

มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ



นางสาวสุรภา วัฒนากลาง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Measures to check and balance the use of discretion in ordering not to
sue of the prosecutor



Miss. SURAPA WATTANAKLANG

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

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวสุรภา วัฒนากลาง
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นณวิช ทัพภวิมล)



.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คำนคว่ำอิสระ มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของ
พนักงานอัยการ

ผู้ศึกษา นางสาวสุรภา วัฒนากลาง รหัสนักศึกษา 2634002170

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาคำนคว่ำอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (4) เสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 และมาตรา 145

การศึกษาคำนคว่ำอิสระนี้เป็นการค้นคว้าเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร จากคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 ส่วนวนชี้ขาดที่มีความเห็นแย้งจากอัยการสูงสุด ชาวจากสื่อมวลชน จากเอกสารทางกฎหมาย เอกสารหรือตำราทางวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า (1) การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีนั้นต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายได้การแบ่งแยกอำนาจของรัฐไว้อย่างชัดเจนตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (2) กฎหมายประเทศไทยให้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี หากเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรือมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง หรือคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ขณะที่กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีระบุให้อัยการฟ้องคดีทุกเรื่องหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ เป็นการปฏิเสธไม่ให้ใช้ดุลพินิจเกินไป สำหรับประเทศญี่ปุ่นการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาใช้ดุลพินิจได้ในหลายกรณี เช่น พยานหลักฐานไม่พอที่จะลงโทษผู้ต้องหา หรือ ผู้ต้องหาไม่มีอายุหรือความไร้เดียงสา อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้ (3) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการในประเทศไทยนั้นกำหนดให้องค์กรตำรวจเป็นผู้มีอำนาจ ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนญี่ปุ่นนั้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง (4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสั่งคดี และเห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องขึ้นมาทำหน้าที่แทนองค์กรตำรวจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และกำหนดระยะเวลาในการทำความเห็นแย้งไว้ด้วย เพื่อไม่ให้เนิ่นนานเกินไปจนคดีอาจขาดอายุความได้

คำสำคัญ ดุลพินิจของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้อง การตรวจสอบถ่วงดุล

Independent Study title: “Measures to check and balance the use of discretion in ordering not to sue of the prosecutor”

Author: “Miss. SURAPA WATTANAKLANG”; ID: “2634002170”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Professor Vikorn Rakpuangchon; Academic year: 2023

Abstract

The objectives of this independent study are to (1) study concepts and theories regarding the inspection of prosecutors' non-prosecution orders (2) study legal measures for examining the prosecutor's use of discretion in non-prosecution orders (3) analyze Laws related to the inspection of the prosecutor's discretion in non-prosecution orders (4) recommend amendments to the law regarding the inspection of the prosecutor's non-prosecution orders.

This independent study is qualitative research, gathering data from the Supreme Court's judgment of the Criminal Court in Corruption and Misconduct Cases, Part 1, final decision with conflicting opinions from the Attorney General, News from the media from legal documents Academic documents or textbooks Thesis research, articles, information from the internet and other relevant information in the country regarding offenses that are criminally punishable in connection with such issues.

The results of the study found that (1) the use of the prosecutor's discretion in ordering cases must be done within the limits of the law and must take into account the interests of the state. People's rights and freedoms the law has clearly separated the powers of the state as an important mechanism for checking and balancing the exercise of power. (2) Thai law gives the prosecutor the power to order no prosecution. If an action is wrong or there is insufficient evidence to prosecute or the case is not in the public interest. Under the legal regime of the Federal Republic of Germany, the law states that prosecutors can prosecute every matter if there is only evidence. Reducing or limiting the use of prosecutorial discretion is a refusal to exercise discretion excessively. In Japan, ordering or not prosecuting a criminal case is a matter of discretion in many cases, such as insufficient evidence to convict the accused, or the accused's age or innocence. Japanese prosecutors have the authority to order no prosecution. (3) Inspecting the discretion of prosecutors in Thailand regarding non-prosecution orders, the police organization is the authority. While in the Federal Republic of Germany, the courts are the auditors. In Japan, a lawsuit review committee was established to supervise and examine orders not to sue. (4) The legal provisions regarding the use of discretion in ordering criminal cases should be amended by specifying criteria and conditions for ordering cases, and a dedicated committee should be established to oversee the inspection of non-prosecution in order to act on behalf of the police organization in examining the prosecutor's non-prosecution orders, and specifying a time period for making dissenting opinions.

Keywords : Prosecutor's discretion Order not to sue checks and balances

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงของ ศาสตราจารย์วิกรม รักรัชปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์ และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณครอบครัว คุณแม่ คุณพี่ และผองเพื่อนสำหรับกำลังใจกระตุ้นให้ทำงานให้ผ่านไปได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาหวังว่า รายงานค้นคว้าอิสระนี้จะเกิดประโยชน์อยู่ไม่น้อย ขอมอบส่วนดีทั้งหมดให้แก่เหล่าคุณอาจารย์ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้เกิดผลงานการศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แต่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาวิชาด้านกฎหมายต่อไป



นางสาวสุรภา วัฒนากลาง

สารบัญ

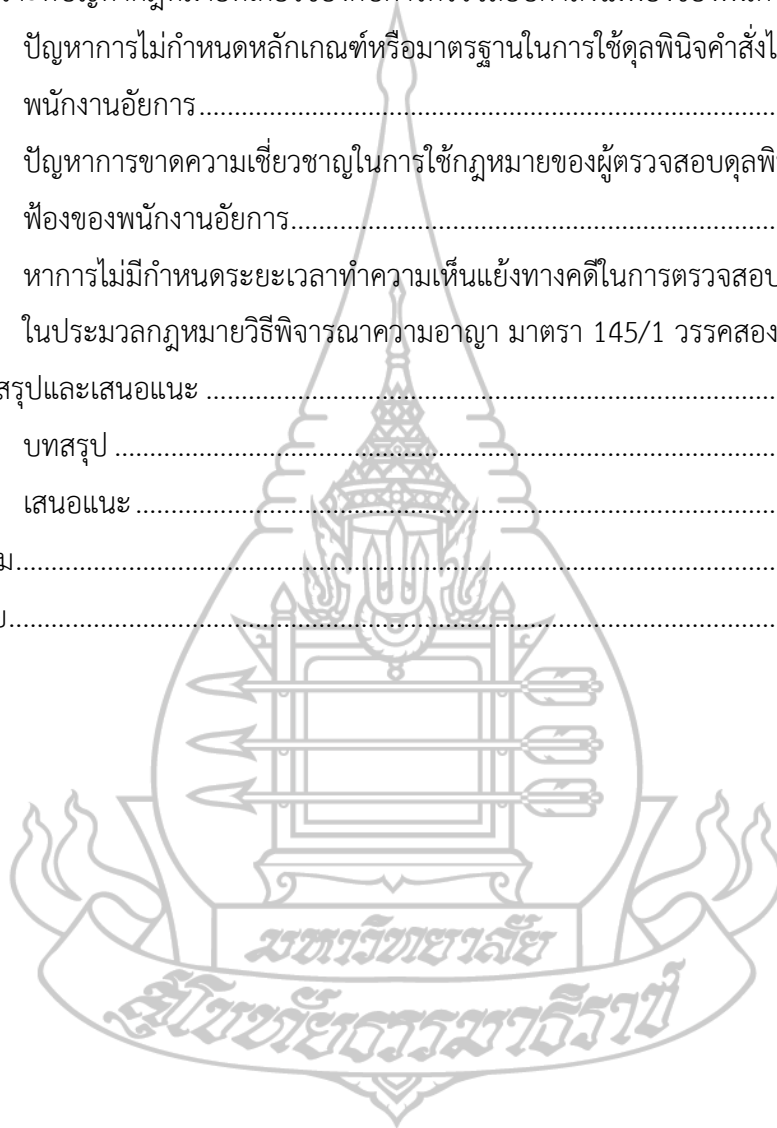
หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. ขอบเขตการศึกษา.....	4
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.....	7
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	10
3. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา.....	13
4. มาตรฐานสากลเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการ	25
บทที่ 3 มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ..	31
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศไทย	31
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการตามกฎหมาย ต่างประเทศ	41
2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	42
2.2 ประเทศญี่ปุ่น.....	58
3. เปรียบเทียบกฎหมายการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการตามกฎหมาย ไทยและต่างประเทศ	71

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ	77
1. ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ	77
2. ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายของผู้ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ	81
3. หากการไม่มีกำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง	83
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	85
1. บทสรุป	85
2. เสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	96
ประวัติผู้วิจัย	102



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบหลักการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ 74



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการใช้อำนาจเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาที่กระทำความผิด ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยมีปัจจัยที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานแห่งคดี เจตนาในการกระทำ ความร้ายแรงแห่งคดี ประวัติอาชญากรรม ผลกระทบต่อสังคม มีเหตุบรรเทาโทษ เช่น จำเลยให้การรับสารภาพ และสำนึกในการกระทำความผิด ชดใช้เหยี่ยวยาให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วจนไม่ติดใจดำเนินคดีอีกต่อไป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาประกอบในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นการใช้วิจารณ์ญาณและประสบการณ์ส่วนตัวของพนักงานอัยการแต่ละคน โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายวางหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานกำหนดไว้อย่างชัดเจน หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อผู้ต้องหาที่จะเป็นจำเลย หากต้องถูกคุมขังก็จะขาดเสรีภาพในระหว่างการดำเนินคดี และกระทบต่อครอบครัวของจำเลยอีกด้วย แต่ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีย่อมเกิดผลกระทบต่อผู้เสียหายที่เข้าใจว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐ มีความเคลือบคลุมหรือมีส่วนได้เสียในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหรือไม่

การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการใช้อำนาจโดยอาศัยดุลพินิจจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบกันแล้วปรากฏให้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย ไม่ครบองค์ประกอบของความผิด มีเหตุยกเว้นความผิดไว้ พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้ในสำนวนคดีไม่เพียงพอที่จะที่ใช้ในการดำเนินคดีในชั้นศาลอาจจะทำให้ถูกยกฟ้องได้ กรณีที่คดีนั้นขาดอายุความแล้ว คดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ คดีเหล่านี้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโปร่งใสและเป็นธรรม กฎหมายจึงบัญญัติให้มีองค์กรตำรวจ¹ เป็นผู้ใช้อำนาจในการทำความเห็นทางคดี แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีได้มีส่วน

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการ

ร่วมในการทำสำนวนคดีหรือบังคับบัญชาพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนโดยตรง แต่ยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรตำรวจ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพในการทำความเห็นทางคดีที่จำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทางด้านกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดี ซึ่งทำให้การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการล่าช้าไปจนถึงคดีอาจขาดอายุความ เนื่องจากตำรวจและอัยการอาจตีความกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับคดีแตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ อีกทั้งการตัดสินใจที่จะทำความเห็นแย้งหรือไม่นั้น อาจขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละบุคคล ทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการดำเนินคดี รวมถึงการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางอีกด้วย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายขององค์กรตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้นควรใช้เวลานานเพียงใด ซึ่งยังเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาดังต่อไปนี้

ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ความไม่ชัดเจนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ขณะที่ระเบียบของสำนักงานอัยการในการสั่งคดีที่ฐานความผิดประเภทเดียวกันและให้สั่งเพียงฐานใดฐานหนึ่ง² และการสั่งคดีให้เลือกปรับบทว่าควรสั่งฟ้องความผิดเพียงฐานเดียวและไม่ฟ้องในฐานอื่นที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาหลายฐานความผิด³ แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจฟ้องผู้ต้องหาในความผิดประเภทเดียวกัน และการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียว การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปในลักษณะองค์กรถึงตุลาการอันมีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งเป็นคำสั่งที่สำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมที่อาจทำให้คดีสิ้นสุดลงที่ชั้นของพนักงานอัยการหรือคดีนั้นจะต้องไปสู่กระบวนการพิจารณาของชั้นศาลต่อไป จึงเป็นช่องว่างกฎหมายที่ขาดความชัดเจน ทำให้ขาดเอกภาพในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการแต่ละคนใช้วิจรรย์ญาณส่วนตัวในการตีความกฎหมาย การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสั่งไม่ฟ้องคดีให้แน่ชัดว่าคดีประเภทใดควรสั่งไม่ฟ้อง อาจนำไปสู่การใช้วิจรรย์ญาณที่ไม่สม่ำเสมอ เกิดความเหลื่อม

ตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ส่วนที่ 10 ข้อ 85

³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ส่วนที่ 10 ข้อ 86

ถ้าในการพิจารณาคดีขาดมาตรฐานที่ชัดเจน พนักงานอัยการบางคนเห็นว่าหากคดีมีพยานหลักฐาน แต่มีความเป็นไปได้ว่าผู้ต้องหาจะเป็นผู้กระทำความผิดก็ฟ้องคดีไปให้ศาลตัดสินว่าจะยกฟ้องหรือ ลงโทษ หรือพนักงานอัยการบางคนเห็นว่าการจะสั่งฟ้องคดีนั้นจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่จะสั่งดำเนินคดีสู่ชั้นศาลเพื่อให้ลงโทษได้ ซึ่งเป็นกรณีการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องที่ใช้ดุลพินิจได้อย่าง กว้างขวาง

ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายขององค์กรตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ บทบาทขององค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญมากกว่าพนักงานอัยการ และมี ประสบการณ์ด้านกฎหมาย ต้องตีความกฎหมาย วิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วประเมินความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน การกำหนดให้องค์กรตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย สืบสวนสอบสวนคดีอาญา ควบคุมผู้ต้องหาเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง จึงเกิดปัญหาว่า องค์กรตำรวจที่ทำความเห็น แยังมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายหรือประสบการณ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา มากน้อยแค่ไหนในการใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในสำนวนการสอบสวน

ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง ขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ออกประกาศกำหนดระยะเวลาการทำความเห็นทางคดีกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการ ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 กรณีคดีใกล้ขาดอายุ ความ หรือมีเหตุเร่งด่วนอื่นๆ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนครบกำหนดระยะเวลานั้นๆ และหาก ดำเนินการไม่ทันตามกำหนดที่ประกาศดังกล่าวกำหนดไว้ ก็สามารถขอขยายระยะเวลาออกไปได้อีก⁴ ประกาศดังกล่าวลงนามโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการดำเนินการภายในของสำนักงาน ตำรวจ ยังไม่ได้มีการออกเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติแต่อย่างใด เป็นการสื่อสารภายในองค์กร เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติที่บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม หรือถือเป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ยังขาดความมั่นคงเนื่องจากสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ที่ เปลี่ยนไป ทั้งนี้เพื่อสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชนในระบบการบังคับใช้กฎหมาย อาจส่งผลกระทบต่อ ความน่าเชื่อถือ ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม ทำให้ผู้ต้องหาเกิดความวิตกกังวลกับ

⁴ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 เรื่อง การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2566 ข้อ 6

ความไม่ชัดเจนว่าจะได้รับความยุติธรรมหรือไม่ หากผู้ต้องหาถูกกักขังจะทำให้ไม่ได้รับสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งยังเป็นช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้

จากปัญหาที่ผู้ศึกษารวบรวมมาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการกับตำรวจ⁵ เป็นผู้ตรวจสอบและทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องได้ มีปัญหาว่า องค์ความรู้และประสบการณ์ในการใช้กฎหมายที่จะทำความเข้าใจพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในสาเหตุใด ผู้ศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญา และการจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสมกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ รวมถึงระยะเวลาในการทำความเข้าใจของหน่วยงานที่ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมอาญาเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและอยู่บนฐานของความยุติธรรมเป็นที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- 2.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบมาตรฐานการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 และมาตรา 145

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่ให้อิสระพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อิสระอย่างกว้างขวาง ซึ่งหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กำกับดุลพินิจของพนักงานอัยการในเรื่องนี้ ได้แก่หลักนิติธรรม เนื่องจากเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ การพิสูจน์ต้องอาศัย

⁵ เรื่องเดียวกัน

พยานหลักฐานนำสืบจนปราศจากความสงสัยจนสามารถลงโทษผู้ต้องหาได้ ในเรื่องนี้กฎหมาย German Code of Criminal Procedure Section 152 (2) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้อัยการต้องฟ้องทุกคดีที่มีการกระทำความผิดและมีหลักฐานเพียงพอ สำหรับประเทศญี่ปุ่น ที่ยึดหลักความเป็นหนึ่งเดียวของการฟ้อง ตามกฎหมาย Criminal Procedure Code Article 248 โดยพนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ เพราะเป็นผู้ซักถามและสอบคำให้การ ผู้ต้องหาพยาน และผู้เสียหายเอง ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายขององค์กร ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยประเทศไทยนั้นกฎหมายบัญญัติให้องค์กร ดำรงเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 มีปัญหาว่าองค์กรตำรวจมีความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายมากกว่าพนักงานอัยการ เพียงใด ในการทำความเห็นแย้งนั้นพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดบ้าง มีความน่าเชื่อถือ หรือไม่ ในเรื่องนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของ พนักงานอัยการ แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอพิสูจน์ความผิด ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อน ตามกฎหมาย German Code of Criminal Procedure Section 171-172 สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีการ จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ตามกฎหมาย Inquest of Prosecution Law 1948 code Article 1 ซึ่งมีประจำศาลจังหวัดและศาลสาขาทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 20 คณะ เพื่อตรวจสอบ ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่น และปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้ง ทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้เกิดความล่าช้า ในการทำความเห็นแย้งและพนักงานอัยการจำเป็นต้องยื่นฟ้องคดีไปก่อนที่คดีจะขาดอายุความ ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง ในเรื่องนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น หากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี นอกจากศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบสำนวนสอบสวนและความเห็นแย้งแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องต่อผู้บังคับบัญชาของอัยการเจ้าของสำนวนได้ ภายใน 2 สัปดาห์ ตามกฎหมาย German Code of Criminal Procedure Section 172 (1) หาก อัยการยื่นยันคำสั่งเดิมผู้เสียหายมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐได้ภายใน 1 เดือน ตาม กฎหมาย German Code of Criminal Procedure Section 172 (2) และประเทศญี่ปุ่นพนักงาน อัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ หากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่ง สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่ สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับ แจ้งการไม่ฟ้องคดีนั้น ตามกฎหมาย Code of Criminal Procedure Article 262(2) ของญี่ปุ่น

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) จากคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริต และประพจน์มีขอบภาค 1 สำนวนชี้ขาดที่มีความเห็นแย้งจากอัยการสูงสุด ข่าวนจากสื่อมวลชน จากเอกสารทางกฎหมาย เอกสารหรือตำราทางวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- 5.2 ทราบมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- 5.3 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- 5.4 ได้ข้อเสนอแนะแก้ไขกฎหมายในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จำเป็นต้องมีหลักการเพื่อให้เข้าใจในการใช้อำนาจพิจารณาสั่งคดี ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่อไป

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม

แนวคิดตามหลักนิติรัฐ (Legal state) และหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักการสากลที่ยอมรับกันโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย⁶ ผู้ปกครองจะต้องกระทำการให้สอดคล้องกับกฎหมายจะกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายไม่ได้ การปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความโปร่งใส คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นที่กำหนด การบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมด้วย ทำให้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นหลักของกฎหมายที่นักกฎหมายทั้งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติรัฐ (Legal state) มีที่มาจากสหพันธ์สาธารณรัฐสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนหลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีที่มาจากประเทศอังกฤษ⁷

1.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐนั้นมาจากภาษาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า "Rechtsstaat" หรือ "State of Law" หรือ Legal State หมายถึง รัฐแห่งกฎหมายหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ซึ่งจะถือกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสูงสุดหรือถือหลักความสูงสุดของกฎหมาย⁸ เพื่อให้สอดคล้องกับการถือกำเนิดขึ้นของหลักนิติรัฐที่มุ่งจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและ

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. วารสารจุลนิติ, 9 (1), 2555. หน้า 50.

⁷ ชวิณ สวัสดิ์บุรี. การดักฟังการสื่อสารทางโทรศัพท์: ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 18.

⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ. นิติรัฐและนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตยไทย. 10 พฤษภาคม 2567.

หลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร⁹ โดยหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เริ่มก่อตัวตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 17 จากปฏิกริยาที่มีต่อระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยความเชื่อที่ว่า "สันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย" และเมื่อประชาชนมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น จึงเกิดความต้องการความมั่นคงในทางทรัพย์สินที่ตนทำมาหาได้ ซึ่งความมั่นคงดังกล่าวจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันกับกฎหมาย กฎหมายจึงมีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงมิได้มีแต่เพียงการให้รัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ขังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม¹⁰ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

1.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่พัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยมีแนวคิดสำคัญ คือ มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองด้วยมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ควรถูกปกครองด้วยกฎหมาย¹¹ เอวี. ไคซี (AV. Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษ ซึ่งได้อธิบายไว้ในหนังสือ Introduction of the Study of the Law of Constitution (1885) ว่า หลักนิติธรรมมีความยึดโยงกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of The Land) ซึ่งศาลธรรมดา (Ordinary Courts) เป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว เพราะฉะนั้นหลักนิติธรรมจึงไม่ยอมรับการที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลย่อมไม่ถูกลงโทษหากมิได้กระทำความผิด

⁹ พิซซาพร สุทธิรอด. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายอเมริกันและระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 20.

¹⁰ ชวิณ สวัสดิ์บุรี. การดักฟังการสื่อสารทางโทรศัพท์: ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ แก้วใจเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 18-22.

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. หน้า 170.

กฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่อยู่เหนือกฎหมาย¹² ทั้งนี้ หลักกฎหมายที่เรียกว่า The Rule of Law (หลักนิติธรรม) ของ เอวี. ไคซีย์ (AV. Dicey) ได้ให้ทัศนะมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹³

ข้อที่ 1 หลักนิติธรรมยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) คือ ทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

ข้อที่ 2 ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) คือ ทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมายและอยู่ภายใต้บังคับของศาล

ข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญเป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย (Ordinary Law) ที่พัฒนาโดยศาล คือ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการวินิจฉัยและคำตัดสินของศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ความสำคัญในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บัญญัติไว้ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง"¹⁴ "บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน"¹⁵ "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย... การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ..."¹⁶ ดังนั้นกฎหมายอื่นที่ให้บัญญัติวางหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินคดีอาญาเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจะนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษตามกฎหมายควบคู่ไปกับการคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ ด้วยเหตุที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำผิดที่กฎหมายบัญญัติว่า "บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และ โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้... ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำ

¹² ชวิณ สวัสดิ์บุรี. การดักฟังการสื่อสารทางโทรศัพท์: ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ แกะไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 21-22.

¹³ คมสัน สุขมาก. หลักนิติธรรมกับการอำนวยการความยุติธรรมทางอาญาของพนักงานสอบสวน. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 8 (1), หน้า 12. อ้างใน กุลนิตา ชาตินาวิน. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ในคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2564. หน้า 16.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคแรก.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคแรก

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคแรก และวรรคสาม

พิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”¹⁷

เมื่อพิจารณาแนวคิดตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมแล้ว จะเห็นว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตของอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วย

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System)

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมีทฤษฎีที่สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่น่าสนใจดังนี้

2.1. ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) เป็นทฤษฎีที่เน้นทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมโดยมุ่งที่จะควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมเป็นสำคัญ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมหรือ จับกุมอาชญากรรมมาลงโทษตามกฎหมายได้ และจะถูกประชาชนเข้าใจว่าความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมสูญสิ้นไป ความไม่เชื่อถือ และจะไม่เคารพกฎหมายมากขึ้น พลเมืองที่เคารพกฎหมายจะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม และประชาชนผู้สุจริตได้รับความกระทบกระเทือน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกระบวนการทางอาญาของรัฐจะต้องให้หลักประกันต่อสังคม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องมีการปรับปรุงและเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เช่น การสืบสวน การสอบสวนคดีอาญา การดำเนินคดี การพิสูจน์ความผิด การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วอย่างได้ผล¹⁸

ศาสตราจารย์ เฮอร์เบิร์ต แอล แพ็กเกอร์ (Herbert L. Packer) นักกฎหมายชาวอเมริกา เชื่อว่าการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมตามรูปแบบนี้จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรการ

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคแรก และวรรคสอง

¹⁸ ประธาน วัฒนวานิชย์. ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9(2), 2520. หน้า 152-153. อ้างใน ชัชฎาภา พันธุมจินดา. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กระหว่างการสอบสวน ศึกษากรณีเด็กเป็นผู้ต้องหา. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี. 2553.

ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอัตราการจับกุมคุมขังและลงโทษผู้กระทำความผิดในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับอัตราการเกิดของอาชญากรรม ส่วนสิทธิเสรีภาพของบุคคลต่างๆไปรวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกจับกุมผู้ต้องหาและจำเลยนั้นจะได้รับการคุ้มครองภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถบริหารงานด้านการปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมได้อย่างเต็มที่และด้วยเหตุที่ว่าในปัจจุบันนี้มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นอย่างมากโดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ประกอบกับกำลังของเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่อย่างจำกัด รูปแบบนโยบายจึงเน้นไปในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม ดังนั้นจึงกำหนดให้องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเน้นหนักและดำเนินงานร่วมกันด้วยความรวดเร็วมีความสิ้นสุดในตัว มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและให้เกิดการทำลายต่อระบบน้อยที่สุด ไม่ว่าจะการดำเนินการนั้นจะเป็นการปฏิบัติในขั้นตอนของตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง อัยการ ศาลหรือราชทัณฑ์ก็ตาม¹⁹

สำหรับการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ต้องให้ยุติในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมให้มากที่สุด เช่น ให้ยุติในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ มากกว่าการนำคดีเข้าสู่ศาล ทฤษฎีนี้เชื่อว่า การดำเนินงานตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม ควรจะอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นส่วนใหญ่ ด้วยวิธีการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ อาจทำให้การวินิจฉัยคดีให้เสร็จไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ถูกกักขังออกไป และในขณะเดียวกันผู้กระทำผิดก็ต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการอย่างรวดเร็ว ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมจึงมีผลที่อาจจะเป็นไปได้ทั้งสิ้น 2 ประการ คือ ประการแรก ได้แก่ การปลดปล่อยผู้ต้องหา ผู้ต้องสงสัย หรือ ผู้บริสุทธิ์โดยเร็ว ประการที่สอง คือ การดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานชัดเจน หรือ ผู้ต้องหารับสารภาพ²⁰

2.2 ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process Model)

หลัก Due Process มาจากคำว่า Due Process of Law โดย "Due" แปลว่า เหมาะสม สมควร พอเพียง พอควร ตามกำหนด ครบกำหนด ถึงกำหนด ถูกต้อง ถูกทำนองคลองธรรม ตรง หลีกเลียงไม่ได้ ส่วน "Process" แปลว่า กระบวนการ ดังนั้น "Due Process of Law" จึง

¹⁹ Packer Herbert. The Limits of Criminal Sanction. California Stanford University Press. 1968. P. 152-153 อ้างใน นิทัศน์ต์ ชันธรุจี. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยจากการดักฟังทางโทรศัพท์และการได้มาซึ่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 14 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 7.

²⁰ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 8.

แปลว่า "กระบวนการอันควร"²¹ โดยทฤษฎีนี้ยึดหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรมมากกว่าความคิดในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม เป็นกระบวนการที่ใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบและมีเหตุผล ทฤษฎีนี้จะมีแนวคิดที่ตรงข้ามกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม โดยทฤษฎีนี้จะเน้นไปทางการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน มากกว่าที่จะพยายามป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นทฤษฎีที่ยึดกฎหมายเป็นหลัก การดำเนินคดีอาญาจะต้องมีความเป็นธรรมตามรูปแบบ และขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการในกระบวนการของตำรวจและอัยการ แต่เห็นว่าจะต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการ และเปิดเผยในศาลยุติธรรม ทฤษฎีนี้จึงมีแนวความคิดว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม เพียงเพราะว่ามีพยานหลักฐานว่าได้กระทำการเท่านั้น แต่บุคคลนั้นจะมีความผิดเมื่อผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายได้พิจารณาพิพากษาแล้วว่าบุคคลนั้นมีความผิด นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ และไม่ควรถือองค์กรอื่นมาวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีก่อนที่จะนำคดีขึ้นไปสู่ศาล เนื่องจากมีแนวคิดว่ามีแต่องค์กรผู้พิพากษาเท่านั้นที่เป็นกลาง ไม่ลำเอียง และเชื่อถือได้²²

ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการกฎหมายจะมีความแตกต่างจากทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่ยึดหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรมมากกว่าความคิด ในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม และไม่เชื่อว่า ความคิดในการควบคุมอาชญากรรมนั้นจะมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการค้นหาข้อเท็จจริง ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ หรือฝ่ายปกครอง นั้นจะมีเชื่อถือได้เพียงใด เพราะวิธีการปฏิบัติของตำรวจและอัยการนั้นเป็นการปฏิบัติงานในที่รโหฐาน ซึ่งอาจจะใช้วิธีการล่อลวง ชูเชิญ หรือการสร้างพยานหลักฐานขึ้นมาใหม่ได้ ดังนั้นแนวความคิดของทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมจึงไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม และต้องให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการ และเปิดเผยในศาลยุติธรรม ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายต่อหน้าองค์กรของผู้พิพากษาที่เป็นกลางไม่ลำเอียงกับฝ่ายใด²³

²¹ ปิติ กุล จีระมงคลพานิชย์. วิชากฎหมายลักษณะพยาน. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 382. อ้างใน กันยารัตน์ สุทธิมนัส. แนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี. 2559. หน้า 10.

²² ประชาน วัฒนวานิชย์. ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

²³ “เรื่องเดียวกัน”.

ในการกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น จึงต้องนำทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวมาประกอบกันเสมอ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมที่ดี นอกจากจะต้องมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และแก้ไขปรับปรุงให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีเข้าสู่สังคมได้แล้วจะต้องมีมาตรการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนด้วย ดังนั้น ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงขึ้นกับการประสานหลักการในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และหลักความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process of Law) เรียกว่า “หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล” (Check and Balance) เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเพิ่มกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน²⁴

การดำเนินคดีอาญาจึงไม่สามารถใช้หลักการใดเพียงหลักการหนึ่งได้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องสามารถควบคุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดได้ในขณะเดียวกันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐไม่อาจทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ได้ เรียกว่าเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา²⁵

3. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

องค์กรอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบยุติธรรมไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงที่มาขององค์กรอัยการต่อไป

3.1 ความเป็นมาและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอัยการประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 โดยอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่พนักงานอัยการไม่ได้อยู่ในสังกัดของกรมอัยการเพียงอย่างเดียว อัยการยัง

²⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 11.

²⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 12.

ได้อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆด้วย กล่าวคือ อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระนครบาล และกระทรวงมหาดไทยด้วย²⁶

จากการที่กรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและมีข้อขัดข้องหลายประการดังกล่าวแล้ว ในปี พ.ศ. 2534 กรมอัยการจึงได้แยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ให้กรมอัยการเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม อีกต่อไป และเปลี่ยนชื่อใหม่จากเดิมที่ใช้ชื่อว่า “กรมอัยการ” เปลี่ยนเป็นชื่อว่า “สำนักงานอัยการสูงสุด” (Office of the Attorney General)²⁷ และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งของข้าราชการอัยการผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานเสียใหม่จากเดิมเรียกว่า “อธิบดีกรมอัยการ” เปลี่ยนชื่อเป็น “อัยการสูงสุด” (Attorney General)

3.2 ระบบการดำเนินคดีอาญา

องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เพื่อเป็นการศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญา ผู้ศึกษาเห็นควรที่จะศึกษาถึงระบบการดำเนินคดีอาญา ด้านการพัฒนาการของกฎหมาย และรูปแบบความเป็นมาเพื่อมีความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

3.2.1 พัฒนาการระบบการดำเนินคดีอาญา อาจมีหลายแง่มุม แต่จากการศึกษาถึงพัฒนาการของระบบการดำเนินคดีอาญาโดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง หรือ 2 ระบบ²⁸ คือ ระบบการดำเนินกระบวนการแบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบการดำเนินกระบวนการแบบกล่าวหา (Accusatorial system)

ในช่วงแรกการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ จะเป็นไประบบไต่สวน (Inquisitorial system) กล่าวคือ เป็นการดำเนินกระบวนการโดยไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน หากแต่ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินการเองตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งถึงขั้นตอนการตัดสิน ระบบนี้จึงไม่มีโจทก์ จำเลย มีแต่ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่

²⁶ กุลพล พลวัน. การบริหารกระบวนการยุติธรรม. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. , 2544. หน้า 12-14.

²⁷ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 33,39.

²⁸ คณิต ผน. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. รวมบทความด้านวิชาการของคณิต ผน. สถาบันกฎหมายอาญา. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร). 2540. หน้า 32.

สวน²⁹ ในระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย หากแต่มีสถานะเป็น "กรรมในคดี"³⁰ กล่าวคือ เมื่อเข้าสู่กระบวนการทางคดีอาญาแล้ว ต้องปล่อยให้รัฐคดีและผลคดีเป็นไปตามการปฏิบัติหน้าที่ของ ศาลเท่านั้น ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยไม่สามารถให้การต่อสู้คดี หรือนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ ถ้าศาลไม่อนุญาต

จากลักษณะของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน จะเห็นถึงปัญหาสำคัญ บางประการ ได้แก่ ผู้พิพากษามักมีอคติ ลำเอียง และรู้สึกตนเองว่าเป็นผู้มีหน้าที่ปราบปราม ทั้งยังไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวนโดยไม่ให้อีกโอกาสแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดีแต่จะใช้วิธีหาความจริงด้วยวิธีการทรมานร่างกายผู้ไต่สวนให้สารภาพ³¹ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไว้แก่องค์กรเพียงองค์กรเดียวก็คือ "ศาล" จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจโดยแบ่งอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาไปไว้ให้อีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ถืออำนาจแยกต่างหากจากศาล ซึ่งองค์กรใหม่ที่ถืออำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญานั้นก็คือ "อัยการ" นั่นเอง³²

นอกจากนี้สาเหตุของปัญหาที่เกิดในการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนอีกประการก็คือการที่ปฏิบัติต่อผู้ถูกไต่สวน (ผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลย) ประหนึ่งเป็นกรรมในคดี ในเวลาต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนการดำเนินคดีอาญาไปในทางที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกไต่สวนมากขึ้น เช่น ให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดจริง และให้มีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เท่ากับเป็นการยกสถานะของผู้ถูกไต่สวนให้ขึ้นมาเป็น "ประธานในคดี" และระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาออกจากหน้าที่พิจารณาพิพากษาแล้วมอบไว้ให้แก่องค์กรสององค์กรแยกต่างหากจากกัน และที่ยกฐานะผู้ถูกไต่สวน (ผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลย ให้เป็นประธานในคดีดังกล่าวมานี้เองเรียกว่า "การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา"³³

3.2.2 รูปแบบการดำเนินคดีอาญา หรือการฟ้องคดีอาญาในแต่ละประเทศและในแต่ละยุคสมัยอาจมีความคล้ายหรือต่างกันอยู่บ้าง แต่หากจัดประเภทแล้วก็สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

²⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

³⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

³¹ “เรื่องเดียวกัน”.

³² “เรื่องเดียวกัน”.

³³ “เรื่องเดียวกัน”.

1) การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) เป็นการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมในยุคซึ่งยังไม่มี การแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน³⁴ กล่าวคือ ในสังคมดั้งเดิมนั้น การระงับข้อพิพาทมิได้แยกออกเป็นแพ่งหรืออาญา และดำเนินการโดยเอกชนด้วยกันเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้แค้นระหว่างบุคคล กลุ่มหรือเผ่าพันธุ์³⁵ ซึ่งตามประวัติศาสตร์ในสมัยโบราณของแต่ละประเทศทั่วโลกล้วนถือกันว่า การควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเอกชนผู้ถูกประทุษร้าย³⁶ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาในสมัยนั้นได้กระทำลงเพื่อแก้แค้นทดแทนความอาฆาตพยาบาทกันเป็นส่วนตัว การดำเนินคดีอาญาในยุคดั้งเดิมนี้อาจ จึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายดังนั้นก็หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนั้นจึงมีอยู่ว่า "เอกชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม"³⁷ โดยศาลจะวางตัวเป็นคนกลางชี้ขาดตัดสินคดีเพราะถือว่าเป็นการต่อสู้ของเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเท่านั้น³⁸

2) การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) เป็นการดำเนินคดีที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและในบางกัณโตนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์³⁹ โดยมีหลักการว่า "พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันธำรงรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง" กล่าวคือ ประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ถ้ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ทุกคนจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ถือว่าหน้าที่ป้องกันคดีอาญาเป็นของประชาชน ไม่ว่าผู้ใดก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้⁴⁰ เอกชนทุกคนจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่นั่นเอง⁴¹

3) การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่⁴² โดยยึดหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชนเป็นหลัก

³⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 34.

³⁵ ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2544. หน้า 31

³⁶ ชนิญญา (รัชนี) ชัยสุวรรณ. การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.หน้า 3.

³⁷ จิตติ เจริญฉ่ำ. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์ จำกัด. 2531.หน้า 7.

³⁸ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.หน้า 25.

³⁹ คณิต ฌ นคร. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. หน้า 34.

⁴⁰ ชนิญญา (รัชนี) ชัยสุวรรณ. การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ. หน้า 3.

⁴¹ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 26.

⁴² คณิต ฌ นคร. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. หน้า 37.

โดยมอบอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ของเอกชนผู้เสียหายแต่ละคน หรือประชาชนทั่วไป⁴³ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะถือว่าการกระทำผิดทางอาญาก่อให้เกิด ความเสียหายต่อสังคมและรัฐ ดังนั้น รัฐเท่านั้นจึงเป็นผู้เสียหาย ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ทำให้ เอกชนไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง⁴⁴ ดังนั้นเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐจึงจัดให้มืองค์กรของ รัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีอัยการและตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่ค้นหาความจริง ดังกล่าว และอัยการจะเป็นเจ้าพนักงานหลักในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้แต่ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดย รัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน แต่จะมีการจำกัดประเภทและฐาน ความผิดไว้⁴⁵

3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นจะมีอยู่ 2 ระบบ คือ หลักการฟ้อง คดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

3.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) สำหรับ ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย มีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่จะดำเนินการสอบสวน โดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อ สอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายจริง อัยการต้องยื่น ฟ้องคดีต่อศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิด การใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของอัยการ และเมื่ออัยการฟ้องคดีอาญาต่อ ศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึง "หลักเปลี่ยนแปลง ไม่ได้" (mnutabitatsprinzip) ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เป็นหลักการฟ้องคดีอาญาตาม กฎหมายมีศาลเป็นองค์กรหลัก ศาลมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวน ตรวจสอบ และวินิจฉัยสั่ง คดี มีศาลสอบสวน (Investigation Magistrate) ทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดย พนักงานสอบสวนต้องรายงานความคืบหน้าของการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับและการตรวจค้นจะ กระทำได้ต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายได้แก่ สหพันธ์

⁴³ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 26

⁴⁴ ปณิธาน มาลากุล ณ อยุธยา. การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีอัยการสั่งไม่ฟ้อง. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 31.

⁴⁵ คณิต ณ นคร. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. หน้า 37.

สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสเปน เซกโกสลาเวีย โปแลนด์ กรีซ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ฯลฯ เป็นต้น

3.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการนี้เป็นการสังคดีไปตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริง และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีได้ มีความยืดหยุ่นสูง และตามนโยบายรัฐในขณะนั้น อัยการจะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาในคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย⁴⁶ กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (Adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายศาลจะต้องพิพากษาคดีโดยปรับข้อเท็จจริง เข้ากับบทกฎหมายซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ในการวินิจฉัยรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนการกำหนดโทษของผู้กระทำผิดจะอยู่ในอำนาจดุลพินิจของศาลที่จะวินิจฉัย⁴⁷

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นต้องใช้อย่างระมัดระวัง ดุลพินิจนั้นไม่ได้มีอันตรายเป็นตัวเองแต่อันตรายเป็นของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ตัวผู้ใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการแต่ละบุคคลนั้นว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเลือกใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินกระบวนการ ดังนั้น เมื่อมีการเปิดช่องของกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในขอบเขตที่เหมาะสมอีกด้วย

3.4 หลักการพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ

หลักการพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจนั้นไม่ได้มีอันตรายเป็นตัวเองแต่อันตรายเป็นของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ตัวผู้ใช้ดุลพินิจนั่นเองว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเลือกใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินกระบวนการ ดังนั้นเมื่อมีการเปิดช่องของกฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบควบคุมให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในขอบเขตที่เหมาะสม

3.4.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับดุลพินิจ

ความหมายของคำว่าดุลพินิจอาจแปลความหมายหรือให้คำนิยามได้หลายอย่างแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าในทางปฏิบัติจะมีมากมายอย่างไร หาก

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 32.

⁴⁷ มรุตสันต์ โสรัดน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสังคดีอาญาของอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558. หน้า 9-10.

นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาตุลพิณิจทั้งหมดมาแยกพิจารณาแล้ว ความหมายของตุลพิณิจคงมีอยู่เพียง 3 ประการเท่านั้น คือ⁴⁸

- 1) ค้นหาข้อเท็จจริง (Finds facts)
- 2) ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies law)
- 3) พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides what is desirable in the circumstances after the facts and the law are known)

องค์ประกอบทั้งสามประการนี้รวมกันเรียกว่า "พฤติกรรมแห่งตุลพิณิจ" ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงการมีอยู่ของตุลพิณิจในแต่ละเรื่อง แต่ละกรณี ตุลพิณิจมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของกฎหมาย บางครั้งอาจมีกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์แก่กรณีนั้น ๆ ได้ จำเป็นต้องเปิดช่องให้มีตุลพิณิจเพื่อช่วยให้ความยุติธรรมเป็นรายกรณีหรือเฉพาะบุคคลไปสำหรับ "ตุลพิณิจของอัยการ" (Prosecutorial discretion) นั่น คือ อำนาจของอัยการในการที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินคดีอาญา (the power to decline to prosecute) ในคดีที่สามารถพิสูจน์ความผิดทางอาญาได้ (cases of provable criminal liability)⁴⁹

ตุลพิณิจนั้นจะมีขอบเขตกำกับอยู่ ซึ่งขอบเขตแห่งตุลพิณิจก็คือ กฎหมายนั่นเองซึ่งอาจกำหนดไว้อย่างกว้างหรือแคบก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนว่าอยู่ในอันตรายหรือไม่ นอกจากนี้การใช้ตุลพิณิจเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแท้จริง จะต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมตุลพิณิจอีกชั้นหนึ่ง เพราะเหตุที่การกำหนดขอบเขตแห่งตุลพิณิจเพียงอย่างเดียวนั้นไม่อาจครอบคลุมให้คุณประโยชน์ได้ทุกกรณีนั่นเอง⁵⁰

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ตุลพิณิจนั้นไม่ได้มีอันตรายอยู่ในตัวเองแต่อันตรายของตุลพิณิจซึ่งจะเป็นโทษมหันต์อยู่ที่ตัวผู้ใช้ตุลพิณิจนั่นเองว่าจะใช้ตุลพิณิจอย่างไร เพื่อให้การใช้ตุลพิณิจเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ตุลพิณิจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหลักพื้นฐานในการควบคุมตุลพิณิจมี 2 ประการ คือ โครงสร้างตุลพิณิจ และการทบทวนตุลพิณิจ

3.4.2 โครงสร้างตุลพิณิจ (Structuring) หมายถึง สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับตุลพิณิจ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการช่วยเหลือได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างเปิดเผยและยุติธรรม⁵¹ ดังนั้นโครงสร้างจึงมีความหมายรวมถึงแผนการ นโยบาย ข้อเท็จจริง เหตุผล

⁴⁸ ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. การใช้ตุลพิณิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ. หน้า 15.

⁴⁹ John H. Langbein. Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. *Law Review*. The University of Chicago. Vol.41. (Spring, 1974). p. 440

⁵⁰ ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. การใช้ตุลพิณิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ. หน้า 15.

⁵¹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 16.

การสืบเสาะและกระบวนการพิจารณา ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดดุลพินิจเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีเหตุผล

องค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างดุลพินิจมี 7 ประการ คือ⁵²

- 1) การวางแผนที่เปิดเผย
- 2) การเปิดเผยนโยบาย
- 3) การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ
- 4) การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้
- 5) การเปิดเผยเหตุผลของการวินิจฉัย
- 6) การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้
- 7) การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบทั้งเจ็ดประการดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนว่ามีการเน้นคำว่า "โดยเปิดเผย" เพราะความเปิดเผยเป็นศัตรูตามธรรมชาติของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นพันธมิตรตามธรรมชาติของการต่อสู้กับความไม่ยุติธรรม ดังนั้น ความเปิดเผยจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Openness as a protection against arbitrariness)⁵³ อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจในบางกรณีอาจต้ององค์ประกอบมากกว่าที่กล่าวมา แต่บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องทำให้ครบทั้งเจ็ดประการดังกล่าว แต่เท่าที่ผ่านมานหน่วยงานภาครัฐมักจะไม่ดำเนินการใช้ดุลพินิจโดยปฏิบัติให้ครบทั้งเจ็ดประการเช่นว่า⁵⁴

3.4.3 การทบทวนดุลพินิจ (Checking) แบ่งตามวิธีการทบทวนการใช้ดุลพินิจ ออกได้เป็น 2 ประการคือ⁵⁵

- 1) *ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Checking discretion)* หมายถึง เมื่อใช้ดุลพินิจแล้ว จะมีการควบคุมตรวจสอบจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร กล่าวคือ คือ ศาลหรือองค์กรผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์ หรือข้อเท็จจริงตามอำนาจของตน แต่เมื่อมีการใช้ดุลพินิจแล้วจะมีองค์กรหนึ่งคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งการควบคุมนี้อาจเป็นไปในรูปของการอุทธรณ์ (appeal) การตรวจทาน (supervision) หรือการควบคุมมิให้ใช้กฎหมายที่ขัดกับหลักเกณฑ์ (judicial review)
- 2) *ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute discretion)* เป็นดุลพินิจที่มีความเด็ดขาด อยู่ในตัวเอง สมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีการทบทวน และองค์กรอื่นใดก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาทบทวนได้

⁵² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 15.

⁵³ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 47.

⁵⁴ “เรื่องเดียวกัน”.

⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน”. อ่างใน ขนิษฐา (รัชนี ชัยสุวรรณ. การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ.

ซึ่งองค์กรที่จะใช้ดุลพินิจเด็ดขาดนี้ได้ต้องมีความสำคัญในตัวเองในลักษณะ "สูงสุด" อยู่ในตัว เช่น ดุลพินิจในการพิจารณาอภัยโทษ ซึ่งเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ เมื่อได้ใช้ดุลพินิจไปในทางใดแล้ว จะมีองค์กรอื่นใดมาทบทวนการใช้ดุลพินิจไม่ได้ หรืออาจเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงความเฉียบขาดฉบับล้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในประเทศหรือหมู่คณะ เช่นการใช้ดุลพินิจของศาลทหาร เป็นต้น

3.5 ระบบการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย

พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ หน้าที่ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁵⁶ ดังนั้น แม้พนักงานอัยการจะมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองก็ตาม แต่เพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากความรอบคอบและตามอำเภอใจ จึงต้องมีระบบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังนี้⁵⁷

3.5.1 การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ มีลักษณะเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น กำหนดให้อัยการสูงสุด อธิบดีอัยการภาค ต่างมีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้⁵⁸ หรือกำหนดให้คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ประชาชนสนใจ หรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ แต่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ เพื่อตรวจสอบพิจารณาสั่ง⁵⁹ ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติราชการทางคดีของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สุจริต และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

3.5.2 การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก สามารถแยกออกตามองค์กรหรือภาคส่วนได้ดังนี้

⁵⁶ กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ. การถอนฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551. หน้า 111.

⁵⁷ วรชัย แสนสีระ. การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ. วารสารจตุรนิติ : มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ. พ.ย.-ธ.ค. 58. หน้า 151-155.

⁵⁸ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 12 และมาตรา 13.

⁵⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 53.

1) *ตรวจสอบโดยศาล* ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศาลมีบทบาทสำคัญ เนื่องจากคดีที่อัยการสั่งฟ้องต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดี ศาลจึงมีความผูกพันในการที่จะต้องตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งของอัยการอย่างแน่นนอน โดยตรวจสอบด้วยการสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาของอัยการ หรือพิจารณาพิพากษาคดีไปตามการนำสืบพยานหลักฐานมาสืบข้อเท็จจริง อันเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีอาญาของอัยการโดยตรง (Direct Judicial Review)

อย่างไรก็ตามหากอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี ศาลย่อมไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการได้ แต่หากมีผู้เสียหายมาฟ้องคดีเรื่องนั้นต่อศาล หรือผู้เสียหายร้องเอาผิดกับอัยการผู้ใช้อดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาว่ากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 200 ศาลจึงสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยทางอ้อม (Indirect Judicial Review) ได้

2) *การตรวจสอบในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา* เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนอุทธรณ์ ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา หากคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ในเขตกรุงเทพมหานครกฎหมายกำหนดให้ส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ หากมีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการกฎหมายกำหนดให้ส่งสำนวนพร้อมคำสั่งที่แย้งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการรับผิดชอบดำเนินคดีอาญาของรัฐ⁶⁰

3) *การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย* การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง กล่าวคือ แม้คดีจะได้เข้าสู่การดำเนินการของรัฐโดยไม่ผ่านกระบวนการสอบสวนจนถึงขั้นที่พนักงานอัยการได้พิจารณาแล้ว ในขั้นที่สุดได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แม้ผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์ให้รัฐเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้องแทน แต่ผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีเองได้⁶¹ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสร้องขอความเป็นธรรมจากศาลยุติธรรมได้อย่างเสรี และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

4) *การตรวจสอบตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไป* ความรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่น แต่พนักงานอัยการก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดก็อาจต้องตกอยู่

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34.

ภายใต้ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะที่ 2 ในส่วนความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวดที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และลักษณะที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม มาตรา 167 ถึง มาตรา 205 ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁶² หากปรากฏว่า พนักงานอัยการไม่ได้แสดงเหตุผลอันสมควรในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่อันจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

5) การตรวจสอบโดยรัฐสภา การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุด อาจได้รับหนังสือเชิญให้ไปชี้แจงเหตุผลของการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ ในการนี้คณะกรรมการสิทธิการอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเชิญ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตาม เช่น กรณีเหลือเวลาที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง 3 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ กรณีเคยส่งเอกสารหรือมาชี้แจงเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการสิทธิการคนอื่นแล้ว หรือกรณีไม่มาชี้แจงเพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นต้น ให้คณะกรรมการสิทธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการสิทธิการ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกดังกล่าวจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และคำสั่งเรียกต้องระบุถึงเหตุแห่งการเรียก รายละเอียดของประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกคณะกรรมการสิทธิการไว้ด้วย⁶³

อย่างไรก็ตาม การที่วุฒิสภาจะลงมติให้ถอดถอนได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการสิทธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาบุคคลนั้นมีมูลแล้วเท่านั้น หากคณะกรรมการสิทธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

6) การตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน การตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของพนักงานอัยการ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ซึ่งกำหนดให้องค์กรอัยการในฐานะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องจัดทำประมวลจริยธรรมของพนักงานอัยการขึ้น โดยมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการและ

⁶² ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 209-210.

⁶³ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8.

เจ้าหน้าที่ของรัฐขององค์กรอัยการนั้นต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรง หากพนักงานอัยการผู้ใด ผ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้นดังกล่าว ให้ถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาหรือส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

7) *ตรวจสอบโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับสูง* การ ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยตำรวจ⁶⁴ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ของอัยการ เฉพาะในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเท่านั้น โดยหากไม่เห็นด้วยกับการใช้ ดุลพินิจของอัยการให้ทำความเห็นแย้งไว้ แล้วให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด

อย่างไรก็ตาม ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 3 ให้เพิ่มความในมาตรา 145 เป็นมาตรา 145/1⁶⁵ ซึ่งมีสาระสำคัญระบุให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้

มาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “...มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มิใช่คำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นมิใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับ คำสั่งเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการหรือ รองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจ ของพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่ง สำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุ อย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้

⁶⁴ ในกรุงเทพ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ในต่างจังหวัด คือ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ.

⁶⁵ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 143 ง วันที่ 30 กรกฎาคม 2557. หน้า 29.

บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัตินี้ให้นำมาบังคับ ในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม” ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 21 ก.ค. 2557 เป็นต้นไป

ประกาศ คสช. ดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนระบบการสั่งคดีและการถ่วงดุลคดีอาญาในต่างจังหวัด กล่าวคือ จากเดิมที่ก่อนวันที่ 21 ก.ค. 2557 ในการสอบสวนคดีอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องคดีอาญากับบุคคลใดแล้ว และส่งสำนวนให้อัยการและอัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนและความเห็นทั้งของตำรวจและอัยการไปที่ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" นั้นๆ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งกับอัยการคือเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนกลับไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด

ทั้งนี้ประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557 ได้กำหนดเปลี่ยนแปลงให้เมื่ออัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแล้วให้ส่งสำนวนคดีไปยังผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ที่กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนั้น ๆ สังกัดอยู่พิจารณาแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่ากับเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจในการลงความเห็นแย้งการสั่งคดีของอัยการจากที่อยู่ในมือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปรวมอยู่ที่ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคแทน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีองค์กรภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบทบทวนคำสั่งของอัยการ แต่ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์กรตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการทำความเห็นแย้ง หากความเห็นแย้งกันก็ต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการทำความเห็นแย้งไว้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาคดีขาดอายุความได้ อันอาจทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยในกระบวนการยุติธรรมว่ามีความบริสุทธิ์ ยุติธรรมหรือไม่⁶⁶

4. มาตรฐานสากลเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากลจะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักในการสอบสวนคดีอาญา โดยมีกลไกให้พนักงานอัยการเข้ามามตรวจสอบหรือกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจได้ ไม่ว่าจะในฐานะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานและการตั้งข้อหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลไม่ให้อำนาจ

⁶⁶ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 143 ง วันที่ 30 กรกฎาคม 2557. หน้า 29.

สอบสวนอยู่ที่พนักงานสอบสวนหรือองค์กรเดียว เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ และมาตรฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.1 แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors)

เมื่อปี ค.ศ. 1990 องค์กรสหประชาชาติได้มีการประชุมเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยกำหนดแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ (สหประชาชาติ) (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors)⁶⁷ โดยมีบทบาทที่สำคัญของพนักงานอัยการประการหนึ่งคือ บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยเฉพาะในชั้นการสอบสวนคดีอาญา โดยการกำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญาอันเป็นบทบาทในเชิงรุก เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ได้บัญญัติบทบาทอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของอัยการไว้กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ ข้อ 11 อัยการควรดำเนินบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่น ๆ ในสถาบันอัยการตลอดจนในกรณีที่มีกฎหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้อัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล รวมถึงการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน⁶⁸ ข้อ 12 อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และเป็นไปตามกฎหมาย ในการนี้อัยการจะต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมและประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการยุติธรรม⁶⁹

⁶⁷ มรุตันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2558) หน้า 33.

⁶⁸ United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 11 Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings, including institution of prosecution and, where authorized by law or consistent with local practice, in the investigation of crime, supervision over the legality of these investigations, supervision of the execution of court ns and the exercise of other functions as representatives of the public

⁶⁹ United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 12. " Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ จะเห็นได้ว่า องค์การสหประชาชาติได้กำหนดแนวทางอัยการในการดำเนินคดีอาญาให้อัยการมีบทบาทหลักในการสอบสวนและควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา. เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยแนวทางดังกล่าวส่งผลให้มีการกำหนดบทบาทในเชิงรุกของพนักงานในอัยการของในหลายประเทศเกี่ยวกับบทบาทการดำเนินคดีอาญามากขึ้นมากกว่าการฟ้องคดีอาญา และพัฒนาบทบาทระบบสอบสวนสากลที่กำหนดให้อัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนและรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา

4.2 มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการ (Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors)

เมื่อปี ค.ศ. 1999 สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้เห็นชอบและรับรองมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการ (Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors)⁷⁰ เช่น การประพฤติและปฏิบัติในวิชาชีพอัยการ ความเป็นอิสระและเป็นกลางของอัยการบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ความร่วมมือระหว่างประเทศ และสิทธิที่อัยการพึงได้รับ เป็นต้น และได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญาประการสำคัญเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของอัยการ พอสรุปได้ดังนี้ ข้อ 4.1 อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องชอบธรรม ต่อเนื่องและรวดเร็ว ข้อ 4.2 อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือตามข้อปฏิบัติที่จะเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาหรือที่จะใช้อำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนนั้น อัยการจะต้องดำเนินการดังกล่าวด้วยใจที่เป็นธรรม ปราศจากอคติ และอย่างผู้อยู่ในวิชาชีพ และเมื่อต้องควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อัยการพึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าการสอบสวนนั้นได้เคารพต่อหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน⁷¹ การ

and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to due process and the smooth functioning of the criminal justice system.

⁷⁰ IAP International Association of Prosecutors. July 10, 2010.

⁷¹ Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors. Item 4.2 "Where participation in the investigation of crime or supervision of the police or other investigation bodies is within their competence, prosecutors should do so objectively, impartially and professionally and seek to ensure that the investigating services respect legal principles and fundamental human rights."

ให้คำแนะนำอัยการจะต้องดำรงมั่นในทางที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ สำหรับการดำเนินคดีอาญานั้น อัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อเมื่อคดีนั้นมีมูลเพียงพอตามพยานหลักฐานซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้และรับฟังได้ และจะต้องไม่สั่งฟ้องคดีอาญานั้นในกรณีที่ไม่มีความพยานหลักฐานดังกล่าว อีกทั้งโดยตลอดระยะเวลาของการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องเป็นไปอย่างหนักแน่นและถูกต้องชอบธรรม กับจะต้องไม่ออกนอกทางไปจากการมีพยานหลักฐานรองรับอยู่เสมอ⁷²

4.3 ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system)

เมื่อปี ค.ศ. 2000 คณะกรรมการรัฐมนตรีของสภายุโรปได้มีรับรองข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (สภายุโรป) (Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system) จำนวน 39 ข้อ เป็นหลักการเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของอัยการมาตรการปกป้องคุ้มครองอัยการในการดำเนินบทบาทหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับองค์กรอื่นๆ ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ศาลและตำรวจ หน้าที่ของอัยการในการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีและความร่วมมือในระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยบทบาทหน้าที่ของอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาได้ดังนี้⁷³

ในส่วนบทบาทหน้าที่ของอัยการ โดยได้มีการนิยามคำว่า อัยการหมายความว่าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในฐานะเป็นผู้แทนของสังคมและเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนจะต้องดำเนินการให้เป็นที่น่าเชื่อถือซึ่งการบังคับใช้กฎหมาย โดยดำเนินมาตรการทางอาญาในกรณีที่มีการกระทำความผิดต่อกฎหมาย ซึ่งจะต้องคำนึงทั้งสิทธิของบุคคลและประสิทธิภาพอันจำเป็นของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁷⁴

ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อัยการยังมีบทบาทดำเนินการอำนวยความสะดวกหรือควบคุมดูแลซึ่งการสอบสวนกระทำการให้เกิดความแน่นอนว่าผู้เสียหายจะได้รับความช่วยเหลือ

⁷² กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาตี ชัยเดชสุริยะ, และ ญัฐสา ฉัตรไพฑูริย์. ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ. กรุงเทพมหานคร:เดือนตุลา. 2551. หน้า 152.

⁷³ “เรื่องเดียวกัน”.

⁷⁴ Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system. Article 1 Public prosecutors are public authorities who, on behalf of society and in the public interest, ensure the application of the law where the breach of the law carries a criminal sanction, taking into account both the rights of the individual and the necessary effectiveness of the criminal justice system

อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁵ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้มีการกำหนดถึง บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจ ไว้หลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

1) อัยการควรพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของ การสอบสวนของตำรวจ โดยอย่างช้าที่สุดก็คือในขณะที่อัยการพิจารณาวินิจฉัยว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือดำเนินคดีนั้นต่อไปหรือไม่ ในการดังกล่าวอัยการจะต้องควบคุมดูแลให้การปฏิบัติของตำรวจ เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนด้วย⁷⁶

2) ในประเทศที่ตำรวจอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของอัยการหรือในประเทศที่ การสอบสวนของตำรวจอยู่ในการดำเนินการหรืออยู่ในการควบคุมดูแลของอัยการ รัฐควรจัดให้มี มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันว่าอัยการจะดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้คำแนะนำที่สมควรแก่ตำรวจเพื่อการปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ ตามลำดับความสำคัญของนโยบายด้านอาชญากรรมนั้น โดยคำนึงถึงเป็นพิเศษในการตัดสินใจว่าคดี ประเภทใดควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก วิธีการที่ใช้ในค้นหาพยานหลักฐานเจ้าหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติการระยะเวลาที่ต้องใช้ในการสอบสวนและข้อมูลที่จะต้องเสนอพนักงานอัยการ เป็นต้น

(2) มอบหมายคตินั้นๆ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เห็นว่ามีสมควรที่สุดที่จะต้อง ดำเนินการในเรื่องนั้นดำเนินการ ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหลายคนที่จะดำเนินการนั้นได้⁷⁷

⁷⁵ Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Article 3 "In certain criminal justice systems, prosecutors also have other functions such as to elaborate and implement national crime policy, to conduct, direct or supervise investigations, to ensure that victims are effectively assisted, to decide on alternatives to prosecution, or to supervise the execution of court decisions."

⁷⁶ Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, Article 21 " In general, public prosecutors should scrutinise the lawfulness of police investigations at the latest when deciding whether a prosecution should commence or continue. In this respect, public prosecutors will also monitor the observance of human rights by the police."

⁷⁷ Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, Article 22. " In countries where the police is placed under the authority of the Public Prosecution or the police investigations are either conducted or supervised by the public prosecutor, that State should take effective measures to guarantee that the

(3) ดำเนินการประเมินผลเพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

3) ในกรณีประเทศที่ตำรวจเป็นอิสระจากอัยการรัฐควรจัดให้มีมาตรการเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการร่วมมือกันตามสมควรในทางบทบาทหน้าที่ระหว่างอัยการกับตำรวจ⁷⁸

public prosecutor may:

a. give instructions as appropriate to the police with a view to an effective implementation of crime policy priorities, notably with respect to deciding which categories of cases should be dealt with first, the means used to search for evidence, the staff used, the duration of investigations, information to be given to the Public Prosecution, ... etc;

b. where different police agencies are available, allocate individual cases to the agency that it deems best suited to deal with it;

c. carry out evaluations and controls in so far as these are necessary in order to monitor compliance with its instructions and the law;”

⁷⁸ Recommendation Rec (2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, Article 2 3 “ States where the police is independent of the Public Prosecution should take effective measures to guarantee that there is appropriate and functional cooperation between the Public Prosecution and the police.”

บทที่ 3

มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตาม กฎหมายไทยและต่างประเทศ

การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่ผู้ศึกษา จะได้ทำการศึกษาในด้านระบบกฎหมาย ระบบการตรวจสอบดุลพินิจของแต่ละประเทศดังที่จะเสนอต่อไป

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย

กฎหมายประเทศไทยกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้โดยอิสระ เพื่อให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน จึงมีการบัญญัติกฎหมายไว้ดังนี้

1.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้ตามบทของกฎหมายที่บัญญัติไว้ว่า พนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าหน้าที่พนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้⁷⁹ การใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น เป็นบทบาทหน้าที่ที่ถึงตุลาการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีตามลำดับขั้นตอนดังนี้⁸⁰

1) การพิจารณาเงื่อนไขในการให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องดำเนินการก่อนที่จะพิจารณาเนื้อหาคดีเป็นลำดับต่อไป กรณีมีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดีหรือยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุนั้น ๆ

⁷⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5).

⁸⁰ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา . พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. 2549.หน้า

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่เป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

4) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนว่าเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพออาจมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) หากการกระทำที่กล่าวหาข้างต้นเป็นความผิดกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ หากมีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็สั่งไม่ฟ้องผู้หา

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยที่หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้นในการสั่งคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ⁸¹

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เป็นหลักกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องความเห็นสอดคล้องกันกับความเห็นของพนักงานสอบสวนที่ปรากฏในสำนวนคดี การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่ปรากฏให้เห็นในสำนวนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากปรากฏว่าหากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวมีความชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้หาได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ โดยเสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้⁸²

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้อัยการ ปฏิบัติดังต่อไปนี้

⁸¹ วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557. หน้า 85.

⁸² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 21 วรรคสอง.

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น อัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมา ให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่งแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตาย ในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา⁸³ การพิจารณาอำนาจในการดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดี เป็นข้อแรกที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาก่อนที่จะพิจารณาที่เนื้อหาแห่งคดี หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่าเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับคดีด้วยเหตุ นั้น ๆ โดยการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทั้งภายในและภายนอกองค์กร

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขที่จะระงับคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเนื้อหาของคดี กล่าวคือการกระทำของผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา อีกทั้งต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ในการสั่งสำนวน และการตรวจสำนวนพิจารณาก่อนการสั่งคดี

โดยอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีตามที่ มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และการแก้ไขเพิ่มเติมตาม ระเบียบ

⁸³ รสา ปุณโณทก. ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2564. หน้า 21.

สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ตาม ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อ 3 ให้เพิ่มความในมาตรา 145 เป็นมาตรา 145/1⁸⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญระบุให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้

มาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา "...มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจของพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่ง

⁸⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 143 ง. วันที่ 30 กรกฎาคม 2557. หน้า 29.

สำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัตินี้ให้นำมาบังคับ ในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม" ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่บัดนี้ 21 ก.ค. 2557 เป็นต้นไป

ประกาศ คสช. ดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนระบบการสั่งคดีและการถ่วงดุลคดีอาญาในต่างจังหวัด กล่าวคือ จากเดิมที่ก่อนวันที่ 21 ก.ค. 2557 ในการสอบสวนคดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องคดีอาญากับบุคคลใดแล้ว และส่งสำนวนให้อัยการและอัยการ มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนและความเห็นทั้งของตำรวจและอัยการไปที่ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" นั้นๆ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งกับอัยการ คือเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนกลับไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด

ประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557 ได้กำหนดเปลี่ยนแปลงให้เมื่ออัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแล้วให้ส่งสำนวนคดีไปยังผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนั้น ๆ สั่งกักอยู่พิจารณาแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่ากับเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจในการลงความเห็นแย้งการสั่งคดีของอัยการจากที่อยู่ในมือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปรวมอยู่ที่ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคแทน

1.2 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

การใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาของพนักงานจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน โดยจะต้องพิจารณาว่า มีเงื่อนไขที่ให้อำนาจในการดำเนินคดีรับหรือไม่ หากไม่มีต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ จากนั้นต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหา เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ ประกอบการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีว่าเพียงพอต่อการพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิด และมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่ทำให้เชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายบัญญัติไว้ แต่พนักงานอัยการก็สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นได้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เป็นระเบียบที่วางไว้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553⁸⁵ เป็นการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ หรือเป็นการวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้ ประกอบกับ ข้อ 5 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยตำแหน่งและอำนาจของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (2) พ.ศ. 2560⁸⁶

ดังนั้นระเบียบฉบับนี้จึงเป็นระเบียบที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ และได้มีการแก้ไขเป็นฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยระเบียบที่มีความสัมพันธ์ต่อการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น อยู่ในหมวดที่ 3 การตรวจพิจารณาและการสั่งสำนวน ในส่วนที่ 1 หลักการทั่วไป จำแนกได้เป็น 7 เรื่องดังต่อไปนี้

1) การดำเนินคดีอาญาของข้าราชการอัยการชั้น 5 และ ชั้น 6 เมื่อได้รับมอบหมายสำนวนคดีให้พิจารณาก็จะต้องดำเนินคดีนั้นเช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อมีความเห็นสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ หากมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่งพร้อมร่างคำฟ้อง แต่มีข้อยกเว้นในการดำเนินคดีแก่ต่างคดีอาญา⁸⁷

2) การดำเนินคดีอาญาของอัยการชั้น 1 ถึงชั้น 4 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นทุกฐานความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ให้สั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที⁸⁸

การดำเนินคดีของข้าราชการอัยการชั้น 2 และชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดี เมื่อทำความเห็นแล้วให้เสนอผู้กลั่นกรองงานเพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นทุกฐานความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี และ

⁸⁵ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้.

⁸⁶ ข้อ 5 การกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่อัยการสูงสุดทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติ.

⁸⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 40.

⁸⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 41.

หรือมีโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ให้ผู้กลั่นกรองงานส่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ⁸⁹

3) การพิจารณาคดีสำคัญ คดีสำคัญในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี⁹⁰

4) ความเป็นเอกภาพในการสั่งคดี เป็นระเบียบที่กำหนดเรื่องในการสั่งคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคนและมีความผิดหลายฐานความผิด รวมถึงมีเขตอำนาจศาลต่างศาลกัน เพื่อตรวจสอบการทำความเห็นในสำนวนของแต่ละสำนักงานอัยการว่าการสั่งคดีนั้นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ เพราะหากมีความเห็นในการสั่งคดีที่ขัดแย้งกัน จำเป็นที่จะต้องทำ ความเห็นเสนอตามลำดับชั้น นอกจากนี้ยังให้พิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการฟ้องและการฝากขัง โดยการประสานงานกับพนักงานสอบสวน ให้รีบส่งสำนวนคดีประเภทนี้ไปยังพนักงานอัยการ โดยเร็ว และต้องคำนึงถึงหลักการดำเนินคดีเด็ก หรือเยาวชนด้วย ”⁹¹

5) การดำเนินคดีความผิดกรรมเดียวที่อาจถูกดำเนินคดีหลายครั้ง เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้หลายท้องที่ เมื่อสำนักงานอัยการที่ได้รับสำนวนการสอบสวนคดีแล้ว ให้มีคำสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบว่ามีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ใดบ้าง⁹²

6) การออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับ ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเงื่อนไขระงับคดีก่อน จะต้องระมัดระวังในเรื่องเงื่อนไขระงับคดีตลอดเวลาการดำเนินคดี⁹³

7) การออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปในชั้นศาล หากว่าสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ระงับในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็กรณีที่อัยการแถลงให้ศาลทราบหรือศาลทราบจากคำแถลงใดที่ปรากฏ และศาลจะทำการสอบถามพนักงานอัยการระเบียบนี้กำหนดให้พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงให้ศาลทราบ หากศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีหรือมีคำพิพากษายกฟ้องโดยอ้างเหตุสิทธินำคดีอาญามาฟ้อง อัยการศาลสูงจะเป็นผู้พิจารณาสั่งยุติการดำเนินคดี⁹⁴

⁸⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 41 วรรคสอง

⁹⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 42.

⁹¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 46

⁹² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 47

⁹³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48

⁹⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 49

1.3 ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 ที่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน 7 ข้อ ดังนี้⁹⁵

1) กำหนดระยะเวลาการสอบสวน เป็นการดำเนินงานตามคำสั่ง ตร.ที่ 419/2566 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2566 เรื่องการรับคำร้องทุกข์ และการสอบสวนคดีอาญา แจ้งความคืบหน้าการสอบสวน และการปล่อยชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามความยากง่ายของขั้นตอนการทำงาน เนื่องจากความคืบหน้าของการสอบสวนมีปัจจัยการดำเนินงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการทั้ง การสรุปสำนวนส่งอัยการ หากมีการออกหมายจับหรือจับกุมผู้ต้องหา อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่นานขึ้น

2) กำหนดระยะเวลาการส่งสำนวนคดีนอกเขตอำนาจการสอบสวน เป็นการดำเนินงานตามคำสั่ง ตร.ที่ 177/2564 ลงวันที่ 9 เมษายน 2564 เป็นการส่งสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและคดีนอกเขตอำนาจการสอบสวน โดยกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

3) กำหนดระยะเวลาการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จไว้ ตั้งแต่ 20-30 วัน หากกรณีมีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุสมควรสามารถขอขยายระยะเวลาได้

4) กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนข้าราชการตำรวจ ดำเนินงานตามหนังสือ ตร. ที่ 0013.151/2008 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2565 มีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตั้งแต่ 15-30 วัน หากมีความจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้

5) กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 141, 148, และ 149 ระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จกำหนดไว้ภายใน 120 วัน หรือตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.ตร. หากมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้ ไม่เกิน 2 แต่ละครั้งไม่เกิน 60 วัน

6) กำหนดระยะเวลาการทำความเข้าใจทางคดีกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 กำหนดให้ในกรุงเทพมหานครระดับกองบังคับการหากเป็นสำนวนการสอบสวนทั่วไป ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับสำนวน กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน หากเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีความสลับซับซ้อน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน กรณีมี

⁹⁵ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566

เหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 60 วัน ระดับกองบัญชาการ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากกองบังคับการ กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน ระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน ระดับผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากกองบัญชาการ กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน

ในจังหวัดอื่น ระดับกองบัญชาการ สำนวนการสอบสวนทั่วไป ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับสำนวน กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน หากเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีความสลับซับซ้อน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 60 วัน ระดับกองบัญชาการ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากกองบังคับการ กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายได้อีก ไม่เกิน 30 วัน

7) กำหนดระยะเวลากรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ซึ่งเป็นกรณื่อดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 การดำเนินงานกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ภายใน 1 เดือน นับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์หรือฎีกาฟัง

1.4 กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เป็นคำสั่งทางกฎหมายที่พนักงานอัยการมีอำนาจออก โดยมีผลทำให้คดีอาญาสิ้นสุดลงโดยไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล จนกระทั่งมีการตรวจสอบอัยการสูงสุด (อสส.) ได้ลงนามในคำสั่งสำนักงาน อสส.ที่ 2840/2566 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับอัยการสูงสุด อันเป็นผลมาจากข้อร้องเรียนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและอาจมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 6 คดี ประกอบไปด้วย คดีเผาสวนงูภูเก็ต, คดี ซี.พี.เค อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล จำกัด กับพวก, คดีนายแทนไท ณรงค์กุล กับพวก, คดีมาวินเบต ดอทคอม, คดียาเสพติดเมทแอมเฟตามีน 400,000 เม็ด และคดีนายกำพล วีระเทพสุภรณ์ กับพวก ผู้ศึกษาขอยกมาเป็นบางกรณีดังต่อไปนี้

1) คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง บริษัท ซี.พี.เค อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล จำกัด กับพวก ความผิดฐานบุกรุกยึดครองหรือทำประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนกว่า 6,299 ไร่เศษ ใน อ.ภูเรือ จ.เลย นายศักดาช่วงรังษี รองอัยการสูงสุด หัวหน้าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีคำสั่งเด็ดขาด

ไม่ฟ้องคดี เสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดว่าการสั่งไม่ฟ้องในคดีดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบไม่ได้พิจารณาหลักฐานอย่างรอบคอบ ไม่เป็นไปตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดได้สร้างความเสียหายร้ายแรงกับราชการและทรัพยากรธรรมชาติพร้อมเสนอให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับอัยการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการสั่งไม่ฟ้อง และยังเสนอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นมาสั่งฟ้องผู้ต้องหา เนื่องจากในการตรวจสอบของคณะทำงานได้ตรวจพบพยานหลักฐานใหม่ด้วยซึ่งกรณีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระของพนักงานอัยการที่กว้างขวางจนเกิดกรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันว่ากรณีใดบ้างที่สั่งไม่ฟ้องได้ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2567 นายอำนาจ เจตน์เจริญรักษ์ อัยการสูงสุด ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นข้าราชการอัยการ จำนวน 3 ราย ที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ โดยมีนายโชคชัย สิ้นสุภรัตน์ ผู้ตรวจอัยการ เป็นประธาน กำหนดกรอบเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ตามคำสั่งอัยการสูงสุด ที่ 753/2567⁹⁶

2) คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง นายแทนไท ณรงค์กุล กับพวก ฐานความผิด จัดให้มีการเล่นหรือทำอุบาย ล่อ ช่วยประกาศโฆษณา หรือชักชวนโดยทางตรง หรือทางอ้อม ให้ผู้อื่นเข้าเล่น หรือพนันประเภทเสือ-มังกร ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยผิดกฎหมาย และร่วมกันฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4, 4 ทวิ, 5, 6, 10, 12, 15 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2485 มาตรา 3 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2504 มาตรา 3 พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 2, 3, 5, 60 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 5, 10 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 93 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 6) มาตรา พ.ศ. 2526 มาตรา 4

เมื่อปี 2563 ตำรวจศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปอส.ตร.) ได้ตั้งข้อหานายแทนไท ณรงค์กุล กับพวก ดำเนินการก่อตั้งเว็บไซต์พนันออนไลน์ โดยมีรูปแบบการพนันให้เลือกลงเล่นหลายประเภท วงเงินหมุนเวียนมูลค่าหมื่นล้านบาท

ต่อมาสำนักงานอัยการพิเศษคดีพิเศษ 1 สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แจ้งให้ทราบว่า อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง นายแทนไท ณรงค์กุล ผู้ต้องหาที่ 1 ในฐานความผิดดังกล่าว

⁹⁶ สำนักข่าวอิศรา. ผลสอบคำสั่งไม่ฟ้อง 6 คดีฉาวเป็นเหตุ. 30 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก :

<https://www.isranews.org/article/isranews/125173-invewsnow.html>.

หลังจากนั้นในเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565 ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำ พ. 50/2564 และคดีหมายเลขแดง พ. 101/2565 มีคำสั่งให้ยึดทรัพย์นายแทนไท และพวกจำนวน 176 ล้านบาท โดยใจความของคำพิพากษาของศาลแพ่งระบุไว้ว่า “จะเห็นได้ว่าการลงทุนซื้อขายเงินต่างประเทศล่วงหน้าหรือ เทรดค่าเงินระหว่างประเทศ (Forex) ที่นายแทนไทกล่าวอ้างว่าสามารถทำกำไรในช่วงระยะเวลา 1 ปี 10 เดือนเศษ เป็นเงินสูงถึง 334,206,390 บาท นับเป็นเรื่องเกินคาดหมายตามปกติที่บุคคลจะสามารถลงทุนด้วยเวลาไม่นาน แต่ได้กำไรเป็นยอดเงินสูงมากถึง 300 ล้านบาทเศษ แต่ผู้คัดค้านที่ 1 คือนายแทนไท กลับไม่นำพยานบุคคลผู้รู้เห็นเกี่ยวข้องกับการลงทุนซื้อขายเงินต่างประเทศล่วงหน้า หรือ เทรดค่าเงินระหว่างประเทศ (Forex) มาเบิกความยืนยัน ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญในคดีผู้คัดค้านที่ 1 ... คงมีเพียงนายวรวัฒน์ นาคแนวดี ซึ่งเป็นพยานนำของผู้คัดค้านที่ 1 เบิกความกล่าวอ้างตนเองว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนทางการเงินและการซื้อขายล่วงหน้าอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินระหว่างประเทศสนับสนุนเท่านั้น ... ส่วนที่นายแทนไท นำสืบว่าไม่ได้ยื่นภาษีเงินได้ จากการซื้อขายเงินต่างประเทศล่วงหน้า เพราะไม่มีความรู้ว่าจะต้องเสียภาษีหรือไม่อย่างไร เพราะไม่อยู่ในระบบภาษีของประเทศไทยนั้น ก็เป็นเพียงความเข้าใจส่วนตัวของนายแทนไทเอง ส่วนความจริงเป็นอย่างไรนั้น นายแทนไทก็ได้้นำสืบให้ข้อเท็จจริงปรากฏทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ด้วยการขอให้ศาลหมายเรียกเจ้าพนักงานกรมสรรพากรมาเบิกความ ... นอกจากนี้เมื่อพิจารณาช่วงระยเวลานับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2562 ถึงเดือนสิงหาคม 2563 ที่ผู้คัดค้านที่ 1 ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองรถยนต์ตามทรัพย์สินรายการที่ 5-9 รวม 5 คัน ซึ่งล้วนเป็นรถยนต์ราคาแพง มีราคารวมกันเป็นเงินสูงถึง 100 ล้านบาทเศษ นับว่ามีความน่าเคลือบแคลงสงสัยว่า ในช่วงเวลาเพียง 1 ปีเศษ ผู้คัดค้านที่ 1 ได้เงินจำนวนมากดังกล่าวมาจากไหน อย่างไร”⁹⁷

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีความโดดเด่นในเรื่องการให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถสอบสวนคดีอาญาและเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาได้เอง สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นกฎหมายในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ที่ดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ซึ่งจะนำเสนอต่อไป

⁹⁷ THE BANGKOK INSIGHT : อัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง “แทนไท” คดีเว็บพนันหมื่นล้าน ปี 63. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9660000013542>

2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความโดดเด่นในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ (German is unique in its concern with controlling prosecutorial discretion.)⁹⁸ ผู้ศึกษาจึงศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แนวทางในการวางมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหา การบัญญัติกฎหมาย และการกำหนดกรอบมาควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการในคดีอาญาที่สำคัญไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแต่เดิมนั้น การสอบสวนฟ้องร้องคดีใช้ระบบไต่สวนโดยศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นผู้สืบสวน สอบสวน ดำเนินคดี พิจารณาพิพากษาคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งคดีถึงที่สุด แต่ต่อมาในต้นศตวรรษที่ 19 เริ่มมีนักคิดเห็นว่าระบบที่ศาลเป็นผู้กุมอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาอย่างเด็ดขาดนี้ก่อให้เกิดอคติ (prejudices) แก่จิตใจของศาล และส่งผลให้ศาลมีแนวคิดว่าตนเองเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินคดีความและสร้างข้ออ้างสนับสนุนว่า ศาลเป็นผู้เดียวที่มีพลังพิเศษที่จะดึงจิตใจให้ตัดสินคดีอย่างเป็นธรรมโดยไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของการสืบสวนสอบสวนของตนเอง ("Only a judge equipped with superhuman capabilities could keep himself in his decisional function free from the suggestive influences of his own instigating and investigating activity.")⁹⁹

องค์กรอัยการ (Staatsanwaltschaft) จึงถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อรองรับต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีในระบบไต่สวน กล่าวคือ อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาได้ถูกแยกออกจากองค์กรศาลให้ไปอยู่ในมือขององค์กรอัยการแทน¹⁰⁰ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของศาลกับอัยการ (to create a balance of powers between court and prosecutor) และเพื่อเสริมให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้อัยการจึงได้รับอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งจากศาลในการที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม และได้ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) ขึ้นเป็น "ประธานในคดี" (subject)¹⁰¹ โดยให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการแก้ข้อกล่าวหาและในการต่อสู้คดีเรียกว่า "การดำเนินคดีระบบกล่าวหา" ซึ่งการจัดตั้งองค์กรอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีที่มาจากอิทธิพลทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เป็นต้นกำเนิด รวมถึงแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากศาลเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับอัยการด้วย (to create a balance of power between court and

⁹⁸ John H. Langbein. Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. Volume:41 Law Review. The University of Chicago Vol.1, p.439 (Spring, 1974).

⁹⁹ "Ibid". p.446.

¹⁰⁰ "Ibid". p.447.

¹⁰¹ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2549. หน้า 12.

prosecutor)¹⁰² นับแต่นั้นศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงคงไว้เพียงอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ที่อัยการยื่นฟ้องมาเท่านั้น

2.1.1 ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอัยการ ระบบการบริหารงานยุติธรรมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ (หรือในภาษาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า Länder) โดยปกติแต่ละมลรัฐจะรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในรัฐของตนเอง โดยมีสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด (landgericht) แต่ละศาลในมลรัฐ และสำนักงานอัยการนี้ยังรับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวง (amtgerichte) อีกทั้งยังมีสำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ (oberlandesgericht) ในแต่ละมลรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ซึ่ง 16 มลรัฐนี้ได้รวมกันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากนี้ในระดับสหพันธรัฐ ยังมีสำนักงานอัยการกลางที่เรียกว่า อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (bundesgerichtshof) ซึ่งเป็นศาลชั้นฎีกาด้วย¹⁰³

สำหรับการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่งของพนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ตำแหน่งสูงสุด คือ อัยการสูงสุดของมลรัฐ และอัยการสูงสุดของสหพันธรัฐ (Attorneys General of the landers and of the Federal Republic ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐตามลำดับ พนักงานอัยการแต่ละคนจะถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้มีตำแหน่งสูงกว่า และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นั้นอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งมีพนักงานอัยการประจำศาลต่าง ๆ ดังนี้¹⁰⁴

1) อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐนี้เรียกว่า Generalbundesanwalt ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกว่า “อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ” และมีพนักงานอัยการในบังคับบัญชาเรียกว่า Bundesanwalt หรือเรียกว่าอัยการรัฐบาลกลาง

¹⁰² ศิริชัย พลการ. บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม. หน้า 8.

¹⁰³ กรณ์ท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 2564. หน้า 176.

¹⁰⁴ คณิต ฒ นคร. อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. *รวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฒ นคร*, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร. 2540. หน้า 155-158. อ้างใน กรณ์ท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. หน้า 117.

2) อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐนี้ เรียกว่า *Generalbundesanwalt* ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกว่า "อัยการเขต"

3) อัยการประจำศาลจังหวัดผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดนี้ เป็นพนักงานอัยการชั้นที่เรียกว่า *Oberstaatsanwalt* ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดนี้ว่า "อัยการจังหวัด" และอัยการประจำศาลจังหวัดนี้เป็นอัยการประจำศาลแขวงด้วย

การดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 374 พนักงานอัยการสามารถสอบสวนได้ด้วยตนเอง เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ พนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ โดยปกติไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาขั้นต้นหรือชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐคงจำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาที่เกี่ยวข้องกับศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเท่านั้น กล่าวคือ การดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาโดยทั่วไปไม่อยู่ในหน้าที่ของอัยการสหพันธ์รัฐแต่อยู่ในหน้าที่ของอัยการมลรัฐ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาที่จะต้องพิจารณาพิพากษาขั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสหพันธ์รัฐและอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ¹⁰⁵

2.1.2 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

พนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (*Legality principle* หรือ *rule of compulsory prosecution*)¹⁰⁶ กล่าวคือ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น ดังนั้นการพิจารณาคดีอาญาของศาลจะเริ่มต้นได้ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้อง¹⁰⁷ หมายถึง กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด¹⁰⁸ “สำหรับการฟ้องคดีอาญานั้นอัยการต้องฟ้องเมื่อมีการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้ง

¹⁰⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 155-158.

¹⁰⁶ ปิยธิดา เจริญพรชา. บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน. *เอกสารทางวิชาการเรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา. 2540. หน้า 20.

¹⁰⁷ German Code of Criminal Procedure. Section 151 The opening of a judicial investigation is conditional upon the preferment of charges.

¹⁰⁸ กรณ์ท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 175.

ปวงต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ”¹⁰⁹ เนื่องจากเพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธที่จะฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็ความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรืออีกนัยหนึ่ง เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญามากเกินไป จนเป็นอันตรายต่อประชาชน และเพื่อปกป้องอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง¹¹⁰ แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) อย่างไรก็ตามได้มีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำหลักการผ่อนผัน (expediency principle) มาใช้ ซึ่งตามหลักการนี้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้ การดำเนินคดีอาญา เป็นการนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่คดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการแบ่งประเภทความผิดอาญาซึ่งมีผลโดยตรงต่อการดำเนินคดีอาญาของอัยการชั้นสอบสวนฟ้องร้องด้วย ในประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันจึงมีความผิดอาญาเพียง 2 ประเภท คือ¹¹¹

1) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ (verbrechen) ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษที่หนักกว่านั้น

2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง (vergehen) ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ

การบัญญัติขอบเขตและข้อยกเว้นของการใช้หลักการดังกล่าวให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (discretionary non-prosecution) แม้อัยการจะเห็นว่ามีความเห็นสมควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี หรือดำเนินการสอบสวน หรือเห็นว่ากรกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญาซึ่งอัยการต้องฟ้องคดีก็ตาม แต่อัยการจะไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องก็ได้ เนื่องจากหากยึดถือปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเกินไป จะส่งผลกระทบต่อกรอำนวยความยุติธรรม หรือความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การบังคับใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงมีความเคร่งครัดน้อยลง

¹⁰⁹ German Code of Criminal Procedure. Section 152 (2) Unless otherwise provided by law, the public prosecution office is obliged to take action in relation to all prosecutable criminal offences, provided there are sufficient factual indications.

¹¹⁰ กรณัฑ สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 175.

¹¹¹ คณิต ฒ นคร. อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. หน้าเดียวกัน

กรณีที่ยังการอาจไม่ดำเนินคดีได้ มีคดีจำนวนมากยุติลงโดยไม่มีการฟ้องต่อศาลซึ่งอาจเนื่องจาก

- 1) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น คดีขาดอายุความแล้ว เป็นต้น
- 2) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ เช่น การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา เป็นต้น
- 3) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานอ่อน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแต่พนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีข้อยกเว้น โดยการไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องคดีเช่นกัน การดำเนินคดีในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี อันเป็นข้อยกเว้นการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 153 ถึง 154 ที่กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีมูลได้ โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไขและการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไข ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข หากมีเหตุดังต่อไปนี้ พนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้¹¹²

(ก) *คดีความผิดเล็กน้อย (petty infractions)* ตามกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หมายถึง ความผิดเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐโดยเจตนาหรือโดยประมาทแล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น การฝ่าฝืนกฎจราจร การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบทางธุรกิจและการค้า การฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น บทลงโทษของการฝ่าฝืนดังกล่าวคือ การปรับโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่คือตำรวจ โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล อัยการและผู้พิพากษาจะไม่มีบทบาทในกรณีนี้เลย เว้นแต่ผู้ต้องหาจะไม่ยินยอมเสียค่าปรับและยินยอมต่อสู้อัยการในศาล เจ้าพนักงานก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการ ซึ่งอัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าควรจะฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ และหากฟ้องก็จะต้องดำเนินคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นคดีที่มีความผิดเล็กน้อยอัยการไม่อาจฟ้องคดีได้ หากผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ (strafamtrag) เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถานที่อยู่อาศัย การดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท การทำร้าย แต่ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ แม้ว่าผู้เสียหายจะร้องทุกข์ หากพนักงานอัยการอาจไม่สั่งฟ้องคดี หากเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงมีสิทธิที่จะฟ้องคดีนั้น ๆ ต่อศาลเองได้ และผู้เสียหายยังอาจ

¹¹² “เรื่องเดียวกัน”.

คัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไปยังอธิบดีอัยการของมลรัฐ หากอธิบดีอัยการยังคงยืนตามคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ เพื่อทบทวนคำสั่งดังกล่าวซึ่งศาลสูงสุดอาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวได้หากเห็นควรให้สั่งฟ้อง นอกจากนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาโทษปานกลาง ถ้าพิจารณาเห็นว่าความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย และการดำเนินคดีนั้นไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ (Offentliches Intereses)¹¹³ ความผิดอาญาที่ตามกฎหมายศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำได้¹¹⁴ การไม่ดำเนินคดีในกรณีนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น หรืออัยการอาจยื่นฟ้องข้อใดข้อหาหนึ่งได้ ถ้าเห็นว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือที่จะลงหรือกำหนดแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเล็กน้อยหรือไม่มีน้ำหนัก¹¹⁵ หรือถ้าการกระทำบางอย่างอันอาจแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากได้ ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำนั้นเป็นที่คาดหมายว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จะลงหรือกำหนดใช้นั้นไม่มีน้ำหนัก อัยการอาจจำกัดการสอบสวนดำเนินคดีเฉพาะการกระทำส่วนอื่นของความผิดหรือเฉพาะกฎหมายบางฐานความผิดได้¹¹⁶

¹¹³ German Code of Criminal Procedure , 153 (1) Where a less serious criminal offence (Vergehen) is the subject of the proceedings, the public prosecution office may dispense with prosecution with the consent of the court competent to open the main proceedings if the offender's guilt is considered to be minor and there is no public interest in the prosecution. The consent of the court is not required in the case of a less serious criminal offence which is not subject to an increased minimum sentence and if the consequences ensuing from the offence are minor.

¹¹⁴ German Code of Criminal Procedure , 153 b (1) 1) If the conditions under which the court could dispense with imposing a penalty are met, the public prosecution office may, with the consent of the court which would have jurisdiction over the main hearing, dispense with the preferment of public charges.

¹¹⁵ German Code of Criminal Procedure , 154. 1. if the penalty or the measure of reform and prevention in which the prosecution may result is not particularly significant in addition to a penalty or measure of reform and prevention which has been imposed with binding effect upon the accused for another offence or which he or she can expect for another offence or 2. beyond that, if a judgment is not to be expected for such offence within a reasonable time and if a penalty or measure of reform and prevention which was imposed with binding effect upon the accused or which the accused can expect for another offence appears sufficient to have an influence on the offender and to defend the legal order.

¹¹⁶ German Code of Criminal Procedure , 154a. (1) If individual severable parts of an offence or individual violations amongst several violations of law committed as a result of the same offence

(ข) ความผิดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ คดีอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศในกรณีดังต่อไปนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ คือ อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ได้กระทำลงในต่างประเทศหรือที่ตัวการ ในความผิดอาญาที่กระทำลงในต่างประเทศนั้นได้กระทำในส่วนของตนในประเทศ (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 1) คดีอาญาที่คนต่างด้าวได้กระทำผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศ ขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่ในอาณาเขตของประเทศได้ (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 2) คดีในความผิดอาญาที่ผู้กระทำได้กระทำในต่างประเทศและผู้นั้นได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษแล้วได้ ถ้าเห็นว่าโทษที่จะลงแก่ผู้นั้น เมื่อคำนึงถึงโทษตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศแล้วไม่มีน้ำหนักพอหรือได้ มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 3) หรืออัยการอาจไม่ยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดที่อาจส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือที่อาจเนรเทศออกไปจากประเทศได้ (มาตรา 154 บี)

(ค) ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ คดีในความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่อัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้นั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เนื่องจากข้อหาของความผิดโดยตรง เช่น ข้อหากบฏ ทั้งนี้ตามมาตรา 153 ดี วรรคหนึ่ง และกรณีที่ ไม่เกี่ยวกับข้อหาโดยตรง แต่การดำเนินคดีกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153 ซี วรรคสอง ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในข้อหาความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงคืออธิบดีอัยการสหพันธรัฐตามมาตรา 153 ดี วรรคหนึ่ง อธิบดีอัยการสหพันธรัฐอาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ หรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามมาตรา 153 ซี วรรคสอง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ผลของการ

are not particularly significant 1. for a penalty or measure of reform and prevention to be expected or 2. in addition to a penalty or measure of reform and prevention which has been imposed with binding effect upon the accused for another offence or which he or she can expect to be imposed for another offence, then prosecution may be limited to the other parts of the offence or the other violations of the law. Section 154 (1) no. 2 applies accordingly. The fact of the limitation is to be placed on record. (2) After the bill of indictment has been filed, the court, with the consent of the public prosecution office, may introduce this limitation at any stage of the proceedings. (3) The court may at any stage of the proceedings reintroduce into the proceedings those parts of the offence or violations of the law which were not considered. An application by the public prosecution office for reintroduction is to be granted. If parts of an offence which were not considered are reintroduced, section 265 (4) applies accordingly.

กระทำเกิดในประเทศโดยการ กระทำที่กระทำลงในต่างประเทศได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็น อันตรายต่อประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคง หรือเห็นว่าการดำเนินคดีขัดต่อผลประโยชน์ สาธารณะที่สำคัญ

(ง) ความผิดที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย กรณีนี้เป็น กรณีตามมาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยตรงเช่นกัน ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีคืออธิบดีอัยการสหพันธรัฐ ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความ มั่นคงของรัฐโดยตรง มาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าหลังจากกระทำผิด ผู้กระทำความผิดได้ ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวแก่ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หรือระเบียบแบบแผนตาม รัฐธรรมนูญ (Verfassung Ordnung) อธิบดีอัยการสหพันธรัฐโดยความเห็นชอบของศาลสูงมรรัฐอาจ ไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้

(จ) กรณีเหยื่อในความผิดอาญฐานกรรโชกหรือริดเอาทรัพย์สิน ใน กรณีที่ความผิดอาญฐานกรรโชกหรือริดเอาทรัพย์สินได้ถูกกระทำลงโดยการขู่เข็ญว่า จะเปิดเผย ความผิดอาญาใดความผิดอาญาหนึ่ง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีกับความผิดอาญาที่ถูกขู่เข็ญว่าจะ เปิดเผยนั้นได้ ถ้าความผิดอาญานั้นไม่เป็นความผิดอาญาที่เนื่องจากความร้ายแรงของความผิดอาญา นั้นผู้กระทำควรได้รับโทษ (มาตรา 154 ซี)

(ฉ) กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง ในกรณีที่การยื่นฟ้อง คดีอาญาในความผิดอาญาโทษปานกลางต้องขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง อัยการ อาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองได้และเมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่ เกิดผล อัยการอาจไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ (มาตรา 154 ดี) การให้โอกาสอัยการที่อาจไม่ฟ้องกรณีนี้ได้ก็ เพื่อเป็นการขัดขวางมิให้ผู้กล่าวหาใช้คดีอาญาเป็นเครื่องมือบีบหรือเป็นเครื่องมือเตรียมในการ ดำเนินคดีอื่น

(2) การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

ก. หลักเกณฑ์ของการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (การชะลอการฟ้อง) บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธรัฐเยอรมนีที่มีลักษณะเป็นการ การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข คือ มาตรา 153 เอ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.2013 โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของ ผู้ต้องหา อัยการอาจรอกการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวได้ โดยวางข้อ กำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด¹¹⁷ ดังนี้

¹¹⁷ The German Code of Criminal Procedure Section 153a.

ขึ้น

สาธารณะหรือแก่รัฐ

ทางบก

ก) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อ

ข) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อ

ค) ให้กระทำการอันใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ง) ให้ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู

จ) ให้เจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้เสียหายเพื่อหาทางเยียวยาความเสียหาย

ฉ) ให้เข้าร่วมหลักสูตรฝึกการเข้าสังคม

ช) ให้เข้าร่วมหลักสูตรที่กำหนดภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจราจร

ทั้งนี้ ในเมื่อเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสมและกรณีนั้นความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาไม่น้อย ทั้งเห็นว่าโดยการวางมาตรการนั้นจะเป็นการขจัดประโยชน์สาธารณะ (Ofenntliches Interesse) ออกไปได้โดยอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ และเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้วคดีก็เป็นอันยุติ¹¹⁸

2.1.3 การตรวจสอบการลี้ภัยอาญาของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

พนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย เว้นแต่มีข้อยกเว้นตามกฎหมายที่กำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจบางกรณีอาจถูก

“(1) In a case involving a misdemeanour, the public prosecution office may, with the consent of the accused and of the court competent to order the opening of the main proceedings, dispense with preferment of public charges and concurrently impose conditions and instructions upon the accused if these are of such a nature as to eliminate the public interest in criminal prosecution and if the degree of guilt does not present an obstacle. In particular, the following conditions and instructions may be applied: 1. to perform a specified service in order to make reparations for damage caused by the offence; 2. to pay a sum of money to a non-profit-making institution or to the Treasury; 3. to perform some other service of a non-profit-making nature; 4. to comply with duties to pay a specified amount in maintenance; 5. to make a serious attempt to reach a mediated agreement with the aggrieved person (perpetrator-victim mediation) thereby trying to make reparation for his offence, in full or to a predominant extent, or to strive therefor; 6. to participate in a social skills training course; or 7. to participate in a course pursuant to section 2b subsection (2), second sentence, or section 4 subsection (8), fourth sentence, of the Road Traffic Act.”

¹¹⁸ คณิต ฒ นคร. อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. หน้าเดียวกัน.

ตรวจสอบโดยกระบวนการภายในสถาบันอัยการหรือกระบวนการภายนอกได้ และหากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ก็อาจมีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ บางกรณีหากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเมืองหรืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ คดีที่เยาวชนเป็นผู้ต้องหา การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมไม่อาจถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าโดยหน่วยงานใด¹¹⁹

1) การตรวจสอบภายในองค์กร ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 146 ความว่า อัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน การควบคุมตรวจสอบตามอำนาจบังคับบัญชานี้เอง ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจของการสั่งคดีอาญาให้เป็นไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลใด ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ โดยมีอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเรียกว่า General bundesanwalt หรืออธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐหรืออัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ และรองลงมาคือ อัยการประจำศาลจังหวัด หรืออัยการประจำศาลแขวงผู้พิพากษาหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เรียกว่า Oberstaatsanwalt หรืออัยการจังหวัด¹²⁰ ดังนั้น อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ อัยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนั้นแล้ว อัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนปฏิบัติงานได้ แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐไม่มีอำนาจสั่งการอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใด ๆ แม้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดที่จะต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐก็ตาม ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ และอธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน¹²¹

2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

นอกจากการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเองแล้ว ยังมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของอัยการโดยองค์กรภายนอกอีกซึ่งมีดังต่อไปนี้

¹¹⁹ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*. หน้า 206.

¹²⁰ กรณ์ท สร้อยทอง. *การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ. วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. หน้า 175.*

¹²¹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 178. อังใน มรุสันต์ โสรรัตน์. *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารนิติ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร 2558. หน้า 52.

(1) การตรวจสอบโดยศาล ศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งศาลของสหพันธ์รัฐและศาลของมลรัฐ ศาลของสหพันธ์รัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามีศาลเดียว คือศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ (Bundesgerichtshof) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมือง Karlsruhe และเป็นศาลชั้นฎีกา และคดีที่จะมาสู่การพิจารณาของศาลชั้นฎีกามีเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น¹²²

ส่วนศาลของมลรัฐจะพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งมีทั้งหมด 3 ศาล คือ ศาลแขวง (Amtsgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht)

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมัน (Roman law) ดังนั้นศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพิจารณาพิพากษาโดยยึดหลักการตีความตามตัวบทกฎหมาย (legal codes) เป็นสำคัญ ศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงต้องตัดสินคดีโดยการนำข้อเท็จจริงที่ได้ไปเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ (Principles) ที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายไม่นำไปเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาในคดีก่อนๆ¹²³

การสั่งไม่ฟ้องของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด แต่ต้องรับความเห็นชอบจากศาลก่อนซึ่งเป็นการตรวจสอบดุลพินิจอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171-172)¹²⁴ หากศาลอนุญาต อัยการก็จะถูกบังคับให้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดีนั้นๆ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยองค์กรตุลาการนั้นมีได้หลายช่องทางแตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) หลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักเกณฑ์การสั่งคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) ซึ่งเมื่ออัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอ อัยการจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดนั้น แต่กฎหมายก็ยังคงเปิดช่องยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้

¹²² “เรื่องเดียวกัน”.

¹²³ Casper, Gerhard; Zeisel, Hans, "Lay Judges in the German Criminal Courts", Journal of Legal Studies, Vol.1 (January 1972). อ้างใน มรุสันต์ โสรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. หน้า 53

¹²⁴ Hans-Heinrich Jescheck. The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany. The American Journal of Comparative Law. Vol.18, No.3, (1970).pp.508-512 อ้างใน กรณ์ท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 178.

(discretionary non-prosecution)¹²⁵ อันเป็นการผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้จะได้เปิดช่องแห่งดุลพินิจเช่นว่านั้น แต่กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังวางเงื่อนไขให้การสั่งไม่ฟ้องหรือการยุติการดำเนินคดีอาญาในบางเรื่องอัยการจะต้องขอความเห็นชอบจากศาลเสียก่อน โดยศาลจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างชัดเจน เช่น ในคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย (petty infractions) ที่การอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ตามมาตราศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำได้ (มาตรา 153 บี) การที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นก่อน รวมถึงความผิดโทษปานกลางซึ่งตามมาตรา 152 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นอกจากนี้ ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงมาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าหลังจากกระทำผิด ผู้กระทำความผิดได้ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวแก่ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsordnung) อธิปไตยอัยการสหพันธ์รัฐโดยความเห็นชอบของศาลสูงมลรัฐอาจไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้ ดังนั้นอธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐแม้จะมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ แต่ดุลพินิจดังกล่าวก็ได้ถูกจำกัดให้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงมลรัฐเสียก่อน

(2) การพิจารณาพิพากษาคดีที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้อง กรณีนี้เป็นหลักทั่วไปของการใช้อำนาจตามกระบวนการวิธีพิจารณาอาญาของศาลอยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องคดีอาญาต่อศาล ศาลจะพิจารณา คดีนั้นโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่อัยการและจำเลยนำเสนอเป็นสำคัญ เมื่อศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานยังมีข้อสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ หรือได้ความว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้องของอัยการ ศาลจะต้องพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้การที่ศาลได้พิจารณาคดีโดยอาศัยพยานหลักฐานของอัยการและจำเลย นั้นก็แสดงให้เห็นในตัวว่าศาลได้มีบทบาทหน้าที่ที่ทบทวนการใช้ดุลพินิจของอัยการอย่างละเอียดอันเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาของอัยการแล้วนั่นเอง

(3) ผู้เสียหายร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณา ผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171-172)¹²⁶ โดยหากศาลอนุญาตอัยการก็จะต้องถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดี

¹²⁵ มรุตันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. หน้า 53.

¹²⁶ Hans-Heinrich Jescheck. The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany. supra note 36. pp.508-512.

หากอัยการเจ้าของเรื่องยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยืนยันคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล และหากผู้ร้องขอเป็นผู้เสียหายในคดีนั้นพนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลโดยลำดับ เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าว¹²⁷ มีข้อสังเกตว่าเฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอให้อัยการสูงสุดและศาลโดยลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้ และในการร้องขอดังกล่าวในชั้นแรกผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเจ้าของเรื่อง¹²⁸ เพื่อให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน โดยทางสำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหาก การสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับการแก้ไขในชั้นตอนนี้ หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State Court of Appeals) ภายใน 1 เดือน¹²⁹ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้อัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดย

¹²⁷ German Code of Criminal Procedure : Section 171 “If the public prosecution office does not grant an application to prefer public charges or if, after conclusion of the investigations, it orders the proceedings to be terminated, it is required to notify the applicant, indicating the reasons. If the applicant is also the aggrieved person, the order must indicate the possibility of contesting the decision and the time limit provided therefor (section 172 (1)). Section 187 (1) sentence 1 and (2) of the Courts Constitution Act applies accordingly to aggrieved persons who would be entitled to join a public prosecution as private accessory prosecutor pursuant to section 395, insofar as they request a translation.”

¹²⁸ German Code of Criminal Procedure Section 172 (1) If the applicant is also the aggrieved person, he or she is entitled to lodge a complaint against the notification made pursuant to section 171 with the official with supervisory authority over the public prosecution office within two weeks after receipt of such notification. On the filing of the complaint with the public prosecution office, the time limit is deemed to have been observed. Time does not start to run if no instruction was given pursuant to section 171 sentence 2.

¹²⁹ German Code of Criminal Procedure Section 172 (2) The applicant may, within one month after receipt of notification, apply for a court decision in respect of the dismissal of the complaint by the superior official of the public prosecution office. The accused is to be instructed as to this right and as to the form such application takes; the time limit does not run if no instruction has been given. The application is inadmissible if the sole subject of the proceedings is an offence which can be prosecuted by the aggrieved person by way of a private prosecution or if the public prosecution office has dispensed with preferring public charges in accordance with section 153 (1),

คำร้องดังกล่าวนั้นต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ และหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้อัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้¹³⁰

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบภายใน คือ เป็นผู้พิจารณาเพียงข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ในการร้องขอต่อศาลดังกล่าว ผู้เสียหายต้องมีนายความและหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย¹³¹ ด้วยเหตุนี้ ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป¹³² อย่างไรก็ตาม การร้องขอและศาลเห็นว่า อัยการควรฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกรงว่าอัยการเจ้าของเรื่องจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลอย่างสมบูรณ์เต็มที่นั่นเอง¹³³

เนื่องจากระบบการตรวจสอบโดยศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลจะพิจารณาในประเด็นที่ว่า คดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ (คดีมีมูลหรือไม่) ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีแม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องดั่งนั้น การตรวจสอบในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช้กับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 เอ เพราะก่อนที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตราดังกล่าวจะต้องได้รับความชัดเจนเสียก่อนว่า

section 153a (1) sentences 1 and 7, or section 153b (1); the same applies in the cases under sections 153c to 154 (1) and those under sections 154b and 154c.

¹³⁰ German Code of Criminal Procedure Section 173 (1) Upon the request of the court, the public prosecution office is required to submit to the court the records of the hearings conducted so far.

(2) The court may inform the accused of the application, setting a time limit for making a statement in reply.

(3) The court may order investigations to prepare its decision and may entrust such investigations to a commissioned or requested judge.

¹³¹ German Code of Criminal Procedure Section 177 The costs resulting from the proceedings on the application are to be imposed on the applicant in the cases under section 174 and section 176 (2).

¹³² Joachim Herrmann. The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany. University of Chicago Law Review. vol.41. 1974.pp.469-477

¹³³ John H. Langbein. Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. supra note 15. pp.438, 465.

มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด (ไม่ใช่ว่าผู้เสียหายเห็นว่าพยานหลักฐานพอพ้อง แต่ อัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พ้อง) ทั้งยังจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลก่อน อัยการจึงจะสั่ง ไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตรา 153 และมาตรา 153 เอ ได้¹³⁴

(4) ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วยตนเองในความผิดบางประเภท การให้สิทธิ ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาบางเรื่องได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา ของอัยการโดยผู้เสียหาย เพียงแต่การจะพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายว่าควรที่จะรับฟ้องไว้พิจารณาและ มีคำสั่งรับฟ้องว่าจำเป็นบุคคลที่กระทำผิดจริงหรือไม่ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ดังนั้นจึงกล่าว ได้ว่าศาลมีบทบาทเกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในช่องทางนี้ด้วยนั่นเอง

ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องได้ คือความผิดที่มีโทษปาน กลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว ตามที่บัญญัติ ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 374¹³⁵

สำหรับความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเห็นว่าการ ฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เองได้ นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้เองโดยมีต้องรอให้พนักงานอัยการสอบสวนหรือ ฟ้องคดีเสียก่อน¹³⁶ ซึ่งวิธีพิจารณาในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองนี้จะเหมือนกับกรณี ที่พนักงานอัยการเป็น ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้เสียหายจะต้องมีทนายความในการดำเนินคดี¹³⁷ และในการดำเนินคดีอาญาโดย

¹³⁴ "ibid". p.464. อังใน กรณัท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 178.

¹³⁵ Jay A.Sigler. The Prosecutor: A comparative Functional Analysis. in Prosecutor. (California: Sage Publications), 1979. P.56.

¹³⁶ กรณัท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 178.

¹³⁷ German Code of Criminal Procedure Section 385 (3) A lawyer may inspect those files on behalf of a private prosecutor which are available to the court or would have to be submitted by the public prosecution office in the event of public charges being preferred, and he or she may examine evidence in official custody if the purpose of the investigation in other criminal proceedings cannot be endangered thereby and the overriding interests meriting protection of the accused or third parties do not constitute an obstacle thereto. Applying sentence 1 accordingly, private prosecutors who are not represented by a lawyer are authorised to inspect the files and to examine, under supervision, evidence in official custody. If the files are not kept in electronic form, instead of granting inspection of the files, copies of the files may be transmitted to private prosecutors who are not represented by a lawyer. Section 406e (5) applies accordingly.

ผู้เสียหายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ประสบความสำเร็จ¹³⁸ นอกจากนี้ผู้เสียหายยังไม่มีสิทธิเชิงบังคับแบบพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน¹³⁹

2) การตรวจสอบโดยประชาชนหรือผู้เสียหาย แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีข้อยกเว้นในบางฐานความที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งบทบาทของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอาจแยกพิจารณาได้ 4 ลักษณะ คือ¹⁴⁰

ลักษณะที่หนึ่ง การร้องทุกข์ใน ความผิดอาญาที่การดำเนินคดีต้องอยู่ภายใต้การร้องทุกข์ของผู้เสียหาย (Antragsdelikte) เป็นกรณีความผิดเล็กน้อย เช่น ดุหมิ่น บุกรุก ทรัพย์สินภายในครอบครัว ทำให้เสียทรัพย์ การเปิดเผยความลับ เป็นต้น

ลักษณะที่สอง การฟ้องคดีอาญาใน ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องและดำเนินคดีอาญาได้ (Privatklagedelikte) ซึ่งความผิดกลุ่มนี้จะครอบคลุมกลุ่ม ความผิดที่การดำเนินคดีอยู่ภายใต้การร้องทุกข์ของผู้เสียหาย

ลักษณะที่สาม การขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการที่ดำเนินคดีอาญาไว้แล้ว (Nebenklage) ซึ่งสามารถทำได้เพียงบางฐานความผิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำความผิดกับผู้เสียหาย เช่น ความผิดฐานพยายามฆ่า ฐานทำร้ายร่างกายโดยเจตนา หรือประมาท ความผิดเกี่ยวกับเพศ เสรีภาพ และความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิบัตร

ลักษณะที่สี่ การคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดี(Klageerzwingungsverfahren) ในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายมีสิทธิอุทธรณ์ของอัยการโดยการคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีไปที่อัยการสูงสุดภายในสองสัปดาห์นับแต่ได้รับทราบคำสั่งไม่ฟ้องคดี หากอัยการสูงสุดยืนยันไม่ฟ้อง

¹³⁸ German Code of Criminal Procedure Section 380 (1) Prosecution for trespass, insult, violation of the privacy of correspondence, bodily harm (sections 223 and 229 of the Criminal Code), threatening commission of a serious criminal offence and criminal damage may be brought only after reconciliation was unsuccessfully attempted by a reconciliation board to be designated by the Land department of justice. The same applies to an offence under section 323a of the Criminal Code if the offence, having been committed in a state of intoxication, is a less serious criminal offence as referred to in sentence 1. When bringing a private prosecution, the claimant is required to submit a certificate to prove that reconciliation has been attempted.

¹³⁹ ปกป้อง ศรีสนธิ. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย. *รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552. หน้า 485.

¹⁴⁰ “เรื่องเดียวกัน.” หน้า 484-486.

คดี ผู้เสียหายมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ฟ้องคดีไปที่ศาลอุทธรณ์(Oberlandesgericht) ภายใน 1 เดือน นับแต่วันออกคำสั่ง ในทางปฏิบัติการยื่นคำร้องดังกล่าวแทบจะไม่เคยประสบความสำเร็จเลย

2.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นชาติมหาอำนาจของโลกซึ่งมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานและโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ รวมทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะได้กล่าวถึงดังนี้

2.2.1 ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอัยการ พนักงานอัยการ (Kenji) แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเช่นเดียวกับผู้พิพากษา พนักงานอัยการและผู้พิพากษามีฐานะเท่าเทียมกัน¹⁴¹

องค์กรอัยการ (Kensatsukan) แบ่งออกเป็น อัยการสูงสุด เรียกว่า (Kenjisouchou) รองอัยการสูงสุด เรียกว่า (Jichou kenji) หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ เรียกว่า (Kenjichou) พนักงานอัยการ เรียกว่า (Kenji) และพนักงานอัยการผู้ช่วย เรียกว่า (Fuku kenji)¹⁴²

ระดับชั้นของอัยการ แบ่งเป็นดังนี้คือ อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด เป็นชั้น 1 (ikkyu) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือปลดออกโดยคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากพระจักรพรรดิหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์เป็นอัยการ ชั้น 1 การเข้าสู่ตำแหน่งจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และได้รับการแต่งตั้งหรือปลดออกโดยคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากพระจักรพรรดิการเป็น เจ้าพนักงานที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากจักรพรรดิก่อนนั้น เรียกว่า ninshou kan อัยการ (kenji) เป็นชั้น 1 หรือ 2 (nikyu) ส่วนอัยการผู้ช่วยเป็นชั้น 1 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งอัยการและอัยการผู้ช่วยเข้าสู่ตำแหน่ง¹⁴³

หลักความเป็นหนึ่งเดียวของพนักงานอัยการ (kensatsukan douittai no gensolu) อัยการแต่ละคนมีอำนาจฟ้องดำเนินคดี (kensatsuken) ในฐานะสำนักงาน (kanchou) หนึ่งเดียวซึ่งต่างกับผู้พิพากษาที่มีอำนาจอิสระโดยสมบูรณ์ การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการนั้น อัยการสูงสุดเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุด อัยการทั่วประเทศได้รับการจัดวางเป็นองค์กรที่เป็นหนึ่งเดียวและเป็นลำดับชั้น มีการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นองค์กรเดียวแบ่งแยกมิได้ ซึ่งเรียกว่าหลักความเป็นหนึ่งเดียวของอัยการ¹⁴⁴

¹⁴¹ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา.

¹⁴² “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁴³ ศิระ บุญภินันท์. อัยการญี่ปุ่น. ในเอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่องระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย. สถาบันกฎหมายอาญา. 23 มกราคม 2540. หน้า 7.

¹⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 12.

อัยการสูงสุดเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด (หมายถึงสำนักงานประจำศาลฎีกา) และยังเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานอัยการอุทธรณ์ทั้งหมด ในทำนองเดียวกัน หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ หัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานอัยการแขวง ต่างมีอำนาจควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานของตนหรือสำนักงานอัยการที่อยู่ต่ำกว่า โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะการออกคำสั่ง และการปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งโดยอำนาจดังกล่าวในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีในแต่ละคดี หัวหน้าสำนักงานอัยการแต่ละแห่งสามารถเปลี่ยนตัวอัยการผู้รับผิดชอบคดีในสังกัดตนได้¹⁴⁵

2.2.2 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของอัยการ การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบระบบกล่าวหา¹⁴⁶ หรือแบบตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการสอบสวนและการฟ้องคดี¹⁴⁷ อัยการมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท¹⁴⁸ สามารถฟ้องร้องขอให้ศาลให้ใช้กฎหมายโดยถูกต้อง และควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา¹⁴⁹ คดีที่เข้าสู่อัยการไม่ว่าโดยการรับฟ้องคดีและสอบสวนโดยอัยการเอง หรือรับคดีจาก

¹⁴⁵ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่ง คดีอาญา.

¹⁴⁶ Prison Watch Public Association. Criminal justice system in Japan. June 7, 2024. Retrieved from : <https://www.hrw.org/report/2023/05/25/japans-hostage-justice-system/denial-bail-coerced-confessions-and-lack-access>

¹⁴⁷ P.L. Reichel. Comparative Criminal Justice System. (New Jersey: Prentice Hall, 1994. p.156.

¹⁴⁸ Prosecutor's office act Article 6 Prosecutors shall be classified as either Prosecutor General or prosecutor.

¹⁴⁹ Prosecutor's office act Article 4 Each prosecutor shall have the following duties and authority as a representative of public interests:

1. Matters necessary for investigating crimes and instituting and maintaining public prosecution: Provided, That the scope of crimes into which a prosecutor may commence an investigation shall be as follows:

(a) Significant crimes prescribed by Presidential Decree, such as corruption and economic crimes;

(b) Crimes committed by a police official (including a person who performs the duties of a judicial police officer pursuant to other statutes) and a public official of the Corruption Investigation Office for High-Ranking Officials (including a public official dispatched under the Act

ตำรวจ สำหรับการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ¹⁵⁰ การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการกระทำได้หลายกรณี เช่น กรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีเอาผิดผู้ต้องหาได้ และในกรณีที่พยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ แต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดี หากได้พิจารณาเหตุผลต่างๆ ประกอบ เช่น อายุหรือความไร้เดียงสาของผู้กระทำผิด หรือเห็นว่าการดำเนินคดีไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีกรณีเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีข้อสงสัยในความผิดหรือมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะอายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำ ความผิดความหนัก เบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด และสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดเห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว อัยการสามารถชะลอการฟ้องได้ กรณีนี้เป็นหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (kisobenig shugi, Opportunity Principle)¹⁵¹

on the Establishment and Operation of the Corruption Investigation Office for High-Ranking Officials);

(c) Crimes directly related to crimes recognized in connection with those specified in items (a) and (b) and those referred to by a judicial police officer;

2. Direction for and supervision of special judicial police officers with respect to the investigation of crimes;

3. Requests for appropriate application of statutes or regulations to a court;

4. Direction for and supervision of the execution of judgments;

5. Proceedings with litigation or administrative litigation to which the State is a party or a participant, or direction for or supervision of such proceedings;

6. Matters which fall under the authority of prosecutors under other statutes or regulations.

(2) A prosecutor shall not institute a public prosecution for any crime into which he or she has commenced an investigation: Provided, That the same shall not apply to a crime referred to by a judicial police officer. <Newly Inserted on May 9, 2022>

(3) In performing his or her duties, each prosecutor as a civil servant of all citizens shall protect the human rights of citizens, observe due process, and maintain political neutrality, and shall not abuse any authority vested in him or her, in accordance with the Constitution and statutes. <Amended on Dec. 8, 2020; May 9, 2022>

¹⁵⁰ น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. หน้า 73.

¹⁵¹ Criminal Procedure Code Article 248 Where prosecution is deemed unnecessary owing to the character, age, environment, gravity of the offense, circumstances or situation after the offense, prosecution need not be instituted.

ประเทศญี่ปุ่นยึดหลักที่เรียกว่า "หลักความเป็นหนึ่งเดียวของการฟ้องคดี" (Monopolization of Prosecution) หมายความว่า อำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเป็นอำนาจเด็ดขาดหนึ่งเดียวที่แบ่งแยกมิได้¹⁵² กล่าวคือ อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผูกขาดแต่ผู้เดียวในการพิจารณาว่าคดีใดที่จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล และเมื่ออัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ไม่ต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก¹⁵³

ทั้งนี้ลักษณะสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นคือ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา (Rights of Accused) การที่บุคคลใดต้องตกเป็นผู้ต้องหาโดยไม่ได้กระทำความผิดจึงเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างรุนแรง ในทางปฏิบัติอัยการญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญต่อการสั่งฟ้องคดีมาก โดยอัยการจะตัดสินใจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีบนพื้นฐานของหลักการปราศจากข้อสงสัย (Beyond a reasonable doubt) เช่นเดียวกับศาล¹⁵⁴ กล่าวคือ อัยการจะไม่ฟ้องคดีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะนำสืบพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้อย่างปราศจากข้อสงสัยตามสมควรว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ต้องหาให้ต้องถูกทดลองดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้คดีส่วนใหญ่ที่อัยการสั่งฟ้องศาลจึงมักจะมีพิพากษาลงโทษจำเลยเสมอโดยจะมีคดีที่ศาลตัดสินยกฟ้องใน District Court ด้วยเหตุใดก็ตามที่ไม่สามารถพิสูจน์ความผิดจำเลย (Failure to prove the crime) เพียง 0.05% ในปี 2000 และ 0.07% ในปี 2001 และปี 2002¹⁵⁵ นั่นเท่ากับว่ามีคดีอาญาที่อัยการสั่งฟ้องแล้วศาลพิพากษาลงโทษมากถึงกว่า 99% ในแต่ละปี แสดงให้เห็นว่าศาลญี่ปุ่นให้ความเชื่อถือแก่ความเห็นดุลพินิจของอัยการอย่างยิ่งยวด

อำนาจในการดำเนินคดีถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบ Diet แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากงานของอัยการถือเป็นงานกึ่งตุลาการ (Quasi-Judiciary)¹⁵⁶ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมโดยภาพรวมทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือศาลหากมีการแทรกแซงอัยการโดยฝ่ายการเมืองแล้ว กระบวนการยุติธรรมโดยภาพรวมทั้งหมดก็必将เกิดความเสีย

¹⁵² น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. หน้า 77.

¹⁵³ P.L. Reichel. Comparative Criminal Justice System. supra note 61. p.157.

¹⁵⁴ น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. หน้า 74.

¹⁵⁵ Annual Report of Judicial Statistics for 2003. อ้างใน น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สุทรไพศาล. 2554. หน้า 74.

¹⁵⁶ “เรื่องเดียวกัน” หน้า. 77.

หายไปด้วย ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในกฎหมาย The Public Prosecutors Office Acts¹⁵⁷ ทำให้อัยการเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง

พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะใช้ดุลพินิจการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องไม่ใช่ว่าเฉพาะในกรณีที่พยานหลักฐานไม่น่าเชื่อหรือไม่เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่มีเหตุผลพอเชื่อว่า การไม่ฟ้องคดี จะช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึก พินิจตนเองหรือ เพราะผู้กระทำผิดได้ชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะดำเนินคดีอีก หรือเนื่องจากเหตุผลด้านนโยบาย อำนาจที่จะซักถามและสอบคำให้การผู้ต้องหา พยานหรือผู้เสียหายเอง ทำให้พนักงานอัยการมีเครื่องมือที่ไม่อาจประเมินค่าได้ในการรวบรวมข้อเท็จจริงที่สำคัญเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

2.2.3 การตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่น เมื่อทราบความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของอัยการกับศาลของประเทศญี่ปุ่นและทราบถึงหลักเกณฑ์การสั่งคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นแล้ว ต่อไปจะกล่าวถึงระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการในภาพรวม ดังนี้

1) ระบบการตรวจสอบภายในองค์กร พนักงานอัยการมีอำนาจในการปฏิบัติงานฟ้องคดี (prosecution) ในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว แต่ก็มีกำหนดระเบียบวิธีที่จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของอัยการอาวุโส กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสในการพิจารณาการฟ้องคดี ซึ่งพนักงานอัยการต่างตระหนักดีว่าในการพิจารณาสั่งคดีนั้นไม่อาจยึดความเห็นของตนในการตัดสินใจได้ตามลำพัง โดยเฉพาะอัยการที่อายุน้อยหรือไร้ประสบการณ์ จำเป็นจะต้องปรึกษากับอัยการอาวุโสเพื่อช่วยถ่วงการตัดสินใจคดีได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น สำนักงานอัยการจึงได้พัฒนามาตรการเพื่อให้อัยการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง คือ

(1) การสั่งไม่ฟ้องต้องแสดงผลเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง (fukios saiteisho) ซึ่งระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดี และเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดี

(2) อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโส ซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นของอัยการดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่¹⁵⁸

¹⁵⁷ The Public Prosecutors Office Act Article 14. "Minister of Justice may control and supervise public prosecutors generally in regard to their functions. However, in regard to the investigation and disposition of individual cases, he may control only the Prosecutor-General".

¹⁵⁸ Terutoshi Yamashita, "The Criminal Justice System in Japan: The Prosecution," UNAEF! 103rd International Training Course, 17 April 1996, pp.16-17.

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่อัยการดำเนินการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้แต่โดยทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดัน ให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตน กล่าวคือ หัวหน้าสำนักงานจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

2) ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกของญี่ปุ่นมีหลายวิธีด้วยกันดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง หรือเค็นชะลินสะคัย (*Kensatsu shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution*)¹⁵⁹ ตามบทบัญญัติใน "Inquest of Prosecution Law" ค.ศ. 1948 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยการไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของอัยการ¹⁶⁰ โดยการดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการนั้นกระทำได้แม้จะไม่มีผู้เสียหายยื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมอัยการทางอ้อม หากอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนาติแก่หัวหน้าอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการให้ทราบ หัวหน้าอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง¹⁶¹ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง เป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (*Kensatsu Shinsakai Hou*) คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง¹⁶² กล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็นการสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไปและเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีหน้าที่คือ¹⁶³

¹⁵⁹ ศิระ บุญภินนธ์. อัยการญี่ปุ่น. หน้า 10-11.

¹⁶⁰ กรณ์ท สร้อยทอง. การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. หน้า 182.

¹⁶¹ ศิระ บุญภินนธ์. โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. บทบัณฑิตย. เล่ม 54. ตอน 2. มิถุนายน 2541. หน้า 158.

¹⁶² กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 1.

¹⁶³ ศิระ บุญภินนธ์. อัยการญี่ปุ่น. หน้า 11.

(1) ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของอัยการ (ในทุกประเภทความผิด)

(2) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องประจำศาลจังหวัด และศาลสาขา ทั้งประเทศมีไม่ต่ำกว่า 20 คณะ มีกรรมการคณะละ 11 คน ซึ่งมาจากการจับสลากจากผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 6 เดือน โดยให้เลือกกรรมการครั้งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิมทุก 3 เดือน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นอิสระจากภายนอกไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใด

ในการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการส่งเอกสาร หรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ" สอบถามให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะ หรือเอกชนให้ข้อมูลใด ๆ “และเรียกให้ผู้ร้องขอให้ตรวจสอบหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้” หากพยานไม่มา คณะกรรมการมีอำนาจขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้

คำตัดสินของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมี 3 ประเภทคือ

- (1) การไม่ฟ้องชอบ (การไม่ฟ้องเป็นการถูกต้องแล้ว)
- (2) การไม่ฟ้องไม่ชอบ (ควรต้องขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง)
- (3) การฟ้องชอบ (พนักงานอัยการควรฟ้อง)

คำตัดสินในข้อ 2 ต้องใช้เสียงข้างมาก สำหรับคำตัดสินในข้อ 3 ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง (ใน 11 เสียง)¹⁶⁴ ให้ส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังพนักงานอัยการจังหวัด และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ รวมทั้งให้ตีตประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการ และแจ้งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้อง หากไม่พอใจคำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้¹⁶⁵

คำตัดสินไม่มีสภาพบังคับ พนักงานอัยการจังหวัดใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิง หากเห็นว่า ควรฟ้องตามคำตัดสิน ต้องดำเนินการฟ้อง " การฟ้องตามคำตัดสินแบบที่ 2 และ 3 นั้น ให้พนักงานอัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่มีความเห็นไม่ฟ้องเป็น

¹⁶⁴ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 27 อ้างใน รสา ปุณโณทก. ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2564. หน้า 113

¹⁶⁵ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 40 อ้างใน รสา ปุณโณทก. ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2564. หน้า 113

ผู้รับผิดชอบในการฟ้อง หรือสอบสวน แล้วให้แจ้งการจัดการคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอัยการสูงสุด และหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว

อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ หลังจากที่ได้รับทราบคำสั่งหัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจะออกคำสั่งให้พนักงานการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

(2) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ ในคดีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือขอให้พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอโดยเร็ว¹⁶⁶ พร้อมทั้งต้องแจ้งเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องอีกด้วย การให้เหตุผลในการไม่ฟ้องจะระบุเพียงว่าชะลอการฟ้อง, ข้อสงสัยไม่เพียงพอ, ไม่เป็นความอาญานั้นไม่เพียงพอ จะต้องให้รายละเอียดคร่าว ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอสามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง เป็นต้น

การที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินการฟ้องร้องนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องขอคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอสามารถยื่นคำร้องขอคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีการยื่นคำคัดค้านดังกล่าวจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

(3) การตรวจสอบโดยการสังคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นโดยองค์การตุลาการ ในยุคสมัยเมจิ ศาลมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลอย่างมากจากระบบกฎหมาย Anglo-American¹⁶⁷ ดังจะเห็นได้จากญี่ปุ่นได้มีรัฐธรรมนูญ (Showa Constitution)¹⁶⁸ ซึ่งบัญญัติรับรองให้ผู้พิพากษาได้รับการประกันความเป็น

¹⁶⁶ Criminal Procedure Code Article 260 Where a public prosecutor has instituted prosecution or made a disposition not to institute prosecution regarding a case with respect to which a complaint, accusation or claim has been filed, the public prosecutor shall notify the person who filed the complaint, accusation or claim promptly. This shall also apply to cases where a public prosecutor has withdrawn the prosecution or has sent the case to a public prosecutor of another public prosecutors office.

¹⁶⁷ "ibid". p.82.

¹⁶⁸ Showa Constitution, Article 76. The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งศาล (The Court Organization Law 1947)¹⁶⁹ ทำให้หน่วยงานศาลได้ถูกแยกออกจากฝ่ายบริหาร และแบ่งออกเป็น ศาลสูงสุด (Taishin-in) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeals) ศาลชั้นต้น (District Courts) และศาลท้องถิ่น (Local Courts) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ยังมีศาลปกครอง (Administrative Court) ซึ่งพิจารณาคดีปกครองเป็นอิสระต่างหากจากศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อำนาจตุลาการถูกใช้โดยศาลสูงสุด โดยศาลปกครองและศาลทหารไม่ได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁷⁰

ศาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไปตามแต่จะกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ

ศาลสูงสุด (Taishin-in) ประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูงสุด (Chief Justice) และผู้พิพากษาอีก 14 นาย ศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีที่มาจากศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในกระบวนการถอดถอนคณะกรรมการ National Personnel Authority¹⁷¹

ศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Court มีทั้งหมด 8 ศาล มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วประเทศญี่ปุ่น แต่ละศาลประกอบด้วย ประธานและผู้พิพากษาลูกศาล โดยศาลสูงมีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น (District Court) หรือคดีที่มาจากศาลครอบครัว (Family Court) แต่สำหรับคดีที่มีการฟ้องในข้อหาภพ หรือก่อการจลาจล (Insurrection or Sedition) จะมีการเริ่มฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลสูงนี้¹⁷²

No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power.

All judges shall be independent in the exercise of their conscience and shall be bound only by this Constitution and the laws.

¹⁶⁹ The Court Organization Law 1947 Article 2 Inferior courts.

(1) Lower courts shall mean High Courts, District Courts, Family Courts, and Summary Courts.

(2) The details of establishment, abolition and jurisdictional district of lower instance courts shall be provided for by law separately

¹⁷⁰ นำแท้มิบัญญัติร่าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. หน้า 83.

¹⁷¹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 84.

¹⁷² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 85.

ศาลชั้นต้น (District Court) และศาลครอบครัว (Family Court) มีทั้งสิ้น 50 ศาล โดยปกติจะเป็นศาลที่รับพิจารณาคดีทุกประเภทเป็นศาลแรก ศาลชั้นต้นจะเป็นที่ตั้งของศาลครอบครัวซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทภายในครอบครัวและคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนอายุต่ำกว่า 20 ปี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด นอกจากนี้ศาลครอบครัวยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่บุคคลใด ๆ แม้จะอายุเกิน 20 ปี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนด้วย¹⁷³

ศาลแขวง (Summary Court) มีทั้งก็ได้สิ้นจำนวน 438 ศาล ทั่วประเทศญี่ปุ่น คดีในศาลแขวงจะพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษานายเดี่ยว ซึ่งศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,400,000 เยน และคดีอาญาที่มีโทษจำคุกสถานเบา ในกรณีที่ศาลแขวงเห็นว่าควรลงโทษจำเลยเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเห็นว่าจะเป็นการเหมาะสมที่จะพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น อาจจะมีการโอนคดีให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาพิพากษา¹⁷⁴

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนนอกจากจะมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งถอดถอนผู้พิพากษาแล้ว ประชาชนก็สามารถเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการได้ผ่านระบบ Saiban-ing¹⁷⁵ ซึ่งเป็นการนั่งร่วมพิจารณาพิพากษาคดีกับผู้พิพากษาในฐานะองค์คณะพิจารณาคดี โดยจะได้รับการสุ่ม (Random) คัดเลือกเป็นครั้งๆ ไปในการทำหน้าที่เฉพาะคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น และจะเข้ามาในคดีสำคัญที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งหมายรวมถึงคดีอาญาที่ร้ายแรงอย่างฆาตกรรมด้วย¹⁷⁶

ก. การพิจารณาพิพากษายกฟ้องของพนักงานอัยการ การที่ศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนคดีโดยเฉพาะพยานหลักฐานของอัยการแล้วพบว่าพยานหลักฐานของอัยการยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้องของอัยการ อันเป็นการที่ศาลได้หลบหนการใช้ดุลพินิจของอัยการผ่านการพิจารณาพยานหลักฐานของอัยการ

อัยการญี่ปุ่นบางคนยอมรับว่าการเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่มีขอบอย่างร้ายแรงนั้นเป็นสิ่งที่สมควรมี แต่อย่างไรก็ตามก็ยังเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในทางมิชอบอย่างร้ายแรงนั้นไม่น่าจะเกิดขึ้นได้¹⁷⁷ และแม้นักกฎหมายญี่ปุ่นเองบางคนจะยืนยันกรานว่าวัตถุประสงค์ของ

¹⁷³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 86.

¹⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 86.

¹⁷⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 87.

¹⁷⁶ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 88.

¹⁷⁷ Marcia E. Goodman. The Exercise and Control of Prosecutorial Discretion in Japan. P.67.

การทำคำสั่งคืออาญาจะไม่มีควมน่าเชื่อถือหรือวางใจได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมขององค์กรศาล ในฐานะบุคคลที่สาม (the participation of the courts as an objective third party)¹⁷⁸

ข. การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึง

การฟ้อง หรือ การควบคุมโดยศาล การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึง การฟ้อง หรือการควบคุมดุลพินิจอัยการโดยศาลนั้น บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 อันเป็นมาตรการป้องกันการไม่ฟ้องคดีของอัยการอีกวิธีหนึ่ง คือ การให้สถาบันที่เทียบเท่าเป็นผู้ฟ้องคดีแทน ในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภทความแตกต่างกับ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคือ คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาใช้ในทุกประเภท ความผิด แต่การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการหรือวิธีพิจารณาถึง การฟ้อง หรือการควบคุมดุลพินิจอัยการโดยศาล ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามพระราชบัญญัติ ป้องกันกิจกรรมซึ่งล้มล้าง (พระราชบัญญัติฉบับที่ 240 ของปี 1952) มาตรา 45 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) ในคดีความผิดดังกล่าว ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจ คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการสามารถร้องขอต่อศาลแขวงที่มีเขตอำนาจศาลได้เหนือที่ตั้งสำนักงาน อัยการที่พนักงานนั้นสังกัดอยู่เพื่อดำเนินคดีต่อศาลเพื่อพิจารณาคดี¹⁷⁹ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเหตุผล แห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้น แม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของอัยการคือ ไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐาน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้องนั้นให้ยื่นต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ ฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง¹⁸⁰ ผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้

¹⁷⁸ "ibid". P.67.

¹⁷⁹ Code of Criminal Procedure Article 262(1) Where a person who has filed a complaint or accusation regarding an offense set forth in Articles 193 to 196 of the Penal Code, Article 45 of the Subversive Activities Prevention Act (Act No. 240 of 1952), or Article 42 or 43 of the Act on Regulation of Organizations Which Have Committed Indiscriminate Mass Murder (Act No.147 of 1999) is dissatisfied with the disposition not to institute prosecution made by a public prosecutor, the complainant or accuser may request the district court which has jurisdiction over the location of the public prosecutors office to which that public prosecutor belongs to commit the case to a court for trial.

¹⁸⁰ Article 262(2) The request set forth in the preceding paragraph shall be made by submitting an application to the public prosecutor who made the disposition not to institute prosecution within 7 days from the day on which the notice set forth in Article 260 was received.

ซึ่งจะไม่อาจร้องขอในคดีนั้นใหม่ได้อีก หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง¹⁸¹ หากเห็นว่าไม่มีเหตุผล ภายใน 7 วันนับแต่วันรับคำร้อง ให้ทำความเห็น พร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการไม่ฟ้อง¹⁸² ให้เสมีนศาลแจ้งการร้องดังกล่าวต่อผู้ต้องหาโดยเร็ว หากมีการถอนคำร้องให้เสมีนศาลแจ้งอัยการและผู้ต้องหาโดยเร็ว¹⁸³

ขั้นตอนต่อไปศาลจะทำการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาและการพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์คณะ¹⁸⁴ ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในองค์คณะ หรือผู้พิพากษาศาลจังหวัดหรือศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้¹⁸⁵ หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลภายใน 7 วันนับแต่รับคำร้อง ให้ทำความเห็น พร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง ขั้นตอนต่อไปศาลจะทำการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาและพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์คณะ ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในคณะหรือผู้พิพากษาศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้

¹⁸¹ Article 263 Article 263(1) The request set forth in paragraph (1) of the preceding Article may be withdrawn up until the decision set forth in Article 266 is rendered. (2) The person who made the withdrawal set forth in the preceding paragraph shall not make any request set forth in paragraph (1) of the preceding Article regarding the same case.

¹⁸² Article 171 The provisions of the preceding Chapter, except those pertaining to a subpoena, shall apply mutatis mutandis to expert evidence.

¹⁸³ Article 172 (1)When a person who is to undergo a body search refuses the body search of an expert witness prescribed in paragraph (1) of Article 168, the expert witness may request a judge for the body search.

(2)The judge who is requested as prescribed in the preceding paragraph may search the body of a person in accordance with the provisions of Chapter X.

¹⁸⁴ Article 265(1)A trial and decision regarding the request set forth in paragraph (1) of Article 262 shall be conducted and rendered by a collegiate panel.

(2)The court may, if it deems necessary, requisition a judge of a collegiate panel to investigate the facts, or commission a judge of a district or summary court to do so. In this case, an authorized judge or a commissioned judge shall have the same authority as a court or a presiding judge.

¹⁸⁵ Article 266 A court shall render a ruling according to the following classifications when it receives a claim set forth in Article 266;

(ii)Where the request is well-grounded, the case shall be committed to the competent district court for trial.

เมื่อศาลพิจารณาคำร้องแล้วคำพิพากษาของศาลอาจปรากฏออกมาได้ 2 ลักษณะ คือ

ก) ยกคำร้องเมื่อคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่นหรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล

ข) หากคำร้องมีเหตุผล ให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งการตัดสินใจในข้อ 2 นี้มีผลเท่ากับว่าได้มีการยื่นฟ้องไว้แล้ว¹⁸⁶

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266 และมาตรา 267 แล้ว ศาลจะแต่งตั้งให้ทนายความดำเนินคดีแทนอัยการต่อไป¹⁸⁷ ซึ่งทนายความจะปฏิบัติหน้าที่อัยการจนกว่าศาลจะพิพากษาถึงที่สุด แต่การสั่งการเรื่องสอบสวนต่อเจ้าพนักงานธุรการอัยการและตำรวจนั้น ให้มอบหมายแก่อัยการเป็นผู้ทำ¹⁸⁸ โดยให้ถือว่าทนายความ

¹⁸⁶ Article 267 Where the decision set forth in paragraph (2) of the preceding Article has been rendered, prosecution regarding the case shall be deemed to have been instituted.

¹⁸⁷ Article 268(1) Where a case has been committed to trial pursuant to the provision of item (ii) of Article 266, the court shall appoint one attorney who shall maintain the prosecution of such case from among the attorneys.

(2) The attorney appointed as prescribed in the preceding Article shall exercise the same function as a public prosecutor in order to maintain the prosecution until the decision has become final and binding; provided, however, that with regard to issuing orders to a public prosecutor's assistant officer or a judicial police official for investigation the appointed attorney shall do so by commissioning a public prosecutor.

(3) The attorney who exercises the same function as a public prosecutor pursuant to the provision of the preceding paragraph shall be deemed to be an official engaged in public service in accordance with laws and regulations.

(4) The court may cancel the appointment of the attorney set forth in paragraph (1) at any time if it finds that the attorney is not qualified to exercise the duties or there are any other special circumstances.

(5) The attorney appointed as set forth in paragraph (1) shall be given an allowance as provided in a Cabinet order.

¹⁸⁸ Article 268 (2) The attorney appointed as prescribed in the preceding Article shall exercise the same function as a public prosecutor in order to maintain the prosecution until the decision has become final and binding; provided, however, that with regard to issuing orders to a public prosecutor's assistant officer or a judicial police official for investigation the appointed attorney shall do so by commissioning a public prosecutor.

ดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน¹⁸⁹ แต่หากศาลยกคำร้องของผู้ร้อง ให้ผู้ร้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวทั้งหมด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.1948) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 262-269 จะใช้กับความผิดบางประเภท คือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย (Subversive Activities Prevention Law) มาตรา 95 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) หากผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในความผิดดังกล่าว ไม่พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้อง) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องขอของตนก่อนศาลตัดสินได้ แต่ไม่อาจยื่นคำร้องขอใหม่ในคดีนั้นได้อีก

3. เปรียบเทียบกฎหมายการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษากฎหมายการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาแล้วนั้น ผู้ศึกษาได้จึงได้ทำการเปรียบเทียบจำแนกได้ดังนี้

3.1. เปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

กฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 ประเทศไทย ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กำหนดให้อัยการเมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

¹⁸⁹ Article 268

(3)The attorney who exercises the same function as a public prosecutor pursuant to the provision of the preceding paragraph shall be deemed to be an official engaged in public service in accordance with laws and regulations

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้อย่างอิสระ

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 152 (2) กำหนดให้อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ ซึ่งระบุให้อัยการฟ้องคดีทุกเรื่องหากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่สามารถฟ้องคดีได้ เป็นการปฏิเสธไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น ใช้ระบบการดำเนินคดีแบบใช้ดุลพินิจ อัยการจะทำหน้าที่ อัยการสอบสวน และอัยการฟ้องคดี โดยยึดหลักความเป็นหนึ่งเดียวของการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 248 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อำนาจการสั่งคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นเป็นอำนาจเด็ดขาดหนึ่งเดียวที่แบ่งแยกมิได้ การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการกระทำได้หลายกรณี

3.2. เปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดองค์การในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดองค์การในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีดังนี้

3.2.1 ประเทศไทย ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดว่าในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสน่ออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสน่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม” กำหนดให้พนักงานอัยการส่งสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาเจ้าพนักงานตำรวจผู้เป็นเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้

3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 171-172 กำหนดให้ผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ หากศาลอนุญาต อัยการก็จะถูกบังคับให้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดีนั้นๆ

3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น ใช้บทบัญญัติใน "Inquest of Prosecution Law" ค.ศ. 1948 มาตรา 1 นั้นกำหนดว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจ ไม่ฟ้องของอัยการ

3.3. เปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้กำหนดระยะเวลาของการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

กฎหมายที่กำหนดระยะเวลาของการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีดังนี้

3.3.1 ประเทศไทย ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง “... แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตาม

ความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด “ไปก่อน” ยังไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ มีเพียงประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 กำหนดว่าสำนวนการสอบสวน อาญาทั่วไป กำหนดระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับสำนวน กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 30 วัน แต่หากเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีความ สลับซับซ้อน กำหนดระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันได้รับสำนวน กรณีมี เหตุจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 60 วัน

3.3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 172 กำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐภายใน 2 สัปดาห์ และประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 (2) กำหนดให้ผู้เสียหายที่ร้องขอ นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ศาลแห่งมลรัฐได้ภายใน 1 เดือน

3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 171 กำหนดว่า หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง ภายใน 7 วันนับแต่วันรับคำร้อง ให้ทำความเห็น พร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล ผู้ศึกษาได้สรุปหลักการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบหลักการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

	ประเทศไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น
การใช้ดุลพินิจ	-ระบบดุลพินิจ	-ระบบกฎหมาย	-ระบบดุลพินิจ
สั่งไม่ฟ้อง	-ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้	-สั่งไม่ฟ้องตาม	-ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง
คดีอาญา	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143	กฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153-154 อี	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

	ประเทศไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น
หน่วยงานที่ ตรวจสอบ ดุลพินิจสิ่งไม่ พึงของอัยการ	-อธิบดีกรมอัยการ -ผู้บัญชาการ ผู้รับผิดชอบสำนวน	-อธิบดีอัยการ สหพันธ์รัฐ หรืออัยการ เขต -ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง โดยศาล ผู้ที่ได้รับความ เสียหายจากการกระทำ ผิดร้องขอต่อศาล เพื่อให้ศาลดำเนินการ ไต่สวนมูลฟ้อง หาก ศาลพิจารณาแล้ว เห็น ว่า คดีดังกล่าวมีมูล ศาลจะสั่งให้อัยการ ดำเนินคดีต่อไป -ผู้เสียหายหรือ ประชาชน	-อัยการอาวุโส -คณะกรรมการ ตรวจสอบการฟ้อง -โดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ -องค์กรตุลาการ
ระยะเวลาที่ กำหนดในการ ตรวจสอบ ดุลพินิจคำสั่งไม่ พึงของอัยการ	-ไม่ได้มีบทบัญญัติ กำหนดไว้ -ประกาศสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลา ดำเนินงานใน กระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 ข้อ 6	ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี มาตรา 172 กำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถยื่นคำร้อง คัดค้านการสั่งไม่ฟ้อง ต่ออัยการสูงสุดประจำ มลรัฐภายใน 2 สัปดาห์ ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา	ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาของ ญี่ปุ่น มาตรา 171 กำหนดว่าหากเห็นว่าไม่ มีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง ภายใน 7 วันนับแต่วัน รับคำร้อง ให้ทำ ความเห็น พร้อมด้วย เอกสารและพยานส่งต่อ ศาล

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น
	มาตรา 172 (2) กำหนดให้ผู้เสียหายที่ ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำ ร้องต่อศาลแห่งมลรัฐ ได้ภายใน 1 เดือน	

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจ และกฎหมายที่ที่บัญญัติการกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศต่างๆ แล้ว จะเห็นถึงความต่างของกระบวนการทางกฎหมาย ว่าการที่ประเทศไทยให้องค์กรตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนเข้ามาตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากระบบการควบคุมและคุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องนั้นจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง การบัญญัติกฎหมายจึงก่อให้เกิดความสงสัยในกระบวนการยุติธรรมทาง อีกทั้งจากการเปรียบเทียบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น และฝรั่งเศสอาญา จะเห็นได้ชัดว่าไม่มีประเทศใดให้องค์กรตำรวจในการทำความเห็นแย้งหรือเข้ามาชี้แนะ หรือสั่งการพนักงานอัยการเลย ในต่อไปจะได้ทำการวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจของประเทศต่างๆ เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายในการใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมและดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมต่อรัฐและต่อประชาชนต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการ

เมื่อได้ศึกษารายละเอียดต่างๆ ถึงแนวคิด ทฤษฎีเรื่องการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และระบบกฎหมายการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งคดีของอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นแล้ว ในบทนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธี การและขั้นตอนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทั้งของประเทศ ไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่นต่อไป

1. ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานไว้ว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการควรมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบยุติธรรมไทยทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายที่ขาดความชัดเจน เนื่องจากไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ไม่ชัดเจนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีมีความคลุมเครือ อีกทั้งพนักงานอัยการแต่ละคนที่ใช้วิจารณญาณส่วนตัวในการตีความกฎหมาย อาจนำไปสู่การใช้วิจารณญาณที่ไม่สม่ำเสมอ เกิดความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาคดีและประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นการเสี่ยงต่อการทุจริต ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน เปิดช่องว่างให้พนักงานอัยการใช้อำนาจโดยมิชอบ เกิดการทุจริต สูญเสียความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม ขาดความโปร่งใสและตรวจสอบยาก ประชาชนอาจไม่เข้าใจเหตุผลของการไม่ฟ้องคดี อีกทั้งยังไม่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลหรือคำอธิบายเกี่ยวกับเหตุผลที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี เกิดความสงสัย ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับการเยียวยา ขาดโอกาสในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด และขาดความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของระบบความยุติธรรม ซึ่งมีแนวทางของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้แก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีไว้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549 ได้วินิจฉัยในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ การใช้ดุลพินิจการวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการมิใช่เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์

วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคือมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ศาลวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ แต่คำพิพากษาศาลฎีกานี้ ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม ยังมีกระแสข่าวที่ชี้ให้เห็นถึงกรณีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จนต้องมีคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกิดขึ้น ในคดีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีบุกรุกยึดครองหรือทำประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนกว่า 6,200 ไร่ ใน อ.ภูเรือ จ.เลย โดยคณะทำงานเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดว่า การสั่งไม่ฟ้องในคดีดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ได้พิจารณาหลักฐานอย่างรอบคอบ ไม่เป็นไปตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้สร้างความเสียหายร้ายแรงกับราชการและทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมเสนอให้ดำเนินการลงโทษทางวินัย อย่างร้ายแรงกับอัยการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการสั่งไม่ฟ้อง และยังเสนอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นมาสั่งฟ้องผู้ต้องหา เนื่องจากในการตรวจสอบของคณะทำงานได้ตรวจพบพยานหลักฐานใหม่ด้วย¹⁹⁰ ซึ่งกรณีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระของพนักงานอัยการที่กว้างขวางจนเกิดกรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันว่ากรณีใดบ้างที่สั่งไม่ฟ้องได้

ในเรื่องนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกฎหมายได้กำหนดให้อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทุกคดีต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ¹⁹¹ บทบัญญัติข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นการระบุให้อัยการฟ้องคดีทุกเรื่องหากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถฟ้องคดีได้ เป็นการปฏิเสธไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานอุกฉกรรจ์ หรือความผิดที่มีโทษปานกลาง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลภายนอกเข้ามามีอิทธิพลในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี จนเป็นอันตรายต่อประชาชน และยังมีกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถสอบสวนได้ด้วยตนเอง และเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา¹⁹² รวมทั้งอัยการมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเอง นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญากำหนดข้อยกเว้นสำหรับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาได้ เช่น การนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่คดี ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้แบ่งประเภทความผิดทางอาญาที่มีผลโดยตรงกับการดำเนินคดีของอัยการใน

¹⁹⁰ สำนักข่าวอิสรา. *ผลสอบคำสั่งไม่ฟ้อง 6 คดีฉาวเป็นเหตุ*. 30 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก :

<https://www.isranews.org/article/isranews/125173-invevsnow.html>.

¹⁹¹ German Code of Criminal Procedure Section 152 (2)

¹⁹² German Code of Criminal Procedure Section 374

ชั้นสอบสวนฟ้องร้องด้วย คือ กฎหมายที่มีโทษอุกฉกรรจ์ ที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษหนักกว่านั้น และความผิดอาญาโทษปานกลาง ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องโทษปรับ โดยเป็นกฎหมายกำหนดขอบเขตและข้อยกเว้นของการใช้หลักการดังกล่าวให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แม้อัยการจะเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี หรือดำเนินการสอบสวน หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญาซึ่งอัยการต้องฟ้อง คดีก็ตาม แต่อัยการจะไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องก็ได้ เนื่องจากหากยึดถือปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเกินไป จะส่งผลกระทบต่อความอำนวยธรรม หรือความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย¹⁹³ ได้แบ่งลักษณะการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไข โดยการสั่งฟ้องคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไขนั้น ได้แก่ ความผิดเล็กน้อย คดีความผิดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย กรณีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ และกรณีคดีตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง ส่วนข้อยกเว้นในการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข ได้แก่ หลักเกณฑ์ของการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของผู้ต้องหา อัยการอาจรอกการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวได้¹⁹⁴ และผลภายหลังการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับให้อัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้

สำหรับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา หรือตามแบบดุลพินิจ อัยการมีหน้าที่ในด้านการสอบสวนและการฟ้องร้องคดี โดยยึดหลักที่เรียกว่า หลักความเป็นหนึ่งเดียวของการฟ้องคดี¹⁹⁵ หมายความว่า อำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเป็นอำนาจเด็ดขาดหนึ่งเดียวที่แบ่งแยกมิได้ การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการกระทำได้หลายกรณี เช่น กรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีเอาผิดผู้ต้องหาได้ และในกรณีที่พยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ แต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดี หากได้พิจารณาเหตุผลต่างๆ ประกอบ เช่น อายุหรือความไร้เดียงสาของผู้กระทำผิด หรือเห็นว่าการดำเนินคดีไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีกรณีเข้า

¹⁹³ German Code of Criminal Procedure Section 153-154

¹⁹⁴ German Code of Criminal Procedure Section 153a

¹⁹⁵ Criminal Procedure Code Article 248

เงื่อนไขการฟ้องและมีข้อสงสัยในความผิดหรือมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะอายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำ ความผิดความหนัก เบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด และสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดเห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว อัยการสามารถชะลอการฟ้องได้ ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นนั้นให้ความสำคัญในการสั่งคดีเป็นอย่างมาก ซึ่งในการสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นจะอยู่บนพื้นฐานหลักการปราศจากข้อสงสัยเช่นเดียวกับศาล

จากการวิเคราะห์รูปแบบของการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแล้ว ผู้ศึกษา เห็นว่า ระบบการสั่งคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่นนั้นเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีสำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง โดยมีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ในคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย (Petty Infractions) หรือในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้ ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะแตกต่างออกไป โดยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นจะเป็นการผูกขาดแต่จะอยู่ภายใต้พื้นฐานของหลักปราศจากข้อสงสัย สืบเนื่องมาจากพนักงานอัยการเป็นผู้เริ่มคดี คือเป็นพนักงานสอบสวนด้วย ในขณะที่ประเทศไทยนั้นผู้เริ่มต้นคดีจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้สืบสวนและสอบสวนแล้วรวบรวมสำนวนส่งให้อัยการฟ้องคดี ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขตามแนวกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดขอบเขตและข้อยกเว้นของการใช้หลักการดังกล่าวให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แม้อัยการจะเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี หรือดำเนินการสอบสวน หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญาซึ่งอัยการต้องฟ้องคดีก็ตาม แต่อัยการจะไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องก็ได้ เนื่องจากหากยึดถือปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเกินไป จะส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกหรือความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย¹⁹⁶ มาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการไม่กำหนดมาตรฐานการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทย เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการอย่างชัดเจนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาและดำเนินคดีเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

¹⁹⁶ German Code of Criminal Procedure Section 153-154

2. ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายของผู้ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

บทบาทของผู้มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อรวบรวมให้ได้ครบถ้วนเพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ¹⁹⁷ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 นั้น ส่งผลกระทบกระบวนการดำเนินคดีที่อาจมีความล่าช้าออกไปจนก่อความเสียหายในการดำเนินคดี เนื่องจากไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่เพียงพอในด้านกฎหมาย การสังคดี การประเมินน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานวิเคราะห์พฤติการณ์ว่าจะสามารถเป็นหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาได้เพียงพอหรือไม่ หากไม่พอจำเป็นต้องหากพยานหลักฐานใหม่อย่างไร และยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคลากรในการกลั่นกรองสำนวนก่อนที่จะทำความเห็นแย้งไปยังของพนักงานอัยการอีกด้วย ในขณะที่กระบวนการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณา พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบพร้อมสำนวนคดีด้วยองค์ความรู้ ประสบการณ์ในการดำเนินคดีในชั้นศาล พยานเอกสาร พยานวัตถุ พฤติการณ์ของผู้ต้องหา ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงและฐานความผิดแล้วทำความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ผู้ที่จะมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมายมากกว่าพนักงานอัยการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรตำรวจจึงไม่เหมาะสมในการมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบและทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ดีในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 ได้แก้ไขปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้ ตามคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 คดีหมายเลขแดงที่ อท.40/2561 ได้วินิจฉัยไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาสั่งสำนวนคดีไปตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนแล้ว การพิจารณาสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของ

¹⁹⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

พนักงานอัยการ ส่วนกรอบระยะเวลาในการสั่งคดีนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้กำหนดไว้ อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง การส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลประกอบความเห็นดังกล่าวอีก ซึ่งกรณีนี้เป็นคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริต และประพจน์มิชอบภาค 1 แต่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ในเรื่องนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยองค์กรศาล หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องรับความเห็นชอบจากศาลเสียก่อน และโดยประชาชนหรือผู้เสียหาย อาจร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลได้ และหากศาลอนุญาตตามที่ผู้เสียหายร้องขอ พนักงานอัยการต้องเป็นโจทก์ในคดีนั้น อันเป็นการถูกบังคับไปโดยปริยาย ซึ่งคดีที่ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะต้องเป็นคดีที่มีความผิดอุกฉกรรจ์หรือมีโทษปานกลาง สาเหตุพนักงานอัยการไม่สั่งฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจของศาลนั้น ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลที่พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งจะปรากฏในสำนวนการสอบสวนรวมถึงความเห็นแย้งของพนักงานอัยการด้วย หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีนั้นควรสั่งฟ้อง ศาลจะมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล และให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ เพื่อป้องกันการไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ของพนักงานอัยการ แต่เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวน ซึ่งศาลเป็นผู้นำในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และมีบทบาทในการดำเนินคดีเหนือกว่าพนักงานอัยการ การชักถามก็เป็นหน้าที่ของศาล ดังนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมากนัก

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ระบบการตรวจสอบดุลพินิจโดยองค์กรภายนอกของประเทศญี่ปุ่น โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม ในการใช้อำนาจของอัยการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จะดำเนินการควบคุม การใช้ดุลพินิจของอัยการแม้ผู้เสียหายไม่ได้ยื่นคำร้องก็ตาม คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับไว้ มีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องประจำศาลจังหวัด และศาลสาขาทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 20 คณะ กรรมการคณะละ 11 คน นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอในกรณีที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินการยื่นฟ้อง โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ

ระบบการตรวจสอบดุลพินิจโดยองค์กรภายนอกของประเทศญี่ปุ่นกฎหมายได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai) จะทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจคอย

ตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และอ้างไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ การควบคุมดุลพินิจนี้สามารถกระทำได้แม้ไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม หากอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการจะส่งสำเนามติความเห็นไปยังหัวหน้าอัยการประจำท้องที่ที่ควบคุมดูแลอัยการ ซึ่งหัวหน้าอัยการประจำท้องที่อาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องได้หากเห็นว่าควรยื่นฟ้อง

จากการวิเคราะห์หน่วยงานที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจของแต่ละประเทศ จะเห็นได้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ รวมถึงผู้เสียหายที่ร้องขอและศาลอนุญาต พนักงานอัยการจะต้องเป็นโจทก์ในคดีนั้น เป็นผู้ที่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นนั้นกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจของอัยการได้แก่ องค์กรตุลาการ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง และผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรนำหลักระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai) ของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไทย เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนไม่เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่

3. ปัญหาการไม่มีกำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง

ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กฎหมายกำหนดว่า “...แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้น ตามแนวความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”¹⁹⁸ แม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกประกาศกำหนดระยะเวลาการทำความเห็นทางคดีกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 145/1¹⁹⁹ ซึ่งตามประกาศดังกล่าวระยะเวลาการดำเนินงานเป็นเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการแล้ว แต่ข้อความหรือคำสั่งที่สำนักงานตำรวจ

¹⁹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง

¹⁹⁹ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ.

แห่งชาติออกมานั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติภายในองค์กร หรือเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของตำรวจสามารถมีการแก้ไขยกเลิกได้ตามความเหมาะสมเท่านั้น อันไม่มีบทลงโทษหรือบัญญัติเป็นกฎหมายให้แน่ชัด ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งหากได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายอย่างชัดเจนย่อมมีความสำคัญต่อสังคมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากจะสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างระเบียบและความเป็นธรรม และช่วยปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ให้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่นหรืออำนาจรัฐ ก่อให้เกิดความเท่าเทียมและยุติธรรมในสังคม

ในเรื่องนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการเจ้าของสำนวนภายใน 2 สัปดาห์ เพื่อขอให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐได้ภายใน 1 เดือน

สำหรับประเทศญี่ปุ่น การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการจะมีการกำหนดข้อบังคับให้อัยการต้องระบุเหตุผลที่เป็นฐานความผิดในการไม่ฟ้องไว้ แต่หากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการ สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเหตุผลแห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้นแม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของอัยการคือ ไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้องนั้น ให้ยื่นต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง

จากการวิเคราะห์ปัญหากรอบระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2556 นั้น ระยะเวลาที่กำหนดในประกาศดังกล่าว มีความเหมาะสมในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จได้ แต่หากยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้ประมวลกฎหมายจึงอาจมีผลกระทบได้หากมีการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดังกล่าวตามความเหมาะสมของการทำงานขององค์กรตำรวจ

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากบัญญัติการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานให้แล้วเสร็จ ดังเช่นประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเป็นประโยชน์แก่สังคม เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานที่แน่ชัด การดำเนินคดีจะเป็นไปอย่างไร้โปร่งใส และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และช่วยให้การตรวจสอบดุลพินิจของอัยการเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีความต่อเนื่อง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป



ความสำคัญของขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะเปลี่ยนจากผู้ต้องหาเป็นจำเลย หรือจะหลุดพ้นจากการเป็นผู้ต้องหา คือการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการอย่างเป็นอิสระหากเห็นควรว่าสั่งฟ้องก็ให้สั่งฟ้อง ว่าเห็นควรไม่สั่งฟ้องให้สั่งไม่ฟ้องโดยไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขใดไว้ หลักการที่จะนำมาใช้ในการกำกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ จึงจำเป็นต้องใช้หลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือพิสูจน์ความจริงจากพยานหลักฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยมีรูปแบบที่สังคมจะเลือกใช้เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม (Crime control Model) และรูปแบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process Model) การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลนั้นจะมีวิจารณ์ญาณที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล การเลือกใช้หลักการนิติธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้จึงย่อมมีความแตกต่างกันออกไป การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย หลังจากนั้นจึงมีคำสั่ง ในขณะที่การสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม เพราะทำให้การดำเนินคดีโดยรัฐยุติลงที่ชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมาย²⁰⁰ ไม่ได้วางบทบัญญัติหรือแนวทางในการสั่งไม่ฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด จึงได้กำหนดให้มืองค์กรตำรวจเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งจะต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังองค์กรตำรวจเพื่อทำความเข้าใจหากมีความเห็นแย้งก็ให้ส่งความเห็นกลับมายังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด จึงเกิดข้อสงสัยว่า การมีความเห็นแย้งของตำรวจใช้ประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือข้อเท็จจริงใดในการทำความเข้าใจคำสั่งของพนักงานอัยการ และระยะเวลาในการทำความเข้าใจใช้เวลาเท่าใด ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องฟ้องทุกคดี หากมีหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถฟ้องคดีได้ และประเทศญี่ปุ่นที่จะสั่งคดีตามหลักการใช้ดุลพินิจ อัยการมีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้อย่างอิสระ ส่วนองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของ

²⁰⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

พนักงานอัยการนั้นไม่มีประเทศใดที่กำหนดให้องค์กรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเลย

1.1 ปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ²⁰¹ เป็นช่องว่างกฎหมายที่ขาดความชัดเจน ส่งผลให้พนักงานอัยการแต่ละคนใช้วิจารณ์ญาณส่วนตัวในการตีความกฎหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้วิจารณ์ญาณที่ไม่สม่ำเสมอ เกิดความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาคดี ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน เปิดช่องว่างให้พนักงานอัยการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทำให้สูญเสียความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม ขาดความโปร่งใสและตรวจสอบยาก ประชาชนไม่เข้าใจเหตุผลของการไม่ฟ้องคดี และไม่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลหรือคำอธิบายเกี่ยวกับเหตุผลที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี จนเกิดความสงสัย ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับการเยียวยา ขาดโอกาสในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด และขาดความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก “การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (Principle of opportunity prosecution) ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างจากการสั่งคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้อัยการต้องฟ้องทุกคดีที่มีการกระทำความผิดและเป็นโทษทางอาญาต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ²⁰² เพื่อเป็นการปฏิเสธไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มบุคคลภายนอกเข้ามามีอิทธิพลในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งยึดถือหลัก “การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” (Legality principle หรือ rule of compulsory prosecution) ขณะที่พนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นการดำเนินคดีแบบตามดุลพินิจ (kisobenig shugi, Opportunity Principle) ยึดหลัก “ความเป็นหนึ่งเดียวของการฟ้องคดี”²⁰³ จึงมีอำนาจที่จะซักถามและสอบคำให้การผู้ต้องหา พยาน หรือผู้เสียหายเอง แล้วใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร ทำบันทึกความเห็นไม่ฟ้อง ระบุสาระสำคัญข้อเท็จจริงและเหตุผลในการไม่ฟ้อง และต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสว่ามีเหตุผลเพียงพอกับการออกคำสั่งไม่ฟ้อง

1.2 ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายขององค์กรตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ บทบาทขององค์กรผู้มีความชำนาญในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญมากกว่าพนักงานอัยการ และมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย ต้องตีความกฎหมาย วิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วประเมินความน่าเชื่อถือ

²⁰¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

²⁰² German Code of Criminal Procedure Section 152 (2)

²⁰³ Criminal Procedure Code Article 248

ของพยานหลักฐาน การกำหนดให้องค์กรตำรวจ²⁰⁴ที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย สืบสวนสอบสวนคดีอาญา ควบคุมผู้ต้องหาเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง จึงไม่มีความเหมาะสม เพราะความล่าช้าในการทำความเห็นแย้ง ต้องรอความเห็นส่งกลับมาจนบางคดีจำเป็นต้องฟ้องไปก่อนเนื่องจากคดีจะขาดอายุความ²⁰⁵ ทำให้เป็นการฟ้องที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องฟังความเห็นชอบจากศาลเสียก่อนแต่คดีนั้นจะต้องเป็นคดีที่มีความผิดอุกฉกรรจ์หรือมีโทษปานกลาง²⁰⁶ สาเหตุพนักงานอัยการไม่สั่งฟ้องเพราะเป็นคดีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ โดยศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนรวมถึงความเห็นแย้งแล้วจึงออกคำสั่ง ขณะที่ระบบการตรวจสอบดุลพินิจของประเทศญี่ปุ่น จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับไว้²⁰⁷ เพื่อให้การใช้อำนาจฟ้องคดีดำเนินไปอย่างถูกต้อง มีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องประจำศาลจังหวัด และศาลสาขาทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 20 คณะ กรรมการคณะละ 11 คน ซึ่งมาจากการจับสลากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 6 เดือน โดยเลือกกรรมการครึ่งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิมทุก 3 เดือน

1.3 ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง แม้จะมีการแก้ไขการทำงานขององค์กรตำรวจ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกประกาศเรื่องการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมที่กำหนดระยะเวลาดำเนินงานแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนไว้ แต่ข้อความหรือคำสั่งที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกมานั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติภายในองค์กร หรือเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของตำรวจ สามารถมีการแก้ไขยกเลิกได้ตามความเหมาะสมเท่านั้น อันไม่มีบทลงโทษ และไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายให้แน่ชัด ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งหากได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายอย่างชัดเจนย่อมมีความสำคัญต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างระเบียบและความเป็นธรรม และช่วยปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ให้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่นหรืออำนาจรัฐ ก่อให้เกิดความเท่าเทียมและยุติธรรมในสังคม ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้เสียหาย

²⁰⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

²⁰⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง

²⁰⁶ The German Code of Criminal Procedure Section 152 (2)

²⁰⁷ Inquest of Prosecution Law 1948 code Article 1

สามารถยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการเจ้าของสำนวนภายใน 2 สัปดาห์²⁰⁸ เพื่อขอให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐได้ภายใน 1 เดือน²⁰⁹ ในประเทศญี่ปุ่น การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการจะมีการกำหนดข้อบังคับให้อัยการต้องระบุเหตุผลที่เป็นฐานความผิดในการไม่ฟ้องไว้²¹⁰ แต่หากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการ สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเหตุผลแห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้นแม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของอัยการคือ ไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้องนั้น ให้ยื่นต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีว่าฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น จะเห็นได้ว่าอัยการมีอิสระในการสั่งคดี ซึ่งเป็นการสั่งชี้ขาดคดีในเบื้องต้น ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาสั่งคดีของอัยการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีความโปร่งใส อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ อีกทั้งในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการทำความเข้าใจของผู้ตรวจสอบอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะได้ไม่สูญเสียสิทธิในการดำเนินคดี หากจะต้องถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขของระยะเวลา ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ควรได้รับการแก้ไข ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

2.1 การแก้ไขปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ความไม่ชัดเจนของบทกฎหมายทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการจะใช้แนวทางใดในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

²⁰⁸ The German Code of Criminal Procedure Section 172 (1)

²⁰⁹ The German Code of Criminal Procedure Section 172 (2)

²¹⁰ Article 171.

หรือความผิดที่มีโทษปานกลาง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลภายนอกเข้ามามีอิทธิพลในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจนเป็นอันตรายต่อประชาชน ซึ่งเป็นการยึดหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ก็มีกรนำหลักการผ่อนผันมาใช้ในการดำเนินคดีอาญา คือกฎหมายที่มีโทษอุกฉกรรจ์ ที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษหนักกว่านั้น และความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งเป็นความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกเบากว่านั้นหรือระวางโทษปรับ²¹⁴ โดยเป็นการบัญญัติขอบเขตและข้อยกเว้นของการใช้หลักการดังกล่าวให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการประกอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางมากเกินไป ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ดังนี้

ข้อความเดิม

“มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการ(อัยการสูงสุด)หรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

²¹⁴ German Code of Criminal Procedure Section 153-154

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 143/1 ข้อความว่า

“การไม่ดำเนินคดีให้พิจารณากำหนดเงื่อนไขและคำสั่ง ต่อไปนี้

ในกรณีความผิดอาญาที่มีโทษไม่ร้ายแรง ให้งดข้อหาสาธารณะ ให้กำหนดเงื่อนไข และออกคำแนะนำแก่ผู้ต้องหาไปพร้อมกัน หากมีลักษณะเป็นการขัดประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญา ให้พิจารณากำหนดเงื่อนไขและคำแนะนำต่อไปนี้

1. ให้บริการตามที่กำหนดเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิด
2. ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่สถาบันที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือกระทรวงการคลัง
3. ให้บริการอื่น ๆ ที่ไม่แสวงหาผลกำไร
4. ให้ปฏิบัติตามหน้าที่จ่ายค่าบำรุงรักษาตามจำนวนที่กำหนด
5. พยายามอย่างจริงจังในการบรรลุข้อตกลงไกล่เกลี่ยกับบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บ (การไกล่เกลี่ยเหยื่อ – ผู้กระทำความผิด) โดยพยายามชดใช้เยียวยาจากการกระทำความผิด
6. เข้าร่วมหลักสูตรฝึกอบรมทักษะทางสังคม หรือ
7. การเข้าร่วมหลักสูตรเสริม หรือหลักสูตรความถนัดในการกระทำความผิด

2.2 การแก้ไขปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายขององค์กรตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ความรู้และความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายนั้นเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในการทำงานและใช้กฎหมายเป็นประจำ การพิจารณาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย แล้วใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ดังนั้นผู้ที่เหมาะสมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเมื่อมีการสั่งไม่ฟ้องคดีไปนั้น จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีมาตรฐานเทียบเท่ากับผู้พิพากษา แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติให้ส่งสำนวนสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ที่กำหนดให้อำนาจของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และเป็นองค์กรที่ทำการสืบสวนสอบสวนเริ่มต้นคดี การทำสำนวน การค้นหาพยานหลักฐาน สามารถกำหนดทิศทางได้ในการทำสำนวนคดี ย่อมส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุลในประสิทธิภาพของการใช้กฎหมาย และความโปร่งใส ความไว้วางใจและเชื่อมั่นของประชาชนอันอาจเอื้อผลประโยชน์กันได้ การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามหลักการถ่วงดุลการตรวจสอบ (Checks and Balances) แล้วจะต้องเป็นองค์กรภายนอกที่เป็นหน่วยงานกลางที่คอยตรวจสอบการทำสำนวนสอบสวน ตรวจสอบพยานหลักฐาน ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง ที่อยู่ในสำนวนของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และความเห็นของพนักงานอัยการหากมีคำสั่งไม่ฟ้อง แล้วจึงใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญจากประสบการณ์

การใช้กฎหมายวิเคราะห์พิจารณาแล้วจึงทำความเข้าใจว่ามีความเห็นแย้งหรือเห็นตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ตามทฤษฎีการแบ่งอำนาจการปกครอง ที่รัฐทุกรัฐจะมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยที่แบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อไม่ให้การใช้อำนาจเกินขอบเขต การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพื่อจะไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ยั่ววนใจ ผู้ใช้อำนาจที่ขาดคุณธรรมอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้องค์กรศาลทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องรับฟังความเห็นของศาลก่อน อีกทั้งประชาชนหรือผู้เสียหายอาจร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่พนักงานอัยการไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลได้ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้นระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่น เป็นมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจและธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควร ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และควรยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 และเห็นควรให้มีการเปลี่ยนหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแทนองค์กรตำรวจ ตามแนวของประเทศไทย ที่มีแนวความคิดในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่เป็นการพิจารณาและตัดสินจากการใช้ความคิดเบื้องต้นของวิญญูชนทั่วไป (Common Sense) ไม่ได้พิจารณาจากพยานหลักฐาน หรืออาศัยความรู้ทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยมีจัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของประเทศไทย ตามบทบัญญัติใน "Inquest of Prosecution Law" ค.ศ. 1948 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของอัยการ” โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจ ไม่ฟ้องของอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุม การใช้ดุลพินิจของอัยการได้ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมอัยการทางอ้อม หากอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการให้ทราบ

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรมควรยกเลิกข้อความเดิมและแก้ไขใหม่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ดังนี้

ข้อความเดิม

มาตรา 145 ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอสอบอัยการตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

เห็นควรยกเลิกมาตรา 145 เก่า และบัญญัติใหม่แทนมาตรา 145 ข้อความเป็นว่า “มาตรา 145 ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นและคำสั่งเสนอไปยังคณะกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในเขตอำนาจรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

คำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องตามวรรคแรกให้เป็นที่สุด และการดำเนินการตามมาตรานี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีตาม มาตรา 28

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

2.3 การแก้ไขปัญหาการไม่มีกำหนดระยะเวลาทำความเห็นแย้งทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกประกาศเรื่องการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นการแก้ไขการทำงานขององค์กรตำรวจ โดยกำหนดระยะเวลาดำเนินงานแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนเอาไว้ในประกาศดังกล่าว แต่ข้อความหรือคำสั่งที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกมานั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติภายในองค์กร หรือเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของตำรวจสามารถมีการแก้ไขยกเลิกได้ตามความเหมาะสมเท่านั้น อันไม่มีบทลงโทษ และไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายให้แน่ชัด ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งหากได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายอย่างชัดเจนย่อมมีความสำคัญต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างระเบียบและความเป็นธรรม และช่วยปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ให้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่นหรืออำนาจรัฐ ก่อให้เกิดความเท่าเทียมและยุติธรรมในสังคม ขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการเจ้าของสำนวนได้ภายใน 2 สัปดาห์ เพื่อขอให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรก่อน หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐได้ภายใน 1 เดือน ส่วนประเทศญี่ปุ่น หากผู้เสียหายไม่พอใจในคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้โดยการยื่นคำร้องนั้นให้ยื่นได้ภายใน 7 วัน ในขณะที่ประเทศไทย จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง โดยนำประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566 ข้อ 6 กำหนดระยะเวลาการทำความเห็นทางคดีกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องที่มีการกำหนด

ระยะเวลาการดำเนินงานให้แล้วเสร็จ ซึ่งกรอบระยะเวลาดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกประกาศกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมให้แล้วนั้น เป็นผลดีต่อการทำงานของในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วเห็นควรนำประกาศดังกล่าวบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1451 วรรคสอง ดังนี้

ข้อความเดิม

มาตรา 145/1 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

ข้อความใหม่

มาตรา 145 วรรคสอง “หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ให้ทำความเห็นทางคดีให้พิจารณาให้แล้วเสร็จ 45 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน หากมีเหตุจำเป็นอาจขอขยายได้อีกไม่เกิน 60 วัน ทั้งนี้ กรณีคดีใกล้ขาดอายุความหรือมีเหตุเร่งด่วนอื่นๆ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนครบกำหนดระยะเวลานั้นๆ”



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

บรรณานุกรม

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *วารสารจลนิตี*, 9 (1), 2555.
- ชวิณ สวัสดิ์บุรี. 2559. การดักฟังการสื่อสารโทรคมนาคม: ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- พิชชาพร สุทธิรอด. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายอเมริกันและระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- คมสัน สุขมาก. (2564). หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกทางอาญาของพนักงานสอบสวน. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8 (1).
- กุลนิดา ผาดินาวิน. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ในคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2520). ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม และกระบวนการนิติธรรม. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 9(2).
- ชัชฎาภา พันธุมจินดา. (2553). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กระหว่างการสอบสวนศึกษากรณีเด็กเป็นผู้ต้องหา. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี.
- นิทัศน์ ชันธรุจี. (2556). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยจากการดักฟังทางโทรศัพท์และการได้มาซึ่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 14 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2516. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ปิติกุล จีระมงคลพานิชย์. *วิชากฎหมายลักษณะพยาน*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- กันยารัตน์ สุขธิมันส์. (2559). แนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- กุลพล พลวัน.(2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.
- คณิต ณ นคร.(2540). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. รวมบทความด้านวิชาการของคณิต ณ นคร*. สถาบันกฎหมายอาญา. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร.
- ณรงค์ ใจหาญ.(2544). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ชนิญา (รัชนี) ชัยสุวรรณ. (2526.) *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- จิตติ เจริญฉ่ำ.(2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์ จำกัด.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ.(2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี.
- ปณิธาน มาลากุล ณ อยุธยา. (2552). *การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีอัยการสั่งไม่ฟ้อง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- มรุสันต์ ไสรัตน์.(2558). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี.
- กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ.(2551). *การถอนฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี.
- วรชัย แสนสีระ. (พ.ย.-ธ.ค. 58). *การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ*. *วารสารจตุรนิติ : มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ*. กรุงเทพมหานคร.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์.ชาติ ชัยเดชสุริยะ. และณัฐสา ฉัตรไพฑูริย์. (2551). *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: เตือนตุลา.
- คณิต ณ นคร.(2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน.
- วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ.(2557). *การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- รสา ปุณโณทก. (2564). *ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยศรีปทุม,

- กรณีท สร้อยทอง.(2564). การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์*,
- คณิต ฌ นคร. (2540). อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. *ในรวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฌ นคร*, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.
- ปิยธิดา เจริญรักษา. (2540). บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน. *เอกสารทางวิชาการ เรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2552). ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย. *ในรวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. ปทุมธานี :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- ศิระ บุญภินนท์. (23 มกราคม 2540). อัยการญี่ปุ่น. *ในเอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่องระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย*. สถาบันกฎหมายอาญา.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534
พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553
ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 143 ง วันที่ 30 กรกฎาคม 2557.
ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานภายในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2566
- Packer Herbert. (1968). *The Limits of Criminal Sanction*. California Stanford University Press.

Guidelines on the Role of Prosecutors.

John H. Langbein. (Spring, 1974). Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. *Law Review*. The University of Chicago. Vol.41.

United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors

IAP International Association of Prosecutors

The German Code of Criminal Procedure

Casper, Gerhard. Zeisel, Hans. (January 1972). Lay Judges in the German Criminal Courts. *Journal of Legal Studies*. Vol.1

Hans-Heinrich Jescheck. (1970). The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany. *The American Journal of Comparative Law*. Vol.18, No.3,

Hans-Heinrich Jescheck. *The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany*. supra note 36.

Joachim Herrmann. *The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany*. University of Chicago Law Review. vol.41. 1974.

John H. Langbein. *Controlling Prosecutorial Discretion in Germany*. supra note 15.

Jay A. Sigler, *The Prosecutor: A comparative Functional Analysis*, in *Prosecutor*, (California: Sage Publications, 1979

P.L. Reichel. (1994). *Comparative Criminal Justice System*. (New Jersey: Prentice Hall, Prosecutor's office act Criminal Procedure Code

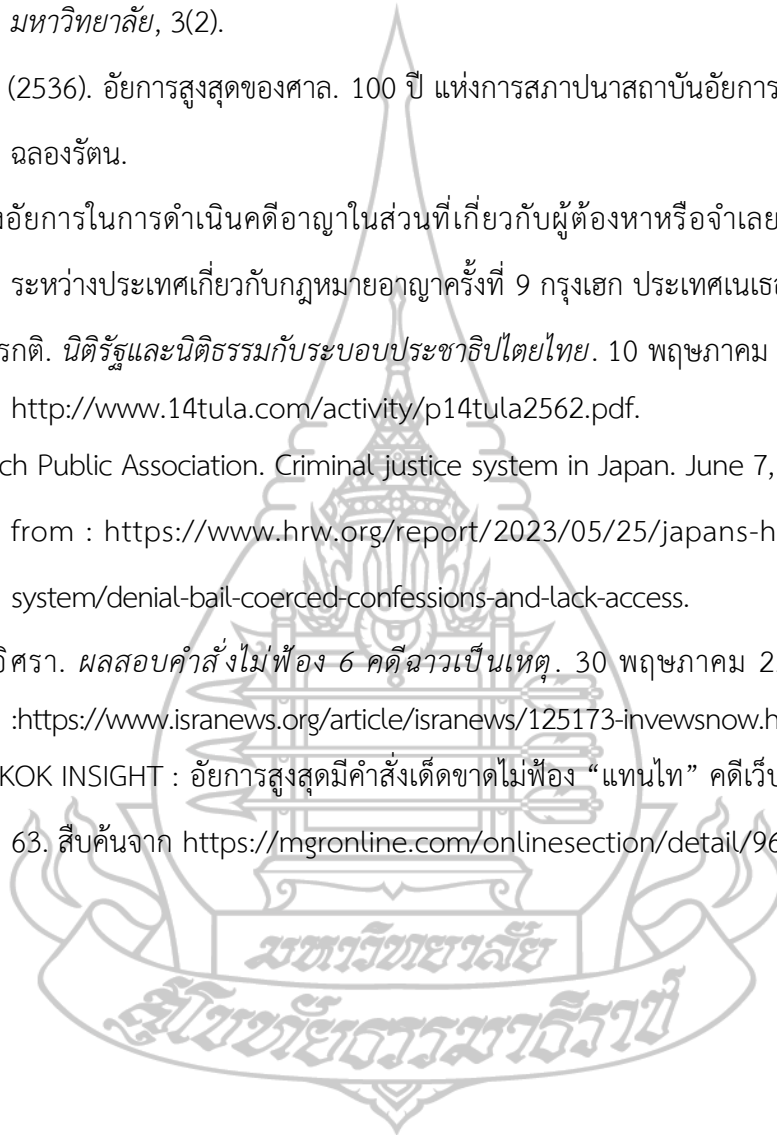
P.L. Reichel. *Comparative Criminal Justice System*. supra note 61.

Annual Report of Judicial Statistics for 2003

The Public Prosecutors Office Act

Terutoshi Yamashita. (17 April 1996). *The Criminal Justice System in Japan: The Prosecution*. UNAEF! 103rd International Training Course. Showa Constitution The Court Organization Law 1947

- Marcia E. Goodman. (1986). *The Exercise and Control of Prosecutorial Discretion in Japan*. Pacific Basin Law Journal Vol.5, No.16. Code of Criminal Procedure
- กุลพล พลวัน . (2520). หลักการชะลอการฟ้อง. *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 3(2).
- คณิง ภาไชย. (2536). อัยการสูงสุดของศาล. 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ : ฉลองรัตน.
- บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาหรือจำเลย," ในการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาครั้งที่ 9 กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. *นิติรัฐและนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตยไทย*. 10 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <http://www.14tula.com/activity/p14tula2562.pdf>.
- Prison Watch Public Association. Criminal justice system in Japan. June 7, 2024. Retrieved from : <https://www.hrw.org/report/2023/05/25/japans-hostage-justice-system/denial-bail-coerced-confessions-and-lack-access>.
- สำนักข่าวอิศรา. *ผลสอบคำสั่งไม่ฟ้อง 6 คดีฉาวเป็นเหตุ*. 30 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก :<https://www.isranews.org/article/isranews/125173-invevsnw.html>.
- THE BANGKOK INSIGHT : อัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง “แทนไท” คดีเว็บพนันหมื่นล้าน ปี 63. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9660000013542>.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวสุรภา วัฒนากลาง
วัน เดือน ปี เกิด	3 สิงหาคม 2516
สถานที่เกิด	50 หมู่ 15 ตำบลตาจั่น อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา
ที่อยู่ปัจจุบัน	จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	บริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	ศาลจังหวัดนครราชสีมา ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมชำนาญงาน

