก็ได้

(4) การให้ความช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษ ผู้ที่พ้นโทษมาใหม่ๆ ย่อมต้องการคำแนะนำในการดำเนินชีวิต และความช่วยเหลือในการหาอาชีพ และที่สำคัญก็คือ ต้องการทรัพย์เพื่อที่จะเป็นต้นทุนก่อนที่จะมีงานทำและรายได้ หากไม่ได้รับการช่วยเหลือในเรื่องเหล่านี้แม้ผู้ที่พ้นโทษมาอยากจะทำประกอบอาชีพโดยสุจริต ก็อาจจะเกิดความจำเป็นที่ทำให้ตัดสินใจกลับไปกระทำความผิดอีก จึงได้มีการตั้งเงินทุนไว้ให้ผู้พ้นโทษกู้ยืมไปใช้ในการก่อร่างสร้างตัว และมีบริการให้คำแนะนำและจัดหาอาชีพให้ด้วย เช่น โครงการให้เงินกู้ยืมเพื่อส่งเสริมอาชีพนักโทษที่พ้นโทษใน 3 จังหวัดภาคใต้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีไม่หวนไปกระทำความผิดซ้ำอีก แต่การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยใช้โทษจำคุก ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานจากสำนักคลาสสิกนั้น การลงโทษจะทำให้เกิดความกลัวและทำให้เกิดสำนึกว่าการกระทำความผิดให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นโทษจำคุกระยะยาว ก็น่าจะมีผลต่อการแก้ไขปรับปรุงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดด้วยความเคยชินมาในอดีตก็น่าจะไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายจนกลายเป็นนิสัยอีกต่อไป ส่วนการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งเป็นแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยม เห็นว่า ผู้กระทำความผิดไม่มีเจตนาในการประกอบอาชญากรรม แต่กรณีที่กระทำความผิดเพราะถูกกำหนดโดยเหตุปัจจัยที่เกี่ยวกับความบกพร่องของสภาพร่างกาย จิตใจ และสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดทั้งเป็นรายบุคคล และเป็นรายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขภายในสถานที่ควบคุม หรือในชุมชน ผู้ที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูนั้น ควรจะต้องมีความรู้และความชำนาญในการแก้ไขสาเหตุ

ที่เกิดขึ้น เมื่อแก้ไขผู้กระทำความผิดได้สำเร็จแล้ว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่ไปกระทำความผิดอีกต่อไป แต่สำหรับผู้กระทำความผิดที่แก้ไขไม่ได้ต้องกำจัดให้พ้นไปจากสังคม เช่น การประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น

#### 4) ทฤษฎีการลงโทษที่มีจุดมุ่งหมายรวม (Integration)

ทฤษฎีที่มีจุดมุ่งหมายรวม (Inclusive Theory) ถือว่าเป็นทฤษฎีการลงโทษที่มีแนวคิดว่าการลงโทษควรมีความมุ่งหมายหลายอย่าง ได้แก่ การแก้แค้นทดแทนให้สังคม การข่มขู่ยับยั้งอาชญากรรม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ล้วนเป็นจุดมุ่งหมายของโครงการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด การกล่าวเช่นนี้น่าจะตรงกับความเป็นจริง และเป็นสิ่งที่มีเหตุผลมากที่สุดในการลงโทษผู้กระทำความผิดในสังคมปัจจุบัน

ในประเด็นเกี่ยวกับความคิดในทางทฤษฎีที่มีหลายจุดหมายนี้ คอดดิงตัน (Coddington) ได้กล่าวไว้ว่า ตามปกติการลงโทษควรมีการระลึกรถึงการผสมผสานกันในเรื่องการป้องกันการแก้ไขฟื้นฟู และการแก้แค้นให้แก่สังคม การระลึกรถึงหรือความคิดเช่นนี้ไม่ควรหยุดอยู่แค่เรื่องศาลและเรื่องผู้กระทำความผิด แต่ควรจะต้องคิดต่อยอดไปถึงสาธารณชนและสังคมโดยรวมด้วยการลงโทษจึงไม่ควรมียกเว้นที่ตายตัว แม้ว่าจะมีทฤษฎีปรากฏอยู่ก็ตามแต่ควรจะต้องกระทำอย่างมีศิลปะเป็นศิลปะที่ยากแก่การปฏิบัติในสังคมที่กำลังเป็นไปอย่างเช่นในปัจจุบัน<sup>20</sup>

#### 2.2.2 วัตถุประสงค์ในการลงโทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษในปัจจุบันจึงได้เปลี่ยนจากสมัยโบราณที่ใช้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนสังคม (Retribution) มาเป็นแนวคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) ซึ่งการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้ซึ่งสังคม โดยต้องเลือกรูปแบบให้เหมาะสมความหนักเบาของความผิด และลักษณะของตัวผู้กระทำความผิด และการลงโทษต้องเป็นการตักเตือนทุกคนในสังคมว่า ถ้ามีการกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งอาชญากรรม (deterrence) แต่อีกกรณีหนึ่งการลงโทษก็ต้องลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดแก้ไขไม่กระทำความผิดอีกและสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้<sup>21</sup>

ปัจจุบันได้เกิดการตื่นตัวในความคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่ใช้เรือนจำ (noninstitutional treatment) การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน

<sup>20</sup> อิศวิน วัฒนาวินิจฉัย และอมรรัตน์ กิริยาผล. (2531). การชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา, วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม. หน้า 55

<sup>21</sup> คณิต ณ นคร. (2525). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. วารสารอัยการ. หน้า 39

(Community-based corrections) การลดการใช้โทษจำคุก (deinstitutionalization) และการใช้วิธีการลงโทษแบบอื่นแทนการจำคุก (alternative to imprisonment) ทั้งนี้ การลงโทษในลักษณะนี้ตามที่กล่าวมามีความมุ่งหมายเพื่อหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก<sup>22</sup> ซึ่งวิธีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือการมีคำสั่งชะลอการฟ้องก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง เพราะการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำนั้น ย่อมหมายถึงการใช้มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในรูปแบบอื่นๆ แทนการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและจำคุกผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำ เช่น การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดอย่างมีเงื่อนไขในชั้นตำรวจ ในชั้นอัยการ หรือในชั้นศาล และกรณีก็อาจมีขึ้นภายหลังจากที่ผู้กระทำความผิดได้ถูกจองจำในเรือนจำแล้ว เช่น ได้รับการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไขก่อนครบกำหนดโทษ เป็นต้น

ความมุ่งหมายในการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามกระแสแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาส่งผลให้การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในปัจจุบันได้มีแนวความคิดว่าในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีควรจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาประกอบด้วยเสมอ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายอาญาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดมากขึ้น การพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดก็จะพิจารณาเป็นรายบุคคลและนำวิธีการและแนวคิดสมัยใหม่ของอาชญาวิทยามาใช้ในการพิจารณามากขึ้น การพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดก็จะพิจารณาเป็นรายบุคคลและนำวิธีการและแนวคิดสมัยใหม่ของอาชญาวิทยามาใช้ในการพิจารณามากขึ้น ได้แก่ การคุมประพฤติ การรอลงอาญา การใช้มาตรการอื่นแทนการใช้เรือนจำ และการชุมชนบำบัด<sup>23</sup>

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจึงมาจากแนวความคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมเพื่อให้ประชาชนและสังคมได้รับประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างสูงสุด

<sup>22</sup> นัททิ จิตสว่าง. (2524). แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ. วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม 1,2. หน้า 36

<sup>23</sup> ประเทือง ธนิยผล. (2538). อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 8

## 2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปแล้วมีดังนี้ คือ

### 2.3.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนเป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ระบบไต่สวนมีที่มาจากศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกในสมัยกลาง ซึ่งทางศาสนจักรโดยเฉพาะอย่างยิ่งสันตะปาปาแห่งกรุงโรมมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักรคือกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครต่างๆ โดยในการพิจารณาคดี ศาลศาสนาจะใช้วิธีซักฟอกพยานในรูปของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงคือพระผู้ทำการไต่สวนกับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ถูกไต่สวนโดยไม่ต้องมีผู้พิพากษาเป็นคนกลาง ดังนั้น ในศาลศาสนาผู้ไต่สวนจึงต้องทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ซักถามพยานและชำระความโดยไต่สวนคดีด้วยตนเองตลอด และโดยที่สันตะปาปามีอิทธิพลเหนือกษัตริย์ยุโรปในสมัยกลาง อิทธิพลของศาลศาสนาจึงได้ถูกนำมาใช้ในศาลของทางบ้านเมืองในคดีอาญาต่างๆ ไป จนกระทั่งกลายมาเป็นระบบไต่สวนในปัจจุบัน<sup>24</sup>

ระบบไต่สวนเป็นระบบที่มีการดำเนินคดีโดยไม่มี การแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน มีองค์กรในการดำเนินคดีแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในมือของบุคคลหรือองค์กรเดียวคือผู้พิพากษา หรือศาล และกระบวนการพิจารณาคดีทั้งหมดอยู่ในอำนาจของศาล ในการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนี้จะไม่มีการตั้งโจทก์และจำเลย คงมีเพียงแต่ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น นอกจากนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิใดๆเลย เนื่องจากผู้ถูกไต่สวนมีสถานภาพเสมือนเป็นวัตถุชิ้นหนึ่ง กล่าวคือ เป็น “กรรมในคดี” หมายความว่าตัวผู้กระทำความผิดไม่สามารถที่จะแก้ต่างเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาได้เลย ต้องอาศัยการดำเนินการขององค์กรที่มีเพื่อสอบสวนและพิจารณาคดีดังกล่าว<sup>25</sup> ศาลมีหน้าที่ที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ส่วนทนายความ พนักงานอัยการ หรือผู้เสียหายและผู้ถูกไต่สวนมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหา

<sup>24</sup> สุวิชา สิริธนวินิต. (2554). การคุ้มครองพยาน : ศึกษาการสืบพยานบุคคลโดยไม่เผชิญหน้าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสาม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 4-5

<sup>25</sup> คณิต ฒ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 56

ความจริง<sup>26</sup> แม้ว่าในระบบนี้คู่ความก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่ศาลก็สามารถสั่งให้มีการสืบพยานเพิ่มเติมได้เอง ในระบบนี้ไม่มีบทกฎหมายวางระเบียบการสืบพยานหรือไม่มีบทตัดพยานโดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทใดที่ห้ามรับฟัง โดยส่วนใหญ่แล้วศาลในประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนจะรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ ซึ่งโดยสรุปแล้ว ระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญ<sup>27</sup> ดังนี้

1) ศาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีทั้งกระบวนการโดยเป็นผู้ควบคุมกำกับกับการค้นหาความจริงการรวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐาน ศาลมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง และศาลในระบบไต่สวนมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมหรือลดสืบพยานเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ใกล้ความจริงมากที่สุด กฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ไม่เคร่งครัด ศาลในระบบไต่สวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก ส่วนคู่ความเป็นเพียงฝ่ายเพิ่มเติมพยานเพื่อให้ศาลพิจารณาได้อย่างรัดกุมขึ้น ดังนั้น ศาลในระบบไต่สวนจึงไม่ต้องจำกัดว่าจะต้องรับฟังพยานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอเท่านั้น แต่สามารถหาพยานหลักฐานได้เองและตรวจสอบความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานได้ด้วย

2) การพิจารณาในคดีอาญาจะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์ในระบบไต่สวนเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน เนื่องจากภาระหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นภาระของศาล ส่วนระดับความช่วยเหลือที่โจทก์กับศาลจะร่วมมือกันมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบของแต่ละประเทศ เช่นในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการอาจยื่นนั่งซักถามพยานบนบัลลังก์เคียงคู่ผู้พิพากษาได้ ทำให้ความเป็นคู่ความในระบบไต่สวนมีน้อยมาก จะเป็นในลักษณะของผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนมากกว่า

3) ทนายความในระบบไต่สวนเป็นเพียงผู้นำเสนอพยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยที่ยังขาดอยู่ หรือเป็นผู้แทนของจำเลยในการแถลงข้อเท็จจริงบางข้อที่จะเป็นผลดีต่อจำเลย เนื่องจากศาลมีบทบาทในการควบคุมคดีเป็นหลัก โดยหน้าที่ในการค้นหาพยานหลักฐานและตรวจสอบพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์จำเลย ทำให้บทบาทของทนายความในระบบไต่สวนมีน้อยกว่าระบบที่มีคู่ความ

<sup>26</sup> ณรงค์ ใจหาญ. (2547). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 27-28

<sup>27</sup> วรธนพงศ์ คำดี. (2555). ศาลพิจารณาคดีกับการสืบพยานลับหลังจำเลย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 9

4) ไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด ระบบไต่สวนจะเปิดโอกาสให้มีการนำพยานหลักฐานทุกชนิดเข้าสู่การพิจารณาของศาล และศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง

### 2.3.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในเครือจักรภพ เป็นต้น ระบบกล่าวหาที่มีที่มาจากกรณีที่ผู้เสียหายฝ่ายหนึ่งนำคดีมาฟ้องกล่าวหาบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งต่อผู้มีอำนาจชำระคดีเพื่อให้ผู้มีอำนาจนั้นชี้ขาดคดีของตน<sup>28</sup> ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดหรือถูก มิได้ขึ้นอยู่กับผู้นำพยานหลักฐานมาเพื่อพิสูจน์ความจริงเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้หรือไม่ ถ้าปฏิบัติตามครบถ้วนก็จะเป็นผู้ชนะคดีได้ เช่น ในสมัยโบราณชาวอังกฤษมีความศรัทธาและความเชื่อในพระเจ้า และเชื่อว่าผู้บริสุทธิ์เท่านั้นที่พระเจ้าจะคุ้มครอง ทำให้เกิดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการที่ผู้พิพากษาจะสั่งให้ผู้ต้องหาด้วยการดำเนินไป ลุยไฟ หรือการทรมานต่างๆ (Trial by Ordeal) หรือพิสูจน์ด้วยการต่อสู้ด้วยอาวุธ (Trial by Combat) เพื่อค้นหาผู้บริสุทธิ์ตามความเชื่อของคนในยุคหนึ่ง โดยผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลาง คอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินคดีไปตามกติกากฎหรือเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาได้วางไว้อย่างเคร่งครัด ศาลจะต้องถือว่าทั้งโจทก์และจำเลยมีสถานะในคดีเท่ากัน คือ ต้องขังทั้งโจทก์และจำเลยจนกว่าจะพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จสิ้น ไม่ว่าจะกระทำความผิดจริงหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ก็แล้วแต่พระเจ้า ต่อมาการพิจารณาคดีโดยวิธีการทรมานและต่อสู้ได้ถูกยกเลิกไป และได้ใช้วิธีเอาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์กัน และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งมีระบบลูกขุน (Jury) ซึ่งแม้วิธีพิจารณาคดีจะเปลี่ยนแปลงไป แต่แนวความคิดที่แบ่งผู้เกี่ยวข้องกับคดีเป็น 3 ฝ่ายยังคงอยู่ คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และศาล<sup>29</sup> อีกลักษณะของระบบนี้ที่ยังคงปรากฏอยู่คือ ผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางเคร่งครัดจะเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ และอำนาจของศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดพยานก็มีจำกัดหรือแทบไม่มีเลย การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นหน้าที่ของกลุ่มความซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง กฎเกณฑ์หรือกติกาดังกล่าวในเรื่องการสืบพยานเป็นไปโดยเคร่งครัด มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด เพื่อมิให้พยานที่ต้องห้ามรับฟังเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ทั้งนี้ เพื่อมิให้

<sup>28</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์. (2541). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 6.) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. หน้า 2-3

<sup>29</sup> โสภณ รัตนากร. (2545). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 4.) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. หน้า 2

มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน ระบบกล่าวหาจึงเป็นระบบที่วิธีการชำระคดีโดยโจทก์ จำเลยแข่งขันกัน มีผู้พิพากษาเป็นเสมือนกรรมการคนกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินคดีของตนไปตามหลักเกณฑ์ใด้วางไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ใ้บุคคลหรือองค์กรที่แตกต่างกันทำหน้าที่เหล่านั้น โดยเฉพาะ โดยมีองค์กรหนึ่งทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง คือ อัยการ ส่วนอีกองค์กรหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาล นอกจากนี้ยังมีการยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาจากการเป็นกรรมในคดีให้กลายเป็น “ประธานในคดี” เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลให้จำเลยจะต้องมาอยู่หน้าศาลหรือต่อหน้าผู้พิพากษาและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อที่จะรักษาสิทธิในการต่อสู้คดีของตน และเป็นไปตามหลักที่ใ้จำเลยเป็นประธานในคดี ดังนั้นหากไม่มีประธานในคดีแล้วการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา มีดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

1) ศาลมีหน้าที่จะต้องวางเฉย วางตัวเป็นกลาง มีบทบาทเป็นเพียงกรรมการผู้ตัดสินคดีเท่านั้น โดยต้องผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาล ศาลในระบบกล่าวหาถูกจำกัดอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน ไม่สามารถทำการสืบการสืบพยานเพิ่มเติมช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2) ในระบบกล่าวหาโดยหลักแล้วมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีอยู่ 3 ฝ่าย ได้แก่ โจทก์ จำเลย และศาล โดยศาลจะวางตัวเป็นกลาง โจทก์กับจำเลยมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กันด้วยพยานหลักฐานต่อหน้าศาล ซึ่งในคดีอาญาศาลจะไม่ช่วยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมและถูกจำกัดมิให้เรียกพยานหลักฐานเอง หน้าที่ในการพิสูจน์การกระทำความผิดเป็นหน้าที่ของโจทก์ โดยเฉพาะ คู่ความต้องมีภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานและนำเสนอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

3) การดำเนินคดีในระบบกล่าวหาเป็นการต่อสู้เพื่อพิสูจน์ว่าฝ่ายใดมีหลักฐานยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนดีกว่ากัน ในระบบนี้ทนายความจึงมีบทบาทมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทนายความของจำเลย เพราะคู่ความในระบบกล่าวหาทำหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาต่อสู้หักล้างกันในศาล จึงต้องมีผู้เชี่ยวชาญคอยให้การช่วยเหลือทางคดี ประกอบกับจำเลยส่วนใหญ่ มักไม่มีความรู้ทางกฎหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมาย จำเลยจึงต้องมีทนายความเพื่อให้การ

<sup>30</sup> อุดม รัฐกฤต. (2538). ผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์. หน้า 306-307



ดำเนินการในการต่อสู้ และสืบพยานเป็น ไปอย่างถูกต้อง ไม่แพ้คดีไปเพราะเหตุดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

4) มีกฎหมายการสืบพยานที่เคร่งครัดมาก ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด (Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกฎหมายกำหนดกระบวนการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานไว้อย่างเคร่งครัด ได้แก่ การใช้คำถามในการซักถาม การถามค้าน การถามตึง เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการยกฟ้องด้วยเหตุผลทางเทคนิค หากว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามนิติวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบางครั้งศาลอาจยกฟ้องโดยที่ปรากฏว่าจำเลยกระทำความผิดจริง แต่พยานหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดของจำเลยเป็นพยานหลักฐานที่เกิดโดยมิชอบ หรือได้มาโดยมิชอบ

### 2.3.3 ระบบผสม (The Mixed System)

การดำเนินคดีในระบบผสม มีแนวความคิดพื้นฐานว่า รูปแบบการดำเนินคดีในระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา นั้น มีข้อดีและข้อบกพร่องแตกต่างกันออกไป จึงมีการนำข้อดีของแต่ละระบบมาผสมผสานประยุกต์ใช้แก้ปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีในแต่ละระบบข้างต้นเพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความจริงแท้ของเรื่องว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือบริสุทธิ์ เช่น การให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงในคดีมากขึ้นในระบบกล่าวหาหรือการกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น<sup>31</sup>

## 2.4 หลักการดำเนินคดีอาญา

มนุษย์เมื่อมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นบรรทัดฐานของสังคมในการอยู่ร่วมกันเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยปราศจากความโกลาหลวุ่นวาย การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีต กล่าวคือ จากวิถีประชา (Folkways) ขนบธรรมเนียมประเพณี (Customs and Traditions) กฎศีลธรรม (Mores) จนกระทั่งกลายเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีกฎหมายเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ สำหรับการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและลงโทษตามกฎหมาย ก็มีกฎหมายกำหนดรูปแบบและวิธีการไว้เช่นกัน แต่ในสังคม

<sup>31</sup> ชาวลีส โสภณวัต. (2524). กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายระบบกล่าวหาจริงหรือ. *จุลพาห*, 28(6). หน้า 38-41

แต่ละท้องถิ่นมีวิถีชีวิต และธรรมเนียมที่แตกต่างกันออกไป ทำให้แนวคิดตลอดจนนิติวิธีของแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งมีดังต่อไปนี้

#### 2.4.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย (Private Prosecution)

ในสมัยโบราณ กฎหมายเป็นเพียงระเบียบหรือบรรทัดฐานที่ใช้จัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความแค้นและใช้กำลังแก้ปัญหากันเองตามอำเภอใจ ระบบกฎหมายในสมัยโบราณยังไม่มี การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบอาญาและความรับผิดชอบแพ่ง รูปแบบการดำเนินคดีก็ไม่มี การแยกเป็นการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีแพ่งเช่นเดียวกัน และการดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง รัฐไม่มีอำนาจเข้ายุ่งเกี่ยวถ้าไม่มีการร้องขอจากผู้เสียหาย<sup>32</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย มีแนวคิดว่าการกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นมาตรฐานทางสังคม จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม อำนาจฟ้องคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายเป็นของผู้เสียหายโดยตรงจากการทำความผิดเท่านั้น รัฐไม่มีอำนาจเข้ายุ่งเกี่ยวกับคดีโดยพลการ

การให้อำนาจเอกชนหรือผู้เสียหาย เป็นผู้ดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย แม้จะถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐที่อาจมีการบิดเบือนหรือทุจริตกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการให้อำนาจเอกชนหรือผู้เสียหายเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ เช่น การดำเนินคดีอาญาโดยสมคบหรือสมยอมกันระหว่างคู่ความในคดีเพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงไม่ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยลงกว่าที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย หรือการดำเนินคดีอาญาในลักษณะกลั่นแกล้งจำเลยให้ต้องได้รับความลำบากและยุ่งยากจากการถูกดำเนินคดีดังกล่าว เป็นต้น

#### 2.4.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนมีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งจำแนกลักษณะการกระทำความผิดออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ความผิดอาญาต่อแผ่นดินและความผิด

<sup>32</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524). ผู้เสียหายในคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5 อ้างใน โกสินทร์ มีพรนุชา. (2556). การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 15

อาญาต่อส่วนตัว<sup>33</sup> โดยหลักการดังกล่าวมีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบรัฐสภาที่มีแนวคิดว่าอำนาจการปกครองประเทศเป็นอำนาจของประชาชนในสังคม ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่ผู้เดียว<sup>34</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน มีแนวคิดหลักการสำคัญว่า ประชาชนมีบทบาทสำคัญ สำหรับการทำหน้าที่รักษาความเรียบร้อยและสงบสุขในสังคม เมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาขึ้น ประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมย่อมได้รับผลกระทบและเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีส่วนที่จะต้องร่วมรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อนำความสงบเรียบร้อยกลับคืนสู่สังคม ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาชนทุกคนในสังคมจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ และมีอำนาจดำเนินคดีอาญาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด แม้ประชาชนเหล่านั้นจะมีผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำ ความผิดกฎหมายก็ตาม<sup>35</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีข้อบกพร่องที่สำคัญ ได้แก่ การไม่มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับการยื่นฟ้องและดำเนินคดีอาญาในศาล ซึ่งก่อให้เกิดภาวะไม่มีผู้ใดฟ้องคดีอาญาเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม เช่น ความกลัว การถูกข่มขู่ การสมยอมเนื่องจากได้รับประโยชน์จากฝ่ายผู้กระทำผิด การไม่เห็นประโยชน์จากการฟ้องคดีเป็นความในศาล เป็นต้น

#### 2.4.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่เกิดขึ้นในสังคมสมัยใหม่ โดยมีพัฒนาการเริ่มต้นในราวศตวรรษที่ 13 จากการที่ศาลศาสนาโรมันคาทอลิกได้ปรับเปลี่ยนแนวความคิดและนิติวิธีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา จากเดิมที่ให้อำนาจฟ้องเป็นของเอกชน คือ ผู้เสียหายโดยตรงเท่านั้น เปลี่ยนเป็นการให้อำนาจสิทธิขาดแก่ศาลในอันที่จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญสำหรับการดำเนินคดีอาญาทั้งในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง และขั้นตอนการพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีได้ตามลำพังตนเองแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหาฟ้องร้องจากผู้เสียหายก่อนเช่นเดิมแต่อย่างใด

ในปัจจุบัน การดำเนินคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ได้รับความนิยมน้อยแพร่หลายจากประเทศภาคพื้นยุโรป และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

<sup>33</sup> อุดม รัฐอมฤต. (2537). การฟ้องคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์. หน้า 242-243

<sup>34</sup> คะนิง ฤาไชย. (2531). กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. หน้า 69

<sup>35</sup> อมรเทพ เมืองแสน. (2549). อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 7

โดยมีแนวคิดหลักที่สำคัญ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม ถือเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เมื่อมีการกระทำเกิดขึ้น ความเสียหายไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรงเพียงคนเดียว แต่ยังคงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่คืนความยุติธรรมและสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม สำหรับผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดมีสิทธิเพียงดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เนื่องจากตามแนวคิดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่าผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมแต่อย่างใด

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นจะมีลักษณะที่ตรงกับแนวความคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม ที่ถือว่าความผิดเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและรัฐ หลักการดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นหลังการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญานี้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยเคร่งครัด ก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกัน แต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้<sup>36</sup> ตามหลักการนี้ถือว่าเมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นย่อมถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายเพราะรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเริ่มจากประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการดำเนินคดีของรัฐ รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา และหน้าที่ในนี้ก็คือ หน้าที่อำนวยความยุติธรรมนั่นเอง รัฐจึงไม่มีทางที่จะเป็นปรปักษ์กับประชาชนของรัฐเองได้เลย องค์กรต่างๆ ในรัฐ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา อันได้แก่ ศาล อัยการ ตำรวจ ต่างก็มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน และจะต้องร่วมกันค้นหาความจริง จึงอาจกล่าวได้ว่า นิติสัมพันธ์ในการพิจารณาความอาญาของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้ จะเป็นนิติสัมพันธ์สองฝ่าย คือ รัฐ (ศาล อัยการ ตำรวจ) ฝ่ายหนึ่ง กับฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอีกฝ่ายหนึ่ง (ต่างจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์สามฝ่ายคือคู่ความฝ่ายหนึ่งพิพาทกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ต่อหน้าศาลซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม) ส่วนรูปแบบในการดำเนินคดีอาญานั้น ก็จะเป็นในลักษณะที่รัฐจัดให้มีองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหนึ่ง และทำคำ

<sup>36</sup> คณิต ฌ นคร. (2540). ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ, ในรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร. หน้า 37

ชี้ขาดในที่สุดเพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินคดีอาญาในลักษณะนี้ไม่ใช่เรื่องพิพาทกันในศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าไม่ใช่เป็นเรื่องพิพาทระหว่างคู่ความ รัฐในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายและอำนวยความสะดวกธรรมดาไม่อาจถูกมองว่าเป็นคู่ความกับประชาชนในรัฐได้เลย ทั้งนี้เพราะผู้ที่อยู่ตรงข้ามกับเอกชนนั้นไม่ใช่องค์กรของรัฐ แต่เป็นตัวรัฐเอง<sup>37</sup>

การดำเนินคดีตามหลักการข้างต้นได้ปรากฏข้อดีหลายประการ กล่าวคือมีการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยการแยกบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง และองค์กรที่ใช้อำนาจชี้ขาดตัดสินคดีออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ช่วยกันตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกันไม่ให้มีการดำเนินคดีโดยปราศจากความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย โดยที่เห็นได้ชัดคือการกำหนดคดีฟ้องร้องโดยปราศจากความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย โดยที่เห็นได้ชัดคือการกำหนดคดีฟ้องร้องโดยปราศจากความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย โดยที่เห็นได้ชัดคือการกำหนดคดีฟ้องร้องโดยปราศจากความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย โดยที่เห็นได้ชัดคือการกำหนดคดีฟ้องร้องโดยปราศจากความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย

ข้อดีที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การอุดช่องว่างหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่ปรากฏจากการดำเนินคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เช่น ปัญหาการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายมักจะฟ้องคดีโดยมีความต้องการที่จะแก้แค้นหรือข่มขู่บีบบังคับให้จำต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งความต้องการเช่นนี้ย่อมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นการฟ้องคดีอาญากลับแก้งให้จำเลยได้รับความยุ่งยากและความลำบากจากการที่ถูกดำเนินคดี ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยไม่สุจริตจากการสมยอมกันระหว่างคู่ความเพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงไม่ต้องได้รับโทษหรือรับโทษน้อยกว่าที่ควรจะได้รับกฎหมาย เป็นต้น

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้มีประเทศที่ใช้หลักการนี้หลายประเทศ โดยส่วนมากประเทศที่ใช้หลักการนี้จะมีหน่วยของรัฐ คือ “อัยการ” ซึ่งมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือตัวแทนของรัฐ โดยมีภาระหน้าที่ 3 ประการ คือ ภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมดาในทางอาญา ภาระหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ของรัฐ และภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>38</sup>

<sup>37</sup> คณิต ฒ นคร. (2540). วิธีพิจารณาความอาญาไทย หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน, ในรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร. หน้า 315

<sup>38</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. วารสารกฎหมาย 17. หน้า 149

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอัยการและบทบาทขององค์กรอัยการ

#### 3.1 ที่มาขององค์กรอัยการ

องค์กรอัยการมีต้นกำเนิดครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนการฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสที่มีองค์กรเดียวเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม อนึ่ง การใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาโดยปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส

โดยในการปฏิรูปโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสนี้ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องคดีและอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน กล่าวคือ อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ ส่วนอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการ<sup>39</sup> ทั้งนี้ องค์กรอัยการของประเทศฝรั่งเศสเป็นองค์กรลักษณะ “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial) อันจะเห็นได้จากภาระหน้าที่ขององค์กรอัยการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของฝ่ายบริหารสำหรับชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล

แนวคิดหลักในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือ แนวคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและมีการนำไปใช้กันเป็นสากลทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี เยอรมัน เป็นต้น แม้กระทั่งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการเอาระบบขององค์กรอัยการซึ่งมีอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสไปใช้

ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กรมอัยการได้ถูกก่อตั้งขึ้น ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2536 ซึ่งอยู่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยกรมอัยการมีหน้าที่และความรับผิดชอบหลักเป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งการมีพนักงานอัยการเกิดขึ้นในระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้นสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ประเทศไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial rights) แก่ประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก กล่าวคือ ไทยให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนต่างชาติหรือคนในบังคับ (สัปเชก) ที่กระทำความผิดในดินแดนของไทยได้รับยกเว้นจะไม่ต้องขึ้นศาลไทยโดยให้ขึ้นศาลกงสุลและไม่ใช้กฎหมายไทยบังคับ ด้วยเหตุที่ชาวตะวันตกอ้างว่า

<sup>39</sup> อุทัย อาทิวา. (2554). อัยการสากล. วารสารอัยการ. ปีที่ 24. ฉบับที่ 258. หน้า 172

กฎหมายของประเทศไทยในยุคนั้นยังล้าสมัย เช่นนี้จึงมีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการเปลี่ยนแปลงระบบกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ เช่น จัดทำกฎหมายต่างๆ รวมถึงจัดให้มีเจ้าพนักงานตำแหน่งอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาแผ่นดิน

สำหรับคำว่า “พนักงานอัยการ” ได้ปรากฏขึ้นในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกอยู่ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก 114 (พ.ศ.2438) ดังความมาตรา 25 ที่ว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจหน้าที่จะตั้งพนักงานอัยการ สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีที่มีโทษหลวงในมณฑลนั้นๆ”

ภายหลังมีข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) อันได้บัญญัติถึงตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ให้มีหน้าที่เป็น ผู้รักษาพระอัยการ (ผู้รักษากฎหมาย) โดยมีอำนาจและหน้าที่ฟ้องและว่าความแผ่นดินทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ได้สวนหาหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง ปราบปรามโจรผู้ร้าย เห็นได้ว่า ตำแหน่งยกกระบัตรนี้ มีบทบาทหน้าที่บางประการคล้ายคลึงกับพนักงานอัยการในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งพนักงานอัยการในอดีตคือ “ยกกระบัตร” นั่นเอง โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 เคยทรงดำรงพระยศเป็นหลวงยกกระบัตรเมืองราชบุรีมาก่อน ซึ่งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย และพระเจ้าตามสินมหาราชก็เคยทรงพระยศเป็นหลวงยกกระบัตรเมืองตากเช่นกัน ดังนั้น ตำแหน่ง “ยกกระบัตร” จึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง

เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รวมพนักงานอัยการที่ดำเนินคดีในหัวเมืองซึ่งเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้ามาสังกัด กรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม เนื่องจากก่อนหน้านี้มีพนักงานอัยการบางส่วนที่มีหน้าที่เฉพาะการดำเนินคดีในศาลพระราชอาญาและศาลกงสุลต่างประเทศเท่านั้นที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนพนักงานอัยการที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในหัวเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย

หลังจากนั้นในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 กรมอัยการได้ถูกโอนจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 กรมอัยการ ได้ถูกโอนให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและเปลี่ยนชื่อกรมอัยการเป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” ทั้งเปลี่ยนชื่อตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการและรองอธิบดีกรมอัยการเป็นตำแหน่ง “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ เพื่อปรับปรุงระบบบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ภายหลังมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้นซึ่งส่งผลให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย จึงทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดถูกโอนไปขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแทน

จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้แยกองค์กรอัยการออกเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จากที่มีการบัญญัติองค์กรอัยการไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ได้มีการรับรององค์กรอัยการให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติมาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการอันสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ การแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของอัยการสูงสุด ความเป็นอิสระของสำนักงานอัยการสูงสุดฝ่ายบริหาร ข้อห้ามของพนักงานอัยการในบทบาทอื่น เป็นต้น ส่งผลให้องค์กรอัยการไม่ได้ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอีกต่อไป ฝ่ายบริหารจึงไม่อาจเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ และทำให้องค์กรอัยการมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ อันเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ รวมทั้งการปฏิบัติภารกิจขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup>

### 3.2 บทบาทของพนักงานอัยการและการดำเนินคดีอาญา

การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ ทุกรัฐจึงได้มีการสร้างสรรค์และออกแบบกระบวนการยุติธรรมเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว โดยกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการดูแลสังคมให้สงบเรียบร้อย ซึ่งการลงโทษอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมก็เป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้สังคม อย่างไรก็ตาม ในทางอาชญาวิทยายอมรับว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งหรือป้องปรามสังคมโดยมุ่งการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลและลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่ใช่วิธีการเพียงหนึ่งเดียวและไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว ผู้กระทำความผิดก็จะกลับมาใช้ชีวิตในสังคมหลังได้รับการปล่อยตัว ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายจึงมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางจากการป้องปรามสังคมเป็นแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตนเป็นคนดีและอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมต่อไปได้ ซึ่งการแก้ไขฟื้นฟูสามารถกระทำได้ตั้งแต่ก่อนฟ้องคดีไปจนเสร็จสิ้นการพิจารณาคดี และภายหลังศาลมีคำพิพากษาแล้ว โดยในหลายประเทศได้มีการออกแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไว้หลายวิธีเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและมีความร้ายแรงของความเสียหายที่แตกต่างกัน ซึ่งจากทฤษฎีทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่ซึ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยมุ่งเน้นพิจารณาที่ตัวผู้กระทำความผิด และมีแนวคิดว่าการประกอบอาชญากรรมมิได้เกิดจากสภาพจิตใจหรือเจตนาชั่วร้ายของ

<sup>40</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด. ประวัติความเป็นมาขององค์กรอัยการ. สืบค้นเมื่อ 8 มิ.ย.2565. สืบค้น



ผู้กระทำความผิดเสมอไป เช่น การกระทำโดยประมาท ความผิดเล็กน้อย และคดีบางประเภทที่การดำเนินคดีโดยนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่การพิจารณาของศาลไม่ก่อให้เกิดผลดีอย่างไรก็ตาม ต่อผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด รัฐ หรือสังคม

แต่เดิมประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญา “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial system) จะไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดคือศาลแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดการเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี การดำเนินการในระบบนี้จึงไม่มีโจทก์จำเลย มีแต่เฉพาะผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน ซึ่งส่งผลให้เกิดอำนาจเด็ดขาดของผู้ทำหน้าที่ไต่สวนสามารถชักนำการค้นหาคำความจริง เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวนเพราะไม่มีโอกาสเพียงพอในการที่จะต่อสู้คดี เพื่อขัดข้อบกพร่องนี้จึงได้มีแนวความคิดแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องให้องค์กรใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีได้อย่างแท้จริง องค์กรที่มีการจัดตั้งใหม่นี้คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่คือ “พนักงานอัยการ” และเกิดเป็นระบบการดำเนินคดีระบบใหม่คือ “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial system)

จากหลักการในการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนที่รวมเอาอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ในองค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวขนาด การตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น จึงมีแนวคิดในการแยกหน้าที่สอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดังเดิมนั้น รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ในส่วนการสอบสวนฟ้องร้องให้จัดตั้งองค์กรในการดำเนินคดีอาญาขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ คือ องค์กรอัยการ และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่นี้ คือ พนักงานอัยการ องค์กรอัยการจึงมีความเป็นมาจากการตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีที่แยกออกมาจากหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ นักกฎหมายบางคนถึงกับเห็นว่าอำนาจอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการและในบางประเทศถือว่าข้าราชการอัยการเป็นข้าราชการตุลาการด้วยประเภทหนึ่ง<sup>41</sup>

ในประเทศไทย องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice process) พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรม (The administrator of justice) ในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา รวมถึงตลอดถึงการดำเนินคดีในศาล

<sup>41</sup> คณิต ณ นคร. (2525). กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน. วารสารอัยการ. หน้า 46-54

ชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาและในศาลต่างๆ เช่น ศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่กึ่งกลางระหว่างพนักงานสอบสวนและศาล โดยเหตุนี้ จึงมีเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการเปรียบเสมือนผู้คุมจตุตทศาสตร์ (Hold a strategic position) ในทางคดีเพราะคดีทั้งหมดจะต้องผ่านมาจากพนักงานอัยการ พนักงานอัยการนอกจากจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกธรรมชาติในคดีอาญาแล้ว ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา และมีหน้าที่อื่นๆ อีกมากมายหลายประการตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว

### 3.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

โดยสภาพอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ จำเป็นที่พนักงานอัยการต้องได้รับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงดุลพินิจหรือการดำเนินการจากฝ่ายใดหรืออิทธิพลใดไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกประเทศตลอดจนถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (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 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และต้องให้หลักประกันว่าจะไม่มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ เพื่อเป็นหลักประกันอย่างสูงสุดในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย พบว่า ได้มีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการนี้ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งหากพิจารณาจากสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ จะพบว่าสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในหลายประเทศมีความแตกต่างกันออกไปตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบขององค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ<sup>42</sup>

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่า

<sup>42</sup> กุลพล พลวัน. (2551). การคุ้มครองความมีอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ. วารสารเนติบัณฑิตย์.

องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยในประเทศเหล่านี้ ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

#### 3.4 หลักการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

งานหลักของพนักงานอัยการ คือ การทำหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีหลักการซึ่งพนักงานอัยการยึดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

##### 3.4.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

เป็นแนวคิดที่ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคม ที่สืบทอดมาจากปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (The Natural Law Theory) นักกฎหมายชาวอังกฤษได้อธิบายหลักนิติธรรมว่าหมายถึง การปกครองที่ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น บุคคลจะมีความผิดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย เพื่อให้เกิดการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง<sup>43</sup>

##### 3.4.2 หลักยึดมั่นในธรรมาภิบาล (Good Governance)

เป็นแนวทางในการจัดระเบียบ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรมเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หลักการนี้ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพเพื่อควบคุมคนไม่ให้ปฏิบัติผิดครรลองคลองธรรม เกิดความโปร่งใส(Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency)<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Lon L. Fuller. (1969). The Morality of Law (Revised ed, Yale University Press, New Haven). Pp. 33-38

<sup>44</sup> รัชยา ศานติยานนท์. (2544). รีเอ็นดิเนียร์ระบบราชการไทย. มติชน: 6. หน้า 3

### 3.4.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสนั้นไม่มีนิยามที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิตของแต่ละสังคม แต่โดยทั่วไปแล้ว หมายถึง การกระทำใดๆ ขององค์กรที่แสดงออกถึงความชัดเจน ตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การประพฤติกฎปฏิบัติของบุคลากรตั้งอยู่บนฐานคติของความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ ทั้งนี้การกระทำใดๆ นั้น สามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย<sup>45</sup>

### 3.4.4 หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)

หลักการตรวจสอบได้ คือ ความสามารถในการตอบคำถามได้ กล่าวคือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรม การกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับ และตอบคำถามเฉพาะที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ และการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน<sup>46</sup>

### 3.4.5 หลักยึดมั่นในความถูกต้องและชอบธรรม (Integrity)

คือ การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ ไม่เอาประโยชน์ส่วนตนมาทำให้ประโยชน์ส่วนรวมต้องเสียไป มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน<sup>47</sup>

### 3.4.6 หลักการพื้นฐานในระบบวิธีพิจารณาความ

กฎหมายวิธีพิจารณาความ เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาล การอ้างพยานหรือเบิกความ การอุทธรณ์ฎีกา เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความ รวมทั้งยังเป็นกลไกที่คอยตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งและการวางกรอบกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างรัดกุม เพื่อมิให้คนบริสุทธิ์ต้องถูก

<sup>45</sup> สูดจิต นิमितกุล. (2543). กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีการปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์. หน้า 13-24

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>47</sup> ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (2554). ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 26

ลงโทษ หรือแม้เป็นผู้กระทำผิด ก็จะได้รับปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>48</sup> โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลักการที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้<sup>49</sup>

#### 1) หลักการค้นหาความจริง

ในการพิจารณาคดี ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใดๆ จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัย ซึ่งการได้ข้อเท็จจริงมาอาจมีหลายวิธี เช่น ข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ พยาน หรือศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเอง แต่หลักการค้นหาความจริงในแต่ละระบบกฎหมายจะมีความแตกต่างในวิธีการกล่าวคือ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จะใช้วิธีการค้นคว้าความจริงแบบต่อสู้กัน (Adversary System) ส่วนในระบบซีวิลลอว์จะใช้วิธีการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non-Adversary System)<sup>50</sup>

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ การพิจารณาคดีอาญาจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนทำคำวินิจฉัย และขั้นตอนทำคำพิพากษา ขั้นตอนทำคำวินิจฉัยจะทำโดยคณะลูกขุนซึ่งต้องนั่งฟังการเสนอพยานของกลุ่มความ โดยตลอด แล้ววินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ส่วนขั้นตอนทำคำพิพากษาจะกระทำโดยศาล ซึ่งศาลจะทำตัวเป็นกลาง มีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานเพื่อป้องกันการเอาเปรียบในการต่อสู้คดี โดยการดำเนินคดีอาญาในระบบนี้มีความเชื่อว่า การจะพบความจริงแห่งคดีนั้นจะต้องเป็นการต่อสู้เชิงแข่งขันกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย โจทก์ในคดีจึงมีฐานะเท่าเทียมกับจำเลยอันมีลักษณะเช่นเดียวกับคดีแพ่ง แต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาล และศาลจะต้องพิจารณาคดีไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาแสดง ซึ่งเป็นการค้นหาความจริงโดยใช้วิธีดำเนินคดีในระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ การค้นหาความจริงไม่มีลักษณะเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่าย หากแต่ศาล อัยการ หรือแม้แต่ทนายความของผู้ถูกกล่าวหา ต่างก็มีหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริง ฉะนั้น การที่องค์กรต่างๆของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ต้องค้นหาความจริงของเรื่องโดยไม่ผูกมัดกับคำร้องหรือคำขอของผู้ใดทั้งสิ้น อัยการและตำรวจจึงมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง ส่วนศาลก็ต้องมีความกระตือรือร้นในการค้นหาความ

<sup>48</sup> เกียรติจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นด้วยการพิจารณา (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ. หน้า 1-2.

<sup>49</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2563). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพยานชั้นสูง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน่วยที่ 5, 5-21 – 5-23

<sup>50</sup> วรณชัย บุญบำรุง. (2543). หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์. หน้า 87

จริงด้วยตนเอง การซักถามพยาน ไม่อาจถูกจำกัดในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน กล่าวคือ ไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบ หรือระบบการถามค้าน (cross-examination) ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้ เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้องาน” (Des Inquisitionen prinzip หรือ Truth Theory) การค้นหาความจริงในลักษณะนี้เป็นการใช้วิธีดำเนินคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

## 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายมีรากฐานแนวคิดที่ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ จากคำวินิจฉัยนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆจากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม หลักการรับฟังความทุกฝ่ายที่ดีต้องให้ความสำคัญแก่ คู่ความฝ่ายตรงข้าม ในการโต้แย้งหรือหักล้างพยานต่างๆ ในคดีนั้นๆ ก็ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับรู้ เกี่ยวกับคดีที่เขาถูกฟ้อง และต้องได้รับรู้ถึงพยานหลักฐานที่ถูกกล่าวอ้างและคำกล่าวหาที่กระทบ ต่อตัวเขา และผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในการโต้แย้งด้วย

## 3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไป สามารถเข้าฟังการพิจารณาคดี ของศาลได้ แม้บุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสีย ก็มีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาพิพากษาของศาลได้ ถือเป็นเรื่อง สำคัญเรื่องหนึ่งในประเทศที่เป็นนิติรัฐ โดยให้ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ฝ่ายตุลาการ

## 4) หลักการพิจารณาคดีโดยเร็ว

หลักการนี้ในคดีอาญา เป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกควบคุม ไว้เป็นระยะเวลาอันเกินสมควร และเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่วันที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยจนถึง เวลาที่มีการพิจารณาพิพากษา สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกฝ่าย

### 3.5 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

โดยทั่วไปพนักงานอัยการมีหลักการดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ระบบ คือหลักการฟ้อง คดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)<sup>51</sup>

#### 3.5.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

<sup>51</sup> ชีระยุทธ รอดเจริญ (2522). มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 24

เป็นการสั่งคดีไปตามตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือในประเทศที่ใช้หลักการนี้ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าพนักงานอัยการเห็นมีความผิดตามกฎหมายจริง พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ ซึ่งถือเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย และเมื่อยื่นฟ้องต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย การฟ้องคดีลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งมีข้อดีตรงที่ว่าทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค แต่ขาดความยืดหยุ่น ทำให้การใช้กฎหมายกระด้างเกินไป<sup>52</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาดหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจะมีศาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลัก กล่าวคือ ศาลมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ชั้นสอบสวน ตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งคดี มีศาลสอบสวน (investigating magistrate) ที่ทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับกุมและตรวจค้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น และที่ปรากฏในรูปแบบชัดเจนที่สุดก็คือ การมีศาลสอบสวนซึ่งปรากฏในหลายประเทศทางภาคพื้นยุโรปและในอเมริกากลางและใต้ เช่น บราซิล เปรู ชิลีและคอสตาริกา เป็นต้น การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาแล้วว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาครบองค์ประกอบความผิด พนักงานอัยการก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาของ การพิจารณาดีในระบบนี้มีลักษณะของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) กล่าวคือ ผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับคดีอย่างกว้างขวาง โดยอาจมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่ายปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหาพยานหลักฐานมาสู่ศาลให้ได้ พนักงานอัยการและทนายความในคดีมีบทบาทหน้าเสมือนเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตาม

<sup>52</sup> คณิต ณ นคร. (2525). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. วารสารอัยการ 57,5. หน้า 19

กฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และนอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่ไว้คุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น

การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) แต่หลักการฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างแข็งกระด้างเกินไป ดังนั้น แม้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายเอง ก็ไม่ได้ถือการฟ้องคดีตามกฎหมายโดยเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้น หากแต่ได้มีการผ่อนคลายเป็นหลักนี้ตามสมควร เช่น ในประเทศเยอรมันซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ก็มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปอีกมาก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่างๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้อง ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน เชคโกสโลวาเกีย ยูโกสลาเวีย โปแลนด์ กรีซ และกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน<sup>53</sup> (Retributive Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองการปกครอง ศาสนา และระบบสังคมในสมัยอดีตที่ผู้มีอำนาจปกครอง จะใช้วิธีการลงโทษเพื่อการตอบแทนผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษ ในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน มีการใช้วิธีการที่รุนแรง ทั้งการประหารชีวิต การลงทัณฑ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สาสมกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำลงไป ทฤษฎีนี้มีแนวคิดในการลงโทษว่าผู้กระทำผิดมีเจตจำนงเสรี (Free Will) ในการที่จะคิดตัดสินใจ และกระทำการด้วยตนเอง ประกอบกับมนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผล เมื่อตัดสินใจทำสิ่งใดลงจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างเต็มที่ เมื่อกระทำผิดจึงต้องรับผิดชอบต่อความผิดและสมควรได้รับการลงโทษ<sup>54</sup>

### 3.5.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการนี้เป็นการตั้งคดีตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี มีความยืดหยุ่นสูง สอดคล้องกับนโยบายรัฐในขณะนั้น โดยพนักงานอัยการจะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาในคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตาม

<sup>53</sup> คณิต ณ นคร. (2540). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร. หน้า 38.

<sup>54</sup> รองศาสตราจารย์ฉัตรวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. ทฤษฎีการลงโทษ. สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2565, [https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41716\\_6.pdf](https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41716_6.pdf)



กฎหมาย กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการที่มุ่งเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ระบบความยุติธรรมทางอาญาที่มีการใช้หลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ จึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินคดีที่มุ่งตั้งแต่ชั้นจับกุม สอบสวน และบังคับคดีในระบบนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเฉพาะเรื่องที่เกิดทบทวนสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับกุม คุมขัง ตรวจค้น เป็นต้น เมื่อมีการกระทำผิดและได้มีการสอบสวนแล้วส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป โดยได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิด สิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายของรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในบางคดีได้ แม้พยานหลักฐานจะเพียงพอให้ควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง ซึ่งในการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ทั้งทางด้านสังคม และด้านอาชญาวิทยาเหล่านี้เป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาล แต่จะเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อปรากฏเหตุผลสมควร<sup>55</sup> โดยพนักงานอัยการจะคำนึงถึง อายุ บุคลิกลักษณะ สภาพแวดล้อม และองค์ประกอบอื่นๆ และแม้พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้ ในระบบนี้ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบมากขึ้น ดุลพินิจในลักษณะนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้ก้าวไปไกลถึงขนาดให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้จำเลยรับสารภาพ (Plea bargaining)

ทั้งนี้ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็วและความแน่นอนในการลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาการพิจารณาคดีในระบบนี้เป็นลักษณะของระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary System) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาต่อสู้กันเพื่อให้ความจริงปรากฏ โดยพนักงานอัยการและทนายความจะมีบทบาทที่สำคัญและมีผู้พิพากษาที่มีหน้าที่วางตัวเป็นกลาง

<sup>55</sup> กุลพล พลวัน. (2520). หลักการชะลอฟ้อง, วารสารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 22-23

ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร การควบคุมดุลพินิจดังกล่าวกระทำในรูปของการควบคุมภายในองค์กรหรือควบคุมตามสายงาน การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดภายหลังการพิพากษาคดีในระบบนี้ ภาระหน้าที่ของศาลจะสิ้นสุดลงเมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว เว้นแต่ จะมีเหตุอันต้องมีการรื้อฟื้นคดีใหม่ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการใดๆ ส่วนใหญ่ กฎหมายจะกำหนดให้เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร ผู้มีความชำนาญในส่วนนั้น เช่น พนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น

ในระบบนี้ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร การควบคุมดุลพินิจดังกล่าวกระทำในรูปของการควบคุมภายในองค์กรหรือควบคุมตามสายงานการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดภายหลังการพิพากษาคดีในระบบนี้ ภาระหน้าที่ของศาลจะสิ้นสุดลงเมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว เว้นแต่ จะมีเหตุอันต้องมีการรื้อฟื้นคดีใหม่

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป โดยในหลายๆ ประเทศได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มาเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้นมุ่งเน้นในการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) เป็นแนวคิดทำนองเดียวกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่าการลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ โดยมุ่งเน้นการศึกษาเรื่องอาชญากรรมและการกระทำผิด ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษา โดยมุ่งเน้นการศึกษาเป็นรายบุคคลและกรณี เพื่อค้นหาสาเหตุแห่งอาชญากรรม และนำผลที่ได้มาใช้ในการแก้ไขการกระทำผิดคิด รวมทั้งปรับปรุงวิธีการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด

## บทที่ 3

# กฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ

### 1. ประเทศไทย

#### 1.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญา (Accusatorial System) มีรูปแบบการดำเนินคดีด้วยการให้คู่ความแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ค้นหาความจริงโดยการนำพยานหลักฐานมาต่อสู้กันเพื่อพิสูจน์หาความจริงในคดีต่อศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษาที่วางตัวเป็นกลางปราศจากอคติ จำเลยอยู่ในฐานะประธานแห่งคดี มีหลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับให้ความคุ้มครองไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยจนเกินสมควร พนักงานอัยการในระบบนี้จึงเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่ง มีหน้าที่ค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงทั้งที่เกี่ยวกับความผิดและความบริสุทธิ์ของจำเลยเพื่อนำความยุติธรรมมาสู่สังคม

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) กล่าวคือเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายซึ่งกระทบต่อสังคมโดยรวม รัฐจึงเป็นผู้เสียหายและมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว เพื่อนำความยุติธรรมกลับคืนสู่สังคมและทำให้สังคมสงบสุข แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่การฟ้องคดีอาญาก็ถูกจำกัดให้เฉพาะผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ และในความเป็นจริง คดีอาญาในประเทศไทยส่วนใหญ่มักดำเนินการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐในการฟ้องคดี และไม่ใช้คู่แพะชนะกับผู้ต้องหาและจำเลย จึงไม่ใช่คู่ความในเนื้อหาแห่งคดี<sup>56</sup>

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยให้อำนาจพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีให้ความเห็นชอบในการทำความเห็นของพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการมีดุลพินิจเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะเสนอความเห็นอย่างไร ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

<sup>56</sup> คณิต ฒ นคร. (2536). แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ, ใน 100 ปี อัยการ, กรุงเทพมหานคร : ฌลองรัตน์. หน้า 142

ใช้ถ้อยคำว่า “ถ้าเห็นควรสั่งฟ้อง เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง” แสดงให้เห็นว่าการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยเป็นการใช้ดุลพินิจ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า ถ้าเป็นความผิดให้ฟ้อง ไม่เป็นความผิดให้ไม่ฟ้องซึ่งแตกต่างกับกรณีคำพิพากษาของศาล กฎหมายไม่ได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องทุกคดีที่พยานหลักฐานมีมูลพอจะฟ้อง พนักงานอัยการของประเทศ

ไทยจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ โดยอาจพิจารณาถึงเหตุผลทางหลักอาชญาวิทยา ทักษะวิชา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

ลักษณะการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย กล่าวคือ หลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะพิจารณาสำนวนคดีและใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาก็ได้ โดยมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และมีกฎหมายภายในองค์กรอัยการ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554<sup>57</sup> ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งสามารถแบ่งแยกออกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

### 1.1.1 การสั่งฟ้องคดีอาญา

การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นอำนาจตามกฎหมาย โดยมีหลักว่าเป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีอาญาที่พยานหลักฐานมีมูลพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาในคดีต่อศาลได้ โดยพนักงานอัยการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพยานหลักฐานการกระทำความผิดของผู้ต้องหา กล่าวคือ พยานหลักฐานในสำนวนมีเพียงพอให้นำเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง มีพยานหลักฐานยืนยันในชั้นศาลเพียงพอที่จะทำให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ เช่น หากมีพยานหลักฐานครบตามองค์ประกอบของความผิด และเพียงพอที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษได้นั้น พนักงานอัยการจะต้องสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล โดยเป็นการสั่งคดีอาญาไปตามพยานหลักฐานและมูลคดี ดังนั้น การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยจึงเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานและมีคำสั่งชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และไม่มีเหตุผลอื่นใดที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ ทั้งไม่มีเหตุผลที่ทำให้ไม่ควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา และเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะดำเนินการให้ได้ตัวมาฟ้องคดีต่อไป

<sup>57</sup> น้าแท้ มีบุญสูง. (2549). การยุติการดำเนินคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม. บทบัณฑิตย, นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา. เล่มที่ 2 ตอนที่ 4. หน้า 216

### 1.1.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นการสั่งชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งเบื้องต้น ดังต่อไปนี้<sup>58</sup>

- 1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา
- 2) ชี้ขาดว่าฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา
- 3) ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาแต่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ต้องรับโทษ
- 4) ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา

แม้ว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเป็นอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่การไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างแท้จริง แต่ถ้าพิจารณาถึงการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอย่างแท้จริงแล้ว สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูล และการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยแท้ เนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูลเป็นกรณีที่การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญา คือ พิจารณามีพยานหลักฐานครบตามองค์ประกอบความผิดตามข้อกล่าวหา และเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่ หากไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็จะต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา จึงมิใช่การสั่งคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูล เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในสำนวนสอบสวนตามลำดับที่ปรากฏตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ดังนี้ คือ
  - (1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดีก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระงับคดี เช่น มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งระงับการดำเนินคดี หรือยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่นๆ ซึ่งเป็นการสั่งคดีโดยข้อกฎหมาย

<sup>58</sup> คณิต ณ นคร. (2521). การสั่งคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ. วารสารอัยการ 1. หน้า 27

(2) เมื่อพิจารณาแล้วว่าคดีไม่มีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำตามที่ถูกล่าม اتهامไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยข้อกฎหมาย

(3) ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเห็นว่าการกระทำตามที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อเท็จจริงในสำนวน แต่ถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่ายังไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไป

ดังนั้น การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูลของพนักงานอัยการ ไม่ใช่การที่พนักงานอัยการจะต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีแต่อย่างใด หากแต่เป็นกรณีที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังที่กล่าวมาข้างต้น

2) การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ในกรณีของการสั่งคดีอาญาที่มีมูลถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยแท้จริงเพราะในการสั่งคดีในกรณีพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่ถูกล่าม اتهามาจริง แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาจากเหตุผลประการอื่น โดยพนักงานอัยการเห็นว่าแม้คดีจะมีมูลความผิดจริง หากแต่การฟ้องคดีไปจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แต่ในทางตรงข้ามกลับสร้างปัญหาหรือภาระให้กับรัฐมากยิ่งขึ้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังมากมาย ฉะนั้นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่แท้จริงจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล

หลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการนำมาใช้พิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ในบางคดีแม้ปรากฏว่าการกระทำที่ถูกล่าม اتهามาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานเพียงพอรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะพิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่าคดีมีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ ซึ่งอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจนี้ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ความว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง

ของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุด มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบ ของ ก.อ. ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาค้างโดยอนุโลม”

และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 เพื่อให้พนักงานอัยการที่พิจารณาคดีแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ มีอำนาจใช้ดุลพินิจเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจจะต้องทำโดยการพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และเหตุผลตามที่ระเบียบได้กำหนดไว้ เพื่อให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปโดยชอบธรรม ทั้งนี้ การพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาและขั้นตอนในการสั่งคดีดังต่อไปนี้

1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป หากมีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งยุติคดีเพราะเหตุดังกล่าวนี้

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ หากผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดพนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

4) ถ้าการกระทำตามที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องต่อศาลได้ แต่พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายได้ว่ามีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการและผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคล ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการ หรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งประโยชน์ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็น การทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปมิได้”

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย”

มาตรา 141 บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ



ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”

มาตรา 142 บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังแล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป แต่ถ้าเป็นความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยาน คนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสน่ออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143 ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

### 3) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ  
 (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำ ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องได้

(7) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะใน ส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในกรณีนั้นมิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสั่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในกรณีนี้ มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14(3)(4) และ (5) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำ โดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติก็ได้”

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุด หรืออธิบดีอัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 20 วรรคหก มาตรา 143 และมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้”

มาตรา 21 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

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

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

4) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการอัยการ พ.ศ. 2563

ข้อ 206 “การดำเนินคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

การดำเนินคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้พนักงานอัยการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ”

5) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

ข้อ 3 “หัวหน้าพนักงานอัยการ หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา”

ข้อ 5 “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

ข้อ 6 “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

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

ข้อ 7 “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5

ให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาล โดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

ข้อ 8 “ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่างๆ ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”

6) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ เนื่องจากการพิจารณาคดีดังกล่าวมีเหตุสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนควรได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ข้อ 7 “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิดผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบ  
ต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบ  
ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบ  
ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึง  
ผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการ  
แทนพระองค์

(6) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความ  
สามัคคีของคนในชาติ”

ข้อ 9 “ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจาก  
หัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 5 ว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมี  
ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ  
อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

ตัวอย่างคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา  
โดยเหตุคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

กรณีที่หนึ่ง คดีได้เด็กจนเกิดเด็ก

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เด็กหญิง ส ผู้เสียหายที่ 1 ทั้งขณะเกิดเหตุ อายุ  
14 ปีเศษ นาย ค. ผู้ต้องหา ขณะเกิดเหตุ อายุ 16 ปีเศษ ได้รู้จักและชอบพอกันมาประมาณ 4 เดือน  
ก่อนเกิดเหตุ ผู้เสียหายที่ 1 ได้ออกจากบ้านไปพบผู้ต้องหา และพากันไปอยู่บ้านญาติของผู้ต้องหาที่  
อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้มีเพศสัมพันธ์กัน โดยผู้เสียหายที่ 1 ยินยอม และได้อยู่กิน  
ฉันท์สามีภรรยาตลอดมา จนกระทั่งต่อมา นาย ข. ผู้เสียหายที่ 2 บิดาของผู้เสียหายที่ 1 ตามไปพบ  
และนำตัวผู้เสียหายที่ 1 กลับบ้านแล้วได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สภ.อ.ชัยบุรี ให้ดำเนินคดี  
กับผู้ต้องหา ต่อมาผู้ต้องหากลับบ้าน ผู้เสียหายที่ 1 จึงหลบหนีมาพบผู้ต้องหาอีก แล้วพากันหนีไป  
อยู่จังหวัดพังงา จนผู้เสียหายที่ 1 ให้กำเนิดบุตร 1 คน โดยกลับมาคลอดที่อำเภอชัยบุรี จังหวัด  
สุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นบ้านของบิดามารดาของผู้ต้องหา และอยู่กินกันที่บ้านดังกล่าว ต่อมาบิดามารดา  
ของผู้ต้องหาพาผู้ต้องหาเข้ามาขอตัวต่อพนักงานสอบสวน

อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่าการที่ผู้ต้องหาได้ชักชวนผู้เสียหายออก  
จากบ้านผู้ปกครองไปอยู่กับผู้ต้องหา แม้จะฟังว่าเพื่อไปอยู่กินฉันท์สามีภรณาก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้

รับอนุญาตจากผู้ปกครองของผู้เสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 นอกจากนั้นการที่ผู้ต้องหาได้ร่วมประเวณีผู้เสียหายอายุ 14 ปี ซึ่งมีใช้ภรรยาตนจึงเป็นการกระทำความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งมีใช้ภรรยาตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 (เดิม) ด้วย

แต่เนื่องจากหลังเกิดเหตุคดีนี้ ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินฉันท์สามีภรรยาจนเกิดบุตรด้วยกัน 1 คน คือ เด็กชาย ค. ปัจจุบันอายุ 1 ปี แต่ขณะนี้ยังมีได้จดทะเบียนสมรสกัน เพราะยังเป็นผู้เยาว์ทั้งคู่ คดีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การตั้งฟ้องผู้ต้องหาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ เห็นว่า ในกรณีผู้ต้องหาและผู้เสียหายมิได้จดทะเบียนสมรสกัน น่าจะมีสาเหตุจากการที่ผู้เสียหายยังเป็นผู้เยาว์อยู่ และไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง โดยได้ความจากนาย บ. บิดาผู้ต้องหาซึ่งให้การไว้ว่า หลังเกิดเหตุ ได้ไปเจรจากับนาย ข. ผู้ปกครองผู้เสียหายให้ผู้เสียหายแต่งงานกับผู้ต้องหา แต่นาย ข. เรียกเรื่องเงินจำนวน 100,000 บาท จึงจะยินยอมให้ผู้เสียหายแต่งงานและจดทะเบียนสมรสได้ แต่ฝ่ายผู้ต้องหาไม่มีเงิน จึงไม่อาจตกลงกันได้ ในการกระทำความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี โดยเด็กหญิงยินยอมนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคสี่ (เดิม) ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้ชายและหญิงสมรสกัน จึงเห็นว่าขณะเกิดเหตุผู้ต้องหาอายุเพียง 16 ปี ยังขาดวิจรรย์จนถึงการใดควรไม่ควรจึงได้กระทำไปตามอารมณ์ ความรักใคร่ที่มีต่อผู้เสียหาย โดยได้พาผู้เสียหายนี้ไปอยู่กินฉันท์สามีภรรยาจนเกิดบุตรและการที่ได้ร่วมประเวณีผู้เสียหายก็เกิดจากความสมัครใจยินยอมของผู้เสียหายด้วย หากได้เกิดจากการหลอกลวงบังคับข่มขืนของผู้ต้องหาไม่ เมื่อได้ผู้เสียหายเป็นภรรยาแล้วมิได้ทิ้งขว้างแต่ได้ประกอบสัมมาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว และดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกับผู้เสียหายเป็นอย่างดีตลอดมา ทั้งพยายามจะจดทะเบียนสมรสกับผู้เสียหายแต่ไม่อาจทำได้ เพราะบิดาของผู้เสียหายเรียกเงินจำนวนสูง ดังนั้น การที่จะตั้งฟ้องผู้ต้องหาเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใด แต่กลับจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้เสียหายและบุตร การฟ้องคดีนี้จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้อง

กรณีที่สอง คดีลักขาลาเปาให้น้องกิน

ข้อเท็จจริงฟังได้ความว่า ห้างสรรพสินค้าโลตัสสาขาที่เกิดเหตุได้เปิดให้บริการจำหน่ายสินค้าทั่วไปให้กับลูกค้าในช่วงระหว่างเวลา 10.00-22.00 นาฬิกา ของทุกวัน ซึ่งทางห้างได้รับขาลาเปาของบริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด ผู้เสียหายมาจำหน่ายที่ห้างสรรพสินค้าโลตัสฯ ที่เกิดเหตุ ต่อมาในวันที่ 18 มิถุนายน 2542 เวลาประมาณ 21.30 นาฬิกา นาง ส. พยาน ซึ่งเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยประจำห้างฯ ดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความ



ปลอดภัยประจำห้างฯ พบเห็นผู้ต้องหาที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาของนาย ช. ผู้ต้องหาที่ 2 ซึ่งผู้ต้องหาที่ 2 เป็นพนักงานของห้างฯที่เกิดเหตุ ช่วยกันถือสินค้ามาเพื่อจะออกทางประตูทางออกของพนักงาน พยานจึงได้ตรวจสอบดูใบเสร็จรับเงินและตรวจดูสินค้าที่ถือมา ปรากฏว่าในใบเสร็จรับเงินมีสินค้า จำนวน 7 รายการ แต่พบว่ามีซาลาเปาบรรจุอยู่ในกล่องเดียวกันราคา 10 บาท ไม่มีอยู่ในรายการ ใบเสร็จรับเงิน นาง ส. จึงแจ้งเหตุแก่พนักงานของบริษัทเอก-ชัย คิสทริบิวชั่น จำกัด ผู้เสียหายทราบ บริษัทฯผู้เสียหายจึงได้มอบอำนาจให้นาย อ. มาร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 2

อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะเกิดเหตุลักษณะไม่มีประจักษ์ พยานยืนยันว่าเห็นผู้ต้องหาที่ 2 ร่วมกันลักซาลาเปา คงมีแต่พยานซึ่งเห็นผู้ต้องหาที่ 1 ไปซื้อ ซาลาเปาจากผู้ต้องหาที่ 2 แต่ก็ไม่ทราบว่าผู้ต้องหาที่ 1 ซื้อซาลาเปาก็ถูก และเห็นผู้ต้องหาที่ 1 นำกล่องบรรจุซาลาเปามาใส่รถเข็นและนำไปชำระเงินกับพนักงานเก็บเงินพร้อมกับสินค้าอื่นๆ ผู้ต้องหาที่ 1 เพียงผู้เดียวได้นำใบเสร็จรับเงินที่ตนเป็นผู้จ่ายสินค้าพร้อมกับสินค้าให้ นาง ส. เป็นผู้ตรวจ จึงพบว่ารายการในใบเสร็จรับเงินไม่มีซาลาเปา ซึ่งในเวลานั้นผู้ต้องหาที่ 2 ไม่ได้ อยู่ร่วมกับผู้ต้องหาที่ 1 ด้วย โดยหลังจากผู้ต้องหาที่ 1 ซื้อซาลาเปาจากผู้ต้องหาที่ 2 แล้ว ผู้ต้องหาที่ 2 ก็ยังขายซาลาเปาต่อไปจนกระทั่งห้างใกล้ปิด ซึ่งในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาที่ 2 ก็ให้การรับสารภาพ ว่าตนได้ลักซาลาเปาจำนวนใส่รวมไปในกล่องเดียวกันกับผู้เสียหายที่ 1 ซื้อใส่โดยติดบาร์โค้ด แสดงราคาไว้ที่กล่องโฟม 10 บาท เพื่อให้พนักงานเก็บเงินของห้างฯเรียกเก็บเงินตามจำนวนนั้น ตามพฤติการณ์ดังกล่าวถือว่า ผู้ต้องหาที่ 2 มีเจตนาทุจริตที่จะลักเอาซาลาเปา 1 ลูก ราคา 10 บาท เท่านั้น และเป็นเจตนาแตกต่างหากจากผู้ต้องหาที่ 1 การกระทำของผู้ต้องหาที่ 2 จึงไม่เป็นการ ร่วมกับผู้ต้องหาที่ 1 กระทบความผิดตามข้อกล่าวหา การกระทำของผู้ต้องหาที่ 2 เป็นเพียงความผิด ลฐานลักทรัพย์ในเวลากลางคืน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335(1) เท่านั้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงประวัติของผู้ต้องหาที่ 2 แล้ว ปรากฏว่า มีอายุ ขณะกระทำผิดเพียง 15 ปีเศษ ในวันเกิดเหตุ ผู้ต้องหาที่ 2 เห็นว่าน้องชายชอบกินซาลาเปาและมี ซาลาเปาที่เหลือจากการขายจึงแถมให้กับผู้ต้องหาที่ 1 ซึ่งเป็นมารดาเพื่อฝากให้กับน้องชายที่บ้าน โดยมีเจตนาให้นำซาลาเปาดังกล่าวไปขายต่อให้กับผู้อื่นแต่อย่างใด ทั้งซาลาเปาที่แถมก็มีเพียง 1 ลูก ราคา 10 บาท ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีราคาเล็กน้อย และบริษัทฯผู้เสียหายได้รับซาลาเปาของกลางคืน แล้ว ประกอบกับผู้ต้องหาที่ 2 ไม่เคยมีประวัติการกระทำผิดมาก่อน ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงอายุประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ตามรายงานแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนแล้ว การฟ้องคดีของผู้ต้องหาที่ 2 ตามฐาน ความผิดดังกล่าวจะทำให้มีผลต่อการดำรงตนในสังคมและการประกอบอาชีพในอนาคต จะเป็น

ปัญหาต่อสังคมของผู้ต้องหาที่ 2 ต่อไป การฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้อง

## 1.2 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสำหรับรัฐ มีการจัดระบบกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ด้วยสาเหตุนี้จึงต้องมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในที่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยพนักงานอัยการไทยยึดหลักดังกล่าว และได้มีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ดังนี้

### 1.2.1 ระบบตรวจสอบภายในองค์กร

เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรเดียวกัน โดยองค์กรอัยการมีระเบียบภายในให้พนักงานอัยการภายในองค์กรปฏิบัติตามซึ่งมีการวางรูปแบบตั้งแต่เป็น “ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528” พัฒนามาเป็น “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547” และในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนเป็น “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563” ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องโดยองค์กรอัยการเป็นการภายในโดยมีการตรวจสอบกันเป็นลำดับขั้นของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการ

โดยในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ 40 และข้อ 41 ตัวอย่างเช่น ข้าราชการอัยการชั้น 5 และชั้น 6 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ โดยกรณีมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่ง พร้อมร่างคำฟ้อง โดยการเสนอเพื่อทราบให้เสนอก่อนยื่นฟ้อง เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น ข้าราชการอัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาแล้วทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นทุกฐานความผิดมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ให้สั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที เป็นต้น

สำหรับกรณีการสั่งไม่ฟ้องเพราะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

ได้มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ ประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 กำหนดหลักเกณฑ์ว่า หากพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้ง

### 1.2.2 ระบบตรวจสอบโดยภายนอกองค์กร

สามารถแยกออกเป็น 3 กรณี คือ การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา และการตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองหรือสื่อมวลชนและประชาชน

#### 1) การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบอำนาจของพนักงานอัยการในกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง (เฉพาะกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด) โดยองค์กรภายนอกดังนี้

ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

ในต่างจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบกรณีนี้ไม่อาจใช้กับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด เนื่องจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดในชั้นตอนสุดท้ายอยู่แล้ว

#### 2) ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย

กล่าวคือผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้ โดยไม่ถูกตัดสิทธิ แม้ว่าพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และ 34 แต่หากเป็นกรณีที่ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และคดีได้มีการพิพากษาเสร็จเด็ดขาดก่อน สิทธินำคดีอาญามาฟ้องในอีกคดีหนึ่งที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาอยู่จะระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) และประชาชนผู้เสียหายอาจตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้องของพนักงานอัยการได้อีกทางหนึ่งโดยการขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 ถึงมาตรา 32

### 3) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน หรือกระบวนการทางการเมือง

ในกรณีของการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนนั้นอาจจะเป็นการตรวจสอบที่ไม่สามารถไปเปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบต่อคำสั่งคดีของอัยการได้ แต่ก็ส่งผลในทางอ้อมซึ่งถ้าพนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรมแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับองค์กรในทางลบได้

## 2. ประเทศอังกฤษ

### 2.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ในประเทศอังกฤษ ใครๆ ก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (anyone may prosecute) หลักนี้สืบเนื่องจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมที่ว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ทั้งนี้ ขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานตำรวจอย่างในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรับผิดชอบในการที่จะให้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ภาระหน้าที่อันนี้จึงรวมตลอดไปถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใดๆ ด้วย ดังนั้น ผู้ที่จะฟ้องคดีอาญาได้ก็อาจ ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่หน่วยอื่นๆ ของรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ หรือส่วนการปกครองท้องถิ่น (local authorities) หรือเอกชนทั่วไป และไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าเป็นหน่วยราชการแล้ว จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ บรรดากระทรวงทบวง กรม ส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต่างก็มีสำนักกฎหมายของตนเองมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักทั่วไปที่มีมาแต่ดั้งเดิม<sup>59</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษ การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปนับแต่เริ่มทำการสืบสวน จับกุม การสอบสวน การค้นหาพยานหลักฐาน นำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่การพิจารณาของศาล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีโทษเบาที่เรียกว่า Summary Offence ที่ต้องฟ้องพิจารณาโดย Magistrate Court หรือคดี Indictable Offence ที่การดำเนินพิจารณาในศาลจะต้องมีลูกขุนเข้าร่วมพิจารณา ก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่ต้องจัดการแทบทั้งสิ้น เพราะในประเทศอังกฤษไม่มีพนักงาน

<sup>59</sup> ประเทือง กิริ์ติบุตร. (2520). ระบบอัยการต่างประเทศ : อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ. พิมพ์แจกในงานกุศลพระราชทาน กรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด. หน้า 47-63

อัยการดำเนินคดีอาญาเหมือนประเทศไทย แต่ประเทศอังกฤษมี Director of public prosecution (D.P.P.) ซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศไทย<sup>60</sup>

ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติสำหรับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยอธิบดีอัยการไว้เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการฟ้องคดี สำหรับคดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีความผิดทางอาญา ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งคดีจะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจตักเตือนของตำรวจ และอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไป

การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ พนักงานอัยการอังกฤษมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ โดยได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการออกหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะ ตามประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอังกฤษ มีหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งคดี ดังนี้<sup>61</sup>

ประการแรก การทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีที่ร้ายแรงหรือมีความซับซ้อน พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนต้องถือตามหลักเกณฑ์ใน the Code of Crown Prosecutions และ The Director's Guidance on Charging

ประการสอง ตำรวจหรือหน่วยงานสืบสวนสอบสวนอื่นมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้พนักงานอัยการได้ตรวจสอบ โดยพนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบถึงการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน และคุณภาพของพยานหลักฐาน รวมถึงการให้คำแนะนำในแนวทางการสืบสวน สอบสวน และการให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนสอบสวนอื่น แต่ข้อแนะนำนี้ไม่ถือเป็นอำนาจสั่งให้ทำการ

ประการสาม การพิจารณาหลักฐานที่ส่งให้แก่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่มีน้ำหนักน้อย และหากพิจารณาตามหลัก Threshold Test แล้ว พนักงานอัยการมีสิทธิยุติคดีได้หากพยานหลักฐานไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน

<sup>60</sup> เมธา วาดีเจริญ. (2539). บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา (น.208). กรุงเทพมหานคร: สุตรไพศาล, ลิขสิทธิ์ 2539 โดยสำนักพิมพ์สูตรไพศาล

<sup>61</sup> รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 68-69

The Full Code Test ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะสอบสวนต่อไป หรือไม่ครบเงื่อนไขที่จะฟ้องคดีได้ หากไม่ครบเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการพิจารณาเรื่อง the public interest อย่างไรก็ดี การพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ ไม่ได้จำกัดเฉพาะหลักฐานที่ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนสอบสวนอื่นส่งมาเท่านั้น แต่ผู้ต้องหาสามารถยื่นพยานหลักฐานเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้

ประการสี่ การที่พนักงานอัยการจะดำเนินคดีต่อไปได้นั้น จะต้องครบเงื่อนไขตาม The Full Code Test เว้นแต่พยานหลักฐานจะครบตามเกณฑ์ Threshold Test แต่มีความจำเป็นต้องขอฝากขังต่อศาลหลังจากฟ้อง แต่พยานหลักฐานยังไม่ครบตามเงื่อนไขของ The Full Code Test

ประการห้า พนักงานอัยการต้องไม่อนุญาตให้มีการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีต่อไปหากพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมหากได้มีการดำเนินคดีในศาล

ประการหก ในกรณีที่มีการตรวจสอบกระบวนการ พนักงานอัยการจะต้องนำพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในคดีมาพิจารณาในเรื่องของเปลี่ยนแปลงข้อหาหรือยุติคดี โดยต้องร่วมกับพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิดแต่การตัดสินใจท้ายที่สุดจะอยู่ที่ CPS

ประการเจ็ด ในคดีความผิดที่ร้ายแรงหรือมีความละเอียดอ่อน รัฐสภาต้องการที่จะจำกัดประเภทคดีเหล่านี้ที่จะฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น การฟ้องคดีจึงต้องขอความยินยอมจาก DPP ในคดีเหล่านี้ DPP หรือพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

หลักเกณฑ์ The Full Code Test ที่พนักงานอัยการจะใช้ในการวินิจฉัยคดีก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น แยกออกได้ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก the evidential stage เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่ และขั้นตอนที่สอง the public interest stage ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษจะฟ้องคดีหรือดำเนินคดีต่อไปก็ต่อเมื่อคดีนั้นมีพยานหลักฐานพอฟ้อง และการฟ้องคดีเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณาสั่งคดี การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษนั้นมีบัญญัติไว้ในประมวลหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการต้องมีความเป็นธรรมมีความเป็นอิสระ ปราศจากมุมมองส่วนบุคคลใดในเรื่องชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ เพศ ความพิการ อายุ เหยื่อ หรือพยานใดๆ

สำหรับการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษนั้น ใน The code for crown prosecutors ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่สี่ The Full Code Test

โดยขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือ พิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงเหตุที่ผู้ต้องหาจะสามารถยกแก้ตัวให้พ้นผิดด้วย โดยการพิจารณาของพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานที่รวบรวมได้นี้ต้องสามารถทำให้คณะลูกขุนหรือศาล magistrate เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานที่น่าเสนอแล้วจะต้องตัดสินใจว่าจำเลยกระทำความผิดได้หลังจากที่พิจารณาแล้วว่าเพียงพอที่จะตัดสินว่าผิดได้ ตามมาด้วยขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรือการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่<sup>62</sup>

ปัจจัยที่เป็นประโยชน์ในการฟ้องคดี ได้แก่<sup>63</sup>

- 1) ถ้ามีการตัดสินว่าผิด จำเลยจะได้รับโทษสูง
- 2) หากมีการตักเตือนแทนการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งให้มีเงื่อนไขที่ป้องกันอันตรายเพิ่มขึ้นในระหว่างที่มีการเตือน โดยมีเงื่อนไข
  - 3) เป็นความผิดที่มีการใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทำร้าย
  - 4) เป็นความผิดที่ประทุษร้ายต่อบุคคลที่ให้บริการสาธารณะ เช่น สมาชิกที่เป็นฝ่ายก๊วยสาธารณะ ตำรวจ ราชทัณฑ์ แพทย์หรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ เป็นต้น
  - 5) ความผิดที่มีการเตรียมการหรือไตร่ตรองไว้ก่อน
  - 6) ความผิดที่กระทำต่อเด็ก
  - 7) ความผิดที่มีมูลเหตุจงใจในการเลือกปฏิบัติต่อผู้เสียหายที่เกี่ยวกับชาติพันธุ์ สัญชาติ เพศ ผู้พิการ อายุ ศาสนา ความเชื่อ ความเห็นทางการเมือง หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีของผู้เสียหาย
  - 8) ความผิดที่กระทำเพื่อความสะดวกในการที่จะกระทำความผิดร้ายแรง
  - 9) เป็นความผิดที่ผู้ต้องหากระทำผิด โดยอาศัยความอ่อนแอหรือด้อยโอกาส
  - 10) มีองค์ประกอบของการทุจริตต่อผู้เสียหายในการกระทำความผิด
  - 11) เป็นการกระทำความผิดในการเอาเปรียบจากการที่ผู้ต้องหาอายุมากกว่าผู้เสียหาย

<sup>62</sup> The code for crown prosecutors, 4.1

<sup>63</sup> นิสักดิ์ คติอุดมพร. (2561). การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 78-79

12) เป็นการกระทำความผิดโดยการเอาเปรียบจากที่ผู้เสียหายมีความเข้าใจในสาระสำคัญน้อยกว่า

13) ผู้ต้องหาในฐานะทางสังคมหรือหน้าที่การงานอันเป็นที่ไว้วางใจ แต่อาศัยตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิด

14) ผู้ต้องหาเป็นผู้บงการหรือจัดให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

15) ผู้ต้องหาเคยถูกตัดสินว่ากระทำผิดอาญา หรือถูกเตือนโดยมีเงื่อนไขในความผิดที่เกี่ยวข้องกับคดีที่พิจารณาสั่งฟ้อง

16) ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดในการฝ่าฝืนคำสั่งของศาล

17) การฟ้องคดีจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อสังคม

18) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำผิดซ้ำหรือมีการกระทำผิดต่อเนื่อง เหตุที่ไม่ควรฟ้องคดี ได้แก่<sup>64</sup>

1) เป็นคดีที่ศาลจะพิพากษาลงโทษเบา

2) เป็นคดีที่ความร้ายแรงและผลของการกระทำผิดที่ควรใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดี และผู้ต้องหายอมรับที่จะรับการเตือนโดยมีเงื่อนไข

3) ผู้ต้องหาได้ถูกดำเนินคดีที่ไม่ใช่คดีอาญา หรือถูกลงโทษปรับทางแพ่งซึ่งเหมาะสมกับการกระทำที่ได้กระทำผิด

4) ความผิดที่ได้กระทำเป็นผลจากการสำคัญผิดหรือเข้าใจผิด

5) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเล็กน้อยและเกิดจากการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจที่ผิดพลาด

6) มีการล่าช้าในการดำเนินคดีนับแต่วันที่ได้กระทำผิดจนถึงวันฟ้องอันมิใช่เหตุเพราะความผิดที่ร้ายแรง หรือเป็นความล่าช้าอันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา หรือความผิดนั้นเพิ่งปรากฏ หรือเป็นคดีที่ซับซ้อนจนต้องใช้เวลาในการสอบสวนนาน

7) การฟ้องคดีมีผลกระทบต่อสุขภาพกายหรือจิตของผู้เสียหาย

8) ผู้ต้องหามีส่วนร่วมในการกระทำผิดเล็กน้อย

9) ผู้ต้องหาได้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ใช่เพราะต้องการหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องคดีหรือเพื่อให้ได้ถูกเตือนแทนการฟ้องคดี

10) ขณะกระทำผิดผู้ต้องหาได้รับผลกระทบจากการเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง และความผิดที่กระทำไม่ร้ายแรง หรือไม่มีลักษณะที่จะกระทำผิดซ้ำ ทั้งนี้

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 79-80



พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่มีจิตผิดปกติและรักษาความปลอดภัยให้แก่สังคมด้วย

11) การฟ้องคดีอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของประเทศ

จากหลักเกณฑ์และเหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษที่ได้กล่าวมาข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิดได้ หากเข้าเหตุที่จะไม่ฟ้องเพราะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ

## 2.2 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งใช้ใน ค.ศ. 1986 กำหนดให้การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษมีแนวทางปฏิบัติ คือ<sup>65</sup>

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney-General)

2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการปกครองของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลคำสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี

3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985)

4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการอังกฤษเน้นการควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญ โดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็นเอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

<sup>65</sup> กิตติกา เทศทัฬห. (2559). การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 116

### 3. ประเทศฝรั่งเศส

#### 3.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ

##### 3.1.1 โครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

พนักงานอัยการและผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศสสามารถโอนไปทำงานข้ามสายโดยสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้พิพากษามาเป็นพนักงานอัยการ หรือจากพนักงานอัยการไปเป็นผู้พิพากษาเหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายทั่วไป ต่างกับในประเทศไทยที่จะมีการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งในทำนองเดียวกันมิได้ เหตุหนึ่งที่พนักงานอัยการและผู้พิพากษาของฝรั่งเศสสามารถทำเช่นนี้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้น ในฝรั่งเศสจึงมักจะเรียกพนักงานอัยการอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการยื่น” เนื่องจากเวลาที่ถามพยานพนักงานอัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถาม มิใช่นั่งถามเหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งมีชื่อที่ใช้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง”<sup>66</sup>

โครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศส จะมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากศาลใดไม่มีพนักงานอัยการร่วมด้วยในการพิจารณาคดีของศาล ศาลนั้นก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นคำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป การพิจารณาคดีก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการเป็นดังต่อไปนี้<sup>67</sup>

##### 1) อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา

ถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของทางฝ่ายอัยการ มีอำนาจหน้าที่ในการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่มีหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง เพราะศาลฎีกาฝรั่งเศสพิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย และอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสังคดีอาญาเช่นอัยการไทย

##### 2) อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์

เป็นตำแหน่งของพนักงานอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของพนักงานอัยการในเขตที่ตนรับผิดชอบ และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

<sup>66</sup> อุทัย อาทิวา. (2557). รวมบทกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร : วิ.เจ.พรินต์ติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดยสำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินต์ติ้ง., หน้า 185

<sup>67</sup> อุทัย อาทิวา. (2557). รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร : วิ.เจ.พรินต์ติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดยสำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินต์ติ้ง. หน้า 190-191

ยุติธรรม และเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐและในสังกัดตนรับนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

### 3) อัยการแห่งสาธารณรัฐ

อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือการฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง โดยอัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีรวมทั้งการอำนาจการสอบสวนคดีซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

#### 3.1.2 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขามีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัวผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามิเหตุสมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรฟ้องคดี พนักงานอัยการก็จะนำมาตราการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ โดยกฎหมายให้อำนาจแก่อัยการสาธารณรัฐกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาลงปฏิบัติบางอย่างเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล เป็นต้น

สำหรับดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศส มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น พนักงานอัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจะเกิดประโยชน์มากกว่าการฟ้องคดีอาญาต่อศาล

ลักษณะของหลักการสังคดีโดยดุลพินิจในประเทศฝรั่งเศสนั้น พนักงานอัยการจะมีอิสระในการสังคดีตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับ<sup>68</sup> พนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องหรือยุติการดำเนินคดีอาญาได้ ไม่แต่เฉพาะเมื่อเห็นว่ากรณีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างเช่นของพนักงานอัยการไทยเท่านั้น แต่อัยการฝรั่งเศสสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งให้มีการใช้มาตรการทางเลือกนอกจากการฟ้องคดีอาญาต่อศาลเพื่อประโยชน์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย นอกจากนี้ เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องคดีได้ ดังนั้น พนักงานอัยการฝรั่งเศสจึงมีอิสระทั้งในการสังคดีและการดำเนินคดี

### 3.1.3 การใช้มาตรการทางเลือกในการดำเนินคดีอาญา

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญปัญหา “คดีล้นศาล คนล้นคุก” จึงมีความจำเป็นที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสต้องนำมาตราการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้เพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาททางอาญาระหว่างประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะอาศัยอำนาจการสังคดีโดยใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดี ซึ่งคดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งยุติคดี สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ<sup>69</sup>

#### 1) คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้

คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความผิด และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ คดีประเภทเหล่านี้พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องคดีหรือยุติคดี ไม่อาจฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้

#### 2) คดีที่สามารถฟ้องได้

คดีที่สามารถฟ้องได้ แต่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี เนื่องจากพนักงานอัยการฝรั่งเศสใช้ระบบการสังคดีโดยใช้ดุลพินิจ ซึ่งคดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสสั่งยุติคดีสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบใน

<sup>68</sup> อุทัย อาทิวา. (2557). รวบรวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : วิ.เจ.พรินต์ติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดยสำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินต์ติ้ง. หน้า 192-203

<sup>69</sup> กิตติกา เทศทัฬ. (2559). การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 94-95

ความผิดที่เกิด ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดมีความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น

(2) คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสขณะนี้มีดังนี้ คือ

#### ก. การไต่เถียงทางอาญา

เป็นทางเลือกหนึ่งในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาลเล็กน้อย โดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 41 วรรคเจ็ด ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“ก่อนฟ้องคดีอัยการแห่งสาธารณรัฐ อาจสั่งให้มีการไต่เถียงทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และอัยการแห่งสาธารณรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการไต่เถียงทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดต้องกลับคืนเข้าสู่สังคม”

หลักเกณฑ์การใช้มาตรการไต่เถียงทางอาญามีลักษณะสอดคล้องกับการอำนวยความสะดวกเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice-RJ) กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องให้ความยินยอม และพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าว โดยจะต้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายอย่างเหมาะสม และผู้กระทำความผิดจะต้องสำนึกในการกระทำที่ตนได้ก่อและต้องเป็นการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตตามปกติในสังคมได้อีกครั้งหนึ่ง<sup>70</sup>

#### ข. ความตกลงทางอาญา

เป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายอเมริกัน นักกฎหมายฝรั่งเศสประสงค์นำมาตรการนี้มาใช้กับกรณีความผิดอาญาซึ่งโทษไม่ร้ายแรงนัก ในครั้งแรกที่ได้มีการเริ่มนำเอามาตรการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้นั้น ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1994 โดยใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวว่า “คำสั่งทางอาญา”

<sup>70</sup> อดัม รัฐกฤต. (2548). บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. วารสารนิติศาสตร์. หน้า 36

โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดี ในกรณีที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดให้การรับสารภาพว่าตนเป็นผู้กระทำความผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี ถ้าผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อเสนอของพนักงานอัยการครบถ้วนคดีก็จะยุติและไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้น ได้ทำการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วเห็นว่าการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการมีคำสั่งในคดีอาญาโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมเป็นการขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส

ที่จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ได้คัดค้านการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส แต่วิธีการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการเสียก่อน ความตกลงของผู้ต้องหาจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงตกไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อมาตรการนี้ใหม่เป็น “ความตกลงทางอาญา” โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเสนอสำนวนที่มีการทำความตกลงกับผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยจึงจะมีผลเป็นการยุติคดี ซึ่งการเสนอกฎหมายใหม่นี้เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของร่างกฎหมายเดิมที่ตกไป และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และมาตรา 41-3

มาตรการความตกลงทางอาญาของฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกาในแง่ของการตัดกระบวนการพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลออกไป แต่ขอบเขตของการบังคับใช้มาตรการความตกลงทางอาญามีได้มีความกว้างขวางเมื่อเทียบกับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบกฎหมายของอเมริกาซึ่งใช้กับคดีเกือบทุกประเภท โดยเมื่อมีการนำมาประยุกต์มาตรการดังกล่าวมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสครั้งแรกกฎหมายได้มีการจำกัดขอบเขตการใช้มาตรการโดยการระบุนฐานความผิดว่าความผิดประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบเขตของการใช้มาตรการตกลงทางอาญา ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงขอบเขตโดยยกเลิกระบบฐานความผิดและใช้วิธีระบุอัตราโทษแทนว่าจะใช้มาตรการความตกลงทางอาญากับคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ มาตรการความตกลงทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสไม่มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย เพื่อให้มีการรับสารภาพโดยแลกเปลี่ยนกับการลดโทษในชั้นศาลอย่างเช่นในกฎหมายของอเมริกา ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี ค.ศ. 2004 โดยนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพของระบบอเมริกามาใช้ในระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า “การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง”<sup>71</sup>

#### ค. การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

หลังจากได้มีการประกาศใช้มาตรการความตกลงทางอาญาประมาณ 5 ปี ได้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยได้มีการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 2004-204 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004<sup>72</sup> เรียกกฎหมายนี้ว่า กฎหมายแปร์เบ็งสอง (Loi Perben II) ซึ่งเสนอโดยนายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีรูปแบบใหม่ที่ใช้ในกรณีที่ต้องหาตกลงยอมรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้องตามข้อเสนอของพนักงานอัยการ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกา กฎหมายฝรั่งเศสเรียกวิธีนี้ว่า “Comparution sur Reconnaissance Prealable de Culpabilite - CRPC” โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ทั้งสิ้น 10 มาตรา คือ มาตรา 495-7 ถึง 495-16 และมาตรา 520-1

มาตรการนี้มีสาระสำคัญ คือ การให้อำนาจพนักงานอัยการมีข้อเสนอให้ผู้ต้องหาขอรับสารภาพว่ากระทำความผิดและยอมรับโทษตามกฎหมาย และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อตกลงที่พนักงานอัยการเสนอก็จะไปสู่การพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและลงโทษบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐาน<sup>73</sup>

ความแตกต่างระหว่างมาตรการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้องกับมาตรการความตกลงทางอาญา คือ การต่อรองคำรับสารภาพให้ความสำคัญกับการที่มีที่ปรึกษา

<sup>71</sup> ดวงมณฑล คำวิไล. (2556). การไกล่เกลี่ยคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินในชั้นศาล: ศึกษาเฉพาะกรณีที่มีผู้เสียหาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 86

<sup>72</sup> อุดม รัฐกฤต. การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส อ้างโดย ฉันทนัย สุภัทรากุล. (2553). การนำเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>73</sup> เอกสารภาษาฝรั่งเศส. (2004) ใน Ioannis Papadopoulos, Plaidier Coupable La pratique ammericaine, Le texte francis : Presses Universitaires de France. อ้างใน อุดม รัฐกฤต. การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส

กฎหมายในขณะที่ดำเนินการทำข้อตกลง หากไม่มีที่ปรึกษากฎหมายก็ถือว่ากระบวนการดังกล่าวเสียไป ส่วนมาตรการความตกลงทางอาญาไม่ถือว่าสิทธิในการมีที่ปรึกษากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แม้ขาดไปก็ไม่มีผลถึงขนาดทำให้มาตรการไม่สมบูรณ์ และความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือการต่อรองคำรับสารภาพในชั้นก่อนฟ้องให้อำนาจพนักงานอัยการเสนอให้ลงโทษจำเลยถึงขั้นจำคุกได้ ในขณะที่มาตรการความตกลงทางอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจเพียงการใช้วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีการลงโทษจำคุก

สำหรับขอบเขตการใช้มาตรการนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 495-7 บัญญัติให้นำมาใช้กับความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เช่นเดียวกับมาตรการความตกลงทางอาญา แต่มาตรา 495-16 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายคดี ได้แก่ ไม่นำมาใช้กับความผิดฆังฉิมโทษ<sup>74</sup>บางประเภท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนโดยไม่เจตนา ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดทางการเมือง เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 495-7 พนักงานอัยการมีอำนาจในการพิจารณานำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (CRPC) มาใช้ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอก็ได้ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมว่าสมควรจะใช้มาตรการนี้หรือไม่ สำหรับบทลงโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะเสนอโทษที่เหมาะสมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งโทษหลักและโทษประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและตัวผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 133-24 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม กรณีโทษที่พนักงานอัยการจะเสนอเป็นโทษจำคุก ระยะเวลาของโทษจำคุกต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่ว่ากรณีใดๆ ระยะเวลาของโทษจำคุกที่เสนอจะต้องไม่เกิน 1 ปี

#### ง. การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

เป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการลดข้อหาหนักเป็นเบา ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจในทางปฏิบัติ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจนต่างกับมาตรการไต่เถียงทางอาญา ความตกลงทางอาญา หรือการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง

<sup>74</sup> ความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ความผิดอุกฤษฏ์โทษ คือ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป
2. ความผิดฆังฉิมโทษ คือ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงสิบปี
3. ความผิดหลุโทษ คือ ความผิดที่มีแต่โทษปรับ ไม่มีโทษจำคุก



ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส การดำเนินคดีความผิดฆังฉิม โทย พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง กล่าวคือ พนักงานอัยการอาจยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลฆังฉิม โทย หรือพนักงานอัยการอาจร้องขอต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้ดำเนินการเปิดคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาดำเนินคดีเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ เนื่องจากจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณคดี ส่งผลให้การดำเนินคดีที่ผ่านการทำงานของผู้พิพากษาไต่สวนจะมีความล่าช้า

ในทางปฏิบัติจึงได้มีการใช้วิธีเลี่ยงไม่ส่งคดีเข้าสู่การไต่สวน โดยพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดออกฤกษ์ โทยลงเป็นข้อหาในคดีความผิดฆังฉิม โทยเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลฆังฉิม โทยได้ วิธีการดังกล่าวเป็นมาตรการลดข้อหาซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Correctionnalisation judiciaire” ซึ่งวิธีการนี้นอกจากจะสามารถหลีกเลี่ยงความล่าช้าของดำเนินคดีโดยผู้พิพากษาไต่สวนแล้ว ยังมีความแน่นอนของการลงโทษจำเลยอีกด้วย เพราะคดีจะไม่ต้องส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลลูกขุน (La cour d’assises) เนื่องจากว่าหากมีการพิจารณาโดยศาลลูกขุนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษได้

ยกตัวอย่างการใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา เช่น การที่คนร้ายกระทำความผิดฐานฆังฉิม โทยโดยมีอาวุธ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจลดข้อหาดังกล่าวลงโดยไม่ระบุว่าคนร้ายมีอาวุธขณะฆังฉิม โทย หรือได้ทำร้ายร่างกายผู้เสียหายด้วย หรือในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศฐานพยายามข่มขืนกระทำชำเรา พนักงานอัยการอาจลดข้อหาเป็นความผิดฐานกระทำอนาจารได้ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการลดข้อหาเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฆังฉิม โทย มีนักกฎหมายเป็นจำนวนมากวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญามากจนเกินไป อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและเป็นช่องทางในการทุจริตได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายโดยภาครัฐอีกด้วย เพราะการใช้วิธีการดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปริมาณคดีของสำนักงานอัยการในแต่ละแห่ง จึงทำให้เกิดการลักลั่นกันในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในข้อหาเดียวกัน แต่ได้รับผลของการดำเนินคดีที่แตกต่างกัน

ถึงแม้ว่ามาตรการลดข้อหาหนักเป็นเบาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสจะมีผู้คัดค้านก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไปโดยปริยายแล้ว นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย

เนื่องจากก่อนที่พนักงานอัยการจะนำมาตรการนี้มาใช้กับคดีใดจะต้องได้รับความยินยอมของคู่ความทั้งสองฝ่ายและความเห็นชอบจากศาลด้วย มาตรการการใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนี้จึงมีความสำคัญซึ่งนอกจากจะช่วยลดปริมาณคดีที่ต้องส่งให้ผู้พิพากษาไต่สวนแล้ว ยังทำให้เกิดความแน่นอนการลงโทษของจำเลยตามฟ้องของอัยการอีกด้วย

### 3.2 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีคือ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นไปโดยหลักการดำเนินคดีโดยรัฐอย่างแท้จริง โดยอัยการอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจดำเนินการแทนก็ได้ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจ

พนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจตั้งคดีโดยใช้ดุลพินิจ โดยมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกว้างขวางและหลากหลายมาก ประกอบกับพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบบังคับบัญชาการใช้อำนาจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และสามารถสนองนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>75</sup>

ในประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการจะต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 5 แห่งรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยสถานะของตุลาการ โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 36 ให้อำนาจแก่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญาหรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลตามสายบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการ และเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสามารถตรวจสอบการทำงานได้

<sup>75</sup> อุทัย อาทิวา. (2554). อัยการสากล. วารสารอัยการ. ปีที่ 24. ฉบับที่ 258.. หน้า 192-203.

## 4. อประเทศญี่ปุ่น

### 4.1 หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ (State Prosecution) โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือว่าอัยการซึ่งเป็นข้าราชการนั้น เป็นตัวแทนของประเทศในการใช้อำนาจกระทำการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายโดยการยื่นฟ้อง ซึ่งอัยการเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีโดยรัฐ เรียกว่า ผูกขาดการฟ้อง (Monopoly of Prosecution) ดังนั้น ในประเทศญี่ปุ่นผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เลย<sup>76</sup>

นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งให้อำนาจอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องด้วย (Suspend to Prosecute) โดยในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจะมีเงื่อนไขในการฟ้อง เช่น อำนาจฟ้องของโจทก์ (พนักงานอัยการ) ขอบเขตอำนาจศาล กฎหมายยกเลิกความผิด การอภัยโทษ กำหนดอายุความ ความตายของจำเลย การฟ้องซ้ำ การร้องทุกข์ในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำร้องทุกข์ และต้องพิจารณา ดังนี้

- 1) องค์ประกอบความผิดอาญา
- 2) ข้อสงสัยในความผิดอาญา (ข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด)
- 3) เหตุยกเว้นโทษ
- 4) ความจำเป็นในการฟ้อง

หากกรณีเข้าเงื่อนไขในการฟ้องครบองค์ประกอบความผิดอาญา คือ การกระทำครบองค์ประกอบความผิดอาญา มีข้อสงสัยในความผิดอาญา ไม่มีเหตุยกเว้นโทษ และมีความจำเป็นในการฟ้อง อัยการจะสั่งฟ้อง แต่หากไม่ครบข้อใดข้อหนึ่ง โดยเฉพาะข้อ 1-3 อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง และแม้ว่าครบเงื่อนไขทั้ง 3 ข้อ แล้ว หากอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง อัยการจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยการชะลอการฟ้อง (Kiso Yuyo)<sup>77</sup>

พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสังคดีโดยมีอิสระอย่างเต็มที่ในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งชะลอการฟ้องไว้

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247

<sup>77</sup> ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2533). งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น, อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, กรุงเทพมหานคร : ชูติมาการพิมพ์. หน้า 90

ซึ่งอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่นดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเด็ดขาด เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งแล้วไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก<sup>78</sup>

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลความผิดในประเทศญี่ปุ่น มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ซึ่งแม้ในกฎหมายดังกล่าวจะใช้คำว่า “สั่งไม่ฟ้อง” แต่รู้จักมาตรการนี้ในนามของ “การชะลอฟ้อง” (Suspension of Prosecution)

#### 4.1.1 ความเป็นมาของการชะลอการฟ้อง

แนวคิดในเรื่องการชะลอฟ้องในประเทศญี่ปุ่นเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1885 โดยอากิโยชิยามาดะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นได้ไปสำรวจความของศาลชั้นต้นต่างๆ และพบว่าเรือนจำทุกแห่งเต็มไปด้วยนักโทษที่ศาลตัดสินแล้ว หรือผู้ที่รอการพิจารณาพิพากษาโดยถูกกล่าวหาด้วยความผิดเล็กน้อย สะท้อนให้เห็นถึงว่าการดำเนินกระบวนการกระทำความผิดโดยฟ้องคดีต่อศาลให้พิพากษาลงโทษนั้น เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเกินไป และจะมีบุคคลที่เคยเป็นนักโทษมาอยู่ปะปนกับคนทั่วไปในสังคมเป็นจำนวนมาก จึงมีการเสนอแนวคิดให้อยู่ในดุลพินิจของตำรวจและพนักงานอัยการในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดี โดยคำนึงถึงความหนักเบาแห่งข้อหาที่ได้กระทำ ทำให้เกิดการยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นการชะลอฟ้องแต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่อัยการชะลอการฟ้อง รัฐมนตรีคาเนทาเกะ โออูระ ฐานให้สินบน แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการขยายการสะสมอาวุธ โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของโออูระมิได้มีมูลเหตุจงใจเพื่อประโยชน์ตนเอง และโออูระก็ได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างจริงจังแล้ว โดยประกาศเลิกเล่นการเมือง การชะลอฟ้องของอัยการในคดีนี้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ว่าอัยการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และอาจถูกอิทธิพลหรืออำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซง และนอกจากประชาชนแล้วนักกฎหมายก็ไม่เห็นด้วยกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในคดีนี้ แต่แม้จะมีข้อโต้แย้ง ระบบการชะลอการฟ้องก็มีการพัฒนามาตลอดจนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารูปแบบใหม่ ได้บัญญัติรับรองเอาไว้ในมาตรา 248 โดยกฎหมายใช้คำว่า “สั่งไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอการฟ้อง”

<sup>78</sup> Article 257 Prosecution may be withdrawn up until the judgement of the first instance is rendered. อ้างใน วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. (2556). การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 55

#### 4.1.2 วัตถุประสงค์ของการชะลอการฟ้อง<sup>79</sup>

1) เพื่อลดการใช้งบประมาณภายในประเทศ เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยการฟ้องศาลทุกคดี จะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นเงินเดือนของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและการดำเนินคดี ซึ่งหากว่าศาลมีคำพิพากษาลงโทษ ก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในเรือนจำเพิ่มขึ้นมาด้วย

2) เพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

3) เพื่อลดภาระของผู้พิพากษา อัยการ และไม่จำเป็นต้องหาบุคลากรเพิ่ม

4) เพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

5) เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำผิดเล็กน้อยเรียนรู้สิ่งชั่วร้ายจากในเรือนจำ และระยะเวลาที่สั้นเกินไปก็ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี

6) เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีมลทินติดตัว

7) เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านคดีความ

8) เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องมีประวัติอาชญากร สามารถกลับมาดำรงชีวิตตามปกติในสังคมได้เหมือนกับบุคคลทั่วไป

9) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในรูปแบบของการชะลอฟ้อง เป็นการบังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเองโดยสภาพ เพราะหากในระหว่างได้รับการชะลอฟ้อง ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องถอนการชะลอการฟ้องและกลับมาดำเนินการฟ้องคดีนั้นพร้อมกับฟ้องคดีความผิดที่กระทำในภายหลังได้ด้วย

#### 4.1.3 หลักการชะลอการฟ้อง

##### 1) เกณฑ์ในการพิจารณา<sup>80</sup>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 บัญญัติว่า ในกรณี que เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นเมื่อพิจารณาจากลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด รวมถึงสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องได้ (In Case It is Unnecessary to Prosecute According to

<sup>79</sup> ศิระ บุญภินันท์. (2541). โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. บทบัณฑิตย์ เล่ม 54 ตอน 2. หน้า 159-160

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน

the Character, Age and Environment of an Offender, the Weight and Conditions of an Offense as well as the Circumstances after the Offense, the Public Prosecution may not be instituted.)

จากการพิจารณามาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประเทศญี่ปุ่น มีเหตุปัจจัยในการพิจารณาว่าคดีใดควรมีคำสั่งชะลอการฟ้องหรือไม่ ดังนี้

#### ก. ตัวผู้กระทำความผิด

ลักษณะเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ลักษณะของผู้กระทำความผิดตามธรรมชาติ และอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะคน ซึ่งในแต่ละคน จะมีรูปแบบความประพฤติที่แตกต่างกัน โดยลักษณะของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ลักษณะตามธรรมชาติ ความประพฤติเป็นอาชญา ลักษณะที่ได้รับการถ่ายทอดทางพันธุกรรม อุปนิสัย ความรู้ ประสบการณ์ ความรู้สึก ความสำนึกทางศีลธรรม เป็นต้น

อายุ ตามสถิติแล้วผู้สูงอายุจะมีโอกาสได้รับการชะลอการฟ้องมากกว่า ผู้ที่มีอายุในช่วงวัยฉกรรจ์ กล่าวคือ ในแง่นโยบายทางอาญา กล่าวคือ คนหนุ่มสาวมีพลังในการกระทำความผิดมากกว่าคนหนุ่ม และผู้สูงอายุมีความรับผิดชอบในครอบครัวของตนสูงกว่า อีกทั้งโอกาสที่ผู้สูงอายุจะกระทำความผิดต่อไปก็น้อยกว่าคนหนุ่มสาว

สภาพแวดล้อม ได้แก่ ช่วงชีวิตในวัยเด็ก ประวัติชีวิต ครอบครัว (คู่สมรส บุตรผู้ปกครอง พี่น้อง ญาติ) อาชีพ ตำแหน่งในสังคม การมีส่วนในการให้บริการต่อสังคม ความสัมพันธ์กับเพื่อน การศึกษา ประวัติอาชญากรรม

#### ข. ลักษณะของความผิด

ความหนักเบาของการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับเก่าของประเทศญี่ปุ่น มิได้บัญญัติเรื่องความหนักเบาของการกระทำความผิดเอาไว้ แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 GHQ (General Headquarters) ซึ่งเป็นคณะของสหประชาชาติที่เข้ามาดูแลประเทศญี่ปุ่น เห็นว่า อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจชะลอการฟ้องมากเกินไป จึงควรกำหนดเกณฑ์พิจารณาในแต่ละคดีขึ้น จึงมีการเพิ่มคำว่า “ความหนักเบาของการกระทำความผิด” ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาจนถึงปัจจุบัน<sup>81</sup>

ความหนักเบาของการกระทำความผิด ได้แก่ การพิจารณาการกระทำผิดในแง่ภาวะวิสัย (Objective) กล่าวคือ ความหนักเบาของโทษตามกฎหมาย เหตุผลในการลดโทษหรือเพิ่มโทษ จำนวนครั้งที่ได้กระทำความผิด ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

<sup>81</sup> Shigemitsu Dando. (2513). System of Discretionary Prosecution in Japan. 18/3 The American Journal of Comparative Law 519. P. 521

สภาพความผิด พิจารณาการกระทำในแง่อัตวิสัย (Subjective) กล่าวคือ มวลเหตุจงใจในการกระทำผิด บังคับ วิธีการ แผนการ การอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้อื่น ประโยชน์ ส่วนได้เสียของผู้กระทำความผิด ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมกระทำผิด ความรู้สึกของผู้เสียหาย

### ค. สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

ในแง่ของผู้ต้องหา เช่น ความสำนึกผิดของผู้กระทำความผิด การขอโทษ การชดใช้ความเสียหาย การหลบหนีการจับกุม การทำลายพยานหลักฐาน

ในแง่ของผู้เสียหาย เช่น การประนีประนอมยอมความกัน การให้อภัย ความหนักเบาของความรู้สึกเสียหายในแง่สภาพอื่นๆ เช่น สภาพเงื่อนไขทางสังคม ระยะเวลาสั้นยาวหลังเกิดเหตุการณ์แก้ไขกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงโทษ การอภัยโทษ

### 2) ผู้ริเริ่มกระบวนการ

การชะลอการฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจสั่งคดีของอัยการในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น ผู้ริเริ่มว่าควรจะใช้มาตรการชะลอการฟ้องหรือไม่ก็คืออัยการ

### ก. ผู้มีอำนาจชะลอการฟ้อง

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าอำนาจชะลอการฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่น เมื่ออัยการญี่ปุ่นทุกคนล้วนมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลได้ ดังนั้น อัยการญี่ปุ่นทุกคนจึงมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้ ไม่ใช่อำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

### ข. ความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้

แม้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 จะกำหนดให้ความหนักเบาของการกระทำความผิด เป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่อัยการจะใช้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง แต่ในความเป็นจริงประเทศญี่ปุ่นมีการชะลอการฟ้องในความผิดที่มีโทษร้ายแรงด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องคดีความผิดทุกประเภท

### 3) ความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 ไม่ได้กำหนดให้คำสั่งชะลอการฟ้องต้องมีความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ดังนั้น อัยการจึงอาจชะลอการฟ้องได้ แม้ผู้ต้องหาจะไม่ได้ให้ความยินยอม แต่ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ หรือมีความรู้สึกสำนึกในความผิดที่ตนได้กระทำ ก็จะกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่อัยการนำมาใช้พิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ และแท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติอัยการจะชะลอการฟ้องก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาให้ความยินยอม ส่วนในกรณีของผู้เสียหายนั้น แม้ว่าการใช้ดุลพินิจมีคำสั่ง

ชะลอการฟ้องจะไม่ต้องได้รับความยินยอมของผู้เสียหาย และความยินยอมไม่มีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของพนักงานอัยการ แต่ส่งผลโดยอ้อมในแง่ที่ว่า หากผู้เสียหายยินยอมยกโทษให้ผู้ต้องหาหรือยอมรับชดเชยค่าเสียหาย ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่อัยการจะใช้พิจารณาประกอบการสั่งคดี และในทางปฏิบัติของประเทศญี่ปุ่น การชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดซึ่งอัยการนำมาใช้พิจารณาในการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ดังนั้น ครอบครัวยุติธรรม นายจ้าง หรือทนายความของผู้ต้องหา มักยอมชดเชยค่าเสียหายให้มากที่สุด เพื่อให้ได้รับการชะลอการฟ้อง<sup>82</sup>

#### 4.2 ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

หลักการฟ้องคดีอาญาต่อศาลในประเทศญี่ปุ่นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 247 ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความหนักเบาของความผิดตลอดจนพฤติการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจไม่ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในลักษณะนี้ เป็นการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาที่จะสั่งฟ้องสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง

การใช้อำนาจชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีระบบการตรวจสอบเช่นกัน ซึ่งในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาหรือชะลอการฟ้องคดีอาญา มีข้อดี คือ ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดมีโอกาสได้กลับคืนสู่สังคมโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องสงสัยดังกล่าวก็มีความเป็นไปได้ที่จะเป็นผู้กระทำความผิดจริงๆ ซึ่งประเด็นนี้ก่อให้เกิดประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ

ประการแรก การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องคดีอาญานี้ มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ผู้เสียหายในคดีอาญาเกิดความรู้สึกไม่ยอมรับต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการดังกล่าว เนื่องจากผู้กระทำความผิดมิได้รับโทษอย่างใดเลยจากการกระทำความผิดของคน การที่จะทำให้ผู้เสียหายเข้าใจถึงเหตุผลและยอมรับมิใช่สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย

ประการที่สอง พนักงานอัยการมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งชะลอการฟ้องคดีอาญาที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่โปร่งใส เนื่องจากว่าเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด อาจจะช่วยเหลือกันทางคดีได้

<sup>82</sup> ศิระ บุญภินันท์. (2541). โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น, บทบัณฑิตย์ เล่ม 54 ตอน 2, กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา. หน้า 153



เพื่อจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเหล่านี้ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการวางระบบในการตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการขึ้น 2 รูปแบบ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี และระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาล

#### 4.2.1 ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี<sup>83</sup>

ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี คือ ระบบการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยการสุ่มเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเพื่อทำการวินิจฉัยว่าพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในการสุ่มเลือก จะทำการสุ่มจากประชาชน โดยทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวน 11 คน โดยในศาลชั้นต้นทุกแห่งจะมีคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีประจำศาลอยู่ คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีวาระเพียง 6 เดือน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมาตรา 4 และมาตรา 40 คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนเสนอความเห็นและให้คำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแก่พนักงานอัยการจังหวัด ตามมาตรา 2 วรรคหนึ่ง ในส่วนการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวที่สามารถยกเรื่องขึ้นมาทำการพิจารณาด้วยตนเอง หรือจะเป็นกรณีที่มีการร้องขอให้คณะกรรมการทำการตรวจสอบก็ได้ เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบแล้วก็จะทำการส่งสำเนาผลการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไปยังพนักงานอัยการจังหวัดเพื่อให้พนักงานอัยการจังหวัดใช้ในการประกอบการวินิจฉัยว่าควรจะมีการสั่งฟ้องคดีดังกล่าวหรือไม่ตามมาตรา 41

##### 1) กระบวนการในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี

กระบวนการในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญามีดังนี้ คือ

(1) หลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว บุคคลใดซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีเขตอำนาจเหนือสำนักงานอัยการที่พนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งนั้นประจำการอยู่ได้ โดยคำร้องคัดค้านดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือแสดงถึงเหตุผลใน

<sup>83</sup> กรณิศ สร้อยทอง, การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ สืบค้นเมื่อ 10 มิ.ย.2565. สืบค้นจาก

การคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งการยื่นคำร้องคัดค้านนี้สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียว ตามมาตรา 32

(2) เมื่อมีการยื่นคำร้องคัดค้านและคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว จะมีการตรวจสอบว่าในบรรดาคณะกรรมการฯ มีผู้มีส่วนได้เสียหรือส่วนเกี่ยวข้องกับทางฝ่ายผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดหรือผู้เสียหายหรือไม่ โดยถือว่าผู้มีส่วนได้เสียหรือส่วนเกี่ยวข้องกับขาดคุณสมบัติในการเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี ตามมาตรา 34

(3) คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีอำนาจในการเรียกให้พนักงานอัยการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ และนิติบุคคลเอกชน เช่น โรงพยาบาลที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ส่งข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กับคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งคดีตามมาตรา 36 และคณะกรรมการยังมีอำนาจในการออกคำสั่งในการเรียกพยานในการสอบถามได้ หากพยานคนใดไม่มาตามคำสั่งเรียก คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีสามารถร้องขอต่อศาลชั้นต้น เพื่อให้ศาลแขวงที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีอยู่ในเขตอำนาจออกหมายเรียกพยานคนดังกล่าวมาได้ ตามมาตรา 37 และในกรณีคดีที่กำลังพิจารณานั้นเป็นคดีที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีสามารถร้องขอคำแนะนำจากผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ได้ ตามมาตรา 38 ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้อง พยาน และผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งถูกคณะกรรมการฯ เรียกตัวมาสอบถามหรือให้คำแนะนำมีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายจากรัฐตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 39

(4) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีทำการพิจารณาเสร็จแล้ว จะมีการดำเนินการลงมติเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 39-5 โดยตามกฎหมายแล้ว ได้มีการกำหนดรูปแบบของเนื้อหาการลงมติไว้ 3 แบบ โดยคณะกรรมการฯ จะต้องมีการลงมติดังต่อไปนี้ ซึ่งการได้มติดังของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจะถือตามมติเสียงข้างมาก โดยมีมติเห็นเป็นการสมควร ดังนี้

ก. มีมติให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดกฎหมายเป็นคดีอาญาต่อศาล

ข. มีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม

ค. มีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว

(5) เมื่อได้มติแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีหน้าที่แจ้งผลการลงมติให้พนักงานอัยการผู้สั่งไม่ฟ้องคดีทราบตามมาตรา 40 ซึ่งการมีมติของคณะกรรมการฯ เป็นอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดผลดังนี้ คือ

ก. กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาล พนักงานอัยการที่ได้รับคำแนะนำดังกล่าวจะทำการยื่นฟ้องคดีอาญาหรือไม่ก็ได้เป็นสิทธิของพนักงานอัยการตามแต่จะเลือกแต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งวิธีการดำเนินการที่ตนเลือกแก่คณะกรรมการฯ ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ข. กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม มติของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีผลเป็นการบังคับต่อพนักงานอัยการเจ้าของคดีแต่อย่างใด เพราะกฎหมายได้บัญญัติสถานะเป็นเพียง “คำแนะนำ” เท่านั้น พนักงานอัยการที่ได้รับคำแนะนำตามมติคณะกรรมการดังกล่าวจะทำการยื่นฟ้องคดีอาญาหรือไม่ก็ได้ตามแต่พนักงานอัยการจะเลือก แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการก็ยังมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีถึงวิธีการดำเนินการที่ตนได้เลือกดำเนินการต่อไป เช่นเดียวกับกรณี ก.

ค. กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว พนักงานอัยการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใดๆต่อไป เพราะมติของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถูกต้องเหมาะสมแล้ว

แม้มติของคณะกรรมการในกรณี ก. และ ข. นั้นจะมีสถานะเป็นคำแนะนำ เช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีผลที่แตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ ในกรณี ข. นั้น หากภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับทราบมติแล้วพนักงานอัยการเลือกดำเนินการไม่ฟ้องคดีต่อศาล การดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีย่อมเป็นอันสิ้นสุด แต่กรณีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติตามกรณี ก. ภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับทราบมติ และพนักงานอัยการเลือกที่จะดำเนินการไม่ฟ้องคดีต่อศาล คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจะทำการพิจารณาคดีที่ถูกพนักงานอัยการดังกล่าวสั่งไม่ฟ้องอีกครั้ง ตามมาตรา 41-2 และจะต้องทำการลงมติว่าเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ หากคณะกรรมการฯ มีมติเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล มติดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการยื่นฟ้องต่อศาล ในกรณีก่อนที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีมติเห็นสมควรให้มีการฟ้องคดีจะต้องให้โอกาสพนักงานอัยการในการแสดงความคิดเห็นต่อ

คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีก่อนมีมติดังกล่าวด้วยตามมาตรา 41-6 วรรคสอง สำหรับมติของคณะกรรมการในการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่มีมติเห็นสมควรให้ฟ้องคดีอาญานี้ มติดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 8 เสียง ตามมาตรา 41-6 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องจะต้องแจ้งมติเห็นสมควรให้ฟ้องคดีไปยังศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ ตามมาตรา 41-7 วรรคสาม โดยการแจ้งดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ตามมาตรา 41-6 วรรคหนึ่ง

## 2) ปัญหาของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้อง

ระบบการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ได้มีการประเมินผลโดยนักวิชาการทั้งสายกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) มีการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปัตย์ในข้อหารับสินบน โดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งในการสั่งฟ้องคดีนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งว่า กระบวนการในการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น มีความไม่โปร่งใส เนื่องจากมิได้กระทำโดยเปิดเผย

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ในคดีเกี่ยวกับเด็กผู้หญิง 2 คน ถูกทำให้อัมพาตตายในถังบำบัดน้ำเสีย ซึ่งคดีนี้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำ ความผิด และคดีได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ไม่เหมาะสม หลังจากพนักงานอัยการได้รับทราบคำแนะนำแล้วได้ตัดสินใจยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำ ความผิดเป็นคดีต่อศาล หลังจากนั้น 20 ปี ได้มีคำวินิจฉัยโดยศาลสูงแห่งนครโอซาก้า ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นเป็นสิ่งถูกต้องแล้ว การพิจารณา และมีมติที่ไม่ถูกต้องของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีทำให้จำเลยถูกฟ้องคดีต่อศาล และต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ Prof. Shoko Egawa อาจารย์พิเศษของมหาวิทยาลัย Dokkyo และนักหนังสือพิมพ์ผู้มีชื่อเสียงได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี ว่าการที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมติดังกล่าวมีผลทางกฎหมายให้ถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลหากต่อมา ภายหลังจากมีคำวินิจฉัยว่าจำเลยในคดีเป็นผู้บริสุทธิ์ มิได้กระทำผิดกฎหมาย คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มีควมรับผิดชอบทางกฎหมายใดๆ ดังนี้ จึงเป็นประเด็นที่ว่าคำวินิจฉัย

ของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งมีประชาชนทั่วไป จำนวน 11 คน เป็นคณะกรรมการ จะมีดุลพินิจพิจารณาคดีได้เหมาะสมมากกว่าการพิจารณาและตัดสินสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาหรือไม่ ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ควรให้ความสำคัญและได้รับการพิจารณาต่อไป

#### 4.2.2 ระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาล<sup>84</sup>

ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีที่มาจากประชาชนทั่วไป และมติของคณะกรรมการดังกล่าวโดยหลักแล้วมีสถานะเป็นเพียงการให้คำแนะนำแก่พนักงานอัยการเจ้าของคดีเท่านั้น แต่ระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาลเป็นระบบที่มีความแตกต่าง กล่าวคือ เป็นระบบที่อาจถือได้ว่าเป็นระบบที่ทำให้ศาลสามารถพิจารณายื่นฟ้องได้ด้วยตนเอง เนื่องจากระบบดังกล่าวเป็นระบบที่มีการวางมาตรการพิเศษให้อำนาจแก่ศาล ซึ่งมาตรการนี้จะนำมาใช้กับกรณีคดีที่มีลักษณะพิเศษบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ได้แก่ กรณีคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนและในคดีดังกล่าวพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 262 เช่น การกระทำความผิดฐานเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น โดยในระบบนี้ให้สิทธิผู้กล่าวหาหรือร้องทุกข์ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการสามารถยื่นคำคัดค้านต่อศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนได้ภายใน 7 วัน หลังจากได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 265 ซึ่งหากว่าศาลที่รับคำคัดค้านดังกล่าววินิจฉัยแล้วเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ถือว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล และในขณะเดียวกันกับที่มีการยื่นคำคัดค้าน ในเวลาก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย คำคัดค้าน พนักงานอัยการก็มีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวอีกครั้ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 264 หากภายหลังที่พนักงานอัยการได้พิจารณาทบทวนแล้วดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ก็ไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยคำคัดค้านดังกล่าวอีกต่อไป

<sup>84</sup> รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 85

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา โดยมีหน้าที่ตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้องคดีรวมถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการในบางประเทศพนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนได้ด้วยตนเอง แต่ในบางประเทศพนักงานอัยการมีหน้าที่เป็นเพียงแค่ผู้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นและเสนอสำนวนมาเท่านั้น แต่บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการทุกประเทศที่เหมือนกัน คือ การพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นบทบาทของพนักงานอัยการในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มาสู่ศาลเพื่อให้การดำเนินคดีอาญามีความแน่นอน โดยที่การสั่งฟ้องคดีอาญาจะต้องมั่นใจได้ว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีและการฟ้องคดีจะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจะต้องกระทำเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วพบว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดี หรือแม้ว่าพยานหลักฐานจะเพียงพอรับฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่การฟ้องไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด พนักงานอัยการก็ต้องใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อีกทั้ง ยังช่วยลดปริมาณคดีในศาลและจำนวนนักโทษในเรือนจำอีกด้วย

ในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วพบว่าพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหา หรือในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วพบว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหา แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วพบว่าไม่ควรฟ้องคดีอาญาต่อศาล เพราะการดำเนินคดีอาญา “ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน” กล่าวคือ การสั่งฟ้องคดีไม่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือของบุคคลจำนวนมาก การสั่งฟ้องคดีจะไม่เกิดประโยชน์กับผู้ใด มีแต่จะสร้างความเสียหายมากขึ้น พนักงานอัยการจึงใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ซึ่งในประเทศไทยเอง กฎหมายก็มีการให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้มีการบัญญัติถึง

ขั้นตอนในการสั่งคดีและเหตุปัจจัยที่ใช้ในการประกอบดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี โดยในข้อ 5 ได้กำหนดให้ พนักงานอัยการที่เห็นว่าคดีใดการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นบังคับบัญชาถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เห็นได้ว่า หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนพิจารณาสำนวนสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอเอาผิดผู้ต้องหา แต่การสั่งฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องโดยเสนอตามลำดับชั้นบังคับบัญชาจนถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้อย่างเต็มที่ หากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาคดียอมเสร็จเด็ดขาด ส่งผลให้คดีอาญาดังกล่าวห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ก็ถือว่าคดีอาญานั้นสิ้นสุดแล้วในส่วนของพนักงานอัยการ เนื่องจากการจะหาพยานหลักฐานใหม่ที่มีความสำคัญในระดับที่น่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้นั้นเป็นไปได้ยาก การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจึงเป็นดุลพินิจของอัยการสูงสุดโดยแท้ โดยไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน คงมีแต่การเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นให้อัยการสูงสุดประกอบการพิจารณาสั่งคดีเท่านั้น จึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยและเกิดปัญหาการยอมรับจากภาคประชาชน ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

## 1. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

### 1.1 ประเทศไทย

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีให้ความเห็นชอบในการทำความเห็นของพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการมีดุลพินิจเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะเสนอความเห็นอย่างไร ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ใช้ถ้อยคำว่า “ถ้าเห็นควรสั่งฟ้อง เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง” แสดงให้เห็นว่า การสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยเป็นการใช้ดุลพินิจ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องทุกคดีที่มี

พยานหลักฐานเพียงพอที่จะใช้ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทย ที่เด่นชัดที่สุด เป็นกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่าคดีมีมูล มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำการฟ้องคดีต่อศาล แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด ทั้งต่อคู่ความในคดีหรือต่อสังคมโดยรวม พนักงานอัยการจึงใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด” ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 206 บัญญัติว่า “การดำเนินคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ การดำเนินคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้พนักงานอัยการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ” และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ตามข้อ 6 และข้อ 7 ได้แก่ สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง ความสำนึกของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น

## 1.2 ประเทศอังกฤษ

การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ พนักงานอัยการอังกฤษมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีใดหรือไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ โดยได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์โดยอาศัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) จัดทำเป็นเอกสารสาธารณะตาม



ประมวลหลักการสำคัญของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ. 1994 โดยมีหลักเกณฑ์คือ พนักงานอัยการอังกฤษจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนว่ามีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด และพนักงานอัยการมีอำนาจยุติคดีได้หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอตามเงื่อนไขในการดำเนินคดีตาม the Full Code Test ซึ่งหลักเกณฑ์ the Full Code Test ที่พนักงานอัยการใช้ในการวินิจฉัยคดีก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น แยกออกได้ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก the evidential stage เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่ และขั้นตอนที่สอง the public interest stage ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่

พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษจะมีคำสั่งฟ้องคดีอาญาต่อเมื่อคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้องและการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณาสั่งคดี ทั้งนี้ ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากมุมมองส่วนบุคคล โดยมีหลักเกณฑ์และเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจ ได้แก่ ความหนักเบาของโทษตามความผิดที่จำเลยจะได้รับ พฤติการณ์ความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความผิดที่กระทำต่อเด็กหรือผู้เยาว์หรือโดยอาศัยความอ่อนแอด้วยโอกาส ความผิดที่ได้กระทำในขณะที่ผู้ต้องหาเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง ผู้ต้องหาได้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น การฟ้องคดีอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

### 1.3 ประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการฝรั่งเศสเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาครบองค์ประกอบความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดชัดเจน พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อมีเหตุสมควรซึ่งเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรฟ้องคดีพนักงานอัยการก็จะนำมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ ซึ่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ได้มีการรับรองในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 โดยได้บัญญัติว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรก็คำร้องทุกข์คำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการฝรั่งเศส เป็นกรณีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาล แต่ใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดี โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้กล่าวหาไม่มีประโยชน์หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป ความผิดที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น

2) กรณีที่พนักงานอัยการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี ซึ่งมาตรการในประเทศฝรั่งเศสมีดังนี้ คือ

(1) การไกล่เกลี่ยทางอาญา

เป็นทางเลือกในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศส กำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญาไว้ว่า ก่อนฟ้องคดีพนักงานอัยการอาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ หากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม ทั้งนี้ พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงผลของการไกล่เกลี่ยแล้วเห็นว่าผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม และผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการฟื้นฟูแก้ไข ส่งผลให้ข้อพิพาทจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง

(2) ความตกลงทางอาญา

เป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดี ในกรณีที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดให้การรับสารภาพว่าตนกระทำความผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี โดยพนักงานอัยการจะเสนอจำนวนที่มีความตกลงกับผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงจะมีผลทางกฎหมายเป็นการยุติคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และมาตรา 41-3

(3) การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (CRPC)

มาตรการนี้มีหลักเกณฑ์ คือ การให้อำนาจพนักงานอัยการมีข้อเสนอให้ผู้ต้องหาขอรับสารภาพว่ากระทำความผิดและยอมรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจในการนำมาตรการมาใช้ได้เองโดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อตกลงที่พนักงานอัยการเสนอ พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและลงโทษบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐานกันอีก ซึ่งโทษที่พนักงานอัยการจะเสนอต่อศาลพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจ

เสนอได้อย่างกว้างขวางโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ อาจเสนอให้ลงโทษจำเลยถึงขั้นจำคุกได้ โดยมาตรการนี้กำหนดขอบเขตความผิดที่นำมาใช้ คือ ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 495-7 และไม่นำไปใช้กับความผิดบางประเภทตามมาตรา 495-16 เช่น ความผิดฐานฆ่าคนโดยไม่เจตนา ความผิดเกี่ยวกับการพิมพ์ ความผิดทางการเมือง เป็นต้น

#### (4) การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

เป็นมาตรการที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการซึ่งใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาได้ส่วนมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณคดี ส่งผลให้การดำเนินคดีที่ผ่านการทำงานของผู้พิพากษาได้ส่วนจึงมีความล่าช้า พนักงานอัยการฝรั่งเศสจึงใช้วิธีเลี่ยงไม่ส่งคดีเข้าสู่การได้ส่วน โดยพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดอุกฉุกฎ์โทษ (ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป) ลงเป็นข้อหาในคดีความผิดมัชฌิมโทษ (ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงสิบปี) เพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิมโทษได้ ซึ่งมาตรการนี้นอกจากจะช่วยหลีกเลี่ยงความล่าช้าของการดำเนินคดีโดยผู้พิพากษาได้ส่วนแล้ว ยังทำให้การลงโทษของจำเลยมีความแน่นอน เพราะการดำเนินคดีจะไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลลูกขุน ซึ่งถ้าหากว่ามีการพิจารณาโดยศาลลูกขุนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว อาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษ

### 1.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ในการตั้งฟ้องหรือตั้งไม่ฟ้อง และดุลพินิจในการตั้งชะลอการฟ้องด้วย โดยในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีเงื่อนไขในการพิจารณา คือ องค์กรประกอบความผิดอาญา ข้อสงสัยในความผิดอาญา เหตุยกเว้นโทษ และความจำเป็นในการฟ้อง

ในการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องนี้ พนักงานจะต้องได้ความว่าคดีครบตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจึงจะฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้าหากเป็นกรณีการกระทำความผิดครบองค์ประกอบความผิด ไม่มีข้อสงสัยในความผิดอาญา และไม่มีเหตุยกเว้นโทษ แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องโดยอาศัยการชะลอการฟ้อง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณามีคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1) ตัวผู้กระทำความผิด พิจารณาถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดหลายประการ เช่น ลักษณะตามธรรมชาติของตัวผู้กระทำความผิด อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่ผลต่อลักษณะคน สภาพแวดล้อม เป็นต้น

2) ลักษณะของความผิด ความหนักเบาของการกระทำความผิด สภาพความผิด

3) สภาพการณ์หลังการกระทำความผิด เช่น ความสำนึกของผู้กระทำความผิด การชดเชยค่าเสียหาย การหลบหนีการจับกุม เป็นต้น

และเงื่อนไขอีกประการที่สำคัญที่สุด ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 แต่เป็นวิธีปฏิบัติของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง คือ ต้องมีความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะถึงแม้ว่าการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งชะลอการฟ้องตามกฎหมายจะไม่มีบัญญัติให้ต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายใดก็ตาม แต่ความยินยอมย่อมส่งผลโดยอ้อมโดยเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะใช้พิจารณาประกอบการสั่งคดี

จากการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของทั้งสี่ประเทศ ทุกประเทศล้วนใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจกล่าวคือ แม้ว่าจะคดีจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีเอาผิดผู้ต้องหาต่อศาล แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ไม่มีเหตุสมควร หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟ้อง โดยพิจารณาถึงเหตุปัจจัยต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับสภาพความผิด ลักษณะของตัวผู้กระทำความผิด สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา ฯลฯ ซึ่งเป็นเหตุที่ได้จากข้อเท็จจริงนอกเหนือจากองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย แต่พนักงานอัยการมีอำนาจนำมาพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ ต่างกับผู้พิพากษาที่ต้องพิจารณาคดีจากข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมาย และดำเนินกระบวนการพิจารณามีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย และยกฟ้องหากฟังไม่ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดเท่านั้น

ถึงแม้ว่าประเทศที่ทำการศึกษายจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจเหมือนกัน แต่ในแต่ละประเทศจะมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการสั่งที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและระบบวิธีพิจารณาคดีอาญาของแต่ละประเทศ โดยในประเทศไทยพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่มีดุลพินิจเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนจะมีคำสั่งไม่ฟ้องเองไม่ได้ หากแต่พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าพนักงานอัยการของตน ได้แก่ อัยการพิเศษฝ่าย หรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา และทำการเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นเพื่อเสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้นที่มี

อำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง พนักงานอัยการในตำแหน่งอื่นๆจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในกรณีดังกล่าวไม่ได้ แต่กรณีในประเทศอื่นๆ ตามที่ได้ศึกษาวิจัย พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนในแต่ละประเทศต่างมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ได้แก่ ในประเทศอังกฤษที่มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการคล้ายกับของประเทศไทย กล่าวคือ พนักงานอัยการอังกฤษจะฟ้องคดีอาญาต่อเมื่อคดีมีหลักฐานพอฟ้องและการฟ้องคดีเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ กรณีที่คดีมีหลักฐานพอฟ้องแต่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเองได้ ไม่ต้องเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเป็นต้น

แม้ว่าการที่ประเทศไทยกำหนดให้อัยการเจ้าของสำนวนที่มีความเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด จะเป็นการกำหนดขั้นตอนเพื่อตรวจสอบกันภายใน โดยการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นบังคับบัญชาโดยผ่านอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่าย รองอธิบดีอัยการหรือรองอธิบดีอัยการภาค อธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค รองอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุด แต่เห็นได้ว่าการกำหนดขั้นตอนในลักษณะนี้ทำให้กระบวนการมีคำสั่งคดีอาญาต้องใช้เวลาพิจารณามากพอสมควร อาจทำให้กระบวนการดำเนินคดีมีความล่าช้า กว่าที่การพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้นอาจทำให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนเกินกว่าที่สมควรจะได้รับ

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

### 2.1 ประเทศไทย

ประเทศไทยมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยมีการตรวจสอบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยมีระบบการตรวจสอบ ดังนี้

#### 2.1.1 ระบบตรวจสอบภายในองค์กร

เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรเดียวกัน โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งองค์กรอัยการมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้วางหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องภายในองค์กรอัยการ โดยมีการตรวจสอบเป็นลำดับชั้นบังคับบัญชา

สำหรับกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “หากพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง” ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในโดยพนักงานอัยการทั้งหมดตั้งแต่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทำการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นบังคับบัญชาโดยผ่านอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายรองอธิบดีอัยการหรือรองอธิบดีอัยการภาค อธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค รองอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุด

### 2.1.2 ระบบตรวจสอบภายนอกองค์กร

สามารถแยกเป็นกรณีต่างๆ ได้ ดังนี้

#### 1) การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

เป็นการตรวจสอบตามกลไกของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 โดยกำหนดให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ได้แก่ ในเขตกรุงเทพมหานคร กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) และในต่างจังหวัดกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบกรณีนี้ไม่อาจใช้กับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดได้ เนื่องจาก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายอยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดขั้นตอนในการสั่งคดีโดยให้อัยการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นตามลำดับถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงมีแต่กระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ และเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว คดีอาญาย่อมเสร็จเด็ดขาดซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าคดีสิ้นสุดแล้ว โดยไม่ผ่านการตรวจสอบขององค์กรภายนอก หรือภาค

ประชาชน ขาดการถ่วงดุลอำนาจ และอาจทำให้เกิดข้อสงสัยต่อดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการได้

## 2) ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย

ประเทศไทยแม้ว่าจะมีพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญา แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีเอง ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 และ 34 แต่ตามกฎหมายไทยคงกำหนดให้เฉพาะแต่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย และเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ประชาชนคนอื่นจะทำการฟ้องคดีอาญาที่ตนไม่ใช่ผู้เสียหายมิได้ การเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญานี้เอง เป็นการให้อำนาจประชาชนตรวจสอบการสั่งคดีโดยอ้อมทางหนึ่ง เนื่องจาก หากว่าประชาชนที่ เป็นผู้เสียหายในคดีไม่พอใจในคำสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ประชาชนรายนั้นก็ยังมีอำนาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องพึ่งดุลพินิจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการแต่ทางเดียว

## 3) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน หรือกระบวนการทางการเมือง

เป็นการตรวจสอบทางอ้อมซึ่งไม่มีผลกระทบต่อคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการ แต่ส่งผลต่อตัวพนักงานอัยการที่สั่งคดีโดยไม่ชอบ และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรอัยการซึ่งทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และความโปร่งใสในการทำงานขององค์กรลดน้อยลง

## 2.2 ประเทศอังกฤษ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอังกฤษตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985) กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบดังนี้

1) อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการนโยบายรัฐมนตรี

2) การตรวจสอบโดยรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา และตรวจสอบโดยคณะกรรมการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกสภาเป็นรายคดี

3) การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (Prosecution of Offences Act 1985)

4) การใช้อำนาจทางศาลพิจารณาบททวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งการให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษ จะมุ่งเน้นการตรวจสอบควบคุมโดยฝ่ายบริหารและประชาชนเป็นสำคัญ และมีการใช้อำนาจทางศาลในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วย ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วพบว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมาความบกพร่อง ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการพิจารณาคำดำเนินคดีได้ และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษ ไม่มีการก่อตั้งองค์กรใดๆ ขึ้นมาทำการตรวจสอบ เพื่อให้พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้อย่างเต็มที่

### 2.3 ประเทศฝรั่งเศส

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญการว่าด้วยสถานะของตุลาการ โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 36 ให้อำนาจแก่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญาหรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลตามสายบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับพนักงานอัยการ และเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสามารถตรวจสอบการทำงานได้

เห็นได้ว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบการตรวจสอบตามลำดับชั้นบังคับบัญชาภายในองค์กรอัยการ โดยผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ มีหน้าที่รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และดูแลกำกับให้การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

### 2.4 ประเทศญี่ปุ่น

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมีดังนี้



#### 2.4.1 ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี

เป็นระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชน กล่าวคือ มีการสุ่มเลือกบุคคลทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวน 11 คนเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเพื่อทำการวินิจฉัยว่าพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมหรือไม่ โดยในศาลชั้นต้นทุกแห่งจะมีคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีประจำศาลอยู่ คณะกรรมการฯจะมีวาระการทำงานเพียง 6 เดือน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมาตรา 4 และมาตรา 40 ซึ่งคณะกรรมการฯดังกล่าวมีหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนเสนอความเห็นและให้คำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแก่พนักงานอัยการจังหวัด โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจยกเรื่องขึ้นพิจารณาเอง หรือจะมีการร้องขอให้คณะกรรมการฯทำการตรวจสอบก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการฯได้รับเรื่องและทำการพิจารณาจนเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1) มีมติให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายเป็นคดีอาญาต่อศาล พนักงานอัยการที่ได้รับคำแนะนำดังกล่าวจะทำการยื่นฟ้องคดีอาญาหรือไม่ก็ได้เป็นสิทธิของพนักงานอัยการตามแต่จะเลือก แต่พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งวิธีการดำเนินการที่ตนเลือกแก่คณะกรรมการฯ และถ้าพนักงานอัยการเลือกที่จะดำเนินการไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล คณะกรรมการฯจะทำการพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และจะทำการลงมติเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง หากคณะกรรมการฯ มีมติเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาล มติดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งก่อนที่คณะกรรมการฯจะมีมติเห็นสมควรให้มีการฟ้องคดีจะต้องให้โอกาสพนักงานอัยการในการแสดงความความคิดเห็นต่อคณะกรรมการฯก่อนมีมติดังกล่าวด้วย

2) มีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม มตินี้ไม่มีผลเป็นการบังคับต่อพนักงานอัยการเจ้าของคดีแต่อย่างใด เพราะกฎหมายกำหนดสถานะเป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจทำการยื่นฟ้องคดีอาญาหรือไม่ก็ได้ตามแต่พนักงานอัยการจะเลือก แต่พนักงานอัยการยังคงมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการฯ ถึงวิธีการดำเนินการที่ตนได้เลือกดำเนินการต่อไป และไม่ว่าพนักงานอัยการจะเลือกดำเนินการอย่างไรโดยมเป็นอันสิ้นสุดไปตามนั้น

3) มีมติให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว พนักงานอัยการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใดๆต่อไป เพราะมติของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถูกต้องเหมาะสมแล้ว

เห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การวางระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้มาจากการสุ่มเลือกบุคคลทั่วไป เข้ามาพิจารณาคดีคล้ายกับการพิจารณาคดีของลูกขุน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการยุติธรรม เป็นการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การสั่งคดีอาญาขัดความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่ แต่ในทางกลับกัน ระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานจากประชาชนในสังคม เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมิได้กระทำโดยเปิดเผย และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งประกอบไปด้วยประชาชนทั่วไปจำนวน 11 คน เป็นคณะกรรมการ จะมีดุลพินิจพิจารณาคดีได้เหมาะสมมากกว่าพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายโดยตรงและมีความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของศาลลูกขุนที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษ แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี ก็อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่ทำให้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้รับการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเองเป็นประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ พนักงานอัยการของญี่ปุ่นเป็นผู้ผูกขาดการฟ้องคดี ประชาชนหรือผู้เสียหายจะฟ้องคดีเองไม่ได้ ดังนั้น การมีช่องทางในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยวิธีการดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก

#### 2.4.2 ระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาล

ระบบการตรวจสอบนี้ให้สิทธิผู้กล่าวหาหรือร้องทุกข์ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ สามารถยื่นคำคัดค้านต่อศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนได้ภายใน 7 วัน หลังจากได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 265 ซึ่งหากว่าศาลที่รับคำคัดค้านวินิจฉัยแล้วเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ถือว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล และในขณะเดียวกันกับที่มีการยื่นคำคัดค้าน ในเวลาก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยคำคัดค้าน พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวอีกครั้ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 264 หากภายหลังที่พนักงานอัยการได้พิจารณาทบทวนแล้วดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ก็ไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยคำคัดค้านดังกล่าวอีกต่อไป ระบบนี้ใช้กับคดีที่มีลักษณะพิเศษบางประการตามกฎหมายบัญญัติเท่านั้น ได้แก่ กรณีคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชน เช่น การกระทำความผิดฐานเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ เป็นต้น

ระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาล มีความแตกต่างกับระบบ คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีในสาระสำคัญ กล่าวคือ แม้ว่าจะระบบคณะกรรมการ ตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีที่มาจากประชาชนทั่วไป แต่มติของคณะกรรมการมีสถานะทาง กฎหมายเป็นเพียงคำแนะนำแก่พนักงานอัยการเจ้าของคดีเท่านั้น ส่วนระบบการไต่สวนการสั่งไม่ ฟ้องคดีโดยศาล เป็นระบบที่อาจถือได้ว่าเป็นระบบที่ทำให้ศาลสามารถพิจารณายื่นฟ้องได้ด้วย ตนเอง เนื่องจากว่า หากศาลวินิจฉัยคำคัดค้านแล้วเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ถือว่าคำคัดค้านนั้นเป็นการยื่น ฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้เลย

### 3. วิเคราะห์ความจำเป็นและความสำคัญในการมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการ สั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในประเทศไทย

ประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีกล่าวหา และใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ คือ ให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั้งปวง แต่ประเทศไทยไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้อง คดีอาญาคด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 และมาตรา 34 ซึ่งเป็ นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายในคดีอาญาหากไม่พอใจคำสั่งคดีอาญาของพนักงาน อัยการ ก็มีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการสั่ง คดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยผู้เสียหายทางหนึ่งเช่นกัน

การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในประเทศไทย ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมี ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจไว้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการที่เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะ มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย ให้ทำความเข้าใจ ตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อที่อัยการสูงสุดจะพิจารณาสั่ง เห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่ง ไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายใน องค์กรกันเองอยู่ และการสั่งคดีโดยอัยการสูงสุดเองก็ถูกตรวจสอบโดยประชาชนทางอ้อม คือ หากว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ คดีย่อมอยู่ในความสนใจและการติดตามของประชาชน ประกอบกับ ในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานอัยการประเทศไทยจะไม่ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน หากว่าผู้เสียหายยังคงจิตใจเอาความผู้ต้องหาในคดี ซึ่งแม้ว่าความเห็นของ

ผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหาจะเป็นเพียงเหตุบังเอิญหนึ่งที่พนักงานอัยการนำมาประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี ไม่ได้เป็นเงื่อนไขบังคับให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งอย่างไรอย่างหนึ่ง แต่พนักงานอัยการประเทศไทยยึดแนวทางปฏิบัตินี้มาตลอด เพื่อไม่ให้ขัดกับความต้องการของผู้เสียหายในคดี ดังนั้น แม้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจะมีระเบียบกำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้สั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในกรณีดังกล่าว แต่อัยการสูงสุดก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาโดยอำเภอใจได้ด้วยเหตุผลตามประการที่กล่าวมาข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจควรจะมีทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจาก ผลจากการสั่งคดีอาญาไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่ายทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การสั่งฟ้องคดีย่อมทำให้ผู้ที่ถูกฟ้องต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และอาจถูกลงโทษ ในที่สุด ส่วนการสั่งไม่ฟ้องย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการดำเนินคดีอาญา ด้วยเหตุนี้ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่ดีจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อคำสั่งของพนักงานอัยการในคดีอาญาไม่ว่าในทางใดย่อมทำให้บุคคลหลายฝ่ายได้รับผลกระทบ จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วย ทำให้มีการตรวจสอบองค์กรอัยการได้มากขึ้น สร้างความโปร่งใสในระบบการทำงานของพนักงานอัยการ และตอบข้อสงสัยต่างๆ ของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการโดยประชาชนแล้ว พนักงานอัยการย่อมเกิดความระมัดระวังในการสั่งคดีเพื่อไม่ให้เกิดข้อครหาโดยประชาชน แต่การตรวจสอบเช่นนี้ก็ควรมีความสมดุลกับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาเช่นเดียวกัน เพราะหากถูกกดดันโดยสังคมและประชาชนมากเกินไป ย่อมทำให้พนักงานอัยการระมัดระวังจนอาจกระทบต่อการตัดสินใจของพนักงานอัยการเอง เนื่องจากพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดข้อครหา พนักงานอัยการไทยอาจไม่กล้าใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับตนเองในอนาคตได้ การสั่งคดีในลักษณะนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและรัฐ การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน การสร้างระบบที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และความต้องการของสังคม

#### 4. วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในประเทศไทย

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องกรณีดังกล่าวโดยตรง ไม่ต้องมีการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอื่น คงมีแต่การเสนอสำนวนลำดับชั้นไปถึงอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายใน ซึ่งเป็นลักษณะของการตรวจสอบที่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้อย่างเต็มที่ แต่การตรวจสอบโดยองค์กรภายในโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาโดยองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน อาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่ตรงไปตรงมา เกิดข้อสงสัย และรู้สึกไม่โปร่งใส เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรภายนอก และประชาชนไม่มีโอกาสได้ทราบถึงข้อมูลหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นต่อการสั่งคดี ปัญหาเช่นนี้หากจะมีการเพิ่มช่องทางให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกหรือเพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเข้ามาทำการตรวจสอบ ย่อมลดลงไป และยังเป็นการสร้างความเข้าใจ และความเชื่อมั่นต่อการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการอีกด้วย ซึ่งในต่างประเทศก็มีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่แตกต่างกันไป และประเทศไทยก็อาจนำมาปรับใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การจะนำระบบตรวจสอบของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ข้อดี ข้อเสีย บริบทของคนในสังคม ระบบการดำเนินคดีอาญา ฯลฯ การนำระบบตรวจสอบของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยจึงต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยดังกล่าวเพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมที่สุดกับประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

##### 4.1 การตรวจสอบโดยศาล

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ด้านกฎหมาย และเป็นองค์กรตุลาการผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการพิพากษาคดี มีความสามารถที่จะพิจารณาถึงความชอบธรรมในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ ความรู้ความชำนาญขององค์กรศาลย่อมเป็นข้อดีของระบบการตรวจสอบ

โดยศาล โดยวิธีการนี้ศาลจะมีบทบาทเข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรง เป็นเครื่องมือตรวจสอบที่จะช่วยระมัดระวังมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาตามอำเภอใจ เพราะศาลจะได้พิจารณาว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นมีเหตุสมควรเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบของศาลก็เป็นเพียงการพิจารณาตามข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น การพิจารณาของศาลโดยทั่วไปคงพิจารณาในประเด็นที่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีหรือไม่ (คดีมีมูลหรือไม่) มิได้พิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวขององค์กรอัยการที่มีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นแก่สาธารณชนของพนักงานอัยการประเทศไทย เป็นไปเพื่อการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่สมควรจะฟ้องต่อศาลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดที่มีเหตุเฉพาะตัว เบี่ยงเบนไม่ให้คดีดังกล่าวต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาล ไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องมิประวัติก่อทำความผิดซ้ำ หากว่าใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาลย่อมเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ศาลซึ่งปัจจุบันในศาลไทยก็มีปริมาณคดีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยศาลจึงอาจทำให้บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการกลั่นกรองคดีขึ้นสู่ศาลถูกจำกัดอำนาจโดยศาลไป อีกทั้ง ยังเป็นการทำให้พนักงานอัยการขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาอีกด้วย

#### 4.2 การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตรวจสอบโดยรัฐสภา การตรวจสอบโดยการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น มีข้อดีคือ การบริหารงาน การสั่งคดีของพนักงานอัยการจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากจะมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนโดยภาครัฐ และองค์กรอัยการจะน่านโยบายนั้นไปปฏิบัติตามได้อย่างเหมาะสม แต่การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ อาจเป็นการให้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานขององค์กรอัยการ ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรอัยการควรมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น รวมถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้เป็นสำคัญ การให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้าทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงอาจเป็นการขัดกับหลักการดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ และปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญหากว่าประเทศไทยใช้ระบบการตรวจสอบ

โดยฝ่ายบริหาร คือ องค์กรอัยการอาจตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง ถูกใช้เครื่องมือในการสังคดี โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่เป็นอำนาจเด็ดขาดขององค์กรอัยการในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะไม่ฟ้องคดีอาญา กรณีเช่นนี้อาจส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อสังคมได้มากกว่าการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในลักษณะนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากอิทธิพลทางการเมือง

#### 4.3 การตรวจสอบโดยประชาชน

การตรวจสอบโดยประชาชนของประเทศไทย ได้แก่ การให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดี แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาไปแล้ว การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน เป็นต้น การตรวจสอบในลักษณะนี้เป็นการตรวจสอบโดยอ้อม คือ ไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยตรง แต่ในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น มีระบบการตรวจสอบรูปแบบหนึ่งที่มีประชาชนเป็นผู้ทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นระบบการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยการสุ่มเลือกบุคคลโดยทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวน 11 คนทำหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยมีกระบวนการคือ เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี คณะกรรมการฯ จะดำเนินการลงมติและมีคำแนะนำถึงพนักงานอัยการ โดยมติดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับให้พนักงานอัยการต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่ง เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหา เช่นนี้หากพนักงานอัยการยังยืนยันที่จะไม่ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาล คณะกรรมการฯ จะทำการลงมติว่าเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ หากคณะกรรมการฯ มีมติเห็นสมควรก็ให้ถือว่ามติดังกล่าวเป็นการยื่นฟ้องต่อศาล

การตรวจสอบในลักษณะนี้มีข้อดี คือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ มีอำนาจเข้าร่วมทำการตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เพราะการสั่งคดีอาญาไม่ว่าจะมีคำสั่งอย่างไรก็ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ประชาชนจึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของพนักงานอัยการ ประกอบกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเช่น เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมของภาครัฐที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จะช่วยเพิ่มคุณภาพในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพราะคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้รับการตรวจสอบโดยภาค

ประชาชน และทำให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบถึงความคิดเห็นและค่านิยมของประชาชนในปัจจุบันเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนว่ากรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ ซึ่งพนักงานอัยการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งคดีต่อไป อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ความไม่โปร่งใส และเกิดความน่าเชื่อถือ ความชอบธรรม เป็นการเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

แต่ระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ กล่าวคือ การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องทำการสุ่มเลือกประชาชนทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะจำนวน 11 คน ทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ จึงมีปัญหาว่า การที่จะคัดเลือกบุคคลจำนวน 11 คน เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นบุคคลใด เนื่องจากบริบทของสังคมไทยมีความแตกต่างจากสังคมของญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นในด้านระเบียบวินัยของคนในสังคม คุณภาพการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีความพร้อมมากกว่าประเทศไทยในทุกด้าน ประเทศญี่ปุ่นจึงไม่มีการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่การกำหนดว่าต้องมีผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งฝ่ายผู้ต้องหาและผู้เสียหายเท่านั้น ด้วยความแตกต่างนี้ หากจะนำระบบดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยที่บริบทของสังคมยังไม่มีความพร้อมถึงระดับนั้น ควรจะมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดี เพื่อให้มีความชัดเจน ได้ผู้ที่เข้าใจบริบทของสังคม และผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีจะช่วยป้องกันผู้มีอิทธิพลไม่ให้เข้าแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้อีกด้วย

ปัญหาประการต่อมา คือ จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ไม่ดีเท่ากับของประเทศญี่ปุ่น คนไทยต้องการทำมาหาเลี้ยงชีพตนเองมากกว่าการที่จะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดี หากมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้นๆ การที่จะคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีจึงอาจเป็นเรื่องยาก และการกำหนดจำนวนสมาชิกให้เทียบเท่ากับของประเทศญี่ปุ่นจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก เพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะเป็นไม่ประโยชน์แก่สาธารณชนมีเพียงอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่จะมีคำสั่งได้ ต่างกับประเทศญี่ปุ่นที่พนักงานอัยการทุกคนมีอำนาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ ประเทศไทยจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จำนวนคนมากเท่ากับของประเทศญี่ปุ่น การลดจำนวนคนลงนี้ย่อมเป็นผลดีกับงบประมาณของแผ่นดินในการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีในประเทศไทย



ดังนั้น หากจะนำระบบดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย ก็ควรที่จะลดจำนวนสมาชิกให้น้อยลงกว่าของประเทศญี่ปุ่น และไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการประจำอยู่ ณ ศาลชั้นต้นของทุกศาล คงให้มีกรรมการเพียงชุดเดียวเท่านั้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการใช้ระบบตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี คือ ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีวินิจฉัยคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการแล้วมีมติให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหา หากพนักงานอัยการยื่นยันที่จะไม่ฟ้องคดีดังกล่าวและคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีมติเห็นสมควรให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ก็ให้ถือว่ามติดังกล่าวเป็นการยื่นฟ้องต่อศาล เห็นได้ว่า ในประเทศญี่ปุ่นแม้ว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยทั่วไปแล้วจะเป็นเพียงคำแนะนำแก่พนักงานอัยการในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดีให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่มีกรณีดังที่กล่าวมาข้างต้นที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเป็นให้ฟ้องคดีอาญาได้ หากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยซึ่งบริบทของสังคมยังไม่มีความพร้อมเทียบเท่ากับประเทศญี่ปุ่น อาจจะยังไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องกระทำโดยอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งสูงสุดขององค์กร ดังนั้น คำสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนกับคำสั่งขององค์กรอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่มีสถานะเป็นภาครัฐ หากประเทศไทยใช้รูปแบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบไม่ฟ้องคดีและถือผลของมติดำเนินการตามแนวทางของญี่ปุ่น ย่อมเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ มากเกินไป และอาจเกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาเท่ากับพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงจึงอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา ผู้มีอิทธิพลอาจอาศัยมติของคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีเข้าแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงผลการดำเนินคดีอาญาเพื่อประโยชน์ในทางทุจริตได้ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นว่า สำหรับประเทศไทยควรให้มติดังกล่าวคงมีผลเป็นเพียงคำแนะนำแก่อัยการสูงสุด เพื่อให้การดำเนินคดีมีความเหมาะสมมากขึ้นเท่านั้น ไม่ควรให้มีผลถึงขั้นเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ เช่นเดียวกับของประเทศญี่ปุ่น

## 5. ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
1. หลักการ ดำเนินคดีอาญา	หลักการดำเนิน คดีอาญาโดยรัฐ (แต่ ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิ ฟ้องคดีอาญา)	หลักการดำเนิน คดีอาญาโดย ประชาชน	หลักการดำเนิน คดีอาญาโดยรัฐ	หลักการดำเนิน คดีอาญาโดยรัฐ
2. หลักการ ดำเนินคดีอาญา ของพนักงาน อัยการ	หลักการดำเนิน คดีอาญาตามดุลพินิจ	หลักการดำเนิน คดีอาญาตาม ดุลพินิจ	หลักการดำเนิน คดีอาญาตาม ดุลพินิจ	หลักการดำเนิน คดีอาญาตาม ดุลพินิจ
3. หลักเกณฑ์ใน การใช้ดุลพินิจ สั่งไม่ฟ้อง คดีอาญาของ พนักงานอัยการ	คดีมีพยานหลักฐาน เพียงพอฟ้องคดีต่อ ศาล แต่การฟ้องคดี จะไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ สาธารณชน โดย พนักงานอัยการ จะต้องพิจารณาโดย คำนึงถึงเหตุปัจจัย ต่างๆตามระเบียบ สำนักงานอัยการ สูงสุดว่าด้วยการสั่ง คดีอาญาที่จะ	พนักงานอัยการจะ ดำเนินการฟ้องคดี ต่อศาลต่อเมื่อครบ เงื่อนไขตาม The Full Code Test ซึ่ง มีหลักเกณฑ์แยก เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก the evidential stage เป็นขั้นตอนที่ พิจารณาว่า พยานหลักฐาน เพียงพอที่จะฟ้อง หรือไม่ และ ขั้นตอนที่สอง	พนักงานอัยการ ฝรั่งเศสมีอำนาจ ใช้ดุลพินิจสั่งยุติ คดีที่ พยานหลักฐานมี มูลพอฟ้องได้ เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินคดีกับผู้ ถูกกล่าวหาไม่มี ประโยชน์หรือมี เหตุที่ไม่สมควร ดำเนินคดีกับ ผู้ต้องหา เช่น ผู้ ร้องทุกข์ถอนคำ ร้องทุกข์ สภพจิต ของผู้ต้องหา	พนักงานอัยการ ญี่ปุ่นมีอำนาจใช้ ดุลพินิจสั่งไม่ ฟ้องคดีโดยการ ทำเป็นคำสั่ง “ชะลอการฟ้อง” (Suspension of Prosecution) มี หลักเกณฑ์การมี คำสั่งตาม ประมวล กฎหมายวิธี พิจารณาความ อาญามาตรา 248 กล่าวคือ พนักงานอัยการ จะพิจารณาจาก

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
ไม่เป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน หรือจะมี ผลกระทบต่อ ความปลอดภัย หรือความมั่นคง ของชาติ หรือต่อ ผลประโยชน์อัน สำคัญของ ประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไข เพิ่มเติม ได้แก่ มูลเหตุจูงใจใน การกระทำความผิด อายุ ประวัติ ความ ประพฤติของ ผู้กระทำความผิด ลักษณะความ ร้ายแรงของการ กระทำความผิด ความสำนึกผิด ของผู้ต้องหา ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน เป็นต้น	the public interest stage เป็นขั้นตอน ที่พิจารณาว่าการ ดำเนินคดีต่อไป จะเป็นประโยชน์ สาธารณะหรือไม่ หากไม่เป็น ประโยชน์ สาธารณะ พนักงานอัยการก็ จะใช้ดุลพินิจสั่ง ไม่ฟ้องคดีอาญา โดยเหตุในการ พิจารณา เช่น เป็น คดีที่ศาลจะ พิพากษาลงโทษ เบา ความผิดที่ได้ กระทำเพราะ สำคัญผิดหรือ เข้าใจผิด ผู้ต้องหา ได้ชดเชยความ เสียหายแล้ว เป็น ต้น	ไม่ปกติ ความผิด ที่เกิดมีความ เสียหายต่อสังคม น้อย เป็นต้น และ พนักงานอัยการมี อำนาจใช้ มาตรการ เบี่ยงเบนจากการ ฟ้องคดี โดย วิธีการ ได้แก่ การ ไกล่เกลี่ยทาง อาญา ความตกลง ทางอาญา การ ฟ้องคดีที่มีคำรับ สารภาพก่อนฟ้อง การใช้ดุลพินิจลด ข้อหาหนักเป็น เบา	ตัวผู้กระทำ ความผิด ลักษณะ ของความผิด สภาพการณ์ ภายหลังการ กระทำความผิด และในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการ ญี่ปุ่นจะมีคำสั่ง ชะลอการฟ้อง ต่อเมื่อได้รับ ความยินยอมของ ผู้ต้องหาและ ผู้เสียหาย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
4. ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา	อัยการสูงสุด	พนักงานอัยการ	อัยการสาธารณรัฐ	พนักงานอัยการ
5. มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ	1) ระบบตรวจสอบภายในองค์กรโดยหัวหน้าพนักงานอัยการ 2) ระบบตรวจสอบภายนอกองค์กร ได้แก่ การตรวจสอบโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 การตรวจสอบทางอ้อมโดยการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดี การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน	1) อธิบดี สำนักงานอัยการ เป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการ โดยอธิบดี สำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี 2) ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา 3) การกำหนดระเบียบประวัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ	ระบบการตรวจสอบตามลำดับชั้น บังคับบัญชา ภายในองค์กร อัยการ โดยผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดีอัยการ ประจำศาล อุทธรณ์ มีหน้าที่รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และดูแลกำกับให้การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ฝรั่งเศสบังคับใช้กฎหมายให้ เป็นไปตาม นโยบายของรัฐบาล	1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นระบบตรวจสอบที่ใช้วิธีการสุ่มเลือกจากประชาชนทั่วไป ที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวน 11 คน ทำการตรวจสอบความเหมาะสมคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ 2) ระบบการไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยศาล เป็นระบบที่ให้สิทธิผู้กล่าวหาคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาล ถ้าศาลวินิจฉัยแล้วว่าคดีมีมูล ให้ถือ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
	4) การใช้อำนาจ ศาลพิจารณา ทบทวนคำสั่งไม่ ฟ้องของอัยการ		ว่าคำคัดค้านเป็น การฟ้องคดี



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ กระบวนการนับตั้งแต่มีการกระทำความผิดอาญา ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยมีขั้นตอนตั้งแต่การติดตามตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดี การตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยพยานหลักฐานจากการสอบสวนในชั้นตำรวจและอัยการ การฟ้องคดี การพิจารณาในชั้นศาล ตลอดจนการพิพากษาลงโทษ เช่น ปรับ จำคุก เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นส่วนหนึ่งของระบบต่างๆ ในสังคม มีส่วนสำคัญในการช่วยรักษาความสงบเรียบร้อย และทำให้สังคมอยู่ร่วมกันได้ โดยการควบคุมความประพฤติของคนในสังคมมิให้กระทำความผิด หากใครกระทำความผิดก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้องถูกลงโทษ กระบวนการยุติธรรมทางอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอาศัยกลไกต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยในสมัยก่อนกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายเพื่อแก้แค้นทดแทนกระทำความผิด หรือข่มขู่ยับยั้ง ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดทุกคนจะต้องได้รับโทษให้สมกับความผิดที่ตนได้กระทำ และทำการลงโทษเพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก ซึ่งแม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะส่งผลดีในหลายๆ ด้าน แต่ในทางกลับกันก็มีผลเสียเช่นเดียวกัน เพราะหากมีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น และต้องนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทุกคน คดีย่อมมีปริมาณมากเกิดปัญหาคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ในระยะหลังจึงมีการนำแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้ โดยมุ่งเน้นแก้ปัญหาด้วยการพิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิด คำนึงถึงสาเหตุ มูลเหตุจิตใจของการกระทำความผิด และเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลไป ซึ่งวิธีการที่เหมาะสมรวมถึงการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักด้วย เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่มีสาเหตุ หรือมูลเหตุจิตใจในการกระทำความผิดแตกต่างไปจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น ช่วยแก้ปัญหาคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และเป็นการช่วยให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขปรับปรุงตัวเพื่อกลับมาใช้ชีวิตตามปกติในสังคม

องค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ องค์กรอัยการ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการสอบสวนและพิจารณา

กลั่นกรองสำนวนคดีเพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการในด้านอื่นๆ รวมถึงการพิจารณามีคำสั่งในคดีอาญา โดยจะไม่มีอิทธิพลภายนอกเข้าแทรกแซงหรือบีบบังคับให้พนักงานอัยการดำเนินการแต่อย่างใด เพราะหากมีการเข้าแทรกแซงการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการแล้ว ผลร้ายย่อมตกแก่ประชาชนในสังคมที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ แม้จะไม่มีผลเป็นการตัดสินชี้ขาดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและต้องถูกลงโทษทันทีในขณะนั้น แต่คำสั่งของพนักงานอัยการย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาในทางใดทางหนึ่ง เช่น สูญเสียทรัพย์สินในการต่อสู้คดี สูญเสียสิทธิเสรีภาพในระหว่างการพิจารณาของศาล เป็นต้น ดังนั้นองค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะผู้กลั่นกรองว่าคดีใดควรเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล และคดีใดไม่ควรเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล เพื่อประโยชน์ของประชาชนในสังคมและรัฐ

ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยทั่วไปแล้วในแต่ละประเทศจะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นหลักการสั่งคดีตามตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนเสนอต่อพนักงานอัยการ และถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานมีมูลพอฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสมอ ซึ่งถือเป็นหลักประกันความเสมอภาคทางกฎหมาย และเมื่อยื่นฟ้องต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ส่วนหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เป็นหลักการสั่งคดีตามความเหมาะสมสามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี มีความยืดหยุ่นสูงสอดคล้องกับนโยบายรัฐในขณะนั้น โดยพนักงานอัยการจะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่าผู้ต้องหาในคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดตามกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น แต่ถ้าพิจารณาจากพยานหลักฐานแล้วเห็นว่าคดีมีมูลเพียงพอที่จะฟ้องต่อศาลได้ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาต่อไปว่าสมควรฟ้องคดีหรือไม่ โดยพนักงานอัยการจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุปัจจัยแวดล้อมต่างๆ นอกเหนือจากข้อเท็จจริงซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย เช่น มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ประวัติภูมิหลังของผู้กระทำความผิด ความสำนึกของผู้กระทำความผิด ความเห็นของผู้เสียหายต่อการสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น หากพนักงานอัยการพิจารณาถึงเหตุปัจจัยเหล่านี้แล้วเห็นว่าไม่มีเหตุสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาล หรือการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาก็ได้

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งเห็นได้จากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบังคับให้พนักงานอัยการของไทยต้องสั่งฟ้องทุกคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอรับฟังว่าการกระทำของผู้ต้องหาครบองค์ประกอบความผิดตามที่ถูกกล่าวหา และมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะไม่ฟ้องเพราะการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนได้ รวมถึงการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมไทยอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปริมาณคดีมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น การพิจารณาคดีต่างๆ ในศาลจะช้าเนื่องจากปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมีมากเกินไป ผู้ต้องขังจำนวนมากในเรือนจำทำให้เรือนจำแออัดส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้ต้องขัง และทำให้แผนการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จะเป็นตัวช่วยเบี่ยงเบนคดีออกจากการพิจารณาคดีของศาล ช่วยลดปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ในส่วนของขั้นตอนการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ของอัยการประเทศไทยนั้น ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 กำหนดให้ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

การตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยในกรณีทั่วไปที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาก็จะมีการตรวจสอบจำนวนโดยหัวหน้าพนักงานอัยการ ได้แก่ อัยการจังหวัด หรืออัยการพิเศษฝ่าย และจะมีการตรวจสอบโดยภายนอกองค์กร คือ การตรวจสอบ



ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และ 145/1 ซึ่งกำหนดให้มีกลไก การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่มีใช้คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าเป็นคดี อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งของพนักงานอัยการไปเสนอต่ออธิบดีกรม ตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และคดีในเขตต่างจังหวัด ให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ก็ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งชี้ขาดว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป และหากว่าสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นพ้องกันกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของ พนักงานอัยการแต่อัยการสูงสุดมีคำสั่งชี้ขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ย่อมส่งผลให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาด ทำให้คดีอาญาดังกล่าวห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา นั้น ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147

สำหรับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งมีขั้นตอนใน การมีคำสั่ง คือ ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องที่มีความเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนเสนอความเห็นไปตามลำดับชั้นบังคับบัญชาถึงอัยการสูงสุด และอัยการ สูงสุดเป็นผู้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น เห็นได้ว่า กระบวนการ ตรวจสอบการตั้งคดีเกิดขึ้นภายในองค์กรทั้งหมด และการที่อัยการสูงสุดเป็นผู้มีคำสั่งไม่ฟ้อง คดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนย่อมทำให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาดเช่นกัน ซึ่งถึงแม้ว่า ในทางกฎหมายหากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวนและ ฟ้องร้องกันใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อคดีอาญาเสร็จเด็ดขาดก็ถือว่าคดีอาญานั้นสิ้นสุดไป แล้วเพราะการจะหาพยานหลักฐานที่มีความสำคัญในระดับที่น่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้น เป็นไปได้ยากมาก การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจึงเป็นดุลพินิจของ อัยการสูงสุดโดยแท้ โดยไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน คงมีแต่การ เสนอความเห็นตามลำดับชั้นกันภายในองค์กรถึงอัยการสูงสุดเพื่อประกอบการพิจารณาตั้งคดี เท่านั้น หากว่ามีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชน ย่อมทำให้เกิดการถ่วงดุล อำนาจ เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในองค์กร สามารถตอบข้อสงสัยของประชาชนได้ ส่งผล

การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญามีการถ่วงถ่วงมากยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสาธารณชนต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ของสาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ ไม่ควรใช้อำนาจศาลทำการตรวจสอบ เพราะวัตถุประสงค์ของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ก็เพื่อการเบี่ยงเบนคดีที่การฟ้องจะไม่เป็นประโยชน์แก่คู่ความหรือสาธารณชนไม่ให้เข้าสู่การพิจารณาของศาล ช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล แก้ไขปัญหาคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับคืนเข้าสู่สังคมโดยไม่มีประวัติการกระทำความผิดคิดตัว และไม่ควรรื้ออำนาจฝ่ายบริหารเข้าทำการตรวจสอบ เพราะพนักงานอัยการควรมีความเป็นอิสระ ไม่ควรให้ฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางการเมืองใดเข้าทำการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่ควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เนื่องจากการสั่งคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแม้จะไม่มีผลเป็นการตัดสินชี้ขาดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและต้องถูกลงโทษทันทีในขณะนั้น แต่คำสั่งของพนักงานอัยการย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาในทางใดทางหนึ่ง เช่น สูญเสียทรัพย์สินในการต่อสู้คดี สูญเสียสิทธิเสรีภาพในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น ดังนั้น ผลร้ายย่อมตกกับประชาชนในสังคม จึงควรเพิ่มบทบาทของประชาชนให้มีสิทธิทราบถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีอาญา และเพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้นำระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ กล่าวคือ ทำการคัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจำนวน 5 คน โดยสมาชิกของคณะกรรมการประกอบด้วย

- 1) ตัวแทนซึ่งมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คน
- 2) ตัวแทนซึ่งเป็นสื่อมวลชนจำนวน 1 คน
- 3) ตัวแทนซึ่งคือนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คน
- 4) ตัวแทนซึ่งมาจากเนติบัณฑิตยสภาจำนวน 1 คน

5) ตัวแทนซึ่งมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 1 คน

คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีวาระ 1 ปี โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจยกเรื่องพิจารณาขึ้นเอง หรือจะพิจารณาต่อเมื่อมีการร้องขอให้คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนก็ได้ โดยผลของมติมีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำแก่อัยการสูงสุดว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อให้อัยการสูงสุดได้ทบทวนคำสั่งอีกครั้ง และไม่ว่าอัยการสูงสุดจะมีคำสั่งอย่างไรต่อไปก็ให้ถือว่าสิ้นสุดตามนั้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ในข้อ 10 วรรคแรก โดยแก้ไขเป็นว่า “เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวน และคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีทราบ” และเพิ่มบทบัญญัติข้อ 10 เป็นข้อ 10 วรรคสอง ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีได้รับคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการเห็นควรยกเรื่องขึ้นมาทำการพิจารณาเอง ให้คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดี แล้วดำเนินการส่งสำเนาผลการพิจารณาถึงอัยการสูงสุด”

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กรมท สร้อยทอง. การตรวจสอบคุณภาพในการสังคคืออาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย  
เปรียบเทียบกับต่างประเทศ สืบค้นเมื่อ 10 มิ.ย.2565. สืบค้นจาก.  
file:///C:/Users/user/Downloads/utaiwan\_puthed,%7B\$UserGroup%  
กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป่าไม้. คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม .สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย.  
2565. สืบค้นจาก.  
<http://forestinfo.forest.go.th/Content/file/ParticipateManagementManual.pdf>.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. วารสารกฎหมาย 17.  
กิตติภา เทศทัฬ. (2559). การสังคคือที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,  
กรุงเทพฯ.
- กุลพล พลวัน. (2551). การคุ้มครองความมีอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ. *วารสารเนติบัณฑิตย์*.  
21, 221 (ม.ค.) .  
\_\_\_\_\_. (2520). หลักการชะลอฟ้อง, *วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.  
เกียดิจจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นด้วยการ  
พิจารณา (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ.
- เข็มชัย ชูติวงศ์. (2541). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
นิติบรรณาการพิมพ์.
- คณิต ณ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญชน.  
\_\_\_\_\_. (2540). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร.  
\_\_\_\_\_. (2540). วิธีพิจารณาความอาญาไทย หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน, ใน  
รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ :  
พิมพ์อักษร.
- \_\_\_\_\_. (2536). แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ, ใน 100 ปี  
อัยการ, (กรุงเทพฯ : นลองรัตน์) .  
\_\_\_\_\_. (2525). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. *วารสารอัยการ*.  
\_\_\_\_\_. (2525). กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน. *วารสารอัยการ*.  
\_\_\_\_\_. (2521). การสังคคือและคำสั่งของพนักงานอัยการ. *วารสารอัยการ* 1.  
คะนิง ฤาไชย. (2531). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ. วิญญชน.

- ชวลิต โสภณวัต. (2524). กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายระบบกล่าวหาจริงหรือ. คุณภาพ, 28(6).
- ณัฐนรี ศรีทอง. (2552). การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2547). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยชิน. ทฤษฎีการลงโทษ. สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2565. สืบค้นจาก [https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41716\\_6.pdf](https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41716_6.pdf).
- ณัฐดนัย สุภัทรากุล. (2553). การนำเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ดวงชมล คำวิโส. (2556). การไต่ถ้อยคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินในชั้นศาล: ศึกษาเฉพาะกรณีที่ มีผู้เสียหาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2560). ย้อนคดีลักทรัพย์ในตำนาน หนุม 16 ฉกขาลาปาถูกเดียดเพื่อน้อง. สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2565. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/849612>.
- ธีระยุทธ รอดเจริญ (2522). มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นิษฐานถ กงนวล. (2555). การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.
- นัททิ จิตสว่าง. (2524). แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ. วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม 1,2.
- น้ำแท้ มีบุญสูงล่าง. (2549). การยุติการดำเนินคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม. บทบัณฑิตย, นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา. เล่มที่ 2 ตอนที่ 4
- นิศักดิ์ คดีอุดมพร. (2561). การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ประเทือง ธนิยผล. (2538). อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.

หน้า 26-27 สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565 สืบค้นจาก

[https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2556/laws40256pb\\_ch2.pdf](https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2556/laws40256pb_ch2.pdf).

- ประเทือง กীরติบุตร. (2520). ระบบอัยการต่างประเทศ : อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ. พิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน กรมอัยการ ณ วัดบูรณศิริมาตยาราม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (2554). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2533). งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น, อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, กรุงเทพฯ : ชุมติการพิมพ์
- เมธา วาดีเจริญ. (2539). บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา (น.208). กรุงเทพฯ: สุตรไพศาลลิขสิทธิ์ 2539 โดยสำนักพิมพ์สูตรไพศาล.
- เรวัติ นำเฉลิม. (2562). รวมคำบรรยาย ภาคสอง สมัยที่ 71 ปีการศึกษา 2561, เล่มที่ 5, 2-4. \_\_\_\_\_ . (2522). *ชะลอการฟ้อง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- รัชชา สานติยานนท์. (2544). *รีเอ็นดิเนียร์ระบบราชการไทย*. มติชน: 6.
- รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). *ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- วรรณพงษ์ คำดี. (2555). *ศาลพิจารณากับการสืบพยานลับหลังจำเลย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543). *หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส*. วารสารนิติศาสตร์.
- รววิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. (2556). *การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศิระ บุญภินนท์. (2541). *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น*. บทบัณฑิต เล่ม 54 ตอน 2.
- สมยศ เชื้อไทย. (2540). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

- สุวิชา สิริรัตนินดิ. (2554). *การคุ้มครองพยาน : ศึกษาการสืบพยานบุคคลโดยไม่เผชิญหน้าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสาม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- โสภณ รัตนกร. (2545). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. *ประวัติความเป็นมาขององค์กรอัยการ*. สืบค้นเมื่อ 8 มิ.ย.2565. สืบค้นจาก <https://www2.ago.go.th/index.php/about/agohistory>.
- อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *คุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- อรรถพร ชูบำรุง. (2523). *อาชญาวิทยาและอาชญากรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัศวิน วัฒนวิบูลย์ และอมรรัตน์ กิริยาผล. (2531). *การชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา, วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม*.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2563). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพยานชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช . หน่วยที่ 5.
- \_\_\_\_\_. (2524). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อมรเทพ ฌ็องแตง. (2549). *อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- เอกสารภาษาฝรั่งเศส. (2004) ใน Ioannis Papadopoulos, *Plaider Coupable La pratique ammericaine, Le texte francis : Presses Universitaires de France*.
- อุทัย อาทิวา. (2557). *รวมบทกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ : วิ.เจ.พรินติ้ง. ลิขสิทธิ์ โดย สำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.
- \_\_\_\_\_. (2554). *อัยการสากล. วารสารอัยการ*. ปีที่ 24. ฉบับที่ 258.
- อุดม รัฐกฤต. (2538). *ผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์*.
- \_\_\_\_\_. (2537). *การฟ้องคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์*.



\_\_\_\_\_ .การต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายฝรั่งเศส.

John D.Montgomery. (1967). “Public Interest In The Ideologies De National Development” The Public Interest. (New York : Atherton Press).

Lon L. Fuller. (1969). The Morality of Law (Revised ed, Yale University Press,New Havea)

Kenneth Culp Davis. ( 1971) . Discretionary Justice a Preliminary Inquiry. United States of America : University of Illinois.

Shigemitsu Dando. (2513). System of Discretionary Prosecution in Japan. 18/3 The American Journal of Comparative Law 519.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

พระราชบัญญัติ  
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ  
พ.ศ. ๒๕๕๓

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

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๘๘
- (๒) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๐
- (๓) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒

(๔) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๗

(๕) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ก.อ.” หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

“ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

“พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

“ภาค” หมายความว่า เขตท้องที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ก.อ. กำหนดตามมาตรา ๗

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชารส่วนกลาง ราชารส่วนภูมิภาค ราชารส่วนท้องถิ่น 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 ๙ 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 และการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.

มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม

หมวด ๒  
พนักงานอัยการ

มาตรา ๙ 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. จะประกาศกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นนอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง โดยจะให้ตำแหน่งใดเทียบเท่าตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๑๐ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

มาตรา ๑๑ ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหารตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา ๑๒ ในภาคหนึ่งๆ ให้มีสำนักงานอัยการภาคโดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าเรียกว่า “อธิบดีอัยการภาค”

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

ในสำนักงานอัยการภาคและสำนักงานอัยการจังหวัด จะให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งใดจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด

มาตรา ๑๓ ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำอยู่ในราชการส่วนกลางเป็นพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ให้อัยการสูงสุดหรือรองอัยการ

สูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำให้ไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำให้ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณี มีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามความเห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาอันในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๕) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้น ไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

มาตรา ๑๕ อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(๑) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่องภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๓) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้นหรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้



(๕) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

มาตรา ๑๘ คำสั่งของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ให้ถือเป็นคำสั่งบังคับของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๙ ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุดหรืออธิบดี

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

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจ ต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการ แทนพนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจและ หน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการ แทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ ประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ คุณสมบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

หมวด ๓  
สำนักงานอัยการสูงสุด

มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติ โอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ ไม่เพียงพอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงิน ทุกประเภทของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่มิใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติ ตามกฎหมายในเรื่องใด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

มาตรา ๒๗ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการ สูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของ สำนักงานอัยการสูงสุด

(๒) ควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และ บริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและ ประเพณีปฏิบัติของทางราชการ

(๓) บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงาน อัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รอง อัยการสูงสุดหรือข้าราชการฝ่ายอัยการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ให้อัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจอรรถาธิบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจอรรถาธิบาย ประกาศหรือคำสั่งอันจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือประกาศที่ ก.อ. กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

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

มาตรา ๓๐ ให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ การแบ่งส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการอื่นใดที่ใช้บังคับกับพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของ ก.อ. หรือของอัยการสูงสุดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๑ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงกรมอัยการ อธิบดี กรมอัยการ รองอธิบดีกรมอัยการ และผู้ตรวจราชการอัยการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ตรวจการอัยการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีหรือตำแหน่งที่เทียบ

กับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษประจำเขต หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับอัยการพิเศษประจำเขต รองอธิบดีอัยการฝ่าย รองอธิบดีอัยการเขต อัยการจังหวัดประจำกรมและอัยการประจำกรม ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการภาค อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด**

**ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ**

**พ.ศ. ๒๕๕๔**

โดยที่พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ จึงออกระเบียบ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗๘

สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ ๖ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ ๗ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ ๖ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (๒) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา 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 โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(๒) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(๓) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๔) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาล โดยมติดินะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๕) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ

ข้อ ๘ ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่างๆ ตามข้อ ๖ และข้อ ๗ นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ ๙ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน 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 ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

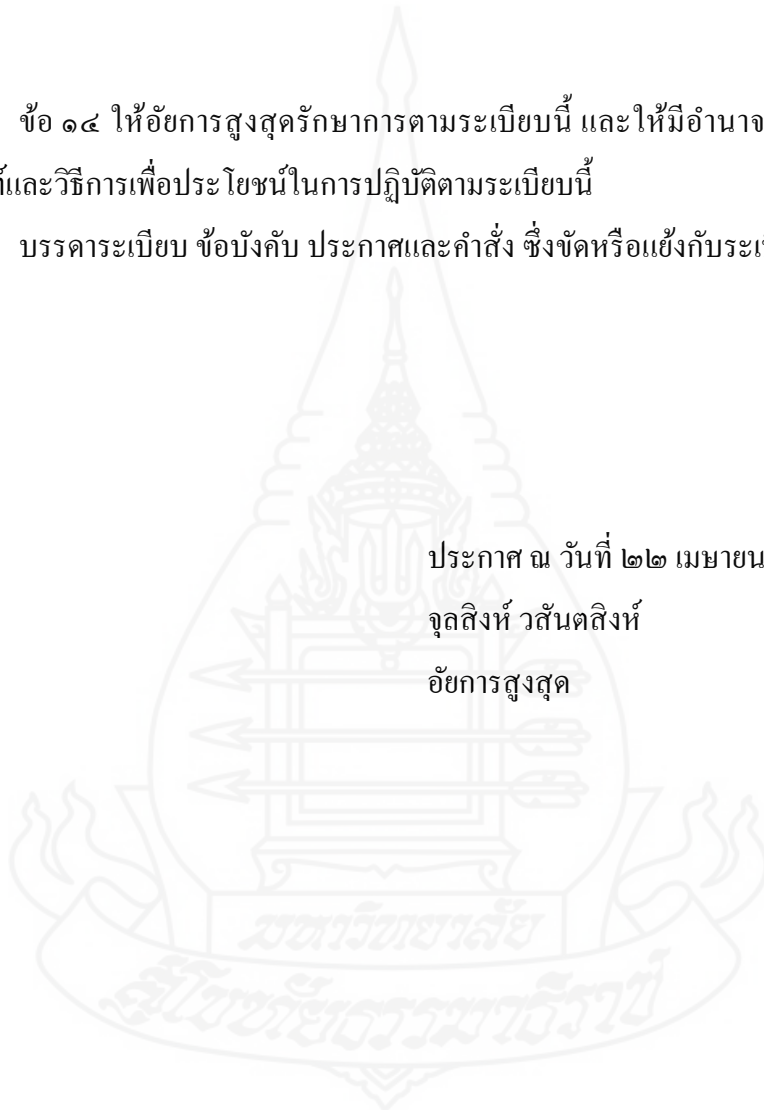
ข้อ ๑๒ เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งตามระเบียบนี้แล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานวิชาการทราบเพื่อจัดเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลต่อไป

ข้อ ๑๓ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๔ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔  
จุลสิงห์ วสันตสิงห์  
อัยการสูงสุด



### ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด

ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๖๑

เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่มีเหตุอันสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

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

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๗ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๗ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ ๕ ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(๒) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบาย ส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(๓) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๔) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(๕) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(๖) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๕ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ ๕ ว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑

เต็มชัย ชุตินวงศ์

อัยการสูงสุด

**ประวัติผู้ศึกษา**

ชื่อ	นายวรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล
วัน เดือน ปีเกิด	18 ธันวาคม 2538
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2560
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการสูงสุด เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

