

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา

ของพนักงานอัยการ

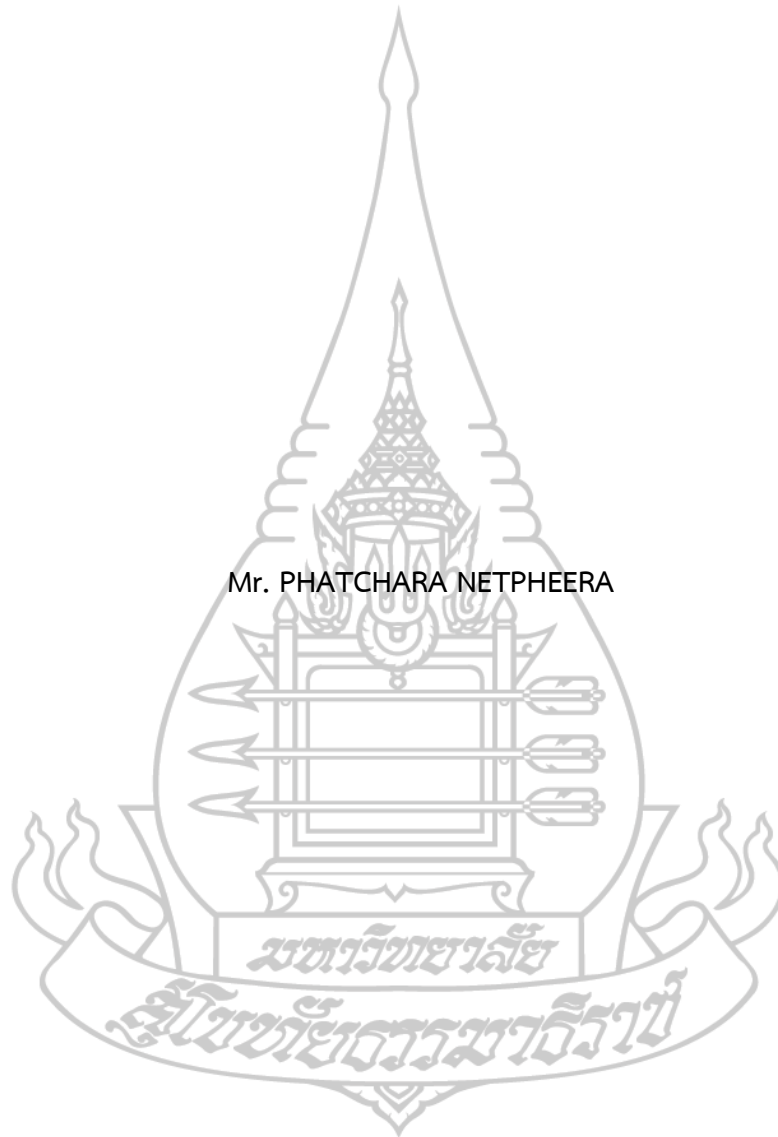


นายพัชระ เนตน์พีระ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Issues in Revising the Definitive
Non-Prosecution Orders of Public Prosecutor



Mr. PHATCHARA NETPHEERA

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

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่

ฟ้องคดีอาญา

ของพนักงานอัยการ

ชื่อและนามสกุล

นายพัชระ เนดีพีระ

แขนงวิชา / วิชาเอก

กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

สาขาวิชา

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีณี ไพรทอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีณี ไพรทอง)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์)

มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช

(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา

ของพนักงานอัยการ

ผู้ศึกษา นายพัชระ เนต์พีระ รหัสนักศึกษา 2654002431

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีณี ไพรทอง ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ (2) ศึกษาการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ (3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ (4) เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการให้เหมาะสมกับประเทศไทย

การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตำรา หนังสือ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็นของนักวิชาการ ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ การตรวจสอบการสั่งคดีในชั้นก่อนฟ้อง คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทั้งของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาพบว่า (1) คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่มีความเป็นที่สุดดังเช่นคำพิพากษา ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจึงไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา (2) การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของไทยมีเพียงเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 คือจะต้องมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมีกฎหมายให้อำนาจแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีได้ทั้งสิ้น (3) คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่เกิดข้อผิดพลาดมีปัญหาทางกฎหมายของการแก้ไขคำสั่ง (4) ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขคือ 1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 โดยให้อัยการสูงสุดมีอำนาจแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่เกิดขึ้นโดยผิดพลาดได้ ส่วนกรณีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่เป็นคำสั่งของอัยการสูงสุดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอัยการ 2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาด

คำสำคัญ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการ คดีอาญา การแก้ไขคำสั่ง

Independent Study title:

Legal Issues in Revising the Definitive

Non-Prosecution Orders of Public Prosecutor

Author: Mr. PHATCHARA NETPHEERA; ID: 2654002431;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Associate Professor Dr. Pawinee Praithong; Academic year: 2023

Abstract

The purposes of this independent study are (1) to study the concepts, theories, and principles regarding the revision of definitive non-prosecution orders by public prosecutors; (2) to examine the revision of definitive non-prosecution orders under the laws of Thailand, the Republic of France, and the United Kingdom; (3) to analyze legal issues related to the revision of definitive non-prosecution orders by public prosecutors; and (4) to propose recommendations for resolving issues related to definitive non-prosecution orders to better suit the context of Thailand.

This independent study employs qualitative research through the examination of documents in both Thai and foreign languages, including textbooks, books, journals, legal provisions, academic opinions, and online information. The research explores concepts, theories, and principles related to the revision of definitive non-prosecution orders by public prosecutors, pre-litigation orders, definitive non-prosecution orders, the effects of such orders, and revisions to these orders, focusing on the legal systems of Thailand, the Republic of France, and the United Kingdom.

The study found that: (1) Definitive non-prosecution orders by public prosecutors are not final in the same way as judgments. Therefore, revising such orders does not violate the fundamental principles of criminal proceedings; (2) In Thailand, revisions of definitive non-prosecution orders are limited to the grounds specified in Section 147 of the Criminal Procedure Code, requiring significant new evidence for a case. In contrast, the Republic of France and the United Kingdom have laws that broadly authorize revisions of definitive non-prosecution orders; (3) Legal problems arise from errors in definitive non-prosecution orders issued by public prosecutors, particularly in revising these orders; and (4) The study recommends that Section 147 of the Criminal Procedure Code be amended to grant the Attorney General the authority to revise erroneous definitive non-prosecution orders. In cases where such orders are issued by the Attorney General, the power to revise should be delegated to a committee appointed by the Prosecutors Committee. Additionally, the Office of the Attorney General's Regulations on Criminal Prosecution by Public Prosecutors B.E. 2563 should be revised to incorporate provisions that outline clear criteria for revising erroneous non-prosecution orders.

Keywords : Definitive Non-Prosecution Orders, Public Prosecutor, Criminal Cases, Revising Prosecution Orders

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็เนื่องด้วยความกรุณาของท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีณี ไพรทอง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้ศึกษา และสละเวลาอันมีค่าในการมอบความรู้ คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางต่าง ๆ ในการจัดทำให้อันสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบ การศึกษาค้นคว้าอิสระและสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่มอบความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งข้าพเจ้าได้นำมาปรับใช้ในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ด้วย

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณมารดา และขอบคุณภรรยาและบุตรชายของข้าพเจ้า ผู้ซึ่งอยู่เบื้องหลังทุกความสำเร็จในชีวิตของผู้ศึกษา ทั้งคอยสนับสนุนและให้กำลังใจผู้ศึกษาด้วยดีเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณเพื่อน ๆ สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาที่ศึกษาที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้ และขอขอบคุณสำนักงานอัยการสูงสุดที่ได้มอบทุนการศึกษาระดับปริญญาโทให้กับข้าพเจ้า ท่านอัยการสำนักงานคดีปกครองอุดรธานี ที่ให้การสนับสนุนในการเรียนของผู้ศึกษา

สุดท้ายนี้ หากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาและสามารถนำไปเป็นองค์ความรู้ที่จะศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ผู้ศึกษาขอขอบคุณงามความดีทั้งหมดนั้นให้แก่บิดามารดา และบูรพาจารย์ทั้งหลายที่ได้อบรมผู้ศึกษาจวบจนปัจจุบันนี้ หากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความบกพร่องด้วยประการใด ๆ ผู้ศึกษาขอน้อมรับความบกพร่องดังกล่าวไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายพัชระ เนตย์พีระ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. สมมติฐานการศึกษา.....	4
4. วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
5. ขอบเขตการศึกษา	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของ พนักงานอัยการ	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	7
1.1. ระบบการดำเนินคดีอาญา.....	8
1.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน.....	8
1.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา	9
1.1.3 การดำเนินคดีอาญาระบบผสม	10

1.2 ระบบการฟ้องคดีอาญา	10
1.2.1 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน	10
1.2.2 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยเอกชน	11
1.2.3 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ	12
1.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา.....	12
1.3.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน.....	13
1.3.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นศาล	13
1.3.3 การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี.....	14
2. หลักการและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ	14
2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ	14
2.1.1 อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง	14
2.1.2 อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในศาล	15
2.1.3 อำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษา	15
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	15
2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย.....	16
2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ.....	16
2.3 หลักและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	17
2.3.1 หลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา	17
2.3.2 หลักฟังความทุกฝ่าย.....	18
2.3.3 หลักยกผลประโยชน์แห่งความสงสัย	18

2.3.4	หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา.....	19
2.3.5	หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ	20
2.3.6	ทฤษฎีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีและเงื่อนไขระงับคดี.....	21
3.	แนวคิดเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำ	22
3.1	หลักคิดและประวัติความเป็นมา	22
3.1.1	หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata)	25
3.1.2	หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (Ne bis in idem)	26
3.1.3	ข้อยกเว้น.....	27
4.	หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ	30
4.1	หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	30
4.2	หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของฝรั่งเศส.....	30
4.3	หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของระบบกฎหมายอังกฤษ.....	30
4.4	หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของกฎหมายไทย	31
5.	หลักนิติธรรม	32
5.1	ความหมายหลักนิติธรรมตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554.....	32
5.2	นัยของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (429-348 B.C.)	32
5.2.1	นัยของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor A. V. Dicey	32
5.2.2	นัยของหลักนิติธรรมตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว.....	33

บทที่ 3	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทย	
	และต่างประเทศ	36
1.	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทย ..	36
1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248	36
1.1.1	การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทย	37
1.1.2	หลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	38
1.1.3	การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	40
1.2	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147	41
1.2.1	ผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา.....	41
1.2.2	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา	42
2.	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ ..	44
2.1	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ	
	ตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส	44
2.1.1	หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญา	45
2.1.2	การตรวจสอบการสั่งคดี.....	47
2.1.3	การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้อง	50
2.2	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ	
	ตามกฎหมายประเทศอังกฤษ.....	51
2.2.1	การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานในประเทศอังกฤษ.....	52
2.2.2	บทบาทการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของพนักงานอัยการ	
	อังกฤษ	54

2.2.3	กระบวนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนของอัยการ	55
2.2.4	การสั่งคดี ผลของคำสั่งคดี และการตรวจสอบการสั่งคดีของอัยการ อังกฤษ	58
2.2.5	การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ	60
3.	เปรียบเทียบการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ.....	62
4.	ข้อดีและข้อเสียของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยและ ต่างประเทศ	69
4.1	ข้อดีและข้อเสียของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย	69
4.2	ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส.....	70
4.3	ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ	70
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของ พนักงานอัยการ	72
1.	วิเคราะห์ปัญหาการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดกับการรักษาความแน่นอน ของคำสั่งของพนักงานอัยการตามหลักพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา	73
2.	วิเคราะห์ปัญหาในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามกฎหมายไทย กับหลักความแน่นอนของคำสั่ง	82
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	87
1.	บทสรุป	87
2.	ข้อเสนอแนะ	90
บรรณานุกรม	92



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบการดำเนินงานคณาจารย์ของพนักงานอัยการในประเทศไทยและต่างประเทศ 62



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนรัฐตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งพนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้จากพยานหลักฐานในสำนวนคดี การออกคำสั่งทางคดีต้องใช้ความรอบคอบและความระมัดระวัง รวมถึงระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดอันอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาหรือความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม¹

การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเปรียบเสมือนเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการวินิจฉัยและหรือกำหนดทิศทางของคดี โดยเฉพาะในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาซึ่งเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 34 บัญญัติรับรองให้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีเองก็ตาม แต่การฟ้องคดีอาญาของเอกชนมีข้อจำกัดหลายประการในการแสวงหาพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษได้ มีคดีอาญาหลายเรื่องที่ต้องยุติลงโดยคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่ยังมีอีกหลายกรณีเช่นกันที่ยุติลงโดยที่สังคมยังเคลือบแคลงสงสัยในคำสั่งไม่ฟ้อง เช่น คดีกระหิงแดง หรือคดีสำคัญที่เห็นได้จากการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า “อัยการสูงสุด ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีบริษัท ซี.พี.เค. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด กับพวก ที่มีอดีตรองอัยการสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และคณะทำงานได้เสนอต่ออัยการสูงสุด ว่า การสั่งไม่ฟ้องในคดีดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ได้พิจารณาหลักฐานอย่างรอบคอบ ไม่เป็นไปตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้สร้างความเสียหายร้ายแรงกับราชการและทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมเสนอให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับอัยการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว และคณะทำงานยังได้มีการเสนอแนวทางการพิจารณาสำนวนคดีใหม่ผ่านพยานหลักฐานใหม่ เพื่อให้ที่ดินที่ผู้ต้องหาทั้งสี่ในคดีนี้ร่วมกันบุกรุกและยึดถือครอบครองไว้เป็นจำนวน 6,229 ไร่เศษ ให้กลับคืนมาเป็นสมบัติของชาติ และยังเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐตามภารกิจหลักของสำนักงาน

¹ คณาธิป มณีรัตน์. การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2565. หน้า 1.

อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินในการดำเนินการตามกฎหมายและทวงคืนสมบัติของชาติต่อไปด้วย”²

จะเห็นได้ว่า เกี่ยวกับคดีนี้ เมื่ออัยการสูงสุดได้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อกล่าวหา ถือว่าคดีนี้อัยการสูงสุดได้ชี้ขาดเสร็จสิ้นอันเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว การจะพิจารณาชี้ขาดสำนวนคดีนี้ใหม่ย่อมไม่สามารถทำได้ตามกฎหมาย เว้นแต่หากภายหลังจากคำสั่งไม่ฟ้องปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้แล้ว อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะพิจารณาสำนวนคดีใหม่และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไปได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งไม่ฟ้องคดีเด็ดขาดของอัยการสูงสุด ยังอาจปรากฏเหตุตามรายงานสอบสวนข้อเท็จจริงว่าการสั่งคดีเป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ได้พิจารณาพยานหลักฐานอย่างรอบคอบ ไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด หากมองในแง่ความศักดิ์สิทธิ์หรือความแน่นอนคงอยู่ของคำสั่งเด็ดขาดที่มีกฎหมายรองรับย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่หากพิจารณาในแง่ของความเชื่อมั่นและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการตรวจสอบแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นคำสั่งเด็ดขาดของอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการทั่วไปที่ผ่านขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และ 145/1 หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าคำสั่งนั้นมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการอื่น

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นการดำเนินการที่กระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือสังคมโดยรวม บางคดีการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการก็อาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้แม้พนักงานอัยการจะได้ใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากแล้วก็ตาม เนื่องจากเหตุระบบการดำเนินคดีของไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการจะไม่ได้รับรู้ถึงขั้นตอนการสอบสวน รวมทั้งวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานถูกจำกัดโดยระยะเวลาตามกฎหมายอันมีที่มาจากสภานิติบัญญัติที่ว่า “ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม คือความไม่ยุติธรรม” อันเป็นเหตุให้กฎหมายต้องกำหนดระยะเวลาให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนและพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวหรือถูกขังอยู่ หรืออาจเกิดจากกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนหลังจากที่ผู้กล่าวหาร้องทุกข์แล้ว พนักงานสอบสวนมักจับกุมผู้ต้องหาและแจ้งข้อกล่าวหาโดยไม่ได้เก็บรวบรวมหรือตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานต่าง ๆ ก่อน ทำให้ต้องใช้เวลาเพิ่มมากขึ้นภายหลังแจ้งข้อกล่าวหาและควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้แล้ว และทำให้พนักงานอัยการมีระยะเวลาพิจารณาสำนวนน้อยลง ต้องเร่งพิจารณาคดี

² สำนักข่าวอิศรา. ‘พยานหลักฐานใหม่ รื้อฟื้นคดี บ.เครือข่ายชัยรุกป่า 6 พันไร่ ภูศักดิ์ศรีอัยการ-ทวงคืนสมบัติชาติ’ (วันอังคารที่ 9 มกราคม 2567 เวลา 08.19 นาฬิกา).1 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/125333-inveslandtrew.html>.

เพื่อฟ้องผู้ต้องหาให้ทันระยะเวลาตามกฎหมาย จนในบางครั้งพยานหลักฐานอาจไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรืออาจเกิดจากปัญหาในเรื่องปริมาณคดีอาญาแต่ละปีที่มีเป็นจำนวนมาก แต่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมไม่เพียงพอ ทำให้ภาระงานของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการแต่ละคนมีเป็นจำนวนมาก จากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ และผลกระทบเช่นนี้เองจะทำให้กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 สำหรับสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และมาตรา 145/1 สำหรับสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอก หากบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่กรณีที่ไม่มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดี คำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวมีฐานะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ซึ่งห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ อย่างไรก็ตาม แม้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คดีอาญายังสามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ 2 กรณี คือ เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 (2) เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 34 และเมื่อพบพยานหลักฐานใหม่ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนพยานหลักฐานใหม่และเสนอสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 147

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี” จึงเห็นได้ว่ากฎหมายไทยได้มองว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญานั้นไม่เด็ดขาดเสียทีเดียว ซึ่งกฎหมายไทยได้กำหนดกรณีให้อัยการสามารถแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วอาจมีกรณีอื่น ๆ ที่ได้ตรวจสอบพบความผิดพลาดภายหลัง เช่น พยานหลักฐานในสำนวนเป็นเอกสารปลอม คำเบิกความของพยานเป็นความเท็จ สำนวนการสอบสวนมีข้อบกพร่อง เป็นต้น ทำให้คำสั่งไม่ฟ้องนั้นมีข้อผิดพลาด ดังนั้น จะดีกว่าหรือไม่หากกฎหมายจะกำหนดให้มีการ

แก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้ได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการอำนวยความสะดวกของรัฐมากกว่า³

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
- 2.2 เพื่อศึกษาการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
- 2.4 เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการให้เหมาะสมกับประเทศไทย

3. สมมติฐานการศึกษา

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ไม่เป็นการขัดต่อหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาและหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เนื่องจากหลักความเป็นที่สุดของ คำพิพากษาเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ให้คดีที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเป็นอันยุติ ไม่หยิบยกมาฟ้องร้องหรือพิจารณาใหม่ ในขณะที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นคำสั่งทางฝ่ายบริหาร (Administrative Decision) การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เรื่องที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว นอกจากนี้การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ไม่ใช่เรื่องที่ขัดต่อหลักการห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาซ้ำ เนื่องจากผู้ต้องหาในคดียังไม่เคยถูกดำเนินคดีและไม่เคยได้รับโทษจากความผิดตามที่ถูกกล่าวหามาก่อน

การจะแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีอื่นนอกจากตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่พยานหลักฐานใหม่นั้นจะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้หรือในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานใหม่เลย แต่เป็นเรื่องของการสังคดีผิดพลาด ล้วนแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการในการแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดในกรณีเช่นนี้ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาขององค์กรอัยการต่างประเทศมีการยอมรับให้มีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีบทบัญญัติให้ดุลพินิจพนักงานอัยการในการแก้ไขเรื่องเหล่านี้ได้ภายในกำหนดอายุความ

³ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: พลสยามพริ้นติ้ง. 2553. หน้า 225.

เช่นเดียวกัน เนื่องจากความผิดพลาดในทางปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น ความผิดพลาดจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏข้อความเท็จ หรือมีการปลอมเอกสาร หรือพยานให้การไม่ตรงตามความเป็นจริง อันจะส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้โดยง่าย

4. วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตำรา หนังสือ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็นของนักวิชาการ ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ กรณีศึกษาต่าง ๆ นำมาศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของพนักงานอัยการ การสั่งคดีและการตรวจสอบการสั่งคดีในชั้นก่อนฟ้อง คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทั้งของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

5. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีอาญา รวมถึงบทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญาในชั้นตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนก่อนยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลของอัยการไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี การตรวจสอบและทบทวนคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี รวมถึงการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการสั่งคดี การตรวจสอบการสั่งคดี และการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับระบบกฎหมายไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
- 6.2 ได้ทราบถึงหลักการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ
- 6.3 ได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

6.4 ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการให้
เหมาะสมกับประเทศไทย



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงานอัยการ

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลและเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อค้นหาความจริงในการกระทำผิดและได้ตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาฟ้องลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งต้องคำนึงถึงการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ การค้นหาความจริงในการกระทำความผิดจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในการดำเนินคดีอาญา บทบาทในการค้นหาความจริงนี้ เริ่มจากเมื่อมีการนำบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว พนักงานสอบสวนจะค้นหาความจริงจากการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดก่อนสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา ไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องซึ่งมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกดำเนินคดีต่อศาล หรือการสั่งไม่ฟ้องอันมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีอาญากระทบต่อผู้เสียหาย พยาน และประชาชนในวงกว้าง การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง⁴

ดังนั้น ในการวิเคราะห์ถึงการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการต่อไป เพื่อการนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาถึงระบบการดำเนินคดีอาญา ระบบการฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา หลักและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา หลักฟังความทุกฝ่าย หลักประโยชน์แห่งความสงสัย หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ ตลอดจนทฤษฎีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีและเงื่อนไขระงับคดีที่นำมาใช้ประกอบ

⁴ ชุติกานต์ ฉิมเอก. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ. หน้า 8.

ดุลพินิจการพิจารณาสำนวนของอัยการ และได้ศึกษาถึงระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศไทย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

หลักการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดของการดำเนินคดีอาญา คือ กระบวนการเพื่อให้รู้ถึงการกระทำความผิด ติดตามผู้กระทำความผิด พิจารณาความผิด และลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 แนวคิดสำคัญ คือ ระบบการดำเนินคดีอาญา ระบบการฟ้องคดีอาญา และขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ

1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดั้งเดิมมี 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ซึ่งมีแนวคิด โครงสร้างและวิธีการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ทัศนคติหรือแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดีอาญามีความแตกต่างกัน แต่ในปัจจุบันมีการวิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญามากขึ้น แต่ละประเทศได้นำเอาลักษณะที่ดีและเหมาะสมไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินคดีอาญาในประเทศของตนเป็นระบบผสม จากที่กล่าวมาข้างต้น ระบบการดำเนินคดีอาญาจึงอาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบ ได้แก่

1.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มีที่มาจากยุคกลางที่ ศาสนามีอิทธิพลในการดำเนินคดีอาญาในยุโรป กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสในยุคนั้นจึงได้นำเอาระบบไต่สวนที่บาทหลวงในศาสนาคริสต์มีอำนาจดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนจบมาใช้กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป ซึ่งระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญ คือ ศาลจะมีบทบาทนำในการดำเนินคดี นับตั้งแต่การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานการดำเนินคดีในชั้นพิจารณา และพิพากษาคดี ระบบไต่สวนจึงไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาคดีออกจากกัน นอกจากนี้หลักการค้นหาความจริงในระบบไต่สวน เป็นระบบการค้นหาความจริงที่ไม่มีรูปแบบการใช้เทคนิคการถามค้านเพื่อจับผิดหรือทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานเหมือนในระบบกล่าวหา⁵

ระบบไต่สวนถือว่าการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาเป็นการค้นหาความจริงซึ่งต่อเนื่องมาจากชั้นไต่สวนตามหลักการค้นหาความจริงโดยรัฐ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ก่อนศาลพิพากษาคดี ดังนี้ เมื่อปรากฏว่าในสำนวนการไต่สวนมีการบันทึกพยานหลักฐานที่ได้มาแล้ว หากไม่ได้ตัวพยานที่ให้การในชั้นสอบสวนมาเบิกความในชั้นพิจารณาศาลในระบบไต่สวนมี

⁵ อุทัย อาทิวา.คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 3).กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พริ้นติ้ง. 2562.หน้า 39-40.

อำนาจที่จะนำคำให้การในชั้นสอบสวนมาอ่านในศาลแทนได้ นอกจากนี้ระบบไต่สวนยังสามารถพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 กฎหมายไทยใช้กฎหมายจารีตนครบาลในการพิพากษาคดีอาญาที่ไม่ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดี อันถือว่าเป็นการใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ก่อนที่จะได้ยกเลิกไปดังปรากฏตามคำปรารภในการยกเลิกระบบไต่สวนดังกล่าวว่า

การที่จะชำระพยานผู้ต้องหาว่าเป็นโจรผู้ร้ายด้วยใช้อาญาตามจารีตนครบาลนั้น แม้ในพระราชกำหนดกฎหมายมีข้อความจำกัดไว้หลายประการเพื่อจะให้กระทำแต่เมื่อมีหลักฐานสำคัญแล้วก็ดี ยังเป็นเหตุให้เกิดเสื่อมเสียในกระบวนการพิจารณาได้มากเพราะเหตุที่ผู้พิพากษาอาจพลาดพลั้งหลงลงอาญาแก่ผู้ไม่มีผิดให้เกิดบาปกรรม เป็นต้น แลที่สุดแม้ถ้อยคำซึ่งผู้ต้องหาอาญาจะให้การประการใดที่จะฟังเอาเป็นหลักฐานถ่องแท้ในทางยุติธรรมก็ฟังไม่ได้ ด้วยถ้อยคำเช่นนั้นอาจจะเป็นคำสั่งจริงฤคำเท็จซึ่งจำต้องกล่าวเพื่อจะให้พ้นทุกขเวทนาก็เป็นได้ทั้งสองสถาน...⁶

นอกจากการดำเนินคดีอาญาในยุคก่อนของประเทศไทยที่เคยใช้ระบบไต่สวนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันกฎหมายไทยได้ใช้ระบบไต่สวนกับคดีอาญาบางประเภทเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติ มิชอบ พ.ศ.2559 มาตรา 6) และในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ.2559 มาตรา 8) ได้กำหนดให้ใช้รูปแบบการดำเนินคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ระบบไต่สวนถูกโต้แย้งว่าเป็นระบบที่การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ภายใต้ดุลพินิจของบุคคลเพียงคนเดียว ไม่มีการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผู้ไต่สวนคดีนั้น อาจมีความอคติ มีความลำเอียง ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกไต่สวนได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาได้ หรืออาจใช้วิธีการค้นหาความจริงด้วยวิธีการทรมานร่างกายผู้ถูกไต่สวนให้รับสารภาพ⁷

1.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีแนวคิดพื้นฐานการดำเนินคดีอาญาที่เป็น การต่อสู้กันระหว่างคู่กรณีพิพาทขัดแย้งกัน เทียบได้กับการต่อสู้ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความ ศาลเป็นเพียงผู้ชี้ขาดคดีเมื่อเสร็จสิ้นจากการพิจารณา ในคดีอาญา ระบบกล่าวหาแนวคิดว่าการดำเนินคดีอาญาสามารถกระทำได้โดยประชาชนทุกคนอย่างอิสระ เพราะเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ต้องถือว่าสังคมเป็นผู้เสียหายด้วย ระบบกล่าวหาจึงให้ความสำคัญแก่บทบาทของคู่ความในการต่อสู้

⁶ คณิศ ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.(พิมพ์ครั้งที่ 11).กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน.2564. หน้า 87.

⁷ ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.หน้า 28.

คดีอย่างเสมอภาค คู่ความมีหน้าที่เตรียมข้อมูลและนำเสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาลในคดีอาญา จำเลยควรได้รับความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาทางกฎหมายหรือทนายความเป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือหลักอาวูรที่เท่าเทียมกัน มีพนักงานตำรวจซึ่งมีความเป็นอิสระในการสอบสวน ศาลจึงวางตัวนิ่งเฉยหรือมีลักษณะหน้าที่เป็นเพียงกรรมการให้การต่อสู้คดีอยู่ในกรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้

ระบบกล่าวหาใช้กระบวนการพิจารณาที่เป็นปรปักษ์กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย เน้นการต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างคู่ความ โดยฝ่ายกล่าวหาจะมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าอีกฝ่ายเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ส่วนฝ่ายจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะเข้าต่อสู้เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาหรืออาจแสดงพยานหลักฐานของตนประกอบการพิจารณา ศาลก็จะใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ในคดีอาญา ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานโจทก์มีความน่าเชื่อถือและมีน้ำหนักเพียงพอว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้อง⁸

1.1.3 การดำเนินคดีอาญาระบบผสม

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศมักมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลัก โดยขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางกฎหมายใด อย่างไรก็ดี เนื่องจากอาจมีปัจจัยต่าง ๆ ทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง หรือเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาบางอย่างของประเทศ จึงมีการปรับตัวและมีความจำเป็นต้องหาวิธีการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ปัญหา แม้ว่าวิธีหรือกระบวนการที่เลือกนำมาใช้จะมาจากระบบที่มีประวัติความเป็นมา หรือมีแนวคิดที่แตกต่างออกไปจากระบบดั้งเดิมของตนก็ตาม

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย แต่เดิมค่อนข้างไปในทางเป็นระบบกล่าวหา อย่างไรก็ตามในระยะหลังกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายพยานได้มีลักษณะใกล้เคียงทั้งระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาอย่างผสมผสานกัน เช่น การกำหนดให้ศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานอย่างกว้างขวาง เป็นต้น

1.2 ระบบการฟ้องคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกตราขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันไปโดยระบบของการฟ้องคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบ กล่าวคือ

1.2.1 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน

หลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) นั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ประชาชนทุกคนถือเป็นผู้เสียหาย ทุกคนจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้แม้ว่า

⁸ อุทัย อาทิวาช. คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 30-38.

บุคคลนั้นไม่ใช่ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดนั้น ระบบนี้มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า การกระทำความผิดอาญาไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่ผู้เสียหายเท่านั้น แต่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มิใช่เรื่องของผู้เสียหายที่มุ่งแก้แค้นตอบแทนผู้กระทำผิดแต่เพียงอย่างเดียว⁹

นอกจากนี้ การที่ประชาชนได้พยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพ ประชาชนจึงไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ และมีแนวโน้มปฏิเสธอำนาจของรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นในแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนหรือแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่วางกรอบไว้ว่า รัฐไม่อาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และรัฐยังต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้¹⁰

1.2.2 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยเอกชน

การดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) เป็นการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม ในยุคที่ยังไม่ได้มีการแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน กล่าวคือการระงับข้อพิพาทกันในสังคมยุคก่อน ๆ นั้น ยังไม่ได้แยกเป็นคดีแพ่งคดีอาญาเช่นในปัจจุบัน และดำเนินการโดยเอกชนด้วยกัน มีลักษณะเป็นการแก้แค้นกัน ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หรือเผ่าพันธุ์¹¹

ตามประวัติศาสตร์ในสมัยโบราณในประเทศต่าง ๆ มองว่า การควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย มีวัตถุประสงค์ของการลงโทษในลักษณะของการแก้แค้นทดแทน การดำเนินคดีอาญาเช่นนี้เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน ทั้งนี้ จากแนวคิดภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ดังที่กล่าวมา จึงเกิดเป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนที่มีแนวคิดที่ว่า "เอกชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม"¹² และศาลจะวางเฉยเป็นกลาง และมองว่าการดำเนินคดีเป็นเรื่องการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความซึ่งเป็นเอกชนกับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน

⁹ คณิต ฌ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: วิญญชน. 2552. หน้า 47.

¹⁰ อัญชัญศิริ บรรณานุกรณ์และศิลาปะอรัญ ชูเวช. ภาระหน้าที่ของ Director of public Prosecution. วารสารอัยการ, 35(26), หน้า39-41.

¹¹ คเนิง ภาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (ไพโรจน์ วายุภาพและณรงค์ ใจหาญ ผู้แก้ไขเพิ่มเติม). พิมพ์ครั้งที่ 11. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2561. หน้า 32.

¹² ชนิญญา ชัยสุวรรณ. การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2526. หน้า 3.

1.2.3 ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ

ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ มีที่มาจากสัญญาประชาคมที่ว่า รัฐต้องดูแลรักษาความสงบสุขเรียบร้อยในสังคม และป้องปรามปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ดังนั้นหากมีการกระทำ ความผิดอาญาเกิดขึ้นย่อมเป็นเหตุให้สังคมไม่สงบสุข รัฐจึงถือเป็นผู้เสียหายโดยตรง ส่วนเอกชนเป็นเพียงเหยื่อหาใช่ผู้เสียหายไม่ และรัฐต้องดำเนินการนำผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป โดยมีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานรัฐซึ่งมีหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้เสียหายประสงค์จะให้ผู้กระทำความผิดนั้นต้องรับโทษหรือไม่¹³

ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ มองว่ารัฐเป็นผู้เสียหายในทุกคดีที่มีผู้กระทำความผิด และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินคดีอาญากับบุคคลนั้นต่อไป เนื่องจากรัฐมองว่าการกระทำผิดเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้น รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยพนักงานอัยการซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีโดยการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือพนักงานอัยการในการดำเนินการดังกล่าว¹⁴

ในประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี แต่ประชาชนอาจจะเข้ามาดำเนินคดีได้หากว่าเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งรวมไปถึงบุคคลที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตามกฎหมาย แต่ประชาชนโดยทั่วไปอื่น ๆ ไม่สามารถเข้ามาฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงถือได้ว่าการดำเนินคดีของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ข้อสังเกต คือ แม้ว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก ในขณะเดียวกันกฎหมายไทยก็ให้สิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญาได้ เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ¹⁵

1.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทยได้แยกการดำเนินคดีอาญาออกเป็นสองส่วนคือการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ซึ่งในงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะในขอบเขตของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเท่านั้น ภายใต้ขอบเขตดังกล่าว ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาจึงอาจแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานขั้นตอนการพิจารณาชั้นศาล และขั้นตอนการบังคับคดี กล่าวคือ

¹³ อรรถพล ใหญ่สว่าง. ผู้เสียหายในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2524. หน้า 8.

¹⁴ ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 33-35.

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

1.3.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน

การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน เป็นขั้นตอนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือพนักงานอัยการเพื่อดำเนินภารกิจในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญา สภาพลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานนี้ จึงโน้มเอียงไปในทางการใช้อำนาจตุลาการ เช่น ภารกิจในการรวบรวมพยานหลักฐาน การชั่งน้ำหนักพยาน และวินิจฉัยสำคดี ในทางวิชาการถือว่าเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial officer)¹⁶

การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ได้เริ่มคดีอาญาโดยการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานจะได้ดำเนินการต่อไปเป็นลำดับขั้น มีระบบการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการวินิจฉัยสำคดีว่าสมควรฟ้องผู้ต้องหาในศาลหรือไม่ ขั้นตอนใด ๆ ก่อนที่พนักงานอัยการจะได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล จึงเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานทั้งสิ้น และหากพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลแล้วก็จะเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลต่อไป

1.3.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นศาล

การดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดย ผู้พิพากษาหรือคณะลูกขุนซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ เพื่อวินิจฉัยคดีระหว่างคู่ความ คือ โจทก์ (ผู้ฟ้องคดี) และ จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยการดำเนินคดีในชั้นศาลเป็นไปเพื่อค้นหาความเป็นจริงเกี่ยวกับคดีนั้น¹⁷

ขั้นตอนการดำเนินพิจารณาคดีในชั้นศาลของไทย เริ่มต้นเมื่อศาลได้ประทับฟ้องไว้พิจารณาแล้วสอบถามคำให้การโจทก์หรือจำเลย ถ้าจำเลยรับสารภาพศาลอาจพิพากษาทันทีโดยไม่ต้องสืบพยาน หรืออาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำเลยเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาการลงโทษ¹⁸ เว้นแต่คดีนั้นจะเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปที่จะต้องมีการสืบพยานประกอบคำรับสารภาพของจำเลย¹⁹ ในอีกทางหนึ่งหากว่าจำเลยให้การปฏิเสธศาลก็จะดำเนินการสืบพยานต่อไป โจทก์ (พนักงานอัยการ) จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบจนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำผิดตามฟ้อง หากยังมีข้อสงสัยศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 227 และการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลจะเสร็จสิ้นลง เมื่อมีคำพิพากษาในชั้นที่สุดแล้ว โดยอาจจะเป็นการที่ศาลชั้นต้นมีคำ

¹⁶ มานะ เผาะช่วย. ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย. หน้า 45-46.

¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56.

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176.

พิพากษาแล้ว ไม่มีคู่ความอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษานั้น หรืออาจถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณี

1.3.3 การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี

ในเรื่องของการดำเนินคดีอาญาในชั้นบังคับคดี เป็นขั้นตอนการบังคับตามคำพิพากษาของศาล โดยเป็นการบังคับโทษและดำเนินการตามมาตรการอื่นที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษา ซึ่งหน้าที่ของการบังคับคดีจะเป็นหน้าที่ขององค์กรใดนั้นก็แล้วแต่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ จะได้กำหนด เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ส่วนในประเทศไทยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ หรือกรมคุมประพฤติ

2. หลักการและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ถูกสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกในภาคพื้นทวีปยุโรป เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมของระบบไต่สวนในสมัยนั้น เพราะการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีตกอยู่ในมือขององค์กรเดียวคือ ศาล ในศตวรรษที่ 19 จึงมีการแบ่งแยก “อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง” ออกมาให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้ องค์กรนั้นคือองค์กรอัยการ หรือพนักงานอัยการ หลักการและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ อาจแบ่งได้เป็น อำนาจหน้าที่ของอัยการ หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการ รวมไปถึงถึงหลักและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งจะได้อธิบายไปโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการ

อำนาจหน้าที่ของอัยการ อาจแบ่งได้เป็นอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในศาล และอำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษา กล่าวคือ

2.1.1 อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเฉพาะในภาคพื้นยุโรป ถือว่าอำนาจในการสอบสวนทั้งหมดอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ ในกรณีที่จำเป็นพนักงานอัยการสามารถเข้าไปดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ทุกคดี²⁰

ในเรื่องของอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องนั้น ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศญี่ปุ่นที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกกันไม่ได้ โดยการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ

²⁰ คณิต ฒ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 64.

สามารถสอบสวน ควบคุมการสอบสวน หรือสั่งการแก่ตำรวจได้ตามสมควร²¹ แตกต่างกับในประเทศไทยและประเทศอังกฤษ แยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยตำรวจ (พนักงานสอบสวน) มีหน้าที่สอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวง แล้วสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สำนวนดังกล่าวมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ และมักไม่เข้าไปดำเนินการสอบสวนเอง แต่หากพนักงานอัยการพบว่าในคดียังมีพยานหลักฐานที่เป็นข้อสงสัยอยู่ ก็จะดำเนินการแจ้งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม

2.1.2 อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในศาล

อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในศาลจะเริ่มตั้งแต่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องของพนักงานอัยการไว้พิจารณาจนถึงศาลมีคำพิพากษาในชั้นที่สุด พนักงานอัยการมีหน้าที่สืบพยานจนศาล (ผู้ตัดสินคดี) เชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลย (บุคคลที่ถูกฟ้อง) เป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของพนักงานอัยการ

2.1.3 อำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

เป็นอำนาจของพนักงานอัยการหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นที่สุดแล้ว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับคดีในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายในประเทศนั้น ๆ กำหนด บางประเทศ เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นต้น สำหรับประเทศไทย การบังคับคดีตามคำพิพากษาคดีอาญาโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ หรือกรมคุมประพฤติ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการบังคับโทษปรับของจำเลยซึ่งไม่ชำระค่าปรับให้ครบถ้วนถูกต้องตามคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการยื่นคำร้องขอต่อศาลที่มีคำพิพากษาคดีนั้น เพื่อให้จำเลยชำระค่าปรับก่อนส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีซึ่งอยู่ในฐานะของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาบังคับโทษปรับของจำเลยต่อไป²²

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะในเรื่องของการสั่งคดีของพนักงานอัยการ มีหลักการดำเนินคดีอาญาในสองลักษณะ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

²¹ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 8.

²² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29/1.

2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เป็นการดำเนินคดีที่เคร่งครัดตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการจำต้องยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาขึ้นต่อศาลเสมอ และจะดำเนินคดีไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุดโดยไม่อาจถอนฟ้องได้ เพราะเมื่อเจ้าพนักงานได้ดำเนินคดีใดแล้วการไม่ดำเนินคดีต่อไปเท่ากับว่าเจ้าพนักงานได้ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย²³

ในการพิจารณาสั่งคดี พนักงานอัยการใช้การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเข้าองค์ประกอบของความผิดในกฎหมายหรือไม่เท่านั้น หากผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการเข้าองค์ประกอบความผิดทางกฎหมายอาญาเช่นว่านั้นแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาขึ้นต่อศาล ข้อดีของหลักการดำเนินคดีเช่นว่านี้ คือเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมายของคู่กรณีในคดี ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจเช่นนี้ไม่ใช่การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และถือเป็นเกราะคุ้มกันพนักงานอัยการที่จะไม่ถูกบังคับให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีที่มีมูล ไม่ว่าจะการถูกบังคับนั้นจะกระทำโดยการใช้อิทธิพลแทรกแซงหรือการบังคับโดยมิชอบในทางอื่น ส่วนข้อเสียของหลักนี้ คือ ทำให้เกิดความแข็งกระด้างในการใช้กฎหมายและมีแนวคิดที่ค่อนข้างเป็นการแก้แค้นผู้กระทำความผิดโดยไม่คำนึงว่ามีเหตุใดที่ผู้ขึ้นไม่สมควรต้องรับโทษทางอาญาหรือไม่²⁴

2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) มีลักษณะตรงกันข้ามกับหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (legality principle) โดยเมื่อมีการกระทำความผิดเจ้าพนักงานของรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือยุติการสอบสวนเมื่อใดก็ได้รวมถึงในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้องก็ตาม ก็อาจมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาขึ้นก็ได้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละคดี

ที่มาของหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เกิดจากแนวคิดในการลงโทษที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เน้นการลงโทษเพื่อการแก้แค้น แต่ต่อมาถือว่าเป็นการป้องกันโดยทั่วไป (general prevention) จึงไม่ได้พิจารณาเฉพาะแต่การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น แต่พิจารณาไปถึง การแก้ไข การปรับปรุง และกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิดด้วย นอกจากนี้การใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทำให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจปรับเปลี่ยนการดำเนินคดีอาญาให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือเข้ากับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ส่วนข้อเสียคือ อาจส่งผล

²³ สหรัฐ กิติศุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.(พิมพ์ครั้งที่ 14).กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.2566.หน้า 479-481.

²⁴ ณรงค์ ไชยหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.หน้า 34-35.

ให้เกิดการเลือกปฏิบัติกับบุคคล และการบังคับใช้กฎหมายอาจเกิดความไม่เสมอภาคได้ จึงต้องสร้างทางแก้โดยจัดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม²⁵

2.3 หลักและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาของอัยการ

หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการที่สำคัญ ได้แก่

2.3.1 หลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญา เป็นกระบวนการตรวจสอบความจริงของเรื่องที่กำลังกล่าวหาเพื่อจะได้ชี้ขาดเรื่องที่กำลังกล่าวหาโดยอาศัยความจริงและความจริงที่จะนำมาชี้ขาดได้นี้ต้องเป็นความจริงแท้ของเรื่องและต้องเป็นความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการ²⁶ และกระบวนการอันจะทำได้มาซึ่งความจริงในคดีอาญา ก็คือ การค้นหาความจริงในคดีอาญา ในระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาต่างมีวิธีการค้นหาความจริงกำหนดไว้โดยเฉพาะ ในระบบไต่สวนกำหนดให้ศาลเป็นผู้ค้นหาความจริงในคดี ส่วนในระบบกล่าวหา กำหนดให้ทุกฝ่ายหาความจริงร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นศาล พนักงานอัยการ หรือทนายจำเลย กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหานี้ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน ในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงทุกเรื่องที่กำลังกล่าวหา โดยแม้แต่ศาลเองก็จะวางเฉยไม่ได้²⁷ ทั้งนี้ การค้นหาความจริงของศาลไทยมีลักษณะของการค้นหาความจริงกึ่งเนื้อหา กล่าวคือ ศาลมีอำนาจพิพากษาโดยอาศัยคำรับสารภาพของจำเลยได้โดยไม่ต้องค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานอื่น (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176) นอกจากนี้ ศาลมีอำนาจเรียกพยานมาสืบเอง (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228) หรือเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการ (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175) มาประกอบการวินิจฉัย การค้นหาความจริงของศาลจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่นำเข้ามาสู่การพิจารณาไม่ว่าจะเกิดจากการนำเสนอของคู่กรณีฝ่ายใด โดยพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นยื่นมาโดยชอบหรือไม่ หรือมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ ตลอดจนการค้นหาความจริงด้วยตัวศาลเอง โดยอาจจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอต่อศาล หรืออาจเป็นการที่ศาลพิจารณาพยานที่ศาลเรียกมาให้การด้วย

²⁵ “เรื่องเดียวกัน”

²⁶ คณิต ฒ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 71.

²⁷ สหรัฐ กิติสุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 37-38.

ในชั้นพนักงานอัยการก็ใช้หลักการค้นหาความจริงเช่นกัน เช่นเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสอบสวนเพิ่มเติมหรือการให้เรียกพยานมาซักถามตามรูปคดี เป็นต้น

2.3.2 หลักฟังความทุกฝ่าย

หลักฟังความทุกฝ่าย เป็นหลักการที่รัฐประกันสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ามีสิทธิที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ผู้ถูกกล่าวหาต้องทราบว่าคุณกล่าวหาว่าอย่างไร รัฐจึงบัญญัติให้เจ้าพนักงานต้องแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหา หรือให้องค์การและเจ้าพนักงานรัฐแจ้งให้ทราบว่าจะถูกฟ้องอย่างไร เพื่อจะทำให้ผู้ต้องหามีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหาได้ นอกจากนี้ในเรื่องการแจ้งข้อหาให้ทราบแล้วนั้น หลักฟังความทุกฝ่ายยังปรากฏอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ที่จะต้องสอบปากคำผู้ต้องหาก่อนฟ้องเสมอ²⁸

หลักฟังความทุกฝ่ายก็ปรากฏในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลเช่นเดียวกัน โดยมีความสัมพันธ์กับหลักการพิจารณาต่อหน้าจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 172 กล่าวคือ หากจำเลยได้เผชิญหน้ากับพยานหรือได้อยู่ร่วมกระบวนการพิจารณาแล้ว ก็จะมีโอกาสได้ยกข้อต่อสู้ของตนเสนอต่อศาลได้ และศาลมีโอกาสได้รับฟังข้อเท็จจริงทั้งของฝ่ายโจทก์และจำเลย

นอกเหนือจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังพบหลักการนี้ในระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 65 ที่กำหนดให้สิทธิแก่ทั้งฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้ต้องหาที่ยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการได้ เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้อง เมื่อยื่นแล้วพนักงานอัยการก็จะพิจารณาโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้ ระเบียบในส่วนนี้จึงเห็นได้ว่า การร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการมาจากหลักการในการฟังความทุกฝ่าย เพราะในบางกรณีฝ่ายผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายอาจยังไม่ได้มีโอกาสให้การในเรื่องที่ร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งหากได้ให้การแก่พนักงานอัยการได้ทราบข้อมูลในส่วนนี้ อาจจะทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีนั้นได้ชัดเจนขึ้น และจะเป็นธรรมแก่ผู้ร้องขอความเป็นธรรม

2.3.3 หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย

หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (Principle of presumption of innocence) มีหลักการว่า กรณีใดก็ตามที่ยังมีความสงสัยตามสมควรในข้อเท็จจริงแห่งคดี กรณีเช่นนั้นต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย²⁹ ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

²⁸ คณิต ฒ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 99.

²⁹ “เรื่องเดียวกัน”

อาญา มาตรา 227 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดให้ยก ประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย"

หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยมุ่งคุ้มครองผู้บริสุทธิ์เป็นสำคัญ จะลงโทษบุคคลใด ต้องปรากฏหลักฐานที่ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้นั้นทำผิด (Proof beyond reasonable doubt) และ หากยังมีข้อสงสัยประการใดก็ต้องยกฟ้องปล่อยตัวไป ดีกว่าที่จะลงโทษผู้นั้นดังคำกล่าวที่ว่า ปล่อย ผู้กระทำความผิดสิบคน ดีกว่าจะลงโทษผู้บริสุทธิ์คนเดียว และการสงสัยนี้จะต้องเป็นการสงสัยใน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดของจำเลย เช่น กระทำครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ มีเหตุที่มี อำนาจที่จะกระทำได้หรือไม่ หรือมีเหตุที่ไม่ต้องรับโทษหรือไม่ เป็นต้น แต่หากเป็นข้อสงสัยในข้อ ฎหมายหรือข้อเท็จจริงอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิด จะนำมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้ ในการใช้ดุลพินิจ ของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลจึงควรพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนคดีนั้นเพียงพอที่จะทำให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ หาก ว่ายังไม่เพียงพอหรือยังมีข้อสงสัย พนักงานอัยการก็ควรทำการสอบสวนให้แน่ชัดก่อนที่จะยื่นฟ้อง ผู้ต้องหาต่อศาล

2.3.4 หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา

หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาหรือหลักผลผูกพันของคำพิพากษาเป็นหลักที่ใช้ ในการพิจารณาว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีเรื่องนั้นแล้ว คำพิพากษานั้นจะมีสภาพเด็ดขาดทาง ฎหมายหรือไม่ รวมไปถึงใช้ในการพิจารณาว่าคำพิพากษานั้นเป็นคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดหรือไม่ โดยหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา แบ่งออกเป็น³⁰

1) คำพิพากษาถึงที่สุดโดยแบบพิธี เป็นคำพิพากษาที่ทำให้กระบวนการพิจารณาของ ศาลสิ้นสุดลงโดยการยกฟ้องในทางกระบวนการวิธีพิจารณาความ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อมีเหตุที่ทำให้การ ดำเนินคดีโดยเนื้อหากระทำไม่ได้ เช่น การยกฟ้องเพราะคดีขาดอายุความ อันทำให้สิทธินำคดีอาญา มาฟ้องเป็นอันระงับสิ้นไป หรือในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา คดีนั้นต้องห้าม อุทธรณ์ฎีกา เป็นต้น

2) คำพิพากษาถึงที่สุดโดยเนื้อหา เป็นคำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าจำเลยนั้นเป็นผู้กระทำ ผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งจะให้อำนาจในการตัดสินลงโทษจำเลยในภายหน้าระงับไป กล่าวคือ เมื่อ ศาลยกฟ้องแล้ว จำเลยก็จะไม่ถูกตั้งข้อหาเดียวกันนั้นอีก เป็นการรับรองในผลแห่งคำพิพากษาคดีนั้น และเกิดผลผูกพันทำให้คำพิพากษานั้นมีเสถียรภาพ และเป็นกรณีที่เป็นความถึงที่สุดโดยแท้จริง โดย

³⁰ กิตติพงษ์ ศิริโรจน์. ฟ้องซ้ำในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2529. หน้า 7-12.

เน้นไปที่การกระทำมากกว่าฐานความผิดและเน้นสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากกว่ามุ่งเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษ

2.3.5 หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ

หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (he bis in dem) เป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายอาญาว่า บุคคลจะเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำผิดเดียวกันไม่ได้ อันเป็นข้อจำกัดอำนาจรัฐในการดำเนินคดีอาญาเพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมภายใต้หลักแห่งกฎหมาย และหลักการนี้เป็นการให้ประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ตามระบบสากล หลักการนี้มีองค์ประกอบสองประการคือ ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยต้องเป็นบุคคลเดียวกัน และการกระทำผิดต้องเป็นการกระทำเดียวกัน ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ศาลจะพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำผิดว่า ในคดีทั้งสองเรื่องนั้นจำเลยได้มีการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันหรือไม่และพิจารณาต่อไปว่า ในคดีแรกศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าเกณฑ์ทั้งสองประการนี้แล้วก็มีผลทำให้คดีอาญาคดีหลังระงับไปเพราะขัดต่อหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำสอง อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายนี้มีข้อยกเว้นอยู่หลายประการ คือ ในเรื่องการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ การยกเลิกกระบวนการพิจารณาที่มีชอบด้วยกฎหมาย คดีอาญาที่เกิดจากการสมยอม และคำพิพากษาคดีอาญาโดยการอุทธรณ์³¹

ทั้งนี้ ในเรื่องการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักห้ามพิจารณาซ้ำสองนี้ มีความคล้ายคลึงกับการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในเรื่องถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้องการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามไม่ให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษ แต่ในบางครั้งปรากฏว่าบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดกลับถูกลงโทษอาญา แม้ว่ารัฐจะได้นำเอาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ ตลอดจนกำหนดกระบวนการพิสูจน์ให้มีคุณสมบัติมีประสิทธิภาพเพียงไร ความผิดพลาดในทางปฏิบัติก็อาจมีความผิดพลาดได้ทุกขั้นตอน เช่น อาจเกิดจากการได้มาซึ่งพยานหลักฐานเท็จ หรือมีการปลอมเอกสาร หรือจากปากคำพยานเอง ดังนี้ หากปล่อยความผิดพลาดให้คงอยู่ต่อไป ก็อาจทำให้ความผิดที่แท้จริงยังไม่ถูกแก้ไขและยังคงอยู่ในสังคม³²

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการให้รื้อฟื้นคดีอาญาใหม่นี้ มีแนวคิดที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายแรกเห็นว่าการพิจารณาคดีใหม่เป็นหลักการที่กระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา อีกฝ่ายเห็นว่าการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นข้อยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ กล่าวคือฝ่ายที่เห็นว่า การพิจารณาคดีใหม่เป็นหลักการที่กระทบกระเทือนต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์ของ

³¹ รัชพงษ์ วงศ์เหรียญทอง. การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศ. หน้า 32-34.

³² “เรื่องเดียวกัน”

คำพิพากษา โดยทำให้คำพิพากษาคาดความเด็ดขาดและความศักดิ์สิทธิ์ และให้เหตุผลว่า การพิจารณาว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนซ้ำสองหรือไม่ เป็นการพิจารณาที่เทียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) กล่าวคือ หากคดีอาญาเป็นคดีอาญาเรื่องเก่าแล้วจะร้องมาดำเนินการอีกไม่ได้ ทั้งเจ้าพนักงานและศาลไม่มีอำนาจในการดำเนินคดี ซึ่งคดีอาญาเรื่องเก่าได้แก่ คดีที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว คดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 และคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าพนักงานหรือของศาล³³)

ฝ่ายที่สองเห็นว่าการรื้อฟื้นคดีอาญาค้นพิจารณาใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อลบล้างผลของคำพิพากษาถึงที่สุดที่ผิดพลาดไปเนื่องจากความผิดพลาดในเรื่องของข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในกรณีที่จะดำเนินการพิสูจน์ใหม่ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ และเป็นข้อยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เนื่องจากเป็นการช่วยเหลือผู้ต้องหาในความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยที่มีได้เป็นผู้กระทำผิดนั้น หรือเป็นกระบวนการพิจารณาเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีที่ไม่ถูกต้อง โดยการให้สิทธิในการร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญานั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้จำเลยนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงในศาลอีกครั้ง อันจะเป็นการแก้ไขในกรณีที่มีเหตุอันน่าเชื่อถือว่า มีการตรวจสอบค้นหาความจริงของคดีผิดพลาดไปจนเป็นเหตุให้เกิดการลงโทษและไม่อาจจะแก้ไขด้วยกระบวนการแห่งคดีเดิมเนื่องจากคดีได้ผ่านขั้นตอนของการใช้สิทธิอุทธรณ์และฎีกาจนเสร็จสิ้น และกระบวนการดำเนินคดีและคดีถึงที่สุดไปแล้ว³⁴

2.3.6 ทฤษฎีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีและเงื่อนไขระงับคดี

เรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี (prerequisite for prosecution) และเงื่อนไขระงับคดี เป็นเรื่องเดียวกัน หากพิจารณาในเชิงบวกก็จะเป็น "เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี" แต่ในเชิงลบก็จะเป็นเงื่อนไขระงับคดี

เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี เป็นเงื่อนไขให้เจ้าพนักงานหรือศาลเริ่มดำเนินคดี โดยเป็นเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาก่อน ซึ่งหากมีเงื่อนไขเช่นนั้น เจ้าพนักงานหรือศาลก็ต้องดำเนินคดีต่อไป โดยอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ (1) เป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง เป็นเงื่อนไขที่ให้อำนาจเจ้าพนักงาน (พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ) เริ่มดำเนินคดี (2) เป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีในชั้นพิพากษาคดี อันเป็นเงื่อนไขให้อำนาจศาลที่จะพิพากษาคดี ตัวอย่างของเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี เช่น เงื่อนไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคแรก ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง เป็นต้น

³³ คณิต ฒ นคร. ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 77-79.

³⁴ รัชพงษ์ วงศ์เหรียญทอง. การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศ. หน้า 34-35.

ส่วนเงื่อนไขระงับคดี เป็นกรณีที่คดีมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งที่เข้ามาสกัดกั้นการชี้ขาดเนื้อหาคดี และส่งผลให้การดำเนินการในคดีจะกระทำต่อไปไม่ได้โดยส่วนใหญ่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะเป็น "เงื่อนไขระงับคดี" เป็นหลักซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตัวอย่างของเงื่อนไขระงับคดี เช่น ความตายของผู้กระทำผิด, การถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว, มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง, คดีขาดอายุความ หรือกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี เป็นต้น³⁵

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติในการพิจารณาคดี ต้องหยุดยั้งเงื่อนไขระงับคดีมาพิจารณาก่อนเสมอ เพราะหากคดีใดมีเงื่อนไขระงับคดีปรากฏอยู่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลก็ไม่สามารถดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ และส่งผลต่อมาทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีก็จะกระทำไม่ได้ด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการก็ไม่อาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ศาลก็ไม่อาจมีคำพิพากษาชี้ขาดคดีได้ ผลคือคดีนั้นต้องยุติระงับไว้ หรือจำหน่ายคดีออกไป

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

หลัก Res Judicata หลัก Ne bis in idem และหลัก Double Jeopardy เป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่มีความเกี่ยวพันกันในทางประวัติศาสตร์ในลักษณะที่ได้รับการพัฒนาสืบต่อกันมา โดยมีแนวความคิดร่วมกันคือต้องการคุ้มครองผลของคำพิพากษา ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยให้ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3.1 หลักคิดและประวัติความเป็นมา

ในอดีต มนุษย์มีสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน มีทั้งที่เป็นผู้ทรงสิทธิและผู้ไม่ทรงสิทธิใด ๆ เนื่องจากยังมีระบบทาส ทำให้เมื่อมนุษย์ที่ไม่เป็นผู้ทรงสิทธิถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ก็จะถูกกระทำอย่างไม่เป็นมนุษย์ และไม่สามารถใช้สิทธิในฐานะผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างในปัจจุบัน อีกทั้งรัฐสามารถกระทำการใด ๆ ต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยอ้างเหตุผลเพื่อการค้นหาความจริงในคดีอาญาที่มักจะเริ่มต้นด้วยการตั้งข้อสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิด จึงมีการพยายามทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสภาพด้วยวิธีการทรมานร่างกายด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่รุนแรง³⁶รวมถึงในประเทศไทยก็มีการใช้ระบบการดำเนินคดีในลักษณะนี้ด้วยเช่นกัน เช่น บังคับ ตอกเล็บ หรือให้ผู้ต้องหาเดินน้ำลุยไฟเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ซึ่งทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อมนุษย์เป็นอย่างมาก³⁷

³⁵ คณิต ณ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 220-223.

³⁶ คณิต ณ นคร. สถานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา. บทบัณฑิตย, 42(10), 11-12. หน้า 11.

³⁷ ชาตี ชัยเดชสุริยะ. มาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2549. หน้า 20-21.

ดังนั้น จึงเกิดเป็นแนวคิดที่ต้องการให้มนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและ ผู้ต้องหาควรได้รับการพิจารณาตัวอย่างเต็มภาคภูมิ ภายใต้กรอบของการชั่งน้ำหนักระหว่าง ผลประโยชน์ของปัจเจกชนและผลประโยชน์ของสังคม³⁸ นักกฎหมายจึงได้ค้นหาแนวทางเพื่อ ผสมผสานการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนและผลประโยชน์ของสังคมไว้ 2 รูปแบบ คือ³⁹

1. การดำเนินคดีอาญาแบบควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นรูปแบบที่ เน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยมุ่งเน้นควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก โดยกระบวนการของรัฐจะต้องเป็นหลักประกันต่อสังคมในความ ปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นโยบายของรัฐจึงเป็นไปใน แนวทางที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นการควบคุมและปราบปราม อาชญากรรม ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นผลทำให้สังคมยอมรับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ของเจ้าพนักงาน

2. การดำเนินคดีอาญาแบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (Due Process) เป็นรูปแบบที่รัฐจะต้องดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยคำนึงถึงคุณค่าการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นหลักโดยและต่อต้านการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ รัฐจะต้องมีความชอบธรรม ในขั้นตอนต่าง ๆ และจะถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดต่อเมื่อมีการพิจารณาพิพากษาเด็ดขาด แล้วว่าเขามีความผิด และการดำเนินคดีทุกขั้นตอนผู้ถูกดำเนินคดีจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ เช่น อำนาจศาลในการพิจารณาคดี อายุความ ฟ้องซ้ำ การดำเนินคดีซ้ำ เป็นต้น

สำหรับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ต้องการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแนวคิดจากหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาที่นำมา ผสมผสานกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องการให้ประชาชน ได้รับความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันเสรีภาพรวมตลอดทั้งสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติ ธรรม (Rule of Law) และความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งถือเป็นรากฐานความ ยุติธรรม⁴⁰

หลัก ne bis in idem หรือที่เรียกว่าหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ สืบเนื่องมาจาก แนวความคิดจากหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา เป็นหลักกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้กระทำ ความผิดมิให้ต้องได้รับการลงโทษซ้ำสองในการกระทำเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการ ยอมรับในสากลว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

³⁸ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย. หน้า 13

³⁹ Herbert L Packer. Two models of the criminal process. University of Pennsylvania Law Review 113(1),p. 9-15.

⁴⁰ ธานินทร์ กรีวิชัย. บทบรรณาธิการ. บทบัญญัติ, 25(20), 765-766. หน้า 765.

หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem เกิดขึ้นจากอิทธิพลของแนวความคิดในอันที่จะประสงค์ให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม และเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพและสิทธิส่วนบุคคลอย่างถูกต้องและดีที่สุดในที่สุดซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of law) และความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินคดีอาญาตลอดจนการลงโทษทางอาญาล้วนแต่เป็นการกระทบสิทธิ เสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นนโยบายเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม รัฐจะต้องดำเนินไปด้วยความระมัดระวังและให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ไม่กระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวอันขัดต่อความยุติธรรม และขัดต่อความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนโดยทั่วไป⁴¹

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำมีต้นกำเนิดมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน โดย Justice Black ได้อธิบายความหมายของหลักการนี้ไว้ในคำแปลของ St. Jerome ว่า "There shall not rise a second affliction" ซึ่งหมายความว่า พระเจ้าทรงห้ามมิให้ลงโทษการกระทำเดียวกันถึงสองครั้ง ในกฎหมายโรมันก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องไม่ถูกรังควานหรือรับความลำบากสองครั้งหรือรับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำผิดเดียวกัน⁴² ซึ่งกล่าวได้ว่าแนวคิดของหลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความเป็นสากลของเหตุผล (The Universal Law of Reason) หลักแห่งความเป็นสากลของความยุติธรรม (The Universal Law of Justice) และหลักแห่งความเป็นสากลของความรู้สึกผิดชอบ (The Universal Law of Conscience)⁴³

หลักการห้ามมิให้ดำเนินคดีซ้ำได้เริ่มกำหนดเป็นกฎหมายในระบอบซีวิลลอว์ก่อน โดยใช้ชื่อว่า ne bis in idem หรือ non bis in idem ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลจะต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนซ้ำสองสำหรับการกระทำเดียวกัน ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 13 แนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นในกฎหมายคอมมอนลอว์ ในกรณีคดีพิพาทระหว่างเซนต์โรมีสกับพระเจ้าเฮนรี่ที่ 2 ซึ่งมีประเด็นว่า การที่ศาลศาสนจักรได้ลงโทษจำเลยในการกระทำความผิดหนึ่งมาแล้ว ต่อมาศาลอาณาจักรจะพิพากษาลงโทษจำเลยคนเดียวกันนั้นได้อีกหรือไม่ ปัญหาในคดีดังกล่าวนี้จึงเกิดเป็นหลักพื้นฐานที่เรียกว่า Res Judicata ที่เป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อศาลพิพากษาคดีเป็นที่สุดแล้วย่อมเป็นอันยุติ ผู้หนึ่งผู้ใดจะรื้อฟื้นเรื่องเดิมมาฟ้องร้องอีกไม่ได้⁴⁴ และเป็นที่มาของการนำ

⁴¹ Joshua Dressler. Encyclopedia of Crime and Justice (2nd edin, Macmillan Reference USA 2002).p 549-550.

⁴² ฎานิติศาสตร์ นิยมประดิษฐ์. ข้อห้ามการดำเนินคดีซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4): ศึกษาจากวัตถุประสงค์ในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 32.

⁴³ สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นคดีเดียวกัน (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2537. หน้า 12.

⁴⁴ คณิน วงศ์ใหญ่. ปัญหาในการตีความ "พยานหลักฐานใหม่" ศึกษาเปรียบเทียบการรื้อฟื้นคดีอาญาชั้นพิจารณาใหม่กับการสอบสวนซ้ำ(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2549. หน้า 14.

หลัก Double Jeopardy มาใช้จนกระทั่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายคอมมอนลอว์ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และสืบทอดต่อมาจนกระทั่งปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 (The fifth Amendment of the United State Constitution)⁴⁵

นอกจากนี้ หลัก ne bis in idem ยังมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่ทำให้ความยุติธรรมตามเนื้อหา (materielle Gerechtigkeit/ material justice) และความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมาย (Rechtsfrieden/ Peace under the Law) เกิดขึ้นในสังคม เมื่อรัฐได้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาซึ่งเกิดความยุติธรรมตามเนื้อหาโดยให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามสัดส่วนความชั่วของเขาแล้ว ก็ถือว่าหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้สำเร็จลุล่วงและข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดก็ได้ถูกคลี่คลายลงอย่างเด็ดขาดแล้ว ความเด็ดขาดตามคำพิพากษานี้เองที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมาย ผู้ที่ถูกศาลลงโทษจึงต้องได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีอาญาซ้ำในเรื่องเดียวกัน⁴⁶

3.1.1 หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata)

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา เป็นหลักที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ต้องการให้คดีซึ่งได้มีการฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาแล้ว ควรจะมีที่สิ้นสุดหรือข้อยุติและไม่ควรจะหยิบยกประเด็นที่ยุติไปแล้วขึ้นมาวินิจฉัยซ้ำอีก อยู่บนรากฐานที่ว่าผลประโยชน์ของคุณจะต้องถูกจำกัดโดยการดำเนินคดีอย่างยุติธรรมเพียงครั้งเดียวต่อหนึ่งคดี (one fair trial of an issue or cause) โดยหลักการนี้มีปัจจัย 3 ประการ คือ⁴⁷

1. มีคำชี้ขาดในประเด็นนั้นแล้ว
2. มีคำพิพากษาถึงที่สุด และ
3. เกี่ยวพันกับคู่ความเดียวกันหรือคู่ความที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับคู่ความเดิม

หลัก Res Judicata จึงมุ่งหมายให้คำพิพากษาต้องมีความแน่นอน ข้อโต้แย้งของคู่ความที่ถูกพิจารณาตัดสินแล้วก็ต้องยุติไปตามนั้น มิฉะนั้นคดีจะไม่มีวันจบ ซึ่งจะนำไปสู่ความยุ่งยากซับซ้อนไร้ระเบียบ อีกทั้งเป็นการยอมรับความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย และทำให้กระบวนการยุติธรรมนั้นศักดิ์สิทธิ์และน่าเชื่อถือ โดยถือว่าคำพิพากษาเป็นการแสดงหลักฐานที่มีความแน่นอนสูง และไม่มีสิ่งอื่นใดจากภายนอกคดีที่จะมีน้ำหนักสูงกว่านี้อีกแล้ว หลักการนี้จึงไม่ยอมให้สิทธิที่คู่ความได้ตามคำพิพากษาต้องถูกลิดรอนไป⁴⁸

⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน”

⁴⁶ พัลลภ แพทย์ไชยวงษ์. การรื้อฟื้นคดีอาญา : ศึกษากรณีการรื้อฟื้นคดีอาญาในทางที่เป็นโทษ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร. 2549. หน้า 10-11.

⁴⁷ Bryan A Garner, Black's Law Dictionary (8th edn, Thomson West 2004).p 1336-1337.

⁴⁸ พัลลภ แพทย์ไชยวงษ์. การรื้อฟื้นคดีอาญา : ศึกษากรณีการรื้อฟื้นคดีอาญาในทางที่เป็นโทษ. หน้า 11.

3.1.2 หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (Ne bis in idem) และหลัก Double jeopardy

หลัก ne bis in idem เรียกตามภาษาละตินว่า NEMO BIS PUNITUR PRO EODEM DELICTO หรือ non bis in idem ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า No one shall be punished twice for the same fault. ซึ่งอาจแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า "บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งสำหรับความผิดอันเดียวกัน" โดยหลักนี้คุ้มครองผู้กระทำความผิดซึ่งได้ถูกดำเนินคดีอาญาแล้วว่าจะต้องไม่ถูกดำเนินคดีอาญาซ้ำอีกเป็นครั้งที่สองเพราะการกระทำครั้งเดิม ตลอดจนยังคุ้มครองไปตลอดถึงกรณีที่มีการยกฟ้องด้วย กล่าวคือ เมื่อใดที่มีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมายของคำพิพากษาในวัตถุแห่งคดีแล้ว จะดำเนินคดีอาญาซ้ำในเรื่องเดิมนั้นอีกไม่ได้⁴⁹

หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำประกอบด้วยองค์ประกอบ คือ 1) จำเลยในคดีแรก และคดีหลังเป็นคน ๆ เดียวกัน 2) ความผิดในคดีหลังอาศัยการกระทำกรรมเดียวกับคดีแรก และ 3) ศาลหนึ่งศาลใดมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องไว้แล้ว⁵⁰

ดังนั้น หลักดังกล่าวจึงเป็นหลักทั่วไปที่หมายความว่า "บุคคลไม่ควรถูกพิจารณาเพื่อลงโทษสองครั้งในการกระทำครั้งเดียว" นั่นเอง สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาหลัก Double Jeopardy ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ซึ่งถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 (Fifth Amendment)⁵¹ และมีผลใช้บังคับในทั่วทุกมลรัฐตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment) ซึ่งมีใจความสำคัญว่า "บุคคลจะไม่ตกอยู่ในอันตรายในชีวิตและร่างกายถึงสองครั้งสำหรับความผิดเดียวกันนั้น" ซึ่งนอกจากจะเป็นการห้ามลงโทษจำเลยสองครั้งแล้วยังหมายถึงการห้ามมิให้นำจำเลยมาสู่การพิจารณาในความผิดเดียวกันเป็นครั้งที่สองอีก⁵²

หลักเกณฑ์สำคัญของหลักห้ามกระทำให้เกิดความทุกข์ทรมานซ้ำสองแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย Double Jeopardy ประกอบด้วย⁵³

⁴⁹ ฎานิสดา เนียมประดิษฐ์. ข้อห้ามการดำเนินคดีซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4): ศึกษาจากวัตถุแห่งคดีในคดีอาญา. หน้า 35.

⁵⁰ สหรัฐ กิติศุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 183.

⁵¹ No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.

⁵² กิตติพงษ์ ศิริโรจน์. ฟ้องซ้ำในคดีอาญา. หน้า 39.

⁵³ “เรื่องเดียวกัน”

1. ผู้ต้องหาตกอยู่ในห้วงอันตราย (jeopardy) ในคดีแรกแล้ว กรณีจะถือว่าจำเลยตกอยู่ในห้วงอันตรายในคดีแรกแล้วหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจาก

1.1 ในคดีที่ต้องใช้ลูกขุน จำเลยจะถือว่าตกอยู่ในห้วงอันตรายต่อเมื่อลูกขุนทั้งหมดที่ถูกเรียกเข้ามาทำหน้าที่ได้สาบานตัวเข้าทำหน้าที่แล้ว⁵⁴

1.2 ในคดีที่ไม่ต้องใช้ลูกขุน จำเลยจะถือว่าตกอยู่ในห้วงอันตรายต่อเมื่อศาลเริ่มฟังพยานหลักฐานแล้ว⁵⁵

2. ในคดีก่อนมีคำชี้ขาดเป็นที่สุด (final verdict) แล้ว ซึ่งคำชี้ขาดอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คำชี้ขาดว่าจำเลยมีความผิด (convict) และคำชี้ขาดว่าจำเลยไม่มีความผิด (acquit) ให้ยกฟ้อง

3. ข้อหาในคดีแรกมีเนื้อหาสาระเป็นอย่างเดียวกันกับข้อหาในคดีหลัง⁵⁶

3.1.3 ข้อยกเว้น

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในขณะที่เดียวกันจะต้องระมัดระวังมิให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษอย่างใดก็ตาม แม้รัฐจะได้มีการกำหนดกระบวนการพิสูจน์ความผิดของจำเลยไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในทางปฏิบัติก็อาจเกิดข้อผิดพลาดได้ทุกขั้นตอน ดังนั้น แม้หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำจะเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปแต่ก็มีใช้หลักห้ามเด็ดขาด หากมีเหตุผลสมควรก็อาจมีข้อยกเว้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่

การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นการลบล้างคำพิพากษาที่เกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาล ซึ่งอาจเกิดจากความผิดพลาดของศาล หรือการที่โจทก์นำสืบพยานหลักฐานอันเป็นเท็จทำให้ศาลเชื่อและพิพากษาลงโทษจำเลยที่บริสุทธิ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความผิดพลาดและมีให้เกิดผลร้ายต่อผู้ที่ถูกลงโทษทั้งที่เป็นผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้ โดยทั่วไปการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่จะเป็นการรื้อฟื้นคดีในทางที่เป็นคุณแก่จำเลย กล่าวคือ เป็นการแก้ไขผลของ คำพิพากษาในคดีซึ่งคำพิพากษาถึงที่สุดโดยให้โอกาสแก่จำเลยร้องขอต่อศาลให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้หากมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ก็มีบางประเทศที่อนุญาตให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย⁵⁷

⁵⁴ Critz v. Brez, 437 U.S. 28 (1977).

⁵⁵ Lee v. United States, 432 U.S. 23 (1977).

⁵⁶ Brown v. Ohio, 432 U.S. 161 (1977).

⁵⁷ โกแมน ภัทรภิมย์. การรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่.วารสารอัยการ (2534)14(63),94 95.หน้า 94.

2) การยกเลิกการพิจารณาที่มีข้อ

หลักเกณฑ์ของการพิจารณาที่มีข้อในคดีอาญา หมายถึง กระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งการพิจารณาคดีอาญาเริ่มตั้งแต่เมื่อศาลออกนั่งพิจารณาคดีจนถึงศาลอ่านคำพิพากษา เมื่อกระบวนการพิจารณา คือ การกระทำต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับคดีของคู่ความหรือศาลกระทำการอันเกี่ยวข้องด้วยคดีมีข้อยอมทำให้การพิจารณามีข้อ ซึ่งการพิจารณามีข้อหมายถึงการพิจารณาที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งเป็นเรื่องที่ร้ายแรงสำคัญ⁵⁸ กล่าวคือ ความผิดพลาดนั้นจะมีผลที่จะเปลี่ยนคำตัดสินในสาระสำคัญ เช่น ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างสูง จำเลยจะต้องมีนายความ แต่ปรากฏว่าในคดีนั้นจำเลยไม่มีนายความในระหว่างพิจารณาย่อมเป็นการพิจารณาที่มีข้อ เพราะเป็นความผิดพลาดที่กระทบต่อสิทธิการมีนายความ หรือการวินิจฉัยโดยไม่ครบองค์คณะผู้พิพากษา⁵⁹

3) การพิจารณาคดีที่เกิดจากการสมยอม

การที่กฎหมายกำหนดหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ เพื่อคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ต้องเดือดร้อนซ้ำสองในการกระทำที่ศาลได้เคยพิจารณาพิพากษาไว้แล้ว แต่หลักการนี้ก็มิใช่ว่าให้คู่ความนำมาใช้ประโยชน์โดยมีเจตนาทำลายกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปในทางที่ไม่สุจริต โดยการสมยอมในการดำเนินคดีอาญาและใช้ศาลเป็นเครื่องมือ⁶⁰

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่เกิดจากการสมยอมมักจะเกิดขึ้นจากผู้เสียหายแก่ล้างฟ้องผู้กระทำผิดในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำผิด เพื่อตัดสิทธิของอัยการในการฟ้องผู้กระทำผิดนั้น โดยอาจแบ่งได้เป็น 4 กรณี ดังนี้⁶¹

1. ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาโดยการสืบพยานหลักฐานอ่อน เพื่อต้องการช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญา
2. ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาโดยบรรยายฟ้องเรื่องนั้นไม่ต้องประกอบความผิดเพื่อให้ศาลยกฟ้องและถือเป็นคดีอาญาระงับในความผิดที่ได้ฟ้องซึ่งถือว่าการช่วยเหลือผู้กระทำผิดอาญาให้ไม่ต้องรับโทษ และเป็นการตัดสิทธิของอัยการไม่ให้ฟ้องคดีอีก
3. ในกรณีที่ความผิดที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งความผิดอันยอมความได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ แต่ผู้เสียหายเลือกฟ้องเฉพาะความผิดที่ยอมความได้ และศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด

⁵⁸ Robert S Hunter, Federal Trial Handbook (The Lawyers 1974) 714.

⁵⁹ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง (เชิงจรด 11) 37.

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

⁶¹ มานะ เมาะช่วย. ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย (ดุชนันท์ นิตศาสตร์ดุชนันท์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.2556.หน้า 232-233.

อัยการจึงไม่สามารถฟ้องคดีนั้นได้อีก และไม่ว่าจะจะเป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดอันยอมความไม่ได้ก็ตาม

4. ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาในความผิดที่มีโทษต่ำกว่าความผิดที่เกิดขึ้นจริง ศาลลงโทษความผิดนั้น อัยการจะนำคดีบทหนักในกรรมเดียวกันนั้นมาฟ้องอีกไม่ได้ เช่น คดีฆ่าคนตายโดยเจตนา แต่บิดาผู้ตายฟ้องว่าประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ถ้าศาลมีคำพิพากษาแล้ว อัยการย่อมฟ้องผู้นั้นฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาไม่ได้ เพราะสิทธินำคดีอาญาไปฟ้องระงับไปแล้ว สำหรับในประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการฟ้องคดีโดยสมยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ได้มีการวางบรรทัดฐานไว้ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 และฎีกาที่ 6446/2547 ว่าในกรณีที่ในคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยในลักษณะสมยอมกัน อันเป็นการดำเนินคดีโดยไม่สุจริตเพื่อหวังผลเพียงต้องการตัดสิทธิผู้เสียหายและพนักงานอัยการโจทก์ให้มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยซ้ำสองได้อีก ย่อมถือไม่ได้ว่าคดีก่อนได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริงสิทธินำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์จึงไม่ระงับไป

4) คำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์

แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลย และเพื่อเป็นการแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา รวมทั้งการแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องด้วย ซึ่งการแก้ไขนี้ย่อมกระทบกระเทือนความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษา หากไม่ให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องนี้เลยย่อมทำให้ความยุติธรรมไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยดี แต่ถ้าหากมีการแก้ไขตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขต ย่อมกระทบเทือนต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาล⁶²

อนึ่ง การอุทธรณ์นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาคดีนั้นซ้ำอีกครั้ง เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นเพียงการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดจากการพิจารณาคดี ซึ่งความไม่ถูกต้องที่จะต้องแก้ไขได้แก่ ความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา การกำหนดข้อเท็จจริง การปรับใช้กฎหมาย และการกำหนดโทษ⁶³

⁶² ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 41.

⁶³ “เรื่องเดียวกัน”.

4. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (consistency) ⁶⁴

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ โดยหลักการดังกล่าวเรียกร้องให้มีการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบและเข้าใจได้ว่ารัฐกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมความประพฤติอย่างไร อันจะทำให้ประชาชนสามารถวางแผนชีวิตได้และสามารถคาดการณ์จากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่บังคับใช้จึงต้องมีความมั่นคงต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเชื่อถือและวางใจว่ากฎหมายหรือผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจะคงอยู่และมีผลบังคับได้ ระบบกฎหมายต่าง ๆ มีข้อความคิดที่เกี่ยวกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ดังนี้

4.1 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มีผลบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ โดยมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตด้วย ในทางทฤษฎีหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะประกอบด้วยหลักการย่อยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งเรียกร้องให้กฎหมายต้องมีความชัดเจนและแน่นอนอย่างเพียงพอเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ทางกฎหมายได้และกฎหมายต้องมีความชัดเจนเมื่อกฎหมายนั้นสร้างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารด้วย

2) หลักการคุ้มครองความสุจริต เป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐต้องประกันว่าประชาชนสามารถเชื่อถือและไว้วางใจในผลของกฎหมาย, (การกระทำทางปกครอง, การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะต้องไม่เป็นไปอย่างกะทันหัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงผลของกฎหมายในทางที่มีผลย้อนหลังย่อมไม่สามารถกระทำได้

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่เรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครอง ต้องพิจารณาถึงความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยจะต้องนำมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะกรณีที่จะมีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย หรือลบล้างคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งจะต้องมีการชดเชยประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เชื่อถือและไว้วางใจในผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และได้รับผลกระทบในกรณีที่มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย หรือลบล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

⁶⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล. กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556. หน้า 10.

4.2 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของฝรั่งเศส

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของฝรั่งเศส มีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสูงสุดสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการพิพากษาคดี และตรวจสอบการกระทำและการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง ซึ่งแม้จะมีพื้นฐานมาจากข้อความคิดว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน แต่ก็มิได้มีการยอมรับว่าหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังได้มีการนำหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครอง หรือหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมาแล้ว มาปรับใช้ในการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะให้แก่ประชาชนด้วย

4.3 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของระบบกฎหมายอังกฤษ

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ไม่มีการนำมาอธิบายอย่างชัดเจน มีเพียงการนำหลักกฎหมายปิดปากซึ่งเป็นหลักกฎหมายเก่าแก่ในระบบกฎหมายเอกชน และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคล

4.4 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของกฎหมายไทย

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการอธิบายถึงแนวความคิดของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะในส่วนของการพิพากษาคดี และการให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยพึงปรากฏถึงการปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.64-79/2551⁶⁵

ศาลปกครองสูงสุดอธิบาย หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย กฎหมายไม่ว่าในระดับพระราชบัญญัติหรืออนุบัญญัติ จะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน เพียงพอให้บุคคลที่อยู่ในบังคับสามารถเข้าใจได้ และสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนได้ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานทาง ปกครอง กับผู้ที่อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิม จึงต้องกำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในอนาคต โดยไม่อาจกำหนดให้มีผลบังคับย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแก้ไขกฎเกณฑ์จากเดิมหรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดขึ้นใหม่ จะต้องให้เวลาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่ด้วย

⁶⁵ พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554. หน้า 15-16.

5. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็ น สาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคกันและ สอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศ หลัก ดังกล่าวนี้อาจต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการ ความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้ กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของ กฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

5.1 ความหมายหลักนิติธรรมตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ ว่า “หลักนิติธรรมคือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่าง เท่าเทียมกัน⁶⁶

5.2 นัยของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (429-348 B.C.)⁶⁷

นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณผู้โด่งดัง ผู้ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเสนอถ้อยคำอันเป็นประวัติศาสตร์ ในทางนิติปรัชญาว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี มีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมือง ด้วยความถูกต้องชอบธรรม” และ เสนอนิยามของหลักการปกครองโดยกฎหมายว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้อง ดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม ขึ้นมาให้คนประพฤติ ปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่ว ก็ยังอาจจะมีทางทำความดีขึ้นมาได้ เช่นกัน”

5.2.1 นัยของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor A. V. Dicey “ไดซี่”⁶⁸

หลักนิติปรัชญาที่ทางสากลเรียกว่า “The Rule of Law” หรือที่นักกฎหมายไทย เรียกและใช้กันจนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายว่า “หลักนิติธรรม” นั้น แท้จริงแล้วเป็นแนวคิดที่มี รากฐานและถูกพัฒนาขึ้นมาภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) จาก นักนิติศาสตร์ ชาวอังกฤษผู้มีชื่อเสียงที่มีชื่อว่า Professor A V. Dicey “ไดซี่” โดยไดซี่เป็นผู้คิดค้น และนำถ้อยคำนี้มาใช้ ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ ซึ่งมุ่งเน้นแนวคิดการปกครองใน

⁶⁶ ราชบัณฑิตยสถาน.พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พิมพ์ครั้งที่ 2).2556. หน้า 634.

⁶⁷ Plato, The Law. (Trans. T J. Saunders, Penguin Classics, 1975), อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. หลักนิติธรรมภายใต้การ ปกครองระบอบประชาธิปไตย.

⁶⁸ A. V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan & Co Ltd.1959. pp. 202 - 205 อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย.

ระบอบประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยประสานและควบคู่กันไป⁶⁹นอกจากนี้ ไตซี ยังได้อธิบายในองค์ประกอบของหลักนิติธรรมว่า มีหลักการอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ไตซี ได้เน้นย้ำหลักกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายอาญา คือ หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย และบุคคลจะถูกพิจารณาพิพากษาคดี โดยศาลยุติธรรมเท่านั้น

ประการที่สอง ไตซี ได้กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมกันของบุคคลต่อกฎหมาย และปฏิเสธในเรื่องของอภิสิทธิ์ (Privileges) ว่า “เจ้าหน้าที่ทุกคนตั้งแต่นายกรัฐมนตรี จนถึงเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบเดียวกัน เฉกเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น ๆ”

ประการที่สาม ไตซี ได้อธิบายว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องมาจากการตัดสินใจหรือคำพิพากษาของศาลที่เรียกว่า “กฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ไตซี ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจ ตามอำเภอใจของมนุษย์ ไตซี ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด ไตซี ให้ความสำคัญกับยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอันเป็นต้นกำเนิดของคำว่า "The Rule of Law"⁷⁰

5.2.2 นัยของหลักนิติธรรมตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระบรมราโชวาท ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานแก่เนติบัณฑิตไทยในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 25 ปีการศึกษา 2515 มีนัยยะของหลักนิติธรรม ดังนี้

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษา และอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแคบขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย...

กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ให้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่งกับใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤตินั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรมหากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณา

⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

พิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นดูจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมายและได้ผลเท่าที่ควรจะได้”⁷¹

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ⁷² คือ

- 1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารั้งให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตรารั้งเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารั้งโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- 7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- 8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต่อกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

เมื่อได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักนิติธรรมแล้ว จะได้ทราบหลักการของกฎหมายเพื่อที่นำมาวิเคราะห์ว่าการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการขัดกับหลักพื้นฐานของการ

⁷¹ พระบรมราชาชาต พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานแก่นิตินิตไทยในพิธีพระราชทาน ประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 และเนติบัณฑิตไทย และสมัยที่ 25 ปีการศึกษา 2515

⁷² L. L. Fuller, The Morality of law, Revised Edition, New Haven : Yale University Press, 1969. pp. 46-91.

ดำเนินคดีอาญาหรือไม่ ต้องห้ามตามหลักการดำเนินคดีซ้ำหรือไม่ และการแก้ไขเป็นไปตามหลักนิติธรรมและทำลายหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือไม่



บทที่ 3

การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมาย ของประเทศไทยและต่างประเทศ

การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นขั้นตอนที่จะทำให้ผู้ต้องหาตกเป็นจำเลยหรือได้รับการปล่อยตัวเป็นอิสระ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่ากรณีใดพนักงานอัยการควรจะสั่งฟ้องหรือกรณีใดควรจะสั่งไม่ฟ้อง เมื่อเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและปล่อยตัวผู้บริสุทธิ์ พนักงานอัยการจึงต้องยึดหลักนิติธรรมนำมาใช้ประกอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจไว้

1. การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248

พนักงานอัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาทั้งในขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานและในศาล โดยเฉพาะในขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานกล่าวคือ ภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสั่งคดีต่อไป

พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง กำหนดให้ "พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง..." นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และ 22 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีเงื่อนไขในการประกันความเป็นอิสระว่าหากพนักงานอัยการได้สั่งคดีโดยมีเหตุผลอันสมควรประกอบการสั่งคดีแล้ว การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเช่นนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้หนึ่งผู้ใด หรือไม่อยู่ภายใต้หน่วยงานหรือองค์กรอื่น แม้ว่าตำรวจพนักงานสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีสิทธิให้ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแต่ความเห็นดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลในการบังคับให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตาม การเสนอสำนวนที่มีคำสั่งไม่ฟ้องก็เป็นไปเพื่อการตรวจสอบ

การทำงานของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าจะมีความเห็นแย้งในคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็จะส่งกลับมาให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานของอัยการ เป็นลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่อัยการสูงสุดในการทำคำสั่งความเห็นชี้ขาดคดี เป็นผู้ตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่อยู่ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจในการมอบหมายงานและถืออำนาจที่ได้มอบหมายแก่อัยการคืนมาได้ด้วย อย่างไรก็ตามองค์กรอัยการยึดหลักในเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ กล่าวคือการทำงานของอัยการทุกคนที่กระทำต่อภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดี การไม่ฟ้องคดี การแจ้งคำสั่งต่าง ๆ ถือว่ากระทำในฐานะองค์กร มิใช่ในฐานะส่วนตัว และแม้ว่าคดีที่ฟ้องนั้นยังไม่ได้รับการเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา ก็ยังถือว่าการฟ้องในฐานะองค์กรอัยการและใช้บังคับได้ตามกฎหมาย จึงแสดงให้เห็นว่า พนักงานอัยการแต่ละคนมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและผู้บังคับบัญชาแม้จะมีความเห็นแตกต่างออกไป ก็ไม่สามารถบังคับให้อัยการผู้ทำความเห็นกลับความเห็นหรือกลับคำสั่งเดิมให้เห็นเช่นเดียวกับตนได้⁷³

ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจและพนักงานสอบสวน อัยการ ทนายความ ศาล และกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น ทั้งนี้ในการดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน และการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเน้นไปที่การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ รวมไปถึงคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะได้อธิบายเป็นลำดับ ดังนี้

1.1.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทย

การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานเป็นการดำเนินคดีในขั้นตอนของการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล การสอบสวนฟ้องร้องจึงถือเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทย แยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน การสอบสวนผู้ต้องหาในคดีอาญาถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่ได้ดำเนินการสอบสวนแล้วจะส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในข้อหา⁷⁴ โดย การสอบสวนนี้ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ก่อนสรุปสำนวนและ

⁷³ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554. หน้า 118-119.

⁷⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11).

ความเห็นว่าเป็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นนั้นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสำนวนดังกล่าวมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ โดยพนักงานอัยการมักไม่เข้าไปดำเนินการสอบสวนเอง และในกรณีที่พบว่าในคดียังมีพยานหลักฐานที่เป็นข้อสงสัยอยู่พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไป

มีข้อสังเกตว่า หากผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังในระหว่างสอบสวนพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนพร้อมส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อศาลให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาสี่สิบแปดวัน หรือแปดสิบสี่วัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ด้วย ซึ่งจากกรอบระยะเวลานี้ ทำให้หน่วยงานตำรวจได้กำหนดมาตรการในการควบคุม ตรวจสอด เฝ้าระวังให้การสอบสวนคดีอาญาดำเนินไปโดยไม่ล่าช้า มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนที่ผู้ต้องหาจะครบอำนาจควบคุมฝากขังสุดท้าย 1 ครั้ง ก็ตาม ในบางคดีพนักงานสอบสวนก็ยังไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จในกำหนดดังกล่าวได้ เช่น มีความจำเป็นต้องติดตามตัวพยานที่เกี่ยวข้องในคดีมาสอบสวนให้ครบถ้วน เป็นต้น⁷⁵ ปัญหานี้จึงส่งผลกระทบต่อการศึกษาสังคมคดีของพนักงานอัยการที่จะต้องใช้เวลาพิจารณาระมัดระวังในการพิจารณาสำนวนว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ หากพยานหลักฐานเพียงพอแล้ว อัยการต้องดำเนินการจัดทำคำฟ้องให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาอันสั้น หรือหากว่าคดียังมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมมักล่าช้าไม่ทันการ

1.1.2 หลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการในประเทศไทยใช้หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ (opportunity principle) เมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนและทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นมายังพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการก็จะใช้ดุลพินิจพิจารณาสำนวนคดีนั้นภายใต้กฎหมายและระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา

ในการพิจารณาสำนวน พนักงานอัยการจะพิจารณาไปตามลำดับชั้น โดยจะใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนว่าคดีนั้นมีเงื่อนไขระดับคดีหรือไม่ หากพบว่าไม่มีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการก็จะสั่งยุติการดำเนินคดีในข้อหาที่นั้น แต่หากคดีนั้นมีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการก็จะพิจารณาตามลำดับชั้นของการพิจารณา กล่าวคือ (1) พิจารณาว่าการกระทำตามที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อ

⁷⁵ อุทัย อาทิวา. คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 296-298.

กฎหมายหรือไม่ (2) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย จะพิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ (3) ถ้าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดและผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจะพิจารณาต่อไปว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ (4) พิจารณาต่อไปในลำดับสุดท้ายว่า มีเหตุอันควรใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่⁷⁶

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องครบถ้วน พนักงานอัยการสามารถแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามตามรูปคดีก็ได้ หรือหากเห็นว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานอื่นต่างจากความเห็นของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 35-37⁷⁷

ทั้งนี้ ในเรื่องของการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินคดีอาญา จึงขออธิบายตามลำดับ ดังนี้

1) การสั่งฟ้องคดีอาญา

การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ เป็นการยืนยันว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและต้องยื่นฟ้องต่อศาลให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาต่อไป⁷⁸ ทั้งนี้ ในการสั่งฟ้องคดีอาญาไม่ค่อยมีปัญหาในหลักเกณฑ์การสั่งคดีมากนัก หากคดีตามสำนวนการสอบสวนเป็นการกระทำครอบงำประกอบความผิด พนักงานอัยการสามารถสรุปความเห็นสั่งฟ้องคดีอาญานั้นได้โดยมักใช้ความเห็นที่ "คดีมีหลักฐานพอฟ้อง เห็นควรสั่งฟ้อง" คำว่าหลักฐานพอฟ้อง หมายถึงเมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐานประกอบด้วยข้อกฎหมายแล้วมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและพยานหลักฐานนั้นเพียงพอสำหรับพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลเพื่อให้ศาลลงโทษตามฟ้อง⁷⁹ และเมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องแล้ว ก็จะดำเนินการร่างคำฟ้องตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 เพื่อยื่นฟ้องคดีอาญานั้นต่อไป

2) การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

การสั่งไม่ฟ้องเป็นการสั่งชี้ขาดว่า การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดหรือรับฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องหรือมีเหตุหนึ่งเหตุใดที่ไม่ควรฟ้องผู้หาานั้น ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องในกรณีเหล่านี้เป็นการที่พนักงาน

⁷⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 40-41.

⁷⁷ ทศนีย์ ฉัตรศักดิ์รักษ์. ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2553. หน้า 63.

⁷⁸ คณิต ฒ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552. หน้า 534.

⁷⁹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ 2525). หน้า 99-100.

อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เพราะคดีนั้นไม่มีมูล แต่การสั่งไม่ฟ้องในคดีที่มีมูล เป็นกรณีที่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องในคดีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา และมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุอันควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจ⁸⁰

กรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดไว้ว่าเป็นเหตุอันควรไม่สั่งฟ้องผู้ต้องหาได้แก่ ในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน การฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ หรือในกรณีการกันผู้ต้องหาคนหนึ่งไว้เป็นพยาน⁸¹ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร เห็นว่า หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเช่นนี้ยังขาดความแน่นอนอยู่บ้างเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ⁸²

1.1.3 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

การสั่งคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรอัยการ ซึ่งแม้กฎหมายจะได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ควรมีการตรวจสอบเพื่อให้สามารถยืนยันได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจมิให้ใช้อำนาจในทางที่มิชอบ หรือมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ การตรวจสอบการสั่งคดี อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การตรวจสอบภายในองค์กร

เป็นการตรวจสอบอำนาจภายในองค์กรเดียวกัน มีลักษณะการตรวจสอบโดยพิจารณาลำดับชั้นอาวุโสภายในหน่วยงาน ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2563 กำหนด

2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร

แบ่งการตรวจสอบออกเป็น 3 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

(1) การตรวจสอบโดยศาล เช่น การตรวจสอบในชั้นไต่สวนมูลฟ้องของพนักงานอัยการว่าคดีมีมูลหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 หรือการที่ศาลยกฟ้องโดยเหตุว่าคดีนั้นยังปราศจากข้อสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185

⁸⁰ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 77-78.

⁸¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 81.

⁸² สหรัฐ กิติศุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 491-493.

(2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย เช่น การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34 หรือในกรณีที่คดีนั้นพนักงานอัยการสั่งฟ้อง ผู้เสียหายก็อาจเข้ามามีส่วนร่วมกับคดีได้โดยยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 และมาตรา 32 ได้

(3) การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 กำหนดให้ ผู้บัญชาการตำรวจ (คดีในเขตกรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (คดีในจังหวัดอื่น ๆ) ตรวจสอบสำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เห็นพ้องกับคำสั่งไม่ฟ้องพนักงานอัยการ หรือหากพิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา ก็จะดำเนินการตามมาตรา 145 หรือ 145/1 คือ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดในความเห็นแย้งนั้น ซึ่งหากอัยการสูงสุดมีความเห็นอย่างไรก็จะเป็นไปตามที่อัยการสูงสุดชี้ขาด

1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

เมื่อพนักงานอัยการได้ส่งสำนวนไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ตรวจสอบสำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้อง หรือกรณีที่อัยการสูงสุดได้ชี้ขาดโดยมีคำสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่มีความเห็นแย้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจ ก็จะถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้น กรณีจึงควรศึกษาต่อไปในส่วนของผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาและการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ดังนี้

1.2.1 ผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา

คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะเด็ดขาดเมื่อผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น แต่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดจะเด็ดขาดทันทีไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องนั้นอัยการสูงสุดเป็นผู้ออกคำสั่งเองหรือสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 อนึ่ง คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีทั้งเรื่องสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคน⁸³ และคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนซ้ำ ดังที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า "เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว

⁸³ คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 536.

ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก..." โดยการห้ามการสอบสวน ตาม มาตรานี้ หมายถึงห้ามสอบสวนการกระทำนั้นทั้งหมด ไม่ว่าฐานความผิดที่จะสอบสวนใหม่จะเป็นฐาน ความผิดเดียวกันกับฐานความผิดที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือไม่⁸⁴

ประการที่สอง คำสั่งไม่ฟ้องคดีผูกพันเฉพาะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่ จะไม่ดำเนินการสอบสวนซ้ำ แต่ไม่ผูกพันผู้เสียหาย จึงไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องคดีอาญาเอง เพราะผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

นอกจากก่อให้เกิดผลสองประการดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังเกิดหน้าที่ตาม กฎหมายให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติเพิ่มเติม กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทุกฐานความผิดสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคนแล้ว พนักงานอัยการจะต้องแจ้งคำสั่งนั้นแก่พนักงาน สอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว โดยการแจ้งคำสั่งนั้นจะต้องสรุป พยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี⁸⁵ ทั้งนี้ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146

การที่พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งให้แก่พนักงานสอบสวนนั้น เพราะเหตุว่าพนักงาน สอบสวนเป็นผู้เริ่มคดี ควรได้รับทราบผลของคดีเพื่อเป็นประกันมิให้มีการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นกับ ผู้ต้องหานั้นซ้ำอีก นอกจากนี้ การที่ต้องแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้เสียหายทราบก็เพื่อให้ ผู้เสียหายได้พิจารณาว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นด้วยตนเองหรือไม่ อย่างไรต่อไป⁸⁶

1.2.2 การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา

แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ห้ามพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นกับผู้ต้องหาซ้ำอีก เมื่อคดีอาญานั้นมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่คดีอาญานั้นก็ยัง ไม่ได้ถึงที่สุด เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการมาจากการที่พนักงานอัยการเห็นว่า ในคดี นั้นยังมีเหตุที่ยังไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อศาล เช่น คดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ ศาลเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจึงยังไม่ได้เป็นที่สุด และอาจมีข้อให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า "เมื่อมีคำสั่ง เด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้ พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้" อันเป็นการกำหนดเหตุ ให้สามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่มีการได้มาซึ่งพยานหลักฐานใหม่อัน

⁸⁴ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 402.

⁸⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 84.

⁸⁶ สหรัฐ กิติศุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 536-537.

สำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้นั้นได้ ส่วนเหตุอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ ไม่เป็นเหตุให้มี การสอบสวนผู้ต้องหาได้อีก

ทั้งนี้ คำว่า “พยานหลักฐานใหม่” หมายความว่า พยานหลักฐานที่ไม่เคยมีอยู่ในชั้น สอบสวนเดิมมาก่อน ส่วนพยานบุคคลที่มีอยู่แล้วในชั้นสอบสวนเดิม แต่พนักงานสอบสวนมิได้ สอบสวนไว้ หรือสอบสวนไว้โดยไม่ละเอียด แม้อาจจะได้สอบสวนพยานบุคคลนั้นไว้ในรายละเอียด หรือในประเด็นสำคัญเพิ่มเติม กรณีเช่นนี้ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่⁸⁷ และพยานหลักฐานใหม่ที่จะ เป็นเหตุให้สอบสวนใหม่ได้ จะต้องเป็น “พยานอันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา นั้นได้” กล่าวคือ พยานนั้นจะต้องเป็นพยานที่จะทำให้ศาลแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็น ผู้กระทำผิดนั้น

การกำหนดกรณีไว้เพียงกรณีเดียวและค่อนข้างเคร่งครัดเช่นนี้ มีข้อดีประการหนึ่ง คือทำให้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีมีความแน่นอนและเปลี่ยนแปลงได้ยาก แต่ในขณะเดียวกัน หากว่ามี ข้อผิดพลาดประการอื่น ๆ เกิดขึ้นก็จะไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้เลย เช่นพยานกลับคำให้การ ให้ การไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง สอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องมาไม่ละเอียด การตรวจพิสูจน์หลักฐาน มีความบกพร่อง หรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นโดยผิดพลาด เป็นต้น

ตามกฎหมายไทยมีกรณีที่อาจนำมาเปรียบเทียบเพื่อศึกษาแนวคิดได้คือ การรื้อฟื้น คดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญา พ.ศ. 2526 ซึ่งมาตรา 5 บัญญัติว่า “คดีใดที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลใดต้องรับโทษอาญาในคดีนั้นแล้ว อาจมีการร้องขอให้รื้อฟื้น คดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ เมื่อปรากฏว่า (1) พยานบุคคลซึ่งศาลได้อาศัยเป็นหลักในการ พิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้นได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังแสดงว่าคำเบิกความของพยานนั้น เป็น เท็จหรือไม่ถูกต้องตรงกับความจริง (2) พยานหลักฐานอื่นนอกจากพยานบุคคลตาม (1) ซึ่งศาลได้ อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้น ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังแสดงว่า เป็นพยานหลักฐานปลอมหรือเป็นเท็จ หรือไม่ถูกต้องตรงกับความจริง หรือ (3) มีพยานหลักฐานใหม่ อันโดยคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นไม่ได้กระทำความผิด” บทบัญญัติในเรื่องนี้คล้ายคลึงกับการแก้ไขคำสั่ง เด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 เนื่องจากมี ลักษณะเป็นการแก้ไขความผิดพลาดในการสั่งคดีอาญาเช่นเดียวกัน แต่เหตุที่จะขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้น พิจารณาใหม่ได้ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กลับมีการกำหนดเหตุให้รื้อฟื้นคดีได้ในกรณีที่ ปรากฏว่าพยานเบิกความเท็จ หรือเป็นพยานหลักฐานปลอมหรือพยานหลักฐานเท็จ ซึ่งเป็นการ กำหนดเหตุไว้กว้างกว่าเหตุในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

⁸⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 203/2493.

ในเรื่องการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญา พ.ศ. 2526 มาตรา 5 คล้ายคลึงกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา โดยมีลักษณะเป็นการแก้ไขความผิดพลาดในการสั่งคดีอาญาเช่นเดียวกัน แต่เหตุที่จะขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กลับมีการกำหนดเหตุให้รื้อฟื้นคดีไว้กว้างกว่าเหตุในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คือ อาจรื้อฟื้นคดีได้เมื่อพยานเบิกความเท็จ หรือพยานหลักฐานในคดีเป็น พยานหลักฐานปลอมหรือพยานหลักฐานเท็จ

องค์กรอัยการได้มีความพยายามแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความในเรื่องการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องนี้ โดยอธิบดีกรมอัยการของประเทศไทยในช่วงระยะเวลานั้น (ตำแหน่งเทียบเท่าอัยการสูงสุดในปัจจุบัน) ได้พยายามดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อธิบดีอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ จนได้มีการนำเรื่องนี้ไปบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2487 มาตรา 4 ให้บัญญัติเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 วรรคสอง ซึ่งมีข้อความว่า "เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีนั้น (เว้นแต่จะได้มีการสอบสวนตามบทบัญญัติในวรรคก่อน หรือได้มีคำสั่งให้ฟ้องของอธิบดีกรมอัยการ" ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้เท่ากับว่า ภายหลังจากมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการอาจฟ้องคดีใหม่ได้หากว่ามีการสอบสวนตามมาตรา 147 วรรคแรก หรืออธิบดีอัยการมีคำสั่งให้ฟ้องคดี ใดๆก็ได้ กฎหมายนี้ได้ถูกยกเลิกไปปีเดียวกันโดยพระราชบัญญัติไม่อนุวัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2487

2. การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการสั่งฟ้องคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นแนวคิดต้นแบบขององค์กรอัยการทั่วโลก และถือเป็นความภาคภูมิใจของชาวฝรั่งเศส คำว่า อัยการ (Le ministere public) ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศสหมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาลเพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่อัยการก็มีได้มีอำนาจหน้าที่จำกัด

เฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่ง และพาณิชย์ ทางระเบียบวินัยและทางด้านการปกครองอีกมากมายหลายประการ⁸⁸

พนักงานอัยการฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตาม ข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ) อย่างไรก็ตาม แม้อัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการทำนองเดียวกับผู้พิพากษา และสังกัด กระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน ตำแหน่งหน้าที่ก็อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้ แต่อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและอัยการต่างกัน พนักงานอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะ ของการลงโทษได้ ผู้มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้คือศาลแต่เพียงผู้เดียว ดัง คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Le Conseil constitutionnel) เลขที่ 95-360 DC เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 ดังนั้น แม้อัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะของตุลาการเหมือนกัน แต่ก็ไม่มีผลต่อ ความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของอัยการกับผู้พิพากษา⁸⁹

อัยการฝรั่งเศสเมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้ว ก็มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้น เมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่า การดำเนินคดี ในศาลที่สูงกว่านั้นต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลซึ่งสูงกว่านั้น คือ อัยการประจำศาล ชั้นต้นจะไปว่าความในศาลสูงไม่ได้ และทำนองเดียวกัน อัยการประจำศาลสูงก็จะมาว่าความในศาล ชั้นต้นไม่ได้ ในฝรั่งเศสจึงมีอัยการประจำศาลทุกศาล⁹⁰

ในระบบการดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการ สอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี ดังนี้ถือว่าผู้มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาคือ พนักงาน อัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน จึงทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปอัยการจะ มอบอำนาจให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแล การทำงานของตำรวจฝ่ายคดี และการฟ้องคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่าเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของสังคม เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้⁹¹

2.1.1 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) อันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

⁸⁸ โกลเมน ภัทรภริมย์. 'อัยการฝรั่งเศส' ในชีวิตและผลงาน โกลเมน ภัทรภริมย์. กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติ การพิมพ์. 2536. หน้า 221.

⁸⁹ อุทัย อาทิวะช. รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. หน้า 128.

⁹⁰ โกลเมน ภัทรภริมย์. 'อัยการฝรั่งเศส' ในชีวิตและผลงาน โกลเมน ภัทรภริมย์. หน้า 222-226.

⁹¹ "เรื่องเดียวกัน".

อาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติให้อัยการมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ อัยการฝรั่งเศสจึงมีดุลพินิจกว้างขวางมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากที่มาทางประวัติศาสตร์และสถานภาพตามกฎหมายที่อัยการเป็นองค์กรอันเกิดจากความพยายามดึงอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจศาล ไม่ให้รวมศูนย์จนเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และทำให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีศักดิ์เท่าเทียมกับศาล องค์กรอัยการในฝรั่งเศสจึงได้รับการยอมรับเชื่อถือ เพราะเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรศาลนั่นเอง⁹²

ด้วยเหตุนี้ อัยการฝรั่งเศสจะสั่งฟ้องคดีเมื่อเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด หรือจะสั่งไม่ฟ้องคดีแม้ว่าจะมีหลักฐานเพียงพอก็ตาม หรือจะสั่งฟ้องในข้อหาที่เบาบางกว่าความผิดจริงก็กระทำได้เช่นกัน กล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 40 ดังกล่าว เป็นการวางหลักการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและอัยการฝรั่งเศสก็อาศัยอำนาจของกฎหมายนี้ในการสั่งยุติคดี (Classements sans suite)⁹³

ดังนั้น ดุลพินิจอัยการฝรั่งเศสในการสั่งคดีจึงสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1) การสั่งฟ้องคดี

อาจแบ่งได้เป็นการสั่งฟ้องข้อหาตามที่ครบองค์ประกอบจริง และการฟ้องในข้อหาที่เบาบางกว่าความผิดจริง

(1) คำสั่งฟ้องข้อหาตามที่ครบองค์ประกอบจริง คือการสั่งคดีตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเมื่ออัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาได้กระทำครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายอาญา และไม่มีเหตุยกเว้นความผิด

(2) คำสั่งฟ้องในข้อหาที่เบาบางกว่าความผิดจริง อาจเรียกว่าเป็นการลดข้อหา หรือ Correctionalisation Judiciaire เป็นวิธีการเฉพาะที่เกิดจากทางปฏิบัติของอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นการแสดงถึงความยืดหยุ่นในการใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศส เพราะอัยการฝรั่งเศสนั้นสามารถเลือกศาลที่จะยื่นฟ้องคดีได้ วิธีการข้อหา เป็นหนึ่งในวิธีการที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคดีล้นโรงศาลของฝรั่งเศส เนื่องจากในฝรั่งเศสกรณีมีการกระทำผิดร้ายแรง (Crime) จะต้องมีการสั่งคดีให้ "ผู้พิพากษาสอบสวน" (Investigating Judge) เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนดำเนินคดี

2) การสั่งไม่ฟ้องคดี

อาจแบ่งได้ ดังนี้

(1) คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้

⁹² น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สุทรไพศาล. 2554. หน้า 39-40.

⁹³ มรุตสันต์ ไสรัดน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 77.

ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความผิด (Motif juridique) หรือไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำผิดได้ (defaut de'ucidation) เป็นการสั่งยุติคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีหรือตามกฎหมาย

(2) คดีที่สามารถฟ้องได้แต่อัยการสั่งยุติคดี

จากข้อนี้แสดงให้เห็นว่าอัยการฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ประเภท คือ

(2.1) คดีที่อัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดีเนื่องจากเห็นว่า การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ต้องหาถอนคำร้องทุกข์ หรือความผิดมีผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก

(2.2) คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีเป็นคดีที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กำหนดให้ผู้กระทำผิดปฏิบัติ ซึ่งมาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศสได้แก่ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Me'diation pe'nale) และความตกลงทางอาญา (Composition pe'nale)

คดีโดยส่วนใหญ่อัยการจะเป็นผู้พิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่ เว้นแต่คดีที่มีโทษร้ายแรง และได้มีการแจ้งให้ผู้พิพากษาสืบสวนเข้าร่วมทำการสอบสวนด้วยตั้งแต่ต้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ตามกฎหมายฝรั่งเศสบัญญัติให้อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะรับคำร้องทุกข์และพิจารณาว่าควรที่จะรับคำร้องทุกข์มาดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ถ้าอัยการพิจารณาเห็นว่าควรที่จะทำการสอบสวนดำเนินคดีต่อไป ก็จะพิจารณาว่าควรจะจัดว่าเป็นคดีประเภทใด ถ้าเห็นว่าเป็นคดีความผิดซึ่งหน้า ก็จะดำเนินการสอบสวนแบบความผิดซึ่งหน้า ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนควรให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำหน้าที่ต่อไป ก็มีอำนาจขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้ามาพิจารณาดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ แต่หากอัยการได้สอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่า คดีไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอเห็นควรยุติคดีโดยสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ควรทำการสอบสวนต่อไป อัยการก็มีอำนาจที่จะสั่งยุติการสอบสวนได้ หากเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานแน่นอนหนักก็จะพิจารณาสั่งฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ปี ค.ศ. 2004 มาตรา 41-2 และ 41-3⁹⁴

2.1.2 การตรวจสอบการสั่งคดี

แบ่งออกเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรและการตรวจสอบภายนอกองค์กร

⁹⁴ โกลแมน ภัทธภิรมย์. 'อัยการฝรั่งเศส' ในชีวิตและผลงาน โกลแมน ภัทธภิรมย์. หน้า 227.

1) การตรวจสอบภายในองค์กร

แม้ว่าอัยการแต่ละนายจะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี แต่องค์กร อัยการฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Parquet) และภายในองค์กรก็มีอำนาจบังคับบัญชา ควบคุมตรวจสอบตามลำดับชั้นอาวุโส ซึ่งมีผลให้พนักงานอัยการต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน กล่าวคือ หากผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามนั้น เช่น ผู้ว่าคดีศาลแขวงและอัยการผู้ช่วยต้องเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น อัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์และอัยการศาลอุทธรณ์ ต้องเชื่อฟังคำสั่งของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ รวมตลอดจนอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์และอธิบดีอัยการศาลฎีกาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งแม้จะไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการ⁹⁵ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายแห่งรัฐฉบับที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1958 ว่าด้วยสถานะของ ผู้พิพากษา ซึ่งบัญญัติให้ "พนักงานอัยการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม"⁹⁶

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะมีอำนาจต่ออธิบดีอัยการโดยตรงโดยสามารถตรวจสอบถึงคำสั่งต่าง ๆ รวมทั้งคำสั่งในการสั่งคดีอาญาของอัยการด้วย ซึ่งในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้อธิบดีอัยการฟ้องคดี อธิบดีอัยการจะต้องปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจกล่าวโทษต่ออธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการดำเนินคดีให้ดำเนินการฟ้องหรือจัดให้มีการฟ้องคดี หรือสั่งให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามที่พิจารณาเห็นสมควร"⁹⁷ แต่หลังจากฟ้องคดีแล้วอธิบดีอัยการจะแถลงในการพิจารณาคดีไปอย่างไรก็ได้ที่เป็นไปตามความยุติธรรมและอยู่ในกรอบของกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะสั่งให้แถลงหรือพิจารณาตามที่ตนต้องการไม่ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องคดี ดังนั้นการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการฝรั่งเศสจึงค่อนข้างมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและหลักการทั่วไปที่ถูกต้องยุติธรรม⁹⁸

2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร

คำสั่งของพนักงานอัยการอาจถูกตรวจสอบจากภายนอกองค์กรได้ ดังนี้

⁹⁵ “เรื่องเดียวกัน”.

⁹⁶ มรูส์ตันต์ โสรด์น. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. หน้า 79-80.

⁹⁷ “เรื่องเดียวกัน”.

⁹⁸ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 140.

(1) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้รูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อำนาจในการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นอำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ซึ่งเอกชนไม่สามารถฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงได้ แต่อาจใช้วิธีฟ้องเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้⁹⁹ กล่าวคือ หากพนักงานอัยการไม่ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีล่าช้า ในกรณีความผิดอาญาโทษชั้นกลาง (Delt) หรือลหุโทษ (Contravention) เมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาแล้ว จะมีผลให้พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีอาญา โดยอัยการจะเป็นผู้ฟ้องและดำเนินคดีอาญา ส่วนผู้ต้องหาจะมีฐานะเป็นโจทก์ด้วยอีกคนหนึ่ง ส่วนความผิดอาญาโทษชั้นสูง (Crime) หรือความผิดอาญาโทษชั้นกลางที่ซับซ้อนหรือไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด เมื่อศาลได้สวนรับคำร้องของผู้เสียหาย อัยการจะต้องทำคำฟ้องคดีอาญา โดยมีเหตุผลที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินคดีอย่างจำกัด¹⁰⁰

อย่างไรก็ตาม หากผู้เสียหายยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดยไม่มีเหตุผลสมควรหรือโดยประมาท อาจต้องรับโทษทางอาญา และอาจถูกเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องที่ถูกฟ้องโดยไม่มีเหตุอันสมควรได้¹⁰¹

(2) การตรวจสอบโดยศาล

อัยการฝรั่งเศสมีฐานะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ (magistrat) โดยเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหารและไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจตุลาการ ดังนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของอัยการไม่ว่าโดยวาจาหรือโดยกล่าวไว้ในคำพิพากษา นอกจากนี้ศาลยังไม่มีอำนาจไม่รับคำฟ้องของอัยการที่ยื่นฟ้องต่อศาล และจะปฏิเสธไม่ให้อัยการแถลงด้วยวาจาในการพิจารณาอรรถคดีใด ๆ ไม่ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการนี้อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เช่น หลักประกันเพิ่มเติมในชั้นดำเนินคดีต่อศาลกล่าวหา (Chambre d'accusation) ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจไต่สวนมูลฟ้อง ศาลดังกล่าวมีอำนาจสั่งให้มีการดำเนินคดีหรือให้แจ้งข้อหาเพิ่มเติมต่อบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวหรือไม่แจ้งข้อหาเพิ่มเติมก็ตาม¹⁰²

⁹⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁰ ปกป้อง ศรีสนิท. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550 (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550). หน้า 477.

¹⁰¹ โกเมน ภัทรภิมย์. ‘อัยการฝรั่งเศส’ ในชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิมย์. หน้า 94.

¹⁰² อติศร ไชยคุปต์. ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. 2542. หน้า 210.

นอกจากนี้ ในการสั่งคดีของอัยการในบางลักษณะจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล ทั้งนี้เพื่อให้คำสั่งของอัยการได้รับการยอมรับและป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจอันถือว่าเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการอีกทางหนึ่งด้วย เช่น การสั่งฟ้องคดีโดยลดข้อหา (Correctionnalisation judiciaire) หรือการทำความตกลงทางอาญาแทนการฟ้องคดี (Composition pe'nale) เป็นต้น¹⁰³

2.1.3 การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องของอัยการฝรั่งเศสเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวและไม่เป็นผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีการสั่งไม่ฟ้องสำนวนจะถูกเก็บไว้จนกว่าจะขาดอายุความ เพราะอัยการอาจกลับคำสั่งเป็นฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ เช่น กรณีมีการตายโดยปรากฏในชั้นแรกว่าเป็นอุบัติเหตุ แต่ต่อมาภายหลังมีพยานหลักฐานว่าเป็นการตายเนื่องจากการกระทำผิด เป็นต้น ซึ่งปรากฏตามสถิติว่าอัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเกินกว่าครึ่งหนึ่งของคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ¹⁰⁴ นอกจากนี้ อัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องเป็นคำสั่งฟ้องได้ แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ อีกทั้งไม่ต้องอธิบายถึงเหตุผลในการแก้ไขคำสั่ง ดังที่ศาลฎีกาฝรั่งเศสได้วินิจฉัยไว้ในคดี Cass. Crim. 5 dec 1972 และยืนยันอีกครั้งในคดี Cass. Crim. 12 mai 1992

ในคดี Cass. Crim. 5 dec. 1972 อัยการประจำเมือง Toulon ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีฉ้อโกงที่นาย Jacques X. เป็นผู้ต้องหา ต่อมาอัยการประจำเมือง Bourg-en-Bresse ได้มีคำสั่งฟ้องคดีฉ้อโกงนาย Jacques X. โดยที่ไม่มีพยานหลักฐานใหม่หรือข้อเท็จจริงใหม่ ศาลเมือง Bourg-en-Bresse พิพากษาลงโทษจำคุกนาย Jacques X. ตามฟ้อง นาย Jacques X. อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ พิพากษายืน นาย Jacques X. จึงยื่นฎีกาขอกฎหมายในประเด็นที่ว่า เมื่ออัยการเมือง Toulon ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว และไม่มีข้อเท็จจริงอะไรใหม่ อัยการเมือง Bourg-en-Bresse จะมาพิจารณาสำนวนอีกครั้งและมีคำสั่งฟ้องตนอีกไม่ได้ เพราะอำนาจอัยการเป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible) หมายถึง อัยการไม่ว่าประจำอยู่เมืองใด ก็เป็นอัยการของรัฐที่เป็นหนึ่งเดียว ดังนั้นเมื่ออัยการเมืองหนึ่งสั่งไม่ฟ้องไปแล้วเท่ากับรัฐไม่ฟ้องคดีอาญา อัยการเมืองอื่นจะมาพิจารณาสำนวนและสั่งฟ้องคดีเดียวกันนั้นอีกไม่ได้¹⁰⁵

ศาลฎีกาฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าข้อต่อสู้ของนาย Jacques X. ฟังไม่ขึ้น ด้วยเหตุผลดังนี้

1. คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ไม่ใช่คำพิพากษาของศาล (jurisdictional act)

¹⁰³ มรุตสันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ. หน้า 80-81.

¹⁰⁴ โกเมน ภัทรภิรมย์. 'อัยการฝรั่งเศส' ในชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์. หน้า 230.

¹⁰⁵ ปกป้อง ศรีสนิท. ทางออกกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการที่ผิดพลาด (The 101 World, 21 กันยายน 2563). 20 พฤษภาคม 2566 สืบค้นจาก <https://www.the101.world/reconsidering-prosecution-decision>.

2. หากคดียังไม่ขาดอายุความ อัยการสามารถกลับมาพิจารณาคำสั่งใหม่ และเปลี่ยนเป็นคำสั่งฟ้องคดีได้ แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ และไม่ต้องอธิบายถึงเหตุผลของการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว

ต่อมา ในคดี Cass.Crim. 12 mai 1992 ศาลฎีกาฝรั่งเศสได้ยืนยันหลักดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งว่า คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการไม่ใช่คำพิพากษาของศาล (jurisdictional decision) แต่เป็นคำสั่งทางฝ่ายบริหาร (administrative decision) คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงไม่มีความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (autorite de la chose Jugee หรือ Res Judicata) อัยการหรืออัยการสูงสุด จึงสามารถแก้ไขคำสั่งได้ แม้ไม่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งความเห็นทางวิชาการในตำรากฎหมายฝรั่งเศสก็เห็นไปในทำนองนี้

2.2 การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศอังกฤษ

องค์กรอัยการในประเทศอังกฤษ เกิดขึ้นโดยการรวมเอาหน่วยงานการฟ้องคดีทั้งหมด ที่มีอยู่ของตำรวจเข้าด้วยกัน ใช้ชื่อว่า สำนักงานอัยการ (Crown Prosecution Service: CPS) ในปี ค.ศ. 1986 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีอาญา ค.ศ.1985 (The Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Attorney General และ Solicitor General ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมือง (political appointments) มีสถานะเป็นรัฐมนตรีและหัวหน้าที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เข้าและออกตามรัฐบาล และมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ภายในองค์กรจะมี Director of Public Prosecution (DPP) เป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาซึ่งเทียบได้กับอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาในประเทศไทย เป็นข้าราชการประจำ มีหน้าที่ดูแลงานคดีอาญา ซึ่งหน้าที่หลักสองประการของสำนักงานอัยการคือ ดูแลการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงของตำรวจ และให้คำแนะนำในคดีที่ตำรวจส่งเรื่องมาให้ ก่อนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา¹⁰⁶

ระบบการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานของประเทศอังกฤษคล้ายคลึงกับระบบการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานของไทย ในประเทศอังกฤษ ได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน โดยตำรวจจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาและอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดี หลังจากทีพนักงานสอบสวนอังกฤษได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นส่งให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ก็จะตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้วใช้ดุลพินิจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งยุติคดีต่อไป¹⁰⁷

¹⁰⁶ คณิง ภาไชย, 'อัยการสูงสุดของศาล' ใน 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด (ฉลองรัตน 2536) หน้า 233.

¹⁰⁷ อุทิศ วีรวัฒน์ 'อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ' ใน ระบบอัยการสากล (กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2526) หน้า 127.

พนักงานอัยการอังกฤษมีอิสระที่จะพิจารณาสำนวนโดยปราศจากการแทรกแซง และเมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งยุติคดี และแจ้งให้แก่ผู้ต้องหาหรือบุคคลไปแล้ว โดยทั่วไปต้องถือว่าคำสั่งของอัยการควรมีความแน่นอน คดีจึงไม่ควรเริ่มต้นขึ้นอีก แต่อย่างไรก็ดี หากมีข้อผิดพลาดปรากฏขึ้นก็ควรมีการแก้ไขข้อผิดพลาดเช่นนั้นเพื่อจะรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา องค์กรอัยการอังกฤษจึงได้กำหนดแนวทางไว้ในเรื่องการทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีและวิธีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีไว้โดยชัดเจน ดังจะได้อธิบายโดยลำดับดังนี้

2.2.1 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานในประเทศอังกฤษ

วิวัฒนาการในเรื่องการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ เดิมนั้นเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้เสียหายที่จะดำเนินคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดเอง การดำเนินคดีอาญาของอังกฤษจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) และในช่วงต้นศตวรรษที่ 18 การดำเนินคดีอาญาส่วนมากยังเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายเกือบทั้งสิ้น โดยผู้เสียหายที่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่ตำรวจเพื่อการดำเนินคดี จึงมีความพยายามที่จะสร้างองค์กรอัยการมาดำเนินคดีอาญาแทน ซึ่งความพยายามสร้างองค์กรอัยการนี้ได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1879 การดำเนินคดีอาญาภายใต้กฎหมายอังกฤษ ประชาชนชาวอังกฤษทุกคนสามารถดำเนินคดีอาญาได้ก็ได้ และพนักงานอัยการที่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นผู้เสียหายในคดี สามารถใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหานั้นหรือไม่ก็ได้เช่นเดียวกัน¹⁰⁸

ปัจจุบัน หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนนี้ยังคงถูกบัญญัติไว้เช่นเดิม ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. 2528 (The Prosecution of Offences Act 1985) Section 6 ซึ่งยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีสาระสำคัญว่า บุคคลใด ๆ สามารถริเริ่มดำเนินคดีอาญาเองหรืออาจนำคดีอาญานั้นเสนอต่อ The Director of public Prosecutions (DPP) เพื่อดำเนินคดีอาญาแทนได้ ทั้งนี้ การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน และการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล โดยมีองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ องค์กรตำรวจ และองค์กรอัยการ (Crown Prosecution Service) หรือ CPS การดำเนินคดีอาญาของอังกฤษได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยตำรวจมีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา และอัยการมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญา¹⁰⁹ ซึ่งการดำเนินงานในชั้นเจ้าพนักงานของตำรวจและพนักงานสอบสวนอังกฤษ อาจอธิบายได้โดยสังเขป ดังนี้

ก. การสืบสวนสอบสวน ในระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของอังกฤษ การเริ่มต้นสืบสวนสอบสวน เป็นอำนาจของตำรวจฝ่ายเดียว การสืบสวนสอบสวนไม่ได้ถูกควบคุมหรือ

¹⁰⁸ David D. Friedman, 'Making Sense of English Law Enforcement in eighteenth Century' (1995) 2 University of Chicago Law School Round table 475-476,p 475.

¹⁰⁹ คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.หน้า 94.

ตรวจสอบจากอัยการและศาล เว้นแต่ ในการจับกุมบางกรณีต้องขออนุญาตศาล รวมทั้งการขยายระยะเวลาการควบคุมตัว ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. 2528 (The Prosecution of Offences Act 1985) ตำรวจมีอำนาจเด็ดขาดในการแจ้งข้อหาและฟ้องคดี อำนาจนี้รวมถึงกรณีที่ตำรวจได้ว่าจ้างทนายความเอกชนฟ้องคดีแทนในศาลด้วย ผลจากการที่ตำรวจมีอำนาจเด็ดขาดในการสอบสวนและการฟ้องคดีต่อศาลเช่นนี้ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการอำนวยความยุติธรรมจำนวนมาก (miscarriages of justice) และสังคมมีข้อสงสัยในความเที่ยงธรรมของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องโดยลำพัง จึงเป็นเหตุผลให้มีการจัดตั้งองค์กรอัยการ (Crown Prosecution Service) หรือ CPS¹¹⁰ ภายหลังจากมีการบังคับใช้ The Prosecution of Offences Act 1985 ตำรวจถูกจำกัดบทบาทในกระบวนการพิจารณาลง จากเดิมที่เคยมีอำนาจแจ้งข้อหาและฟ้องคดีต่อศาล คงเหลือเพียงอำนาจในการตั้งข้อหาแก่ผู้ต้องสงสัย ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ¹¹¹

ข. กระบวนการดำเนินคดีอาญาของตำรวจและอัยการ

เป็นกระบวนการที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจและพยานหลักฐานในคดีอาญา พ.ศ.2527 (Police and Criminal Evidence Act 1984) ซึ่งอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้คือ ภายหลังจากที่ตำรวจได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษจากผู้เสียหายว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หากเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานใดจะดำเนินคดีต่อไปได้ ก็จะบันทึกในส่วนการดำเนินการว่า “ไม่มีการดำเนินการต่อไป” (No Further Action) มักเป็นคดีที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือมีผู้ต้องสงสัยแต่ไม่มีพยานหลักฐานใดให้ตำรวจดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยได้

สำหรับในกรณีที่มีการจับกุมผู้ต้องสงสัย และตำรวจเห็นว่าควรมีการดำเนินคดีต่อไป ก็จะควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในกรณีที่จำเป็น คือ ควบคุมเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเพื่อให้ได้พยานหลักฐานมาเพิ่มจากการสอบปากคำผู้ต้องหา ทั้งนี้ ในครั้งแรกจะควบคุมผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง หรือในกรณีที่จำเป็นผู้กำกับการอาญอนุญาตให้ควบคุมได้อีก 12 ชั่วโมง เป็น 36 ชั่วโมง หากมีความจำเป็นต้องควบคุมนานกว่านั้น ก่อนจะครบกำหนดพนักงานสอบสวนต้องนำผู้ต้องหาไปยังศาลแขวง (Magistrate court) เพื่อขอขยายระยะเวลาควบคุมไปอีก แต่ไม่เกิน 96 ชั่วโมง

ในการทำสำนวนการสอบสวนพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเท่าที่จะรวบรวมได้จากชุดสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นจากผู้จับกุม ผู้สอบปากคำพยานโดยพนักงานสอบสวนจะมีหน้าที่หลักในการสอบปากคำผู้ต้องหา การแจ้งข้อหา การขอคำแนะนำจาก

¹¹⁰ มานะ เผาะช่วย. ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย. หน้า 131-132.

¹¹¹ Gary Slapper and David Kelly, The English Legal System (13, Routledge 2012), p 343.

พนักงานอัยการในการแจ้งข้อหา และในการนำลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องสงสัยไปตรวจสอบประวัติ การต้องโทษอาญานั้นสามารถทราบผลได้ภายในระยะเวลา 15 นาที เมื่อรวบรวมเป็นสำนวนการ สอบสวนแล้ว หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการสอบสวน (Case file) ไปยังพนักงาน อัยการภายในระยะเวลาควบคุมตัว (96 ชั่วโมง) แม้ว่าสำนวนการสอบสวนจะยังไม่สมบูรณ์เนื่องจาก จะต้องรอพยานเอกสารบางอย่างก็ตาม เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาการฟ้องคดีไปก่อน

หลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจ ในการตรวจ พิจารณาสำนวนการสอบสวนและการดำเนินคดี อัยการจะปฏิบัติตามประมวลอัยการ (The Code for Crown Prosecutor) ซึ่งออกโดยอธิบดีอัยการ (DPP) ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้อง คดีอาญาพ.ศ. 2528 (The Prosecution of Offences Act 1985) และใช้เป็นหลักในการสั่งฟ้องคดี ของอังกฤษและเวลส์ ซึ่งจะได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนถัด ๆ ไป

2.2.2 บทบาทการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของพนักงานอัยการ

ระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจาก กันบทบาทของพนักงานอัยการจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจมา ตรวจพิจารณาและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล องค์กรอัยการ (Crown Prosecution Service) มีอำนาจ หน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวน ยกเว้นในคดีเล็กน้อย เช่น คดีจราจร ตำรวจมี ดุลพินิจในการออกคำสั่งได้เองต่อศาลโดยไม่จำเป็นต้องผ่านองค์กรอัยการ

คดีที่เข้ามาในการพิจารณาในสำนักงานอัยการสูงสุด พนักงานอัยการก็จะใช้ดุลพินิจ พิจารณาว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ หากคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอก็จะสั่งฟ้องคดีนั้น แต่ หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น หรือแม้ว่า คดีนั้นจะมีพยานเพียงพอ แต่การฟ้องไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะพนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจ สั่งไม่ฟ้องได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ คดีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องก็จะดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล หาก จำเลยรับสารภาพ ศาลก็จะพิพากษาจนเสร็จไป ส่วนในคดีที่จำเลยไม่รับสารภาพศาลก็จะดำเนิน กระบวนพิจารณาแบบปฏิบัติ ในกรณีนี้ พนักงานอัยการและนายจำเลยจะนำพยานเข้าสืบต่อไป เพื่อค้นหาความจริงในคดี¹¹²

การฟ้องคดีของพนักงานอัยการในอังกฤษจะต้องยื่นฟ้องไปในศาลแขวง (Magistrate Court) ก่อน ทั้งในคดีความผิดเล็กน้อยที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวงเอง และในคดี ร้ายแรงที่ศาลแขวงไม่มีอำนาจพิจารณาได้ โดยศาลแขวงจะตรวจสอบพยานหลักฐานในเบื้องต้น เสียก่อน หากเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอก็จะส่งศาล Crown Court เพื่อพิจารณาต่อไป ผู้ พิพากษาคณะเดียวและคณะลูกขุนในศาล Crown Court จะร่วมกันตัดสินว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่

¹¹² สำนักงานอัยการสูงสุด.สารานุกรมกระบวนกรยุติธรรมนานาชาติ.กรุงเทพมหานคร: เซเวนพรี้นติ้งกรุ๊ป. 2540.หน้า 596-597.

ก่อนนำคดีส่งกลับให้ผู้พิพากษาศาลแขวงกำหนดโทษ ซึ่งผู้พิพากษาศาลแขวงไม่อาจกำหนดบทลงโทษ จำเลยให้จำคุกเกินกว่าหกเดือนในความผิดกรรมเดียว หรือจำคุกเกินกว่า 12 เดือนในความผิดทุก กรรม หากเกินกว่ากำหนดที่ว่ามานี้ก็จะส่งคดีไปให้ศาล Crown Court พิพากษาต่อไป อย่างไรก็ตาม คดี ที่ศาลได้พิพากษาแล้วอาจได้รับการพิจารณาทบทวนในชั้นอุทธรณ์ และในคดีอุทธรณ์ร้ายแรง หาก อัยการสูงสุดเห็นว่าโทษที่ศาล Crown Court กำหนด ยังไม่เพียงพอ อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะส่งคดี นั้นไปศาลอุทธรณ์ให้พิจารณาซึ่งศาลอาจยกคำพิพากษาเดิมและพิพากษาใหม่ก็ได้

2.2.3 กระบวนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนของอัยการ

หลังจากพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจแล้ว พนักงานอัยการ จะต้องตรวจสำนวนการสอบสวน และใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น ทั้งนี้ พนักงานอัยการในอังกฤษจะตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนโดยยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญา ตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยจะตรวจสอบตามขั้นตอนและวิธีการตามประมวลสำหรับ อัยการ (The Code For Crown Prosecutor)¹¹³ โดยตรวจสอบใน 2 รูปแบบ คือ การตรวจสอบสำนวน การสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) และการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนขั้นต้น (the threshold test) ดังนี้

1) การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full Code test)

ตาม The Code for Crown Prosecutor ก่อนที่พนักงานอัยการจะดำเนินการ ฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนอย่างเต็มรูปแบบ (the full code test) ในหลายกรณี เช่น ในกรณี que การสอบสวนนี้ได้เสร็จสิ้นโดยมีพยานหลักฐานพอสมควรแล้ว หรือในกรณีก่อนที่การสอบสวนจะเสร็จสิ้น พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานอื่นที่จะมาเพิ่มเติม ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อจิตใจหรือจำเลยในการตรวจสอบเต็มรูปแบบ (the full code test) รวม ไปถึงในกรณีตรวจสอบว่าการสั่งฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ การ ตรวจสอบอย่างเต็มรูปแบบนี้จะดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือ¹¹⁴

ก. ขั้นตอนเกี่ยวกับพยานหลักฐาน (The Evidential Stage)

อัยการจะต้องพิจารณาว่า สำนวนการสอบสวนนั้น มีพยานหลักฐานเพียงพอที่มี ความเป็นไปได้ว่าจะมีการตัดสินลงโทษผู้ต้องหาได้ตามข้อหา พิจารณาไปถึงคดีของฝ่ายจำเลยว่าจะ เป็นอย่างไร มีแนวโน้มต่อการตัดสินคดีอย่างไร ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงความเป็นได้ที่ศาลจะ ลงโทษหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการประเมินพยานหลักฐานของพนักงานอัยการอย่าง เป็น

¹¹³ The Code For Crown Prosecutor.

¹¹⁴ The Code For Crown Prosecutor Section 4.

ธรรม เป็นกลาง คำนึงถึงข้อมูลที่ต้องหาได้อย่างหรือใช้เป็นข้อต่อสู้ต่าง ๆ และผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นแก่ฝ่ายผู้ต้องหาทั้งปวงแล้ว เห็นว่าศาลน่าจะตัดสินลงโทษตามข้อหาที่ฟ้องมากกว่าการยกฟ้อง ประการต่อมา ในการวินิจฉัยว่าสำนวนการสอบสวน มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ว่า

(1) พยานหลักฐานนั้นสามารถนำไปใช้ในศาลได้หรือไม่ กล่าวคือ พิจารณาว่ามีคำถามหรือข้อสงสัยในการรับฟังพยานหลักฐานขึ้นใดหรือไม่ พยานนั้นรับฟังได้หรือไม่ รวมถึงความสำคัญของพยานหลักฐานนั้น ๆ ต่อพยานหลักฐานโดยรวม

(2) พยานหลักฐานนั้นไว้วางใจและน่าเชื่อถือหรือไม่ โดยพิจารณาว่ามีเหตุผลใดที่จะทำให้เกิดข้อสงสัยต่อความไว้วางใจในพยานหลักฐานนั้น ทั้งในเรื่องของความถูกต้องและความซื่อสัตย์สุจริตและที่น่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น

(3) พิจารณาสำนวนการสอบสวนตลอดจนกระบวนการในคดีว่าจะมีเอกสารหรือวัตถุใดซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรืออาจได้มาเพิ่มเติมจากการสอบสวนเพิ่มเติมที่อาจกระทบต่อการประเมินความเพียงพอของพยานหลักฐานและยังไม่ได้ผ่านการตรวจสอบหรือไม่ เนื่องจากหากมีพยานหลักฐานดังกล่าวอาจกระทบต่อการประเมินความเพียงพอของพยานหลักฐาน

ข. ขั้นตอนเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Stage)

หลังจากตรวจสอบในขั้นตอนเกี่ยวกับพยานหลักฐานแล้ว อัยการจะพิจารณาต่อไปว่าการสั่งฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ หากอัยการเห็นว่าไม่เกี่ยวเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ทำให้ไม่ควรสั่งฟ้องคดีนั้น อัยการอาจให้โอกาสผู้กระทำความผิดในการจัดการแก้ไขเยียวยาความผิดของตนด้วยการระงับคดีนอกศาลมากกว่าการสั่งฟ้องคดี

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของอัยการในเรื่องประโยชน์สาธารณะ อัยการจะพิจารณาประเมินถึงความร้ายแรงของความผิด ระดับความผิดของผู้ต้องหา อายุของผู้ต้องหาในขณะกระทำความผิด พฤติการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย และการกระทำผิดนั้นส่งผลกระทบต่อชุมชนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังประเมินว่าการสั่งฟ้องคดีนั้นจะได้สัดส่วนต่อการกระทำผิดหรือไม่ หากว่าในคดีนั้นอัยการเห็นว่าไม่ใช่คดีที่ต้องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อัยการจะต้องระมัดระวังในการสั่งฟ้องคดีซึ่งอาจมีการเผยแพร่รายละเอียดต่อสาธารณชน จนเป็นอันตรายต่อแหล่งข้อมูล ต่อการสอบสวนที่กำลังดำเนินอยู่ ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงของชาติอีกด้วย

2) การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนขั้นต้น (the threshold test)¹¹⁵

ในบางครั้งการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) ไม่อาจนำมาใช้ในการตรวจพิจารณาสำนวนได้ เช่น ในพฤติการณ์ที่ระยะเวลาไม่เพียงพอเนื่องจากยังไม่ได้รับพยานหลักฐานบางชิ้น เป็นต้น อัยการจะใช้การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนขั้นต้น (the threshold test) ซึ่งมีหลักการดังนี้

(1) ในพฤติการณ์ที่จำกัด ซึ่งสำนวนการสอบสวนเมื่อได้รับการตรวจพิจารณาสำนวนเต็มรูปแบบ (the full code test) แล้วไม่ผ่าน อาจใช้การตรวจสอบตามหลักการนี้เพื่อสั่งฟ้องผู้ต้องหาแทน ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจดำเนินการสั่งฟ้องผู้ต้องหาโดยฉับพลันเช่นนั้นสมเหตุสมผล และมีเหตุสำคัญอย่างยิ่งที่จะคัดค้านการประกันตัว โดยคำนึงถึงความร้ายแรงหรือพฤติการณ์แห่งคดีประกอบการพิจารณา

(2) การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนขั้นต้น (the threshold test) จะถูกนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นและจะไม่มีกรฟ้องคดีก่อนเวลาสมควร ในการตรวจสอบพนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบถึงเงื่อนไขทั้งห้าประการเสียก่อน หากว่าสำนวนการสอบสวนไม่เข้าเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งก็จะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่น และไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อศาลได้ ซึ่งเงื่อนไขทั้งห้าประการนี้ ดังนี้

เงื่อนไขประการที่ 1 ต้องมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าบุคคลที่จะถูกฟ้องได้กระทำความผิด กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนโดยเที่ยงธรรมว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหานั้นได้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ต้องหา และข้อมูลต่าง ๆ ทั้งคำให้การและข้อมูลที่ผู้ต้องหาให้การใช้ในการต่อสู้คดีแล้ว สำหรับการพิจารณาว่าคดีมีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ ให้พนักงานอัยการพิจารณาถึงข้อมูลทั้งปวงที่มีอยู่ว่าเป็นพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือและอาจใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้เพื่อนำเสนอต่อศาล

เงื่อนไขประการที่ 2 มีพยานหลักฐานเพิ่มเติมอันจะได้นำมาในภายหลัง ที่ทำให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้ต้องหานั้น โดยต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการสืบสวนสอบสวนต่อไปจะทำให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหากนำมารวมเข้ากับพยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนการสอบสวนแล้ว จะผ่านการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) และมีความเป็นไปได้ที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้ต้องหานั้น ทั้งนี้ พยานหลักฐานเพิ่มเติมในกรณีนี้ ต้องสามารถระบุมาได้ และไม่ได้เป็นเพียงการคาดเดาเท่านั้น ซึ่งพนักงานอัยการต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะของพยานเช่นนั้นและผลกระทบต่อคดี ข้อกล่าวหาที่สนับสนุน สาเหตุที่ยังไม่มีพยานหลักฐานที่ใช้ได้ เวลาในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน

¹¹⁵ The Code For Crown Prosecutor Section 5.

เพิ่มเติม โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่จะต้องแสดงให้เห็นว่าสามารถรวบรวมพยานหลักฐานมาได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาฝากขัง และพิจารณาเหตุพฤติการณ์แห่งการล่าช้าประกอบ

เงื่อนไขประการที่ 3 ประเมินความร้ายแรงและพฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่า มีเหตุผลในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาในทันที โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์ความร้ายแรงของความผิดและระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการอนุญาตให้ประกันตัว

เงื่อนไขประการที่ 4 มีเหตุผลสำคัญที่จะคัดค้านการประกันตัวตามพระราชบัญญัติการให้ประกันตัว ค.ศ. 1976 (Bail Act 1976) และเป็นการสมควรที่จะต้องคัดค้านการประกันตัว เช่น ผู้ต้องหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือต่อสาธารณชน หรือ มีเหตุที่ผู้ต้องหาจะหลบหนีหรือแทรกแซงพยานหลักฐาน เป็นต้น

เงื่อนไขประการที่ 5 การสั่งฟ้องผู้ต้องหานั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยอัยการจะต้องใช้หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์สาธารณะ เมื่อทำการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) ตามข้อมูลที่มีอยู่ในเวลานั้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพนักงานอัยการจะตัดสินใจสั่งฟ้องตามการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนขั้นต่ำ (the threshold test) แล้วก็ตาม หากว่าได้รับพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่คาดการณ์ไว้จะต้องดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนนี้อย่างเต็มรูปแบบทันที (the full code test) และไม่ว่ากรณีใด ๆ ควรมีการดำเนินการเช่นนี้ก่อนมีการสั่งฟ้องคดีอย่างเป็นทางการสำหรับคดีในศาล Crown Court (ศาลชั้นต้นระดับสูงที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา)

2.2.4 การสั่งคดี ผลของคำสั่งคดี และการตรวจสอบการสั่งคดีของอัยการ

ภายหลังจากการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม (ในประเด็นที่พนักงานอัยการเห็นสมควร หรืออาจให้นำพยานหรือเอกสารที่ยังไม่ได้ส่งมาในตอนต้นมาให้พนักงานอัยการภายในกำหนดระยะเวลาได้) ก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ตลอดจนมีคำสั่งให้ยุติคดี

1) การสั่งคดีและผลของคำสั่งคดี

ตามหลักการทั่วไป (General Principle) ของ The Code For Crown Prosecutor พนักงานอัยการเป็นอิสระจากบุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจในการสั่งฟ้องคดี อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพของตนโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรือจากอิทธิพลใด ๆ โดยมีขอบในประการอื่น อัยการจะพิจารณาสำนวนการสอบสวนตามข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างระมัดระวังตาม The Full Code Test หรือ The Threshold test แล้วมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ การที่อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องนี้ไม่ใช่กรณีที่อัยการตัดสินว่าบุคคลนั้นมีความผิดทางอาญาหรือไม่ แต่เป็นการใช้ดุลพินิจประเมินว่าสมควรเสนอข้อกล่าวหาขึ้นให้ศาลพิจารณาคดีหรือไม่ เนื่องจากการพิพากษาว่าบุคคลใดมี

ความผิดอาญาหรือไม่ต้องกระทำโดยศาล นอกจากนี้การที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่ได้หมายความว่าผู้เสียหายตามสำนวนการสอบสวนไม่ใช่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย¹¹⁶

จากหลักการข้างต้น จึงพอสรุปได้ว่า (1) การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องเป็นกรณีที่อัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า สมควรเสนอข้อกล่าวหาให้ศาลอาญาพิจารณาว่าผู้ต้องหา นั้นกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ และ (2) การที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะเสนอข้อกล่าวหาให้ศาลอาญาพิจารณา มิได้หมายความว่าผู้ต้องหาตามสำนวนการสอบสวนไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายตามสำนวนการสอบสวนไม่ใช่เหยื่ออาชญากรรมแต่อย่างใด

2) การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ¹¹⁷ การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในอังกฤษ อาจแบ่งได้เป็น

(1) การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี โดยอธิบดีอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของพนักงานอัยการโดยต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรี อธิบดีอัยการจะต้องรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา พร้อมชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นรายคดีอธิบดีอัยการมีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาบททวนการสั่งคดี โดยเฉพาะกรณีที่มีการละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ และมีอำนาจในการสั่งให้อัยการดำเนินคดีในกรณีที่มีความบกพร่องในการฟ้องร้อง

(2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การตรวจสอบโดยรัฐสภา อันเป็นกระบวนการที่รัฐสภาอังกฤษสามารถตรวจสอบอธิบดีอัยการได้ รวมไปถึงอำนาจในการแต่งตั้งและกำกับดูแล Director of Public Prosecutions (DPP) และ Crown Prosecution Service (CPS) โดยเรียกให้ DPP เสนอรายงานการปฏิบัติงานรวมถึงการสั่งคดีแก่ตนได้ จึงถือว่า DPP และ CPS มีความรับผิดชอบโดยอ้อมต่อรัฐสภาเช่นกัน ประการที่สอง การตรวจสอบโดยศาล กล่าวคือ ศาลสามารถไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อตรวจสอบการสั่งคดีของอัยการก็ได้ หรือในคดีที่อัยการจะดำเนินคดีต่อไปแต่ศาลยกฟ้อง อันเป็นการตรวจสอบเช่นเดียวกัน

(3) การตรวจสอบภายในองค์กร องค์กรอัยการได้แบ่งการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามประมวลสำหรับอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) และมีการตรวจสอบภายในองค์กรตามลำดับชั้นด้วย

¹¹⁶ The Code For Crown Prosecutor Section 2.

¹¹⁷ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา. หน้า 124-127.

(4) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี ผู้เสียหายก็อาจฟ้องคดีเองได้ แต่ในคดีบางประเภท อำนาจฟ้องของผู้เสียหายอยู่ภายใต้อำนาจของ Attorney General และ Director of Public Prosecutions (DPP)

(5) การตรวจสอบโดยสาธารณชน กล่าวคือ ประเทศอังกฤษถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ดังนั้น สาธารณชนอาจตรวจสอบการทำงานของอัยการได้โดยการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของอัยการผ่านสื่อมวลชน

2.2.5 การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาและรัฐมีความคาดหวังว่าจะสามารถนำบุคคลผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดี ในทางกลับกัน ผู้ต้องหาก็มีสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือมีสิทธิที่จะทำให้การพิจารณานั้นหยุดลง กฎหมายจึงต้องสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นเพื่อเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

ดังนั้น หากคดีอาญาหยุดลงเพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ก็เท่ากับว่าคดีนั้นจบลง แต่หากมีข้อผิดพลาดใด ๆ ที่พบภายหลังว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีข้อผิดพลาดไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากพยานหลักฐานในสำนวนมีข้อบกพร่อง เช่น พยานหลักฐานนั้นเป็นพยานหลักฐานเท็จ หรือมีการฉ้อฉล หรือมีความผิดพลาดเพราะเหตุอื่นใด หากไม่ได้วางแนวทางแก้ไขไว้เลยก็อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรอัยการอังกฤษ จึงได้กำหนดแนวทางการการแก้ไขดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการอังกฤษ (Legal Guidance : Reconsidering a Prosecution Decision) เพื่อใช้เป็นแนวทางแก่พนักงานอัยการในการแก้ไขคำสั่งในคดีเดิมภายหลังจากอัยการได้แจ้งให้ผู้ต้องหาทราบว่ามีคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งยุติคดีอาญานั้นแล้ว ซึ่งพอจะอธิบายได้ดังนี้

1) เหตุในการขอทบทวนการสั่งฟ้องคดี (Reconsidering a Prosecution Decision)¹¹⁸

โดยทั่วไป หากอัยการได้แจ้งผู้ต้องหาว่าจะไม่มีการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งยุติคดีแล้ว คดีก็จะไม่เริ่มต้นขึ้นอีก แต่ในบางครั้งก็มีคดีที่อัยการอาจกลับคำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือเริ่มต้นสั่งฟ้องคดี โดยเฉพาะในคดีที่มีความร้ายแรง หรือในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคดีซึ่งตรวจพบว่าดุลพินิจในคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาด และมีเหตุจำเป็นเพื่อคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

¹¹⁸ The Code For Crown Prosecutor Section 10.

(2) ในคดีซึ่งยุติลง และต่อมาคดีนั้นปรากฏพยานหลักฐานที่อาจพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ต้องหาอันจะได้มาในโอกาสอันใกล้เคียง กรณีเช่นนี้ พนักงานอัยการอาจแจ้งแก่ผู้ต้องหาว่าอาจมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือจำเลยอีกครั้งได้

(3) ในคดีซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ แต่ปรากฏว่าต่อมามีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา

(4) ในคดีชั้นสูตรพลิกศพซึ่งแต่เดิมพนักงานอัยการมีดุลพินิจไม่ดำเนินคดีแต่ต่อมาปรากฏพยานหลักฐานใหม่ อันน่าจะพิสูจน์ให้ทราบถึงสาเหตุการตายได้

(5) ในกรณีเดิมที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตรวจสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) แล้ว คดียังไม่มีเหตุอันควรฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานหรือข้อมูลทางการสอบสวนยังไม่น่าเชื่อถือหรือไม่เพียงพอ ซึ่งคดีเหล่านี้หากต่อมามีการสอบสวนเพิ่มเติมจนสมบูรณ์ อาจมีการเริ่มพิจารณาใหม่ได้

2) ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนการสั่งฟ้องคดี

เมื่อปรากฏว่าการสั่งคดีมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่อัยการพบความผิดพลาดนั้นเอง หรือปรากฏตามคำขอให้มีการตรวจสอบคำวินิจฉัยของผู้เสียหาย อัยการก็จะทบทวนการสั่งฟ้องคดีดังกล่าวตามแนวทางการแก้ไขดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการอังกฤษซึ่งได้วางแนวทางในการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือว่าสำนวนคดีนั้นเป็นสำนวนคดีที่มีการวินิจฉัยผิดพลาด (Wrong decision cases) โดยมีขั้นตอนพิจารณาทบทวนสำนวนกรณีที่เกิดพลาดไว้ 2 ขั้นตอน คือ

(1) การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีนั้นมีข้อผิดพลาดหรือไม่ (Was the decision not to prosecute wrong?)

ในการทบทวนคดีที่ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ให้ผู้ทบทวนคำนึงถึงความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งเดิม แล้วพิจารณาตามการตรวจพิจารณาสำนวนเต็มรูปแบบ (the full code test) ทั้งนี้ ผู้ทบทวนต้องพิจารณาคำสั่งเดิมเสียก่อน ไม่ใช่พิจารณาเพียงว่าคำสั่งเดิมไม่มีเหตุผลเพียงพอ แต่ต้องเป็นการพิจารณาว่าคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาดหรือไม่

อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาดหรือไม่ ไม่ใช่เพียงว่าผู้ทบทวนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้น เนื่องจากพนักงานอัยการแต่ละคนมีอิสระในการสั่งคดีซึ่งอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ พนักงานอัยการต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ในการทบทวน ผู้ทบทวนจะต้องพิจารณาว่า การตีความพยานหลักฐานตามคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาดหรือไม่ เช่น ความผิดพลาดที่เกิดจากการนำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณา การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ความน่าเชื่อถือของผู้เสียหาย หรือพยานในสำนวนว่าให้การโดยสมัครใจหรือให้การตามความเป็นจริงหรือไม่ รวมไปถึงการพิจารณา

ทบทวนในเรื่องประโยชน์สาธารณะ เช่น การชั่งน้ำหนักความได้สัดส่วนของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการฟ้องร้อง หรือปัจจัยใดที่คำสั่งเดิมวินิจฉัยว่ามีผลต่อการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วมีน้ำหนักไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาทบทวนในเรื่องการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปตามระเบียบหรือนโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือไม่ หรือการปรับใช้ระเบียบการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่ เป็นต้น

(2) หากมีข้อผิดพลาดเช่นว่านั้นแล้ว ควรที่จะมีการพิจารณาใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งนั้นเพื่อคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ กล่าวคือ ในคดีที่เมื่อพิจารณาทบทวนโดยอาศัยการตรวจสอบการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) แล้วปรากฏว่าคำสั่งเดิมที่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องนั้นผิดพลาด พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจว่าจะแก้ไขคำสั่งดังกล่าวเพื่อคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของสาธารณชนหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการใช้ดุลพินิจว่าจะแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ พนักงานอัยการต้องชั่งน้ำหนักในสองประการ คือ ในเรื่องความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ (providing certainly to the public in decision making) และในเรื่องการไม่อนุญาตให้คำสั่งที่มีข้อผิดพลาดนั้นยังคงมีผลอยู่ต่อไป (not allowing wrong decision to stand)

จากการกำหนดแนวทางในการทบทวนแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีขององค์กรอัยการอังกฤษดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าต่อให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีการตรวจสอบทบทวนแล้วว่ามีข้อผิดพลาด ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องดำเนินการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องในทุกคดี แต่การแก้ไขคำสั่งเดิมที่ผิดพลาดนั้นจะแก้ไขได้ต่อเมื่ออัยการใช้ดุลพินิจทบทวนคำสั่งนั้นแล้วพบว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แม้ว่าการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งยุติคดีที่เด็ดขาดไปแล้ว จะเป็นเหตุให้กระทบต่อความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการอยู่บ้างก็ตาม แต่การแก้ไขดังกล่าวก็จะส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและเป็นผลดีต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

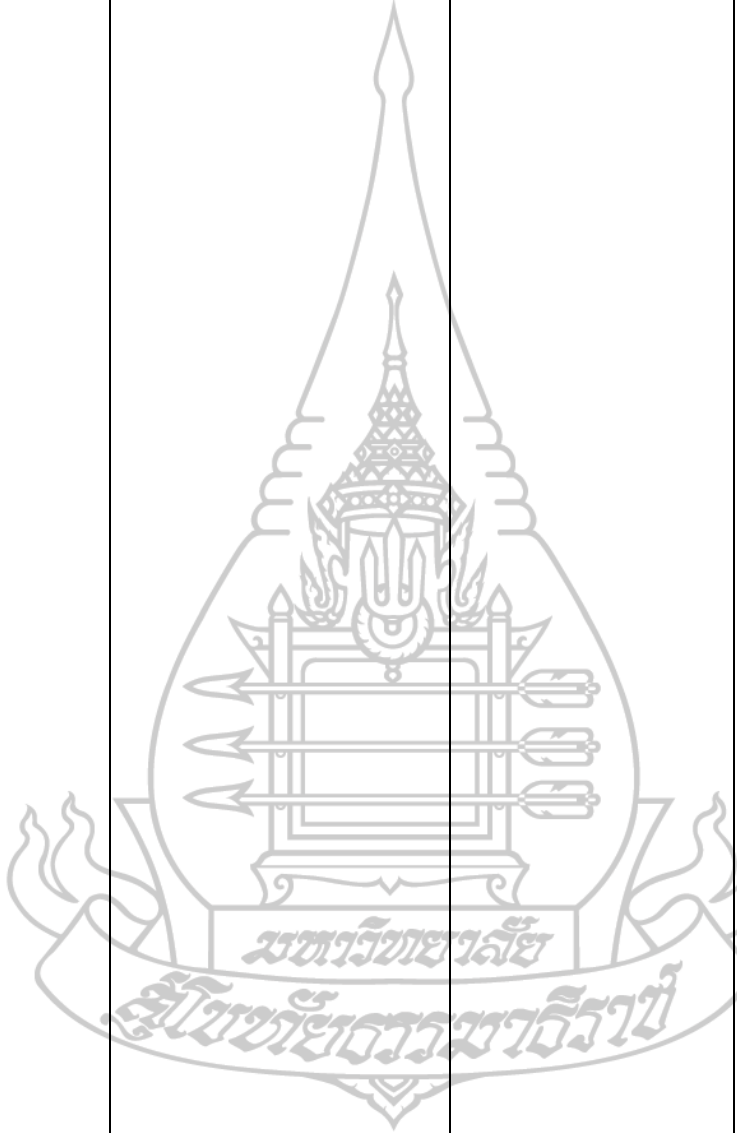
3. เปรียบเทียบการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ

หัวข้อ	ประเทศไทย	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศอังกฤษ
1.สถานะขององค์กรอัยการ	องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซงตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	องค์กรอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานอัยการมีสถานะเป็นตุลาการ เช่นเดียวกับผู้พิพากษา แต่เป็นฝ่ายบริหารไม่	องค์กรอัยการอังกฤษอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Attorney General และ Solicitor General ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐมนตรีและหัวหน้าที่ปรึกษา

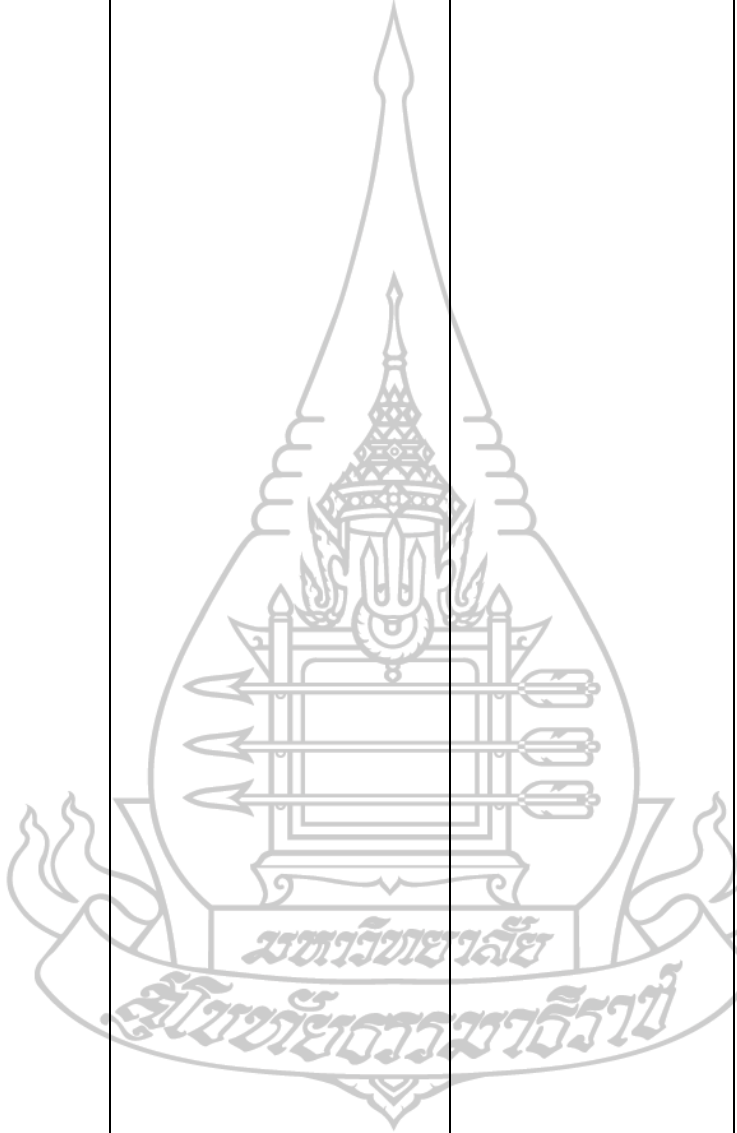
		สามารถใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษ	กฎหมายของรัฐบาลและมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา
2. การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน	แยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน	ไม่ได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา	แยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน
3. บทบาทการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ	พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก	พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก	พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก
4. หลักเกณฑ์การสั่งคดีของอัยการ	ใช้หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ	ใช้หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ	ใช้หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ
5. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา	<p>1) กรณีคดีไม่มีมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกระทำไม่เป็นความผิด - ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด - มีเหตุตามกฎหมายไม่ต้องรับโทษ - มีเหตุหนึ่งเหตุใดที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา <p>2) กรณีคดีมีมูล หมายถึงมีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด</p> <ul style="list-style-type: none"> - คดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน 	<p>1) คดีไม่สามารถฟ้องได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกระทำไม่เป็นความผิด - มีเหตุตามกฎหมายยกเว้นความผิด - ไม่สามารถระบุผู้กระทำความผิด <p>2) คดีที่สามารถฟ้องได้แต่อัยการสั่งยุติคดี</p> <ul style="list-style-type: none"> - การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นประโยชน์ - มีเหตุสมควรไม่ดำเนินคดี เช่น ผู้เสียหายถอนคำร้อง 	อัยการจะพิจารณาสำนวนการสอบสวนตามข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างระมัดระวังตาม The Full Code Test หรือ The Threshold test แล้วมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา

	<p>-การฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>-กระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคงและผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ</p>	<p>ทุกข์ หรือมีผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก</p> <p>-คดีที่ใช้มาตรการเบี่ยงเบน ได้แก่ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทและความตกลงทางอาญา</p>	
<p>6.การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการ</p>	<p>1) การตรวจสอบภายในองค์กร</p> <p>มีลักษณะการตรวจสอบตามลำดับชั้น</p> <p>2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก</p> <p>(1) การตรวจสอบโดยศาล เช่น การไต่สวนมูลฟ้อง</p> <p>(2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย เช่น ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีเองตามมาตรา34 ประกอบมาตรา 28(2)</p>	<p>1) การตรวจสอบภายในองค์กร</p> <p>-ควบคุมตรวจสอบตามลำดับชั้น</p> <p>-รมต.ยุติธรรมมีอำนาจโดยตรงต่ออธิบดีอัยการสามารถตรวจสอบคำสั่งต่าง ๆ ได้</p> <p>2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก</p> <p>(1) โดยผู้เสียหาย ความผิดอาญาโทษชั้นกลางหรือลหุโทษ</p> <p>เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญามีผลให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญา</p> <p>ผู้เสียหายจะมีฐานะเป็นโจทก์ด้วย</p> <p>ความผิดอาญาโทษชั้นสูง เมื่อศาลไต่สวนรับคำร้องผู้เสียหายอัยการจะต้องทำคำ</p>	<p>1) การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี โดยอธิบดีอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของพนักงานอัยการโดยต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรี</p> <p>อธิบดีอัยการจะต้องรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา พร้อมชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นรายคดีอธิบดีอัยการมีอำนาจในการออกกระเปียบปฏิบัติในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ</p>

		ฟ้องคดีอาญา โดยมี เหตุผลที่จะปฏิเสธ อย่างมีข้อจำกัด	2) การตรวจสอบ ภายนอกองค์กร สามารถแบ่งได้เป็น
		(2) การตรวจสอบโดย ศาล หลัก ศาลไม่มี อำนาจควบคุมหรือ ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของอัยการ ไม่ว่าด้วยวาจาหรือ กล่าวในคำพิพากษา -การสั่งฟ้องคดีโดย ลดข้อหาหรือทำความ ตกลงทางอาญาแทน การฟ้องคดีต้องได้รับ ความเห็นชอบจากศาล	2 ประการ กล่าวคือ (1) การตรวจสอบโดย รัฐสภา อันเป็น กระบวนการที่รัฐสภา อังกฤษสามารถ ตรวจสอบอธิบดีอัยการ ได้ รวมไปถึงอำนาจใน การแต่งตั้งและกำกับ ดูแล Director of Public Prosecutions (DPP) และ Crown Prosecution Service (CPS) โดยเรียกให้ DPP เสนอรายงานการ ปฏิบัติงานรวมถึงการ สั่งคดีแก่ตนได้ จึงถือว่า DPP และ CPS มีความ รับผิดชอบโดยอ้อมต่อ รัฐสภาเช่นกัน (2) การตรวจสอบโดย ศาล กล่าวคือ ศาล สามารถไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อตรวจสอบการสั่งคดี ของอัยการก็ได้ หรือใน คดีที่อัยการจะดำเนินคดี ต่อไปแต่ศาลยกฟ้อง อัน เป็นการตรวจสอบ เช่นเดียวกัน

		<p>(3) การตรวจสอบภายในองค์กร องค์กรอัยการได้แบ่งการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลสำหรับอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) และมีการตรวจสอบภายในองค์กรตามลำดับชั้นด้วย</p> <p>(4) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี ผู้เสียหายก็อาจฟ้องคดีเองได้ แต่ในคดีบางประเภท อำนาจฟ้องของผู้เสียหายอยู่ภายใต้อำนาจของ Attorney General และ Director of Public Prosecutions (DPP)</p> <p>(5) การตรวจสอบโดยสาธารณชน กล่าวคือ ประเทศอังกฤษถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ดังนั้น สาธารณชนอาจตรวจสอบการทำงานของอัยการได้โดยการ</p>
--	---	---

			ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ตลอดจนการ วิพากษ์วิจารณ์การ ทำงานของอัยการผ่าน สื่อมวลชน
7. คำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงาน อัยการ	-อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง คดีตาม ม.20 และมาตรา 143 วรรคท้าย หรืออัยการ สูงสุดใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. อัยการ ม.15 -คำสั่งไม่ฟ้องคดีของ พนักงานอัยการอื่นที่ผ่าน ขั้นตอนตาม ม.145 และ ม. 145/1	คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงานอัยการ ทั่วไป ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาของ ฝรั่งเศส มาตรา 41-1 และมาตรา 41-3	คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงานอัยการ ทั่วไป ตามประมวล อัยการ มาตรา 10 (The Code For Crown Prosecutor Section 10)
8. การแก้ไขคำสั่ง เด็ดขาดไม่ฟ้อง คดีอาญาของ พนักงานอัยการ	ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ม. 147...เว้นแต่จะมี พยานหลักฐานใหม่อัน สำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้	-การสั่งไม่ฟ้องเป็น เพียงวิธีการชั่วคราว และไม่เป็นผลให้สิทธิ นำคดีอาญามาฟ้อง ระงับ ส่วนจะถูก เก็บไว้จนกว่าคดีจะ ขาดอายุความ -อัยการแก้ไขคำสั่งไม่ ฟ้องได้เสมอแม้ไม่ ปรากฏพยานหลักฐาน ใหม่และไม่ต้องอธิบาย เหตุผลของการแก้ไข คำสั่ง	เหตุในการขอทบทวน การสั่งฟ้องคดี (Reconsidering a Prosecution Decision) โดยทั่วไป หากอัยการได้ แจ้งผู้ต้องหาว่าจะไม่มี การสั่งฟ้องคดีหรือสั่งยุติ คดีแล้ว คดีก็จะไม่เริ่มต้น ขึ้นอีก แต่ในบางครั้งก็มี คดีที่อัยการอาจกลับ คำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือ เริ่มต้นสั่งฟ้องคดี

		<p>โดยเฉพาะในคดีที่มี ความร้ายแรง หรือใน กรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ในคดีซึ่งตรวจพบว่า ดุลพินิจในคำสั่งเดิมมี ข้อผิดพลาด และมีเหตุ จำเป็นเพื่อ คงไว้ซึ่งความ เชื่อมั่นในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา</p> <p>(2) ในคดีซึ่งยุติลง และ ต่อมาคดีนั้นปรากฏ พยานหลักฐานที่อาจ พิสูจน์การกระทำผิดของ ผู้ต้องหาอันจะได้มาใน อนาคตอันใกล้ กรณี เช่นนี้ พนักงานอัยการ อาจแจ้งแก่ผู้ต้องหาว่า อาจมีการดำเนินคดีกับ ผู้ต้องหาหรือจำเลยอีก ครั้งได้</p> <p>(3) ในคดีซึ่งพนักงาน อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เพราะพยานหลักฐานไม่ เพียงพอ แต่ปรากฏว่า ต่อมามีพยานหลักฐาน ใหม่ที่อาจพิสูจน์ความผิด ของผู้ต้องหา</p> <p>(4) ในคดีชั้นสูตรพลิกศพ ซึ่งแต่เดิมพนักงาน อัยการมีดุลพินิจไม่ ดำเนินคดีแต่ต่อมา</p>
--	---	--

			<p>ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ อันน่าจะพิสูจน์ให้ทราบถึงสาเหตุการตายได้</p> <p>(5) ในกรณีเดิมที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะภายหลังการที่ได้ดำเนินการตรวจสอบจำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) แล้ว คดียังไม่มีเหตุอันควรฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานหรือข้อมูลทางการสอบสวนยังไม่น่าเชื่อถือหรือไม่เพียงพอ ซึ่งคดีเหล่านี้หากต่อมามีการสอบสวนเพิ่มเติมจนสมบูรณ์ อาจมีการเริ่มพิจารณาใหม่ได้</p>
--	--	--	--

4. ข้อดีและข้อเสียของระบบการส่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยและต่างประเทศ

4.1 ข้อดีและข้อเสียของระบบการส่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย

ข้อดีของระบบการส่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย คือ องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และ 22 ดังนั้น ตามทฤษฎีถือว่าองค์กรอัยการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใด

ระบบการฟ้องคดีอาญาของไทยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง อันเป็นการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการอีกช่องทางหนึ่ง

ส่วนข้อเสียคือระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการจะไม่ได้ใกล้ชิดกับขั้นตอนการสอบสวน พนักงานอัยการจะรับรู้พยานหลักฐานเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วมีความเห็นควรส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการ ยกเว้นคดีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด หรือกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนด้วย

และข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายบัญญัติเปิดช่องทางให้มีการทบทวนคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาไว้เพียงกรณีเดียวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ม.147...เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ ซึ่งอาจทำให้การทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดในกรณีอื่นไม่อาจเกิดขึ้นได้ แม้เป็นข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการก็ตาม

4.2 ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือระบบการดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ย่อมสามารถกำหนดทิศทางของคดี มีดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีหรือฟ้องคดีขอหาหนักเบาได้

แม้องค์กรอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่พนักงานอัยการก็มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีโดยปราศจากการแทรกแซง และมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา แต่เป็นฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ และเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายตุลาการได้

การสั่งไม่ฟ้องเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวและไม่เป็นผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับสำนวนจะถูกเก็บไว้จนกว่าคดีจะขาดอายุความ อัยการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องได้เสมอแม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่และไม่ต้องอธิบายเหตุผลของการแก้ไขคำสั่ง

ข้อเสียของระบบการสั่งไม่ฟ้องของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือให้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางกับพนักงานอัยการในการทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดี อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของคำสั่ง ซึ่งอาจกระทบกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม จึงอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของไทยในปัจจุบัน

4.3 ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ

ข้อดีของระบบการสั่งคดีอาญาของประเทศอังกฤษ คือระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษแยกอำนาจสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันซึ่งมีระบบเหมือนกับประเทศไทย แม้องค์กรอัยการอังกฤษอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Attorney General และ Solicitor ซึ่งมีสถานะเป็น

รัฐมนตรีและหัวหน้าที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่พนักงานอัยการก็มีดุลพินิจอิสระในการพิจารณาสั่งคดี

ประเทศอังกฤษบัญญัติเหตุในการขอทบทวนการสั่งฟ้องคดี (Reconsidering a Prosecution Decision) ไว้อย่างชัดเจนคือ โดยทั่วไปหากอัยการได้แจ้งผู้ต้องหาว่าจะไม่มีการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งยุติคดีแล้ว คดีก็จะไม่เริ่มต้นขึ้นอีก แต่ในบางครั้งก็มีคดีที่อัยการอาจกลับคำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือเริ่มต้นสั่งฟ้องคดีโดยเฉพาะในคดีที่มีความร้ายแรง หรือในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคดีซึ่งตรวจพบว่าดุลพินิจในคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาด และมีเหตุจำเป็นเพื่อ คงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(2) ในคดีซึ่งยุติลง และต่อมาคดียุตินั้นปรากฏพยานหลักฐานที่อาจพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ต้องหาอันจะได้มาในอนาคตอันใกล้ กรณีเช่นนี้ พนักงานอัยการอาจแจ้งแก่ผู้ต้องหาว่าอาจมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือจำเลยอีกครั้งได้

(3) ในคดีซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ แต่ปรากฏว่าต่อมามีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา

(4) ในคดีชั้นสูตรพลิกศพซึ่งแต่เดิมพนักงานอัยการมีดุลพินิจไม่ดำเนินคดีแต่ต่อมาปรากฏพยานหลักฐานใหม่ อันน่าจะพิสูจน์ให้ทราบถึงสาเหตุการตายได้

(5) ในกรณีเดิมที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเต็มรูปแบบ (the full code test) แล้ว คดียังไม่มีเหตุอันควรฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานหรือข้อมูลทางการสอบสวนยังไม่น่าเชื่อถือหรือไม่เพียงพอ ซึ่งคดีเหล่านี้หากต่อมามีการสอบสวนเพิ่มเติมจนสมบูรณ์ อาจมีการเริ่มพิจารณาใหม่ได้

ส่วนข้อเสียคือระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับระบบของไทย พนักงานอัยการจะไม่ได้ใกล้ชิดกับขั้นตอนการสอบสวน พนักงานอัยการจะรับรู้พยานหลักฐานเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วมีความเห็นควรส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการ

จากการที่ได้ศึกษาหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยและต่างประเทศโดยได้ศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของประเทศไทย สาธารณฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการของอังกฤษมีความใกล้เคียงกับระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย และมีการบัญญัติเหตุในการทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจแก่พนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาจึงจะนำหลักการที่ได้ไปวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเพื่อให้ได้หลักการที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงานอัยการ

ตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ ซึ่งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญานั้นเกิดขึ้นในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการทั่วไปซึ่งผ่านกระบวนการตามมาตรา 145 หรือมาตร 145/1 หรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด หรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดซึ่งใช้อำนาจดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15

การที่บทบัญญัติมาตรา 147 บัญญัติเช่นนั้นแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยยอมรับให้มีการทบทวนคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีได้ แต่กฎหมายไทยกำหนดไว้ให้ทบทวนแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้แต่ในกรณีเดียวเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเองในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการรื้อฟื้นคดีอาญาที่เป็นการรื้อฟื้นคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วได้กำหนดให้มีการทบทวนแก้ไขได้ 4 กรณี ดังนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้สามารถแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องนั้นเกิดจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องจากการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวน จะทำให้การทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ หรือจะขัดกับหลักความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการหรือไม่ กฎหมายไทยควรที่จะมีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้หรือไม่

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตลอดจนหลักในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการทั้งในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและกฎหมายของอังกฤษแล้ว ในบทนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ตามประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้คือ 1. ปัญหาการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดกับการรักษาความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการวิเคราะห์ตามหลักพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา คือ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาและหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือไม่ 2. ปัญหาการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามกฎหมายไทยอาจขัดกับหลักความแน่นอนของคำสั่งหรือไม่ โดยการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวเพื่อหาแนวทางนำไปสู่การค้นหาหลักเกณฑ์ในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1. วิเคราะห์ปัญหาการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดกับการรักษาความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการตามหลักพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา

เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 กำหนดให้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีมีผลห้ามมิให้ทำการสอบสวนเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องถูกติดตามตัวมาดำเนินคดีอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น ก่อนที่จะพิจารณาว่าควรกำหนดให้มีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีอื่น ๆ ต้องพิจารณาก่อนว่า การยอมให้มีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาจะกระทบต่อหลักพื้นฐานกฎหมายอาญาหรือไม่ การผ่อนคลายความเคร่งครัดของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา หลักกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเรื่องการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องมีอยู่ 2 หลักการ คือ หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาและหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ ผู้ศึกษาเห็นว่าในเบื้องต้นควรจะต้องทำการศึกษาก่อนว่าการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจะขัดต่อหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาหรือหลักการทั้งสองประการหรือไม่ ดังนี้

1.1 หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา หรือหลัก Res Judicata เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาว่า เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีเรื่องใดแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย ซึ่งหากคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ย่อมไม่อาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้อีก เป็นหลักที่มาจากแนวคิดที่ต้องการให้คดีซึ่งได้มีการฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาแล้วควรจะมีที่สิ้นสุดหรือข้อยุติและไม่ควรจะหยิบยกประเด็นที่ยุติไปแล้วขึ้นมาวินิจฉัยซ้ำอีก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความแน่นอนของกฎหมายตามหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา โดยหลักการนี้มีปัจจัย 3 ประการ คือ 1) มีคำชี้ขาดในประเด็นนั้นแล้ว 2) มีคำพิพากษาถึงที่สุด และ 3) เกี่ยวพันกับคู่ความเดียวกันหรือคู่ความที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับคู่ความเดิม

จึงมีปัญหาคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเป็นที่สุดเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลหรือไม่ เพราะหากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญามีสถานะเช่นเดียวกับ คำพิพากษา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาย่อมจะขัดกับหลักความเป็นที่สุดของ คำพิพากษา

จากการศึกษาคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาเห็นว่าลักษณะการกระทำของอัยการมีความแตกต่างกับการกระทำทางตุลาการ กล่าวคือ กระบวนการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมิใช่กระบวนการที่มีความมุ่งหมายเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นกระบวนการที่วินิจฉัยว่าคดีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ หรือ

วินิจฉัยว่า พยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของศาลหรือไม่ ส่วนประเด็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่เป็นกระบวนการทางตุลาการที่คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องพิสูจน์ในชั้นพิจารณา จะเห็นได้ว่าการกระทำของอัยการเป็นลักษณะผสมกันระหว่างรูปแบบองค์กรทางบริหารและทางตุลาการ โดยที่รูปแบบของการกระทำจะมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการ ที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท มีลักษณะเป็นการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี ทั้งนี้ คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมิได้ชี้ขาดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่ แต่เป็นเพียงเพื่อนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลให้เป็นผู้ชี้ขาดคดีเท่านั้น แต่ในลักษณะของการกระทำนั้นเองกลับอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอันได้แก่ การควบคุมการสอบสวนให้ได้พยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ว่าความในศาลในฐานะที่เป็นทนายแผ่นดิน บทบาทในการกลั่นกรองคดีขึ้นสู่ศาล จึงเป็นการกระทำขององค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) นอกจากนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีก็มิได้มีผลผูกพัน แม้พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้เสียหายก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดได้ คำสั่งของพนักงานอัยการจึงขาดคุณลักษณะที่ผูกพันคู่ความอันเป็นคุณลักษณะของคำพิพากษา

นอกจากนี้ ศาลฎีกาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เคยวินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้ในคดี Cass.Crim 5 dec.1972 และคดี Cass.Crim.12 mai 1992 ว่า คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการไม่ใช่คำพิพากษาของศาล แต่เป็นคำสั่งทางฝ่ายบริหาร คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงไม่มีความเป็นที่สุดของคำพิพากษา คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไม่ใช่คำพิพากษา จึงไม่มีผลตามหลัก Res Judicata ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจึงไม่ขัดต่อหลัก Res Judicata

ด้วยเหตุนี้ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความแตกต่างกับการพิพากษาคดีของศาล และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแตกต่างจากการที่ศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด คดีขาดอายุความ หรือมีเหตุตามกฎหมายให้จำเลยไม่ต้องรับโทษ อันเป็นเหตุให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) และคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 ไม่ได้มีผลเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหรือมีสถานะความเป็นที่สุดเหมือนกรณีคำพิพากษาของศาล จึงอาจมีการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใหม่ได้ และสามารถแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ขัดต่อหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา

1.2 หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ

การห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาซ้ำ เป็นหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลว่าจะต้องไม่ได้รับความสะดวกหรือหลายครั้งในการกระทำผิดเดียวกัน อันเป็นหลักจำกัดอำนาจรัฐในการดำเนินคดี

อาญา โดยรัฐจะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นบุคคลคนเดียวหรือไม่ เป็นการกระทำความผิดเดียวกันหรือไม่ และศาลใดศาลหนึ่งได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดนั้นแล้วหรือไม่

มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในประเด็นนี้ว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว จะดำเนินการสอบสวนหรือนำคดีอาญาเรื่องนั้นมาพิจารณาใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานอัยการได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์หลักการดำเนินคดีอาญาซ้ำ ทั้งในส่วนของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ (ne bis in idem) และหลักที่ห้ามกระทำให้เกิดความทุกข์ทรมานซ้ำสองแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย (double jeopardy)

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ มีหลักเกณฑ์ต้องพิจารณา คือ 1) จำเลยในคดีแรกและคดีหลังเป็นคน ๆ เดียวกัน 2) ความผิดในคดีหลังอาศัยการกระทำความผิดเดียวกับคดีแรกและ 3) ศาลหนึ่งศาลใดมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องไว้แล้ว เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ดังกล่าว แม้ในการพิจารณาแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี จะเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับผู้กระทำคนเดิมกับในคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง และเป็นการพิจารณาเรื่องการกระทำเดียวกันอันเข้าตามหลักเกณฑ์ข้อ 1) และข้อ 2) ก็ตาม แต่กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องมิใช่เป็นคำพิพากษาของศาล ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 1.1 กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในข้อ 3) นอกจากนี้ แม้คำสั่งของพนักงานอัยการจะมีลักษณะกึ่งคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด แต่คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่เป็นการตัดสิทธิ์ผู้เสียหายที่จะไปฟ้องคดีเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 กรณีจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ต้องหาในอันที่จะมิให้ต้องถูกดำเนินคดีในเรื่องที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปแล้วตามหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจึงไม่ขัดต่อหลักดังกล่าว

หลักการห้ามกระทำให้เกิดความทุกข์ทรมานซ้ำสองแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย (Double Jeopardy) มีหลักเกณฑ์คือ

1.) ผู้ต้องหาตกอยู่ในห้วงอันตราย (jeopardy) ในคดีแรกแล้ว กรณีจะถือว่าจำเลยตกอยู่ในห้วงอันตรายในคดีแรกแล้วหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจาก

1.1) ในคดีที่ต้องใช้ลูกขุน จำเลยจะถือว่าตกอยู่ในห้วงอันตรายต่อเมื่อลูกขุนทั้งหมดที่ถูกเรียกเข้ามาทำหน้าที่ได้สาบานตัวเข้าทำหน้าที่แล้ว

1.2) ในคดีที่ไม่ต้องใช้ลูกขุน จำเลยจะถือว่าตกอยู่ในห้วงอันตรายต่อเมื่อศาลเริ่มฟังพยานหลักฐานแล้ว

2.) ในคดีก่อนมีคำชี้ขาดเป็นที่สุดแล้ว

3.) ข้อหาในคดีแรกมีเนื้อหาสาระเป็นอย่างเดียวกันกับข้อหาในคดีหลัง

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมองว่า เมื่อในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง (dismissal) หรือยุติการดำเนินคดี (nolle prosequi) เป็นเรื่องที่ยุติการฟ้องยังไม่ตกอยู่ในห้วงอันตราย ซึ่งจะเป็น

ขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากนั้น เนื่องจากลูกขุนยังไม่ได้สาบานตน และศาลยังไม่ได้เริ่มรับฟังพยานหลักฐาน การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องจึงไม่ทำให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิตามหลักที่ห้ามกระทำให้เกิดความทุกข์ทรมานซ้ำสองแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย (Double Jeopardy)

ทั้งหลักการดำเนินคดีอาญาซ้ำ ยังมีข้อยกเว้นที่คล้ายคลึงกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คือ ข้อยกเว้นในเรื่องของการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในคดีอาญาที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ทั้งนี้ การรื้อฟื้นคดีอาญามีแนวคิดเช่นเดียวกับการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพราะมีผลไปในทิศทางเดียวกันคือ ให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่กรณีที่ได้ถึงที่สุดแล้วและเด็ดขาดไปแล้วโดยให้เริ่มต้นใหม่ หรือแก้ไขส่วนที่มีข้อผิดพลาดบกพร่อง จึงถือได้ว่าหลักการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นหลักยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำอีกอย่างหนึ่งด้วย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่สิ้นสุดในชั้นพนักงานอัยการไม่มีการนำคดีขึ้นไปสู่ศาล การมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจึงไม่ถือว่าเป็นการที่ผู้ต้องหาตกอยู่ในห้วงอันตรายอันอาจเกิดสิทธิตามหลักที่ห้ามกระทำให้เกิดความทุกข์ทรมานซ้ำสองแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ (Double Jeopardy) ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องจึงไม่ขัดกับหลักดังกล่าวเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ด้วยเหตุผลดังได้ศึกษามาข้างต้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาหรือหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐจึงอาจบัญญัติกฎหมายในลักษณะยอมให้มีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ หากคำสั่งนั้นเกิดข้อผิดพลาดหรือบกพร่อง

เพราะเหตุที่หลักการสำคัญของการดำเนินคดีอาญา คือ การค้นหาความจริงที่เกิดขึ้น หากปรากฏภายหลังว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเกิดข้อผิดพลาดทั้งจากพยานหลักฐานในสำนวนหรือตัวบุคคลก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องแก้ไขให้ถูกต้อง แต่หลักการของรัฐเรื่องความแน่นอนมั่นคงของคำสั่งก็ย่อมมีความสำคัญเฉกเช่นเดียวกัน เมื่ออัยการได้มีการแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบคำสั่งไม่ฟ้องแล้วโดยทั่วไปก็ไม่ควรกำหนดให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องอีก เพราะจะกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

เมื่อการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทย ถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 โดยได้บัญญัติผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีว่า ต้องห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก การจะเพิ่มเติมข้อยกเว้นในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปในบทบัญญัติดังกล่าวโดยตรงในทำนองว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใดแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ หรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด” นั้น หากพนักงานอัยการพบว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด นอกจากจะแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดได้แล้วยังอาจมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่ง

ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาด ซึ่งมุ่งหมายในการแก้ไขความผิดพลาดอันเกิดจากการพิจารณาสำนวนคดีเท่านั้น เพราะหากประสงค์จะให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม ก็ควรเป็นกรณีที่ มีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอยู่แล้ว ประกอบกับมาตรา 147 บัญญัติว่า “...ห้ามมิให้มีการสอบสวน...” แม้นักกฎหมายไทยจะเห็นไปในทำนองเดียวกันว่ารวมทั้ง การห้ามฟ้องด้วย แต่ถ้อยคำตามกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง จึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 147 วรรคสอง ไปในคราวเดียวกัน โดยระบุเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง คดีที่ผิดพลาดไว้โดยตรงทำนองว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้อง คดีนั้น เว้นแต่จะได้มีการสอบสวนตามบทบัญญัติในวรรคก่อน หรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนั้นผิดพลาด และได้มีคำสั่งให้ฟ้องตามระเบียบว่าด้วยการนั้น”

แม้ในปัจจุบันพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดได้ โดยการ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15 หรือตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 วรรคสาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเพียงกำหนดรูปแบบในการแก้ไขคำสั่งว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการ แก้ไขคำสั่งเดิม โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจอนุมานได้ ว่าผู้แก้ไขคำสั่งอาจใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยสั่งคดีตามหลักเกณฑ์การสั่งคดีทั่วไป แต่ใน กรณีที่เป็นการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนั้นเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา อัน เป็นหลักการสำคัญที่รัฐมุ่งคุ้มครองการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว จึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นการ เฉพาะยิ่งกว่ากว่าการสั่งคดีทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติทางอาญาให้กับผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงสังคมส่วนรวมด้วย โดย ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ถึงแนวทางในการวินิจฉัยแก้ไข คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่ผิดพลาด ผู้มีสิทธิร้องขอให้แก้ไขคำสั่งไม่ฟ้อง และผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้แก้ไข คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

1.3 แนวทางวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่ผิดพลาด

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายหรือวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไข คำสั่งคดีไว้โดยตรง แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดมิให้แก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องไว้ กล่าวคือ ใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลฎีกาได้วางหลักให้อำนาจของอัยการในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่าง กว้างขวางคือ หากคดียังไม่ขาดอายุความ อัยการสามารถกลับมาพิจารณาคำสั่งใหม่ และเปลี่ยนเป็น คำสั่งฟ้องคดีได้ แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ และไม่ต้องอธิบายถึงเหตุผลของ การแก้ไขคำสั่งดังกล่าว

ในประเทศอังกฤษ ได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถทบทวนคำสั่งในคดีซึ่งตรวจ พบว่าดุลพินิจในคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาด และมีเหตุจำเป็นเพื่อคงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา โดยได้กำหนดแนวปฏิบัติในการแก้ไขคำสั่งของพนักงานอัยการ ไว้ในประมวลของ

พนักงานอัยการหมวดสุดท้ายว่าด้วยเรื่อง การทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ (Reconsidering a Prosecution Decision) ว่าพนักงานอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งเดิมได้ในกรณีใดบ้าง เช่น คดีที่ถูกยุติไปก่อน เพราะมีแนวโน้มว่าในอนาคตจะมีพยานหลักฐานที่ทำให้คดีมีน้ำหนักขึ้นและเพื่อให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวได้ คดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องหรือมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ แต่ต่อมามีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีปรากฏขึ้น คดีที่เกี่ยวกับการเสียชีวิตซึ่งมีรายงานการสอบสวนภายหลังสรุปว่าควรมีการดำเนินคดีอาญา และรวมถึงคดีที่มีการตรวจสอบคำสั่งเดิมแล้วพบว่า เป็นคำสั่งที่ผิดพลาด และเพื่อที่จะรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ควรที่จะต้องมีการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าจะได้มีการพิจารณาและมีคำสั่งครั้งก่อนไปแล้วก็ตาม

แม้จะยอมรับให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดได้ แต่กฎหมายอังกฤษก็ยังคงถือว่ามิใช่ทุกคำสั่งไม่ฟ้องที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดที่ควรที่จะกลับคำสั่ง ว่าจะต้องมี 2 องค์ประกอบ คือ

1. คำสั่งไม่ฟ้องเดิมนั้นผิดพลาด กล่าวคือ การสั่งคดีไม่เป็นไปตามหลักในการสั่งคดี The Full Code Test ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการตีความพยานหลักฐานผิด การปรับใช้บทกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง การให้น้ำหนักของปัจจัยในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะอย่างไม่ได้สัดส่วน หรือความผิดพลาดในการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของ CPS โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร

2. ควรมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงแนวโน้มที่ศาลจะตัดสินว่ากระบวนการพิจารณาที่มีคำสั่งกลับคำสั่งไม่ฟ้องให้เป็นสิ่งฟ้องนั้นมีข้อสงสัย ซึ่งถ้าศาลจะไม่ได้ตัดสินว่ากระบวนการพิจารณานั้นมีข้อสงสัย ก็สมควรดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องเดิม อัยการผู้ตรวจสอบจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่า 1. สำนวนคดีมีเหตุควรฟ้องตามหลักเกณฑ์ในการสั่งคดี และ 2. มีเหตุจำเป็นต้องกลับคำสั่งไม่ฟ้องเดิมเพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดให้คำสั่งไม่ฟ้องมีผลเด็ดขาดเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย ซึ่งเรียกร้องให้การดำเนินคดีอาญาที่จะต้องมิจุดที่จะสิ้นสุดลง และต้องมีสภาพเด็ดขาด แต่การให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาความจริงแท้ของเรื่องแล้ว ยังเป็นไปเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งหากกฎหมายไม่มีวิธีการเยียวยาแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาด ประชาชนย่อมไม่เชื่อถือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่าจะนำความยุติธรรมมาสู่สังคมได้ แต่หากยอมให้มีการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องได้ในทุกคดีเหมือนอย่างแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทั้งประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ต้องหาย่อม

กลางแคลงใจในความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการเช่นกัน จึงควรรหาแนวทางในการรักษาสมดุลระหว่างความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งและการรักษาความเชื่อมั่นของประชาชน จึงควรมีการวางแนวทางในการวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี โดยนำหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบกฎหมายไทยดังนี้

ประเด็นแรกในเรื่องเนื้อหาของคดี เป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายอังกฤษคือ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเดิมผิดพลาด ซึ่งอาจเป็นความผิดพลาดในเรื่องข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายก็ได้ อย่างไรก็ตาม คำสั่งเดิมไม่จำเป็นต้องเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด เพียงเพราะผู้ทบทวนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเดิม เนื่องจากดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการสองคนสามารถมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ โดยเฉพาะการพิจารณาในกรณีที่ข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความผิดพลาดในคำสั่งเดิมที่ควรจะมีการแก้ไขจะต้องชัดเจน เช่น การสั่งคดีโดยขัดกับพยานหลักฐานอย่างชัดเจน การสั่งคดีเป็นไปโดยมีพยานหลักฐานเท็จหรือปลอมเป็นประเด็นสำคัญแห่งคดี หรือการปรับบทกฎหมายอย่างผิดพลาดขัดต่อแนววินิจฉัยบรรทัดฐานของศาลในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน

นอกจากความผิดพลาดที่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว แม้ว่าในบางกรณีที่มีได้มีความผิดพลาดโดยชัดเจนเช่นนั้น แต่หากผู้ตรวจสอบคำสั่งเห็นว่าควรมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา และมีเหตุผลประกอบในลักษณะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็ทำให้น้ำหนักน่าเชื่อว่าคำสั่งนั้นมีความผิดพลาดและควรที่จะถูกแก้ไขได้เช่นกัน

ประเด็นต่อมาเป็นเรื่องที่จะต้องรักษาสมดุลระหว่างความยุติธรรมทางเนื้อหาและความมั่นคงแน่นอนของคำสั่ง ซึ่งในประเทศอังกฤษให้ความสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างคุณค่าสองประการนี้โดยจะต้องพิจารณาว่าควรมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินคดีด้วย เพราะหากมีการแก้ไขคำสั่งให้ฟ้องผู้ต้องหาและศาลยกฟ้องเพราะเหตุว่ามีกระบวนการดำเนินคดีที่ไม่ชอบ จะยิ่งส่งผลเสียแก่ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้นไปอีก

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ถูกกล่าวหา จึงควรมีเหตุผลหนักแน่นกว่าการสั่งฟ้องในกรณีทั่วไป ประกอบกับการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมิใช่เพียงเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจะต้องมีการพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะคือความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ และได้ความว่าเหตุจำเป็นที่ต้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมีน้ำหนักมากกว่าการคงไว้ซึ่งคำสั่งเดิมเพื่อรักษาความ

มั่นคงแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ เช่น ในคดีที่มีความสำคัญ โดยฐานความผิด โดยฐานะของผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้เสียหาย คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ประชาชนสนใจ รวมถึงคดีประเภทอื่นหรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมนตรีมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ เมื่อพบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปโดยผิดพลาด หากได้แก้ไขให้ถูกต้องโดยมีการยื่นฟ้องผู้ต้องหายอมมีผลดีต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม อันเป็นประโยชน์เสียยิ่งกว่าการปล่อยให้คำสั่งที่ผิดพลาดดำรงอยู่ต่อไปเพื่อรักษาความมั่นคงแน่นอนของคำสั่ง ทั้งนี้ จะต้องพึงระลึกไว้ว่าการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวมิใช่การแก้ไขเพื่อสั่งฟ้องคดีตามกระแสประชาชน แต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมทางเนื้อหาและรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม อันควรมียอมลดคุณค่าแห่งความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ

1.4 ผู้มีสิทธิร้องขอให้แก้ไขคำสั่งไม่ฟ้อง

ตามมาตรการสิทธิของผู้เสียหายในการตรวจสอบ (Victim's Right to Review Scheme) ของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิขอให้ตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องไว้คือผู้เสียหายซึ่งหมายความถึงบุคคลซึ่งร้องทุกข์ว่าตนได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจ หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจ จากการกระทำความผิดอาญาและให้รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด หรือบุคคลที่มีฐานะเป็นตัวแทนผู้เสียหายด้วย อาทิ ผู้ปกครองของเด็กหรือผู้เยาว์ บุคคลในครอบครัว ในกรณีที่ผู้เสียหายที่แท้จริงถึงแก่ความตาย หรือทุพพลภาพ หรือไม่อาจสื่อสารได้ เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย นอกจากพนักงานอัยการจะใช้อำนาจบังคับบัญชาในการตรวจสอบสำนวนคดีแล้ว แม้จะไม่ใช้การขอให้ตรวจสอบคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการโดยตรง แต่บุคคลภายนอกก็อาจร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้มีการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 65 บัญญัติว่า “กรณีผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการโดยกล่าวอ้างว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการพิจารณารับคำร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวไว้พิจารณา...” กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมให้มีการตรวจสอบคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการได้

จะเห็นว่ากฎหมายไทยบัญญัติถึงผู้มีสิทธิขอให้แก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องไว้ในลักษณะที่กว้างกว่าประเทศอังกฤษคือ นอกจากจะมีผู้เสียหายซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง และหมายความรวมถึงผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายได้แก่ 1.) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความ

ดูแล 2.) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยาเฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ 3.) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น และยังให้สิทธิแก่บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิขอให้ตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องจำกัดไว้เพียงผู้เสียหายและผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายตามแนวทางของประเทศอังกฤษมีข้อดีคือ ผู้ที่มีสิทธิขอให้ตรวจสอบถือเป็น ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีเท่านั้น การตรวจสอบคำสั่งในเรื่องที่เคยพิจารณาไปแล้วจึงไม่เป็นภาระแก่พนักงานอัยการมากนัก แต่ก็มีข้อเสียที่คดีบางประเภทนั้น แม้ประชาชนทั่วไปจะไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงแต่การกระทำผิดนั้นก็ถือว่าเป็นกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น คดีฆาตกรรม หรือคดีข่มขืน ซึ่งหากผู้เสียหายถึงแก่ความตายและไม่เป็นผู้มีอำนาจจัดการแทน หรือในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนตกลงเรื่องค่าเสียหายกันได้ ก็อาจไม่มีการขอให้ตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ หากคำสั่งนั้นมีความผิดพลาด ย่อมกระทบกระเทือนต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ในทางกลับกัน การกำหนดให้บุคคลอื่นขอให้ตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องได้ ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่ก็สร้างภาระให้แก่พนักงานอัยการมากขึ้นไปด้วย

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายไทยบัญญัติให้สิทธิบุคคลอื่นร้องขอความเป็นธรรมขอให้ตรวจสอบการสั่งคดีได้ตามกฎหมายปัจจุบัน เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมมากกว่าการจำกัดสิทธิเพียงแก่ผู้เสียหายและผู้มีอำนาจจัดการแทน เช่น ในบางคดีซึ่งประชาชนให้ความสนใจ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม แม้จะเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่พนักงานอัยการ แต่ก็เป็นการกิจขององค์กรอัยการที่เป็นไปเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคม อีกทั้งในปัจจุบันสำนักงานอัยการก็มีหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชา (สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีร้องขอความเป็นธรรม) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนขอให้มีการตรวจสอบได้ย่อมเป็นการอำนวยความยุติธรรมและแสดงถึงความโปร่งใสขององค์กรอันเป็นผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.5 ผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้แก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาด

จากการศึกษาการตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องในประเทศอังกฤษ คำสั่งดำเนินคดีใหม่แก่ผู้ต้องหาจะต้องได้รับการอนุมัติโดย Deputy Chief Crown Prosecutor (DCCP) หรือผู้มีตำแหน่งสูงกว่านั้น สำหรับประเทศไทย โดยหลักแล้วตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 วรรคสาม กำหนดให้ ในการแก้ไขคำสั่งเดิมจะต้องให้อธิบดีอัยการเป็นผู้พิจารณาสั่ง แต่ถ้าคำสั่งเดิมเป็นคำสั่งของอธิบดีอัยการ จะต้องให้อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาสั่ง ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมาย

อังกฤษ ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแก้ไขคำสั่งเดิมจะต้องมีลำดับชั้นอาวุโสสูงกว่า พนักงานอัยการที่ทำคำสั่งเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและไม่ใช้คำสั่งของอัยการสูงสุด จะต้องส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ หากบุคคลดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องนั้นชอบแล้ว คำสั่งไม่ฟ้องย่อมเด็ดขาด ตามมาตรา 147 แต่หากบุคคลดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ถูกต้องก็ให้ทำให้ความเห็นแย้งและเสนอพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อเป็นผู้ชี้ขาด กล่าวคือ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผ่านการตรวจสอบถ่วงดุลจากผู้บัญชาการตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ซึ่งหากเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวเห็นว่าควรมีคำสั่งฟ้องแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น อัยการสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในกรณีที่พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบคำสั่งเห็นว่าควรมีคำสั่งฟ้องกลับคำสั่งไม่ฟ้องเดิมของพนักงานอัยการ โดยอาศัยเพียงข้อเท็จจริงเดิมในสำนวนการสอบสวนในขณะเดียวกันก็เป็นการแย้งคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ที่เห็นชอบว่าควรมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น จึงควรให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ส่วนในกรณีที่คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใด เป็นคำสั่งของอัยการสูงสุด เมื่ออัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรอัยการและไม่มีบุคคลใดอาวุโสสูงกว่าที่อาจมีอำนาจแก้ไขตามหลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งการแก้ไขคำสั่งของอัยการสูงสุดด้วยเหตุว่าเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงควรให้มีคณะกรรมการถ่วงดุลคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการในการทบทวนคำสั่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการอัยการกำหนด

2. วิเคราะห์ปัญหาในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามกฎหมายไทยกับหลักความแน่นอนของคำสั่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีเงื่อนไขในการประกันความเป็นอิสระว่า หากพนักงานอัยการได้สั่งคดีโดยมีเหตุผลอันสมควรประกอบการสั่งคดีแล้ว การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

แม้องค์กรอัยการไทยจะมีระบบถ่วงดุลคำสั่งทางคดีตามลำดับชั้นก่อนที่将有ผลไปยังบุคคลภายนอก รวมถึงมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรตำรวจหรือหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่าในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดหรือบกพร่องในการพิจารณาสั่งคดีได้ ซึ่งการสั่งคดีที่ผิดพลาดหรือบกพร่องอาจเกิดจาก

1.) ส่วนงานการสอบสวนบกพร่อง กล่าวคือ ในระบบกฎหมายไทย โดยทั่วไปอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีด้วยตนเอง แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอความเห็นส่งมาให้อัยการเป็นผู้พิจารณาสั่งคดี เมื่ออัยการได้รับสำนวนแล้วจึงพิจารณาว่าควรสั่งคดีอย่างไร ซึ่งการจะให้การสั่งคดีของอัยการมีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นไปโดยมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนที่สมบูรณ์ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพราะอัยการไม่ได้ลงไปสัมผัสข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีจึงมีผลต่อการพิจารณาของอัยการเป็นอย่างมาก หากลำพังความไม่สมบูรณ์ของสำนวนเป็นเพียงเรื่องที่ยังมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานไม่แน่ชัดเพียงพอที่จะพิจารณาสั่งคดี อัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ต้องการได้ แต่หากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในสำนวนทำขึ้นอย่างไม่ถูกต้อง เช่น พยานบุคคลให้การเท็จ หรือมีการสร้างพยานหลักฐานเท็จขึ้นมา ย่อมส่งผลให้การสั่งคดีของอัยการผิดพลาดได้

2.) อัยการใช้ดุลพินิจผิดพลาดเอง กล่าวคือ ในกรณีที่ส่วนงานการสอบสวนได้ทำขึ้นอย่างถูกต้อง ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีความสมบูรณ์และเพียงพอในการสั่งคดี แต่อัยการใช้ดุลพินิจผิดพลาดเอง เช่น พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนมีน้ำหนักก้ำกึ่งกันหรือการปรับใช้บทกฎหมายที่ผิดพลาด รวมถึงการเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ของอัยการเอง ดังนั้น รัฐจึงสมควรมีมาตรการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แนวคำวินิจฉัยของศาลตลอดจนความเห็นในทางตำรา มองว่า คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการไม่ใช่คำพิพากษาของศาล แต่เป็นคำสั่งทางฝ่ายบริหาร คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงไม่มีความเป็นที่สุดของคำพิพากษา และเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวและไม่เป็นผลให้สิทธิในคดีอาญามาฟ้องระงับ และอัยการอาจกลับคำสั่งเป็นฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ และไม่ต้องอธิบายถึงเหตุผลของการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว

ในประเทศอังกฤษ ประมวลของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ข้อ 10.1 วางหลักไว้ว่าประชาชนควรเชื่อถือคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยปกติแล้วหากพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือยุติการดำเนินคดีแล้ว ย่อมไม่มีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีกต่อไป แต่ในบางกรณี พนักงานอัยการก็อาจมีการกลับคำสั่งเดิมที่ไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งได้มีการวางแนวทางกรณีที่พนักงานอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีไว้ในหมวดสุดท้ายว่าด้วยการทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ ข้อ 10.2 เช่น คดีที่มีการตรวจสอบคำสั่งเดิมแล้วพบว่าเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดคดีที่ถูกยุติไปก่อนเพราะรอพยานหลักฐานที่อาจปรากฏขึ้นในอนาคต คดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องหรือมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ แต่ต่อมามีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี

ปรากฏขึ้น หรือคดีที่เกี่ยวกับการเสียชีวิตซึ่งมีรายงานการสอบสวนภายหลังว่าควรมีการดำเนินคดีอาญา เป็นต้นสำหรับประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขคำสั่งของพนักงานอัยการไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 วรรคสาม บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาอาจเรียกสำนวนคดีหนึ่งคดีใดที่อยู่ในเขตอำนาจมาตรวจสอบพิจารณาหรือดำเนินคดีเสียเอง หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดดำเนินคดีแทนก็ได้ และในกรณีที่เห็นควรกลับความเห็นหรือคำสั่งเดิม ให้เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณาสั่ง เว้นแต่ความเห็นหรือคำสั่งเดิมนั้นเป็นของอธิบดีอัยการ ให้เสนออัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่ง” และให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดในการแก้ไขคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15

ในกรณีที่คำสั่งที่ผิดพลาดนั้นเป็นคำสั่งฟ้อง อัยการก็สามารถอาศัยอำนาจตามระเบียบและกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องได้ หากได้ยื่นฟ้องต่อศาลไปแล้วก็สามารถถอนฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 แต่หากคำสั่งที่ผิดพลาดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ย่อมมีผลเด็ดขาดตามมาตรา 147 คือห้ามมิให้สอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ ซึ่งนักกฎหมายไทยมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าหมายความร่วมมือถึงห้ามฟ้องด้วย กล่าวคือ หากอัยการต้องการจะแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่ผิดพลาด จะต้องปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้เท่านั้น

โดยทั่วไปต้องถือว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการควรมีความแน่นอน คดีจึงไม่ควรเริ่มต้นอีก เพราะพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แจ้งคำสั่งไม่ฟ้องนั้นให้ผู้ต้องหาทราบ อันเป็นการรับรองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้ผู้ต้องหาได้ทราบคำสั่งไม่ฟ้องนั้นแล้วจะเกิดความมั่นใจว่ารัฐจะไม่ดำเนินคดีกับตนในความผิดที่ถูกกล่าวหา นั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ความผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นเพราะภาระงานของพนักงานอัยการหรือของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม หรือพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมีความบกพร่องซึ่งมาปรากฏภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว เช่น พยานหลักฐานปลอม หรือพยานให้การเท็จ เป็นต้น การจะปล่อยให้ความผิดพลาดดำเนินการต่อไปย่อมไม่ถูกต้อง เพราะจะขัดกับภารกิจของในในการอำนวยความยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมารู้ภายหลังที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปแล้ว ว่าพยานหลักฐานในสำนวนคดี ไม่ว่าจะเป็พยานหลักฐานรูปแบบใดก็ตามเป็นพยานหลักฐานเท็จ หรือเป็นการสังคดีไปโดยใช้ดุลพินิจผิดพลาด สิ่งที่ปรากฏขึ้นใหม่ถือเป็นเพียงข้อเท็จจริงเท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็น

พยานหลักฐานใหม่ กรณีจึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 147 ที่จะแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดนั้นได้ ประกอบกับแม้สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีช่องทางให้ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องขอความเป็นธรรมขอให้ตรวจสอบคำสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 65 แต่ในกรณีที่มีการตรวจสอบในภายหลังแล้วพบว่า อัยการได้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไปโดยผิดพลาดในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ในการปรับใช้บทกฎหมาย รวมถึงตลอดถึงสั่งคดีไปโดยเจตนาทุจริตเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา แต่เมื่อไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจแก้ไขคำสั่งนั้นได้ กล่าวคือเป็นกรณีที่ตรวจสอบได้แต่แก้ไขไม่ได้ ทั้งกฎหมายมาตรา 147 ยังอาจจำกัดให้การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องถูกจำกัดไว้ในเบื้องต้นว่าต้องมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีด้วย คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดจึงดำรงอยู่ตลอดจนกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยจะยอมรับว่าการดำเนินคดีโดยสมยอมกันไม่เป็นเหตุให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามที่ได้วางแนววินิจฉัยบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 และ 6446/2547 ซึ่งเป็นเรื่องและผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอาญาแก่จำเลยด้วยตนเองเพื่อตัดสิทธิพนักงานอัยการฟ้องคดีในลักษณะที่ประสงค์จะให้จำเลยได้รับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษ ว่าถือไม่ได้ว่าเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริง สิทธินำคดีอาญามาฟ้องหาได้ระงับไป ซึ่งในประเด็นนี้แม้จะไม่เคยนำมาปรับใช้กับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจพอเทียบเคียงได้กับกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องจำเลยไปโดยเจตนาทุจริตเพื่อช่วยเหลือจำเลย ซึ่งเป็นการสั่งคดีไปโดยสมยอมเช่นกัน ว่าไม่อาจถือได้ว่าพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปอย่างแท้จริง พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจออกสั่งฟ้องใหม่ให้ถูกต้องได้ อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ก็มีได้มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจน ประกอบกับไม่สามารถนำไปใช้กับกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของอัยการอีกด้วย เช่น กรณีปรับบทกฎหมายผิดพลาดหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานผิดพลาด เป็นต้น

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานอัยการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ในการดำเนินคดีอาญานั้น ส่วนหนึ่งที่สำคัญคือการชั่งน้ำหนักความสำคัญระหว่างความยุติธรรมทางเนื้อหาและความมั่นคงปลอดภัยทางกฎหมาย การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 อนุญาตให้มีการสอบสวนผู้ต้องหาในเรื่องเดียวกันนั้นอีกได้ มิใช่ข้อโต้แย้งว่าความมั่นคงปลอดภัยทางเนื้อหามีคุณค่าน้อยกว่าความยุติธรรมทางกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นข้อสนับสนุนว่า บทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่าความมั่นคงปลอดภัยทางกฎหมายมีคุณค่ามากกว่า จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการสอบสวนในเรื่องที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปแล้วอย่างจำกัด ซึ่งก็เป็นความพยายามสร้างสมดุลให้กับคุณค่าทั้งสองประการนี้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีผลเป็นการจำกัดการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไว้ค่อนข้างแคบ แตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้อัยการ

สามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางกว่า อันเป็นการให้น้ำหนักแก่คุณค่าในเรื่องความยุติธรรมทางเนื้อหา หากปล่อยให้ความผิดพลาดโดยไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมกระทบต่อความมุ่งหมายสำคัญของวิธีพิจารณาความอาญาที่มุ่งค้นหาความจริงของคดี อีกทั้งกระทบต่อผู้เสียหายและหากรัฐไม่แก้ไขกฎหมายอาจกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐควรบัญญัติกฎหมายอนุญาตให้แก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีได้โดยเพิ่มข้อยกเว้นในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและในขณะเดียวกันก็ต้องหาจุดสมดุลกับความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

จากที่ได้วิเคราะห์มาเป็นลำดับแล้ว เห็นว่า การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไม่ขัดต่อหลักพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา จึงควรกำหนดให้มีการทบทวนแก้ไขได้ แต่การแก้ไขต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติก่อนว่ากรณีที่ไม่ถูกต้องนั้นสมควรแก้ไขหรือไม่ เพราะหากปล่อยให้มีการแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกกรณีก็จะกระทบต่อความแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อได้เปรียบเทียบระบบการพิจารณาคดีอาญาและสั่งไม่ฟ้องของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษแล้ว องค์กรอัยการอังกฤษมีการกำหนดแนวทางทบทวนแก้ไขไว้ชัดเจน มีทั้งกรณีที่เหมาะสมที่จะใช้ในกฎหมายไทยและกรณีที่ยังไม่เหมาะสมที่ประเทศไทยจะกำหนดให้มีการทบทวนแก้ไข ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ประมวลสรุป รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและแก้ไขกฎหมายตามประเด็นปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้นต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติรับรองให้คดีอาญาอาจยุติลงได้ในชั้นพนักงานอัยการโดยคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ไม่ว่าจะเป็คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทั่วไปที่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดหรือคำสั่งไม่ฟ้องที่เกิดการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ซึ่งหากคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวปรากฏในภายหลังว่าเกิดความผิดพลาดไม่ว่าจะเป็นเพราะความบกพร่องของพยานหลักฐานในสำนวน หรือตัวบุคคลที่มีอำนาจในการออกคำสั่ง การออกคำสั่งไม่ฟ้องอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ หลายครั้งที่การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการถูกตั้งคำถามจากคนในสังคมว่า การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการออกคำสั่งนั้นเกิดข้อผิดพลาดจะสามารถแก้ไขได้หรือไม่

เมื่อได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานในประเทศไทย และพนักงานอัยการในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ตลอดจนได้วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการแล้ว จึงได้บทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ผลของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 คือคตินั้นห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ จึงเห็นได้ว่าการจะทบทวนคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องได้มีเฉพาะกรณีเดียวคือต้องมีพยานหลักฐานใหม่ แต่ก็เห็นได้อีกประการหนึ่งว่าบทบัญญัติมาตรา 147 ไม่ใช่บทบัญญัติที่บัญญัติเด็ดขาดว่าเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วไม่สามารถที่จะทบทวนคำสั่งไม่ได้เลย ยังเปิดช่องให้กับกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ได้ ดังนั้นแม้กฎหมายจะบัญญัติว่าเด็ดขาดก็ไม่มีลักษณะเดียวกันกับคำพิพากษา เนื่องจากคำพิพากษามาจากแนวคิดที่ต้องการให้มนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและผู้ต้องหาควรได้รับการพิจารณาคดีอย่างเต็มภาคภูมิ ภายใต้กรอบของการซึ่งนำหน้าระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชนและผลประโยชน์ของสังคม จึงเกิดการพัฒนาหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาว่าด้วยการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ ได้แก่ หลัก Res Judicata หลัก Ne bis in idem และหลัก Double Jeopardy ซึ่งมีหลักการร่วมกันประการหนึ่งคือ มุ่งคุ้มครองผู้กระทำความผิดมิให้ต้องได้รับการลงโทษซ้ำสองในการ

กระทำเดียวกัน และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องถูกติดตามตัวมาดำเนินคดีอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้เนื่องมาจากการดำเนินคดีอาญาตลอดจนการลงโทษทางอาญาล้วนแต่เป็นการกระทบสิทธิ เสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น การดำเนินกระบวนการยุติธรรมรัฐจะต้องดำเนินไปด้วยความระมัดระวังและให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ไม่กระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวอันขัดต่อหลักนิติรัฐ และขัดต่อความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนโดยทั่วไป

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยประสบปัญหาในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่า องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เพียงใด สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการนำตัวผู้กระทำความผิดอาญาเข้าสู่ศาล แม้องค์กรอัยการจะกำหนดแนวทางปฏิบัติและการตรวจสอบกลับกรองคำสั่งทางคดีไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ก็ต้องยอมรับว่า ในทางปฏิบัติด้วยเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการพิจารณาสั่งคดีได้ เมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้นแล้วก็ควรมีช่องทางในการแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาขัดต่อหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาหรือไม่เพียงใด จากการวิเคราะห์ปัญหาในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในบทที่ 4 พบว่า

ในประเด็นแรก คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่มีลักษณะเป็นคำพิพากษาของศาล จึงไม่มีความเป็นที่สุดตามหลัก Res Judicata และในขณะเดียวกัน เมื่อไม่มีคำพิพากษาจึงขาดองค์ประกอบของคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ตามหลัก ne bis in idem อีกด้วย รวมถึง คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นคำสั่งที่สิ้นสุดในชั้นพนักงานอัยการ เมื่อไม่มีการนำคดีขึ้นไปสู่ศาล จึงไม่ถือว่าผู้ต้องหาตกอยู่ในห่วงวนตรัยอาจเกิดสิทธิตามหลัก Double Jeopardy ได้เช่นกัน ดังนั้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีจึงไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา

ประเด็นต่อมาได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ พบว่า พนักงานอัยการในทั้งสองประเทศดังกล่าวมีกฎหมายให้อำนาจแก้ไขคำสั่งเดิมที่ผิดพลาดได้ทั้งสิ้น ในขณะที่กฎหมายไทยนั้นมีเพียงเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ที่เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใดแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ ซึ่งหมายความรวมถึงห้ามฟ้องด้วย ส่งผลให้แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดได้ แต่หากคำสั่งที่ผิดพลาดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง กรณีย่อมต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว และแม้ตามคำพิพากษาของศาลไทยจะยอมรับว่าการ

ดำเนินคดีโดยสมยอมกันไม่เป็นเหตุให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามที่ได้วางแนววินิจฉัยบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 และฎีกาที่ 6446/2547 แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ก็ยังไม่เคยมีการนำมาปรับใช้กับการสั่งฟ้องคดีโดยสมยอมของพนักงานอัยการและไม่ได้มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจน จึงยังไม่มี ความชัดเจนในการปรับใช้หลักการนี้เพื่อแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ ประกอบกับหลักการนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของอัยการอีกด้วย เช่น กรณีปรับบทกฎหมายผิดพลาด หรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานผิดพลาด เป็นต้น การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กล่าวหาอันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐมุ่งคุ้มครองการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นการเฉพาะยิ่งกว่าการสั่งคดีทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม คดีความที่เกิดจากพยานหลักฐานผิดพลาด การปรับใช้บทกฎหมายผิดพลาด หรือสั่งคดีไปโดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นต้น ควรมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ ซึ่งหมายความว่า จะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการดำเนินคดีที่ผ่านมา ในขณะที่พนักงานอัยการไทยมีอำนาจในการแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 วรรคสาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่กำหนดผู้มีอำนาจในการแก้ไขคำสั่งเดิมเท่านั้น มิได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ทำให้ในการใช้ดุลพินิจแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดแนวทางในการพิจารณาแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่คดีผิดพลาดไว้เป็นการเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนในส่วนของผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องนั้น กฎหมายของประเทศอังกฤษวางแนวทางไว้ คือ จะต้องเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายยื่นขอให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายไทยในปัจจุบัน มีช่องทางในการขอให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ด้วยการร้องขอความเป็นธรรม ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 65 ซึ่งบัญญัติผู้มีสิทธิขอให้ตรวจสอบไว้กว้างกว่าคือ ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา รวมถึงบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม การให้บุคคลอื่นขอให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ด้วย ย่อมเป็นประโยชน์แก่การแสดงออกถึงความโปร่งใสของอัยการและสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมได้ดีกว่า สำหรับบุคคลผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้แก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้น ในกฎหมายของประเทศอังกฤษหลักเกณฑ์ไว้ คือ จะต้องเป็นผู้ที่มีลำดับชั้นอาวุโสสูงกว่าพนักงานอัยการที่ทำคำสั่งเดิม แต่อาจต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการในบางกรณี

เท่านั้น แต่สำหรับกฎหมายไทย คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีซึ่งมิใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดจะต้องผ่านการตรวจสอบถ่วงดุลจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 แล้วแต่กรณีมาแล้ว ดังนั้น บุคคลที่จะมีอำนาจแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดจึงควรเป็นของผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงสังคมส่วนรวมด้วย ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีการวางหลักเกณฑ์ในการแก้ไขคำสั่งของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน แต่ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการไว้ในประมวลของพนักงานอัยการว่าด้วยเรื่องการทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ ซึ่งในส่วนของการแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ จะต้องพิจารณาใน 2 องค์ประกอบ คือ 1. คำสั่งไม่ฟ้องเดิมนั้นผิดพลาด กล่าวคือ การสั่งคดีไม่เป็นไปตามหลักในการสั่งคดี The Full Code Test ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการตีความพยานหลักฐานผิด การปรับใช้บทกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง การให้น้ำหนักของปัจจัยในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะอย่างไม่ได้สัดส่วน หรือความผิดพลาดในการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของ CPS โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร 2. ควรมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงแนวโน้มที่ศาลจะตัดสินว่ากระบวนการพิจารณาที่มีคำสั่งกลับคำสั่งไม่ฟ้องให้เป็นสิ่งฟ้องนั้นมีข้อด้วย ซึ่งถ้าศาลจะไม่ได้ตัดสินว่ากระบวนการพิจารณานั้นมีข้อ ก็สมควรดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

การแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของไทย หากเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องที่ผ่านขั้นตอนการถ่วงดุลตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แล้ว กรณีเช่นนี้ควรให้อัยการสูงสุดเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจสั่งแก้ไขได้ แต่หากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเดิมเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุด ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบที่แต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการอัยการ ท้ายที่สุดนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดมิใช่การแก้ไขเพื่อสั่งฟ้องคดีตามกระแสประชาชน แต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมทางเนื้อหาและรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเมื่อมีความผิดพลาดปรากฏต่อสังคม อันควรยินยอมลดคุณค่าแห่งความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งของพนักงานอัยการ ซึ่งหากได้มีการพิเคราะห์และแก้ไขปรับปรุงประเด็นต่าง ๆ ตามที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอย่อมจะเกิดประโยชน์แก่การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

2. ข้อเสนอแนะ

1. องค์การอัยการมีระเบียบว่าด้วยพิจารณาแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 บรรดสาม และอัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาแก้ไขคำสั่งได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

องค์การอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15 แต่หากคำสั่งผิดพลาดที่ต้องการแก้ไขเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ย่อมต้องห้ามมิให้แก้ไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 จึงเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ดังนี้

“เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีนั้น เว้นแต่จะได้มีการสอบสวนในความผิดนั้น กรณีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งที่เกิดขึ้นโดยผิดพลาดและคำสั่งนั้นมีใช้คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการแก้ไขคำสั่งตามระเบียบว่าด้วยการนั้น กรณีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีดังกล่าวแล้วเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุด ในการแก้ไขคำสั่งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอัยการ

หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขอ การพิจารณา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและวิธีการ ในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการอัยการประกาศ กำหนด

2. องค์การอัยการยังไม่มีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาด โดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ในการแก้ไขคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หากพิจารณาแล้ว ได้ความว่า

- (1) คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีมีข้อผิดพลาดในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และ
- (2) มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมควรแก้ไขคำสั่งนั้น

ข้อผิดพลาดตาม (1) ให้คำนึงถึงการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอันเป็นประเด็นสำคัญแห่ง คดีและแนวคำวินิจฉัยบรรทัดฐานของศาลฎีกา และให้รวมถึงข้อผิดพลาดอันมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกิด จากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการดำเนินคดีด้วย

ความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตาม (2) จะต้องคำนึงถึงเหตุอันสมควรแก้ไข คำสั่งเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม โดยอาจพิจารณาให้น้ำหนักแก่คดีที่มีความสำคัญ โดยฐานความผิด ฐานะของผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหาย คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ ประชาชนสนใจ รวมถึงคดีประเภทอื่นหรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายป้องกัน และปราบปรามเป็นพิเศษ

เมื่อปรากฏเหตุตาม (1) และ (2) แล้ว ให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง หรือเสนอ คณะกรรมการอัยการเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 วรรคสี่”บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ ศิริโรจน์. (2529). *ห้องซำในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต).
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2553). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการ
ดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). พลสยามพริ้นติ้ง.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). *อัยการฝรั่งเศส ในชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์*. ศรีสมบัติการพิมพ์.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2534). *การรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่*. วารสารอัยการ. 14(63),94-95.
- คมาริป มณีรัตน์. (2565). *การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ*
(สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณิต ณ นคร. (2551). *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2564). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). วิญญูชน.
- คณิน วงศ์ใหญ่. (2549). *ปัญหาในการตีความ "พยานหลักฐานใหม่" ศึกษาเปรียบเทียบการรื้อฟื้น
คดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่กับการสอบสวนซ้ำ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณิง ภาไชย. (2536). *อัยการสูงสุดของศาล ใน 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด*.
ฉลองรัตน์.
- คณิง ภาไชย. (2561). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (ไพโรจน์ วายุภาพและณรงค์ ใจหาญ
ผู้แก้ไขเพิ่มเติม) (พิมพ์ครั้งที่ 11). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 203/2493.* (สงเสริม.), ตอนที่ 1 หมายถึง คำพิพากษาศาลฎีกาที่จัดพิมพ์โดย
สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ.
- ชนัญญา ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ* (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*.
โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชุติกานต์ ฉิมเอก. (2564). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญา : ศึกษา
เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ญานิศา เนียมประดิษฐ์. (2561). *ข้อห้ามการดำเนินคดีซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4): ศึกษาจากวัตถุประสงค์ในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2565). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 14). วิญญูชน.
- ทัศนีย์ ฉัตรศักดิ์รักษ์. (2553). *ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธัชพงษ์ วงศ์เหรียญทอง. (2558). *การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศ* (ดุชนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2505). *บทบรรณาธิการ. บทบัณฑิตย*, 25(20).765-773.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. สูตรไพศาล.*
- ปกป้อง ศรีสนิท. *ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2566, 20 พฤษภาคม). *ทางออกกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการที่ผิดพลาด*
The 101 World. <https://www.the101.world/reconsidering-prosecution-decision>
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป* (พิมพ์ครั้งที่ 1).
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (2554). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 (2478, 10 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 598.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 (2499, 21 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 73 ตอนที่ 16 หน้า 136.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 (2559, 7 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 31 ก. หน้า 2.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 (2559, 7 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 31 ก. หน้า 3.
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (2553, 7 ธันวาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 127 ตอน 75 ก. หน้า 38-50.
- พัลลภ แพทย์ไชยวงศ์. (2549). *การรื้อฟื้นคดีอาญา : ศึกษากรณีการรื้อฟื้นคดีอาญาในทางที่เป็นโทษ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. (2554). *หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มรุสันต์ โสรรัตน์. (2559). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานะ เผาะช่วย. (2556). *ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย* (ดุษฎีนิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 40-41
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 81.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 84.
- ราชบัณฑิตยสถาน.(2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว* (พิมพ์ครั้งที่2).ราชบัณฑิตยสถาน.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2537). *การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นคดีเดียวกัน* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สทรรฐ กิติศุภการ. (2566). *หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 14). อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2540). *สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ*. กรุงเทพมหานคร: เซเว่นพรินต์ติ้งกรุ๊ป.
- สำนักข่าวอิสรา. (2567, 1 พฤษภาคม). *พยานหลักฐานใหม่ รื้อฟื้นคดี บ.เครือข่ายชัชกรูป่า 6 พันไร่ กู้คักคี ศรีอัยการ-ทวงคืนสมบัติชาติ* <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/125333-investlandtrew.html>.
- สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). *กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ*. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.
- อรรถพล ไทญ์สว่าง. (2524). *ผู้เสียหายในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อัญชัญศิริ บรรณานุกรักษ์และศิลาปะอรัญ ชูเวช. (2523). *ภาระหน้าที่ของ Director of public Prosecution*. วารสาร อัยการ, 3(2).35-48.

- อุทัย อาทิวา. (2562). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 3).
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง.
- อุทิศ วีรวัฒน์ (2526). *อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษในระบบอัยการสากล*. กองทุนสวัสดิการ
 ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- Brown v. Ohio. (1977). *432 U.S. 161* U.S. Supreme Court
- Bryan A Garner. (2004). *Black's Law Dictionary* (8th ed). Wash. & Lee L. Rev.
- Crist v. Bretz. (1978) *437 U.S. 28*. U.S. Supreme Court.
- David D. Friedman.(1995) *Making Sense of English Law Enforcement in eighteenth
 Century*. 2 University of Chicago Law School Round table.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London:
 Macmillan& Co Ltd. (pp. 202-205). อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. "หลักนิติธรรมภายใต้
 การปกครองระบอบประชาธิปไตย.
- Gary Slapper and David Kelly.(2012).*The English Legal System* (13th ed).Routledge.
- Herbert L Packer. (1964).*Two models of the criminal process*. 113(1).
 University of Pennsylvania Law Review
- Joshua Dressler. (2002).*Encyclopedia of Crime and Justice* (2nd ed).
 Macmillan Reference USA, New York
- Lee v. United States. (1977). *432 U.S. 23* U.S. Supreme Court
- Plato, The Law. (1975). *Trans. T.J. Saunders, Penguin Classics, 1975*. อ้างใน
 อรรถพล ใหญ่สว่างหลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย.
- Robert S Hunter. (1974). *Federal Trial Handbook The Lawyers*. Co-Operative Pub. Co
- The Code For Crown Prosecutor 2018*.Section 4.
- The Code For Crown Prosecutor 2018*.Section 5.
- The Code For Crown Prosecutor 2018*. Section 2.
- The Code For Crown Prosecutor 2018*.Section 10.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายพัชระ เนตต์พิระ
วัน เดือน ปี เกิด	28 มีนาคม 2522
สถานที่เกิด	อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร
ที่อยู่ปัจจุบัน	89/57 ถนนศรีสุทนต์ ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2547 เนติบัณฑิตไทย สมัย 64
ประวัติการทำงาน	สำนักงานคดีปกครองอุดรธานี สำนักงานอัยการสูงสุด ตำแหน่ง เจ้าพนักงานคดีชำนาญการ

