

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน



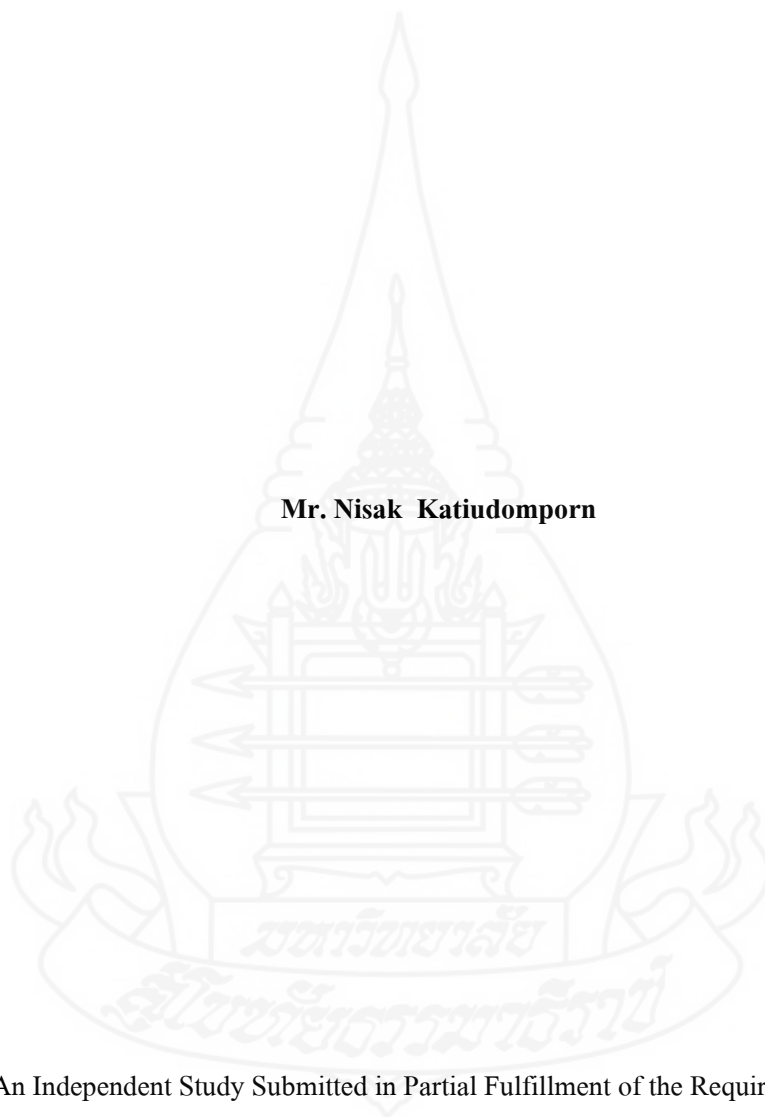
นายนิศักดิ์ คติอุดมพร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

Non-Criminal Prosecution Order of the Public Prosecutor without Public Benefit

Mr. Nisak Katiudomporn



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

SukhothaiThammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์
ต่อสาธารณชน
ชื่อและนามสกุล นายนิศักดิ์ คติอุดมพร
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

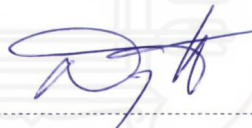
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร.สุพัตรา แพนวิชิต)



(รองศาสตราจารย์วีรภูมิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์
ต่อสาธารณชน

ผู้ศึกษา นายนิศักดิ์ คติอุดมพร **รหัสนักศึกษา** 2584001321 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน (2) วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสารจากตำรากฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำมาจัดรวบรวมและทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากเอกสารเหล่านั้น

ผลจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ พบว่า (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ไม่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีโดยทั่วไป การสั่งคดีกรณีการไต่กลับข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีและการกำหนดประเภทคดีและลักษณะของคดีการไต่กลับข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดในการใช้ดุลยพินิจสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีทิศทางแตกต่างกันและไม่มีมาตรฐานตามหลักสากล (2) ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข คือ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนโดยทั่วไป หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกรณีการไต่กลับข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี และหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทคดีและลักษณะของคดีในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกรณีการไต่กลับข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี

คำสำคัญ สั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ประโยชน์ต่อสาธารณชน

Independent Study title: Non-Criminal Prosecution Order of the Public Prosecutor without Public Benefit

Author: Mr. Nisak Katiudomporn; **ID:** 2584001321; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr.Wanwipa Muangtham, Assistant Professor;

Academic year: 2018

Abstract

The objective of this independent study is to (1) study concepts, theories and principles relating to non-criminal prosecution order of the public prosecutor without public benefit, and (2) analyze to find the appropriate guideline for non-criminal prosecution order to reduce the quantity of lawsuits to the court at maximum benefit.

This independent study is a qualitative research using documentary research method from textbooks, laws, rules, relevant orders, dissertations, thesis, articles, academic papers, and data from internet network both in Thai language and English language. The data from those documents were collected and analyzed.

The finding of the studying results (1) indicated that the positive law on non-criminal prosecution order of the public prosecutor without public benefit has covered none of the rule for general lawsuit order, lawsuit order in case of criminal conciliation in the inquiry stage not resulting in lawsuit discontinuance, and determination of lawsuit type and nature of lawsuit in criminal conciliation in inquiry stage not resulting in lawsuit discontinuance. The foregoing has caused the problem of legal loophole in accordance with Public Prosecution Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010), and Rule for the Office of the Attorney-General in exercise of the discretion in prosecution order of the public prosecutor in indifferent and no standard direction in accordance with international principle. (2) Therefore, the researcher has suggested the improvement and corrective guideline for amendment by determining the rule in general lawsuit order for non-criminal prosecution without public benefit, the rule in lawsuit order for non-criminal prosecution without public benefit in case of criminal conciliation in the inquiry stage not resulting in lawsuit discontinuance, and the rule in determination of lawsuit type and nature of lawsuit in non-criminal prosecution order without public benefit in case of criminal conciliation in inquiry stage not resulting in lawsuit discontinuance.

Keywords: Non-Criminal Prosecution Order, Public Benefit

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ประธานกรรมการสอบ และอาจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ที่ร่วมเป็นกรรมการสอบ ตลอดจนให้คำแนะนำ ตรวจสอบพิจารณาในการจัดทำ แก้ไขปรับปรุง เอกสารการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ขอกราบขอบคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในการศึกษาระดับปริญญาโท เพื่อให้ผู้ศึกษาได้นำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปปรับใช้ในการทำงานเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและงานราชการ รวมถึงขอขอบพระคุณบิดามารดา และภรรยาของผู้ศึกษาที่ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาด้วยความปรารถนาดีตลอดมา

นิศักดิ์ กติอุดมพร

ธันวาคม 2562

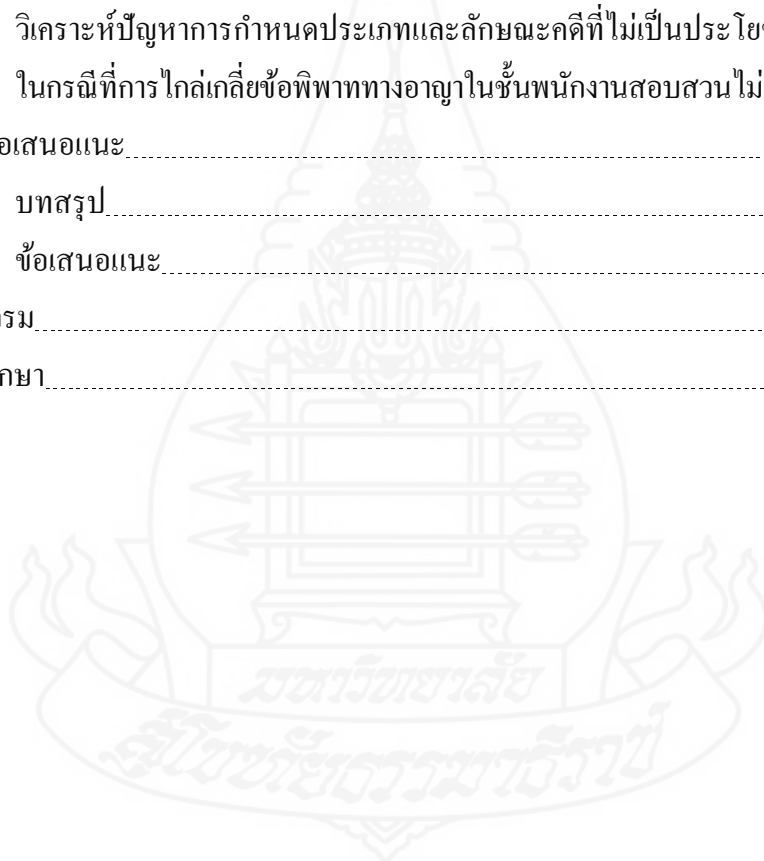


สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	3
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 ทฤษฎีแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน.....	5
1. ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	5
2. แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ.....	6
3. ความหมายประโยชน์สาธารณะ.....	7
4. ระบบการดำเนินคดีอาญา.....	8
5. หลักการดำเนินคดีอาญา.....	11
6. หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	15
7. หลักการดำเนินอาญาตามดุลพินิจตามหลักสากล.....	19
8. บทบาทของพนักงานอัยการและการดำเนินคดีอาญา.....	20
บทที่ 3 กฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ.....	34
1. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทย.....	34
2. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ.....	72
3. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมัน.....	84
4. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น.....	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน.....	109
1. วิเคราะห์ปัญหากรณีหลักเกณฑ์ในสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ ต่อสาธารณชน.....	110
2. วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี.....	115
3. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี.....	119
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ.....	126
1. บทสรุป.....	126
2. ข้อเสนอแนะ.....	128
บรรณานุกรม.....	131
ประวัติผู้ศึกษา.....	139



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ประเด็นประเภทข้อพิพาทการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน.....	49
ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบแนวตัวอย่างคำวินิจฉัยคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของ สำนักงานอัยการสูงสุดเปรียบเทียบกับคดีความผิดที่กำหนดตามพระราชบัญญัติ การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562.....	122



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2561 พบว่า การก่ออาชญากรรมทางอาญาในประเทศไทยมีจำนวนเป็นปริมาณไม่น้อย และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีอาญาของศาลยุติธรรมในภาพรวมอันประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาโดยในปีพ.ศ.2559 มีจำนวน 677,906 คดี พ.ศ. 2560 จำนวน 654,100 คดี และพ.ศ. 2561 (ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) มีจำนวนถึง 629,987คดี เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีทั้งปีของพ.ศ. 2560 คิดเป็นร้อยละ 96.36¹ ส่งผลให้มีจำนวนผู้ต้องขังเป็นปริมาณมากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามมา โดยพบว่า มีสถิติผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2561 ดังนี้ในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวน 310,399 คน พ.ศ. 2560 จำนวน 300,686 คน และพ.ศ. 2561(ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) จำนวน 334,279 คน² ทั้งนี้เพราะการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ เพื่อแก้แค้นทดแทนมุ่งเน้นเพียงสถิติการจับกุมดำเนินคดีเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์การลงโทษและผลกระทบต่อสังคมในเรือนจำตามหลักอาชญาวิทยา และหลักทัณฑวิทยา ขาดการกรองคดีหรือการใช้วิธีอื่นแทนการฟ้องคดีเพื่อลดจำนวนคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลทำให้ประเทศไทยในปัจจุบันประสบปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำตามมา

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นระบบหนึ่งในระบบย่อยต่างๆ ของสังคม ที่มีวัตถุประสงค์ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมมิให้กระทำความผิดและมีระบบการจัดการกับการกระทำความผิดอาญาที่แต่ละรัฐบัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวม และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีกลไกต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสนับสนุนการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวปัจจุบันกระบวนการทศน์

¹ศาลยุติธรรม, “รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2560 - 2561”, คืบค้น 3 ธันวาคม 2561 จาก https://www.coj.go.th/home/file/Annual_Tha_2560.pdf

² กรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรม, “สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์”, คืบค้น 3 ธันวาคม 2561 จาก http://www.correct.go.th/stat102/display/select_date_user.

ตามหลักสากลในหลักการดำเนินคดีอาญาได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการลงโทษจากการแก้แค้นทดแทนซึ่งทำให้เกิดปัญหาคดีชั้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและป้องกันสังคมโดยผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขฟื้นฟู สังคมยอมรับผู้กระทำความผิดและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันโดยสันติสุขและปลอดภัยจากอาชญากรรม

พนักงานอัยการเป็นกลไกหนึ่งซึ่งมีส่วนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากรองคดีเพื่อส่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลมีผลโดยตรงต่อการลดปริมาณคดีชั้นศาล และเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเพราะการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมและดำรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในระบบสากลหลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ใช้อยู่ มี 2 หลักการ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principles) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles) โดยประเทศไทยพนักงานอัยการได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจซึ่งเป็นกรณีที่ดีมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือคดีมีมูลแต่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเนื่องจากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาฟ้องคดีต่อศาล และพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียหายนั้นมีมากกว่าผลดีซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาที่วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น คดีความผิดตามกฎหมายจราจรคดีคนยากจนลักเห็ดในป่าซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อดำรงชีพคดีชุมนุมทางการเมืองและอื่นๆแม้จะเป็นเพียงการฟ้องคดีเล็กๆ น้อยๆ ก็ตามย่อมมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีต้องสูญเสียเวลาที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและรายได้ โดยเฉพาะจำเลยอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการเพราะได้ถูกสังคมพิพากษาแล้วว่าเป็นผู้กระทำความผิดและหากถูกพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสำหรับการสร้างเรือนจำและทัณฑสถานรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องขังเหล่านี้แม้พนักงานอัยการของประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนแต่ปรากฏว่ายังไม่มีความชัดเจนในประเด็นหลักเกณฑ์การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยทั่วไปหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่การไต่สวนข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีในแง่การสั่งคดีให้ระงับ โดยไม่มีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์กำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่การไต่สวนข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการอันอาจก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี ซึ่งในทาง

ปฏิบัติพนักงานอัยการมักมีคำสั่งฟ้องคดีดังกล่าวจึงได้ศึกษาเรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการดังกล่าว ต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเปรียบเทียบกับของประเทศอังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะศึกษาถึงปัญหาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้กรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล รวมทั้งมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีคดีที่มีมูลแต่ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเท่านั้น โดยศึกษาจากกฎหมายของประเทศไทย อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่นเพื่อนำมาพัฒนาหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่เหมาะสมต่อไป

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนนี้ เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือ ตำรา บทความ เอกสาร

ทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวบรวมจากแหล่งข้อมูลในห้องสมุดและอินเทอร์เน็ต โดยนำมาจัดรวบรวมและทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากเอกสารเหล่านั้น

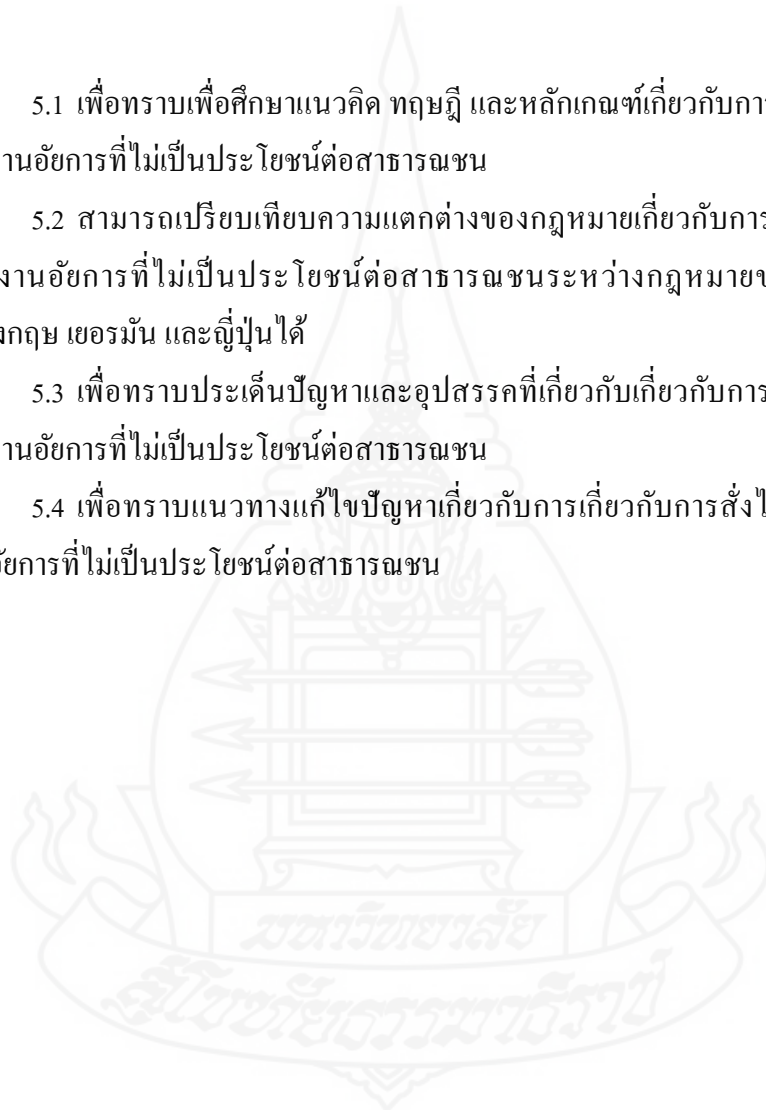
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อทราบเพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

5.2 สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่นได้

5.3 เพื่อทราบประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

5.4 เพื่อทราบแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการไม่ฟ้องคดีอาญา ของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณชน

ในการบริหารบ้านเมืองนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีความสุขสงบเรียบร้อยประชาชนอยู่ในสังคมด้วยความสุขมีสิทธิเสรีภาพภายในกรอบของกฎหมายดังนั้นการบริหารบ้านเมืองดังกล่าวรัฐบาลจึงมีนโยบายในการบริหารบ้านเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณชนนั่นเอง

นโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณชนนั้นถ้ากล่าวในทางกฎหมายก็ได้แก่หลักของกฎหมายซึ่งมีว่าจะถือได้ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่เสียหายแก่ประชาชนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็ว่า “นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นได้แก่ความคิดเห็นอันดีตามที่มีอยู่ว่าอะไรเป็นสาธารณประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง” โดยหลักดังกล่าวนี้มาจากหลักสุภาษิตที่ว่า “สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” หลักข้อนี้เนื่องมาจากการอนุมานจากหลักขั้นต้นของชุมชนในสังคมตามที่นักปรัชญาถือว่าชุมชนหรือสังคมในชนชั้นเดิมมีมูลฐานชั้นเดิมมาจากเหตุที่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมมีนัยตกลงโดยปริยายว่าในการจำเป็นแก่สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของชุมชนหรือสังคมแล้ว สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของบุคคลที่จะต้องรองอยู่ในบังคับของสวัสดิภาพของชุมชนหรือสังคมหรืออาจกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่าตามที่เราได้ยินได้พูดกันบ่อยก็คือ “ต้องเสียสละประโยชน์เล็กเพื่อประโยชน์ใหญ่ไว้” ทั้งนี้ก็เพราะผลของสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนย่อมตกมายังบุคคลแต่ละคนตามนัยดังกล่าวมานี้ย่อมเป็นการอ้างมิได้ว่าการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้หรือไม่ใช่ทางกฎหมาย³

³พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร, หน้า 138 - 140 อ้างใน กิติภาค เทศทัฬ, “การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559, หน้า 39

2. แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นคำของกฎหมายที่มีลักษณะไม่แน่นอนหรือที่ในภาษาเยอรมันเรียกว่า“Unbestimter Rechtsbegriff” ซึ่งโดยสภาพแล้วคำว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมายกว้างขวางมากอาจขยายได้และไม่อาจนิยามได้ ทั้งการที่กำหนดลงไปว่าเมื่อใดการดำเนินคดีจึงไม่มีประโยชน์สาธารณะนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้แต่ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไปและในบางกรณีก็ยากยิ่งที่จะกล่าวว่าประโยชน์สาธารณะมีหรือไม่ Liebehentze ได้ยกตัวอย่างคดีพระในคริสต์ศาสนาผู้หนึ่งชื่อ Evan R. Bowen ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1970 ข้อเท็จจริงได้ความว่า Bowen อายุ 70 ปี และพ่annyaที่โดยรับบำนาญแล้วเขาได้ขั้บรอนขต์โดยประมาทเป็นเหตุให้ภรรยาถึงแก่ความตาย ตำรวจจึงได้สอบสวนดำเนินคดีแก่เขาแล้วได้มีการฟ้องร้องกันในศาลลูกขุนที่ Swanseaคดีนี้ถูกโต้แย้งคัดค้านอย่างแรงจากผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ Mr. Justice Cusack ซึ่งกล่าวว่าการดำเนินคดีกับ Mr. Bowen ไม่มีประโยชน์สาธารณะเลยยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า Mr. Bowen เองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุนี้ด้วย (ขาทั้งสองข้างและแขนหักข้างหนึ่ง) และหลังจากภรรยาตายก็รู้สึกว้าเหวโศกเศร้ารู้สึกโศกเศร้าเสียใจในการกระทำเพราะตนเองที่ทำการกระทำต้องเสียชีวิตจากข้อเท็จจริงนี้ Mr. Justice Cusack เห็นว่าการดำเนินคดีกับ Mr. Bowen เป็นการทารุณ (Sheer act of cruelty) และขัดกับประโยชน์สาธารณะ

คดีนี้เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าในการที่จะพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีปัญหาเพียงไรการดำเนินคดีกับผู้ที่ทำให้ผู้อื่นตายนั้นปกติต้องถือว่ามีประโยชน์สาธารณะ และตามธรรมดาต้องถือว่าการดำเนินคดีเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบ แต่ในคดีนี้ตามความเห็นของผู้พิพากษาว่าเป็นกรณีพิเศษจริงๆและไม่ควรดำเนินคดี

ในปี ค.ศ. 1951 LodeShawerossซึ่งเป็นอัยการสูงสุดอังกฤษสมัยนั้น ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องสาธารณะประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยอัยการสูงสุดต่อมาว่า“ ในประเทศนี้ไม่เคยมีหลักเกณฑ์ใดซึ่งข้าพเจ้าหวังว่าจะไม่มีที่กำหนดว่าผู้ต้องหาคดีอาญาจะต้องถูกดำเนินคดี (ฟ้องคดี) โดยอัตโนมัติ ”

อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วคดีที่มีโทษร้ายแรงจะมีการสั่งฟ้องคดีเว้นแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการสั่งไม่ฟ้องคดีจะมีน้ำหนักมากกว่าการสั่งฟ้องคดีอย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ตามแม้จะเกิดประโยชน์ในการสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีก็ควรมีการสั่งฟ้องและนำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษของจำเลยนอกจากนี้ปัจจุ

ด้านประโยชน์สาธารณะที่จะมีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น ปกติจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของอาชญากรรมหรือสภาวะแวดล้อมของผู้ต้องหาด้วย⁴

3. ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

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

“ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ

“สาธารณะ หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป แต่ในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของ รัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม⁵ จนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”(Need)
- 2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
- 3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไปกับปัจจัย

แวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลา หรือยุคสมัย สถานที่ และมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

⁴คณิต ณ นคร, *ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ*, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540, หน้า 44
อ้างใน กิตติภาค เทศทัฬ, “การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2559, หน้า 45- 47

⁵สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540, หน้า 33 อ้างใน *รุ่งนภา อ่อนหาญ*, “ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 2556, หน้า 39

ความต้องการของมนุษย์ในสังคม โดยทั่วไปแยกออกได้เป็นความต้องการส่วนตัวและ ความต้องการส่วนรวม ความต้องการส่วนตัวเป็นประโยชน์เฉพาะตัวที่ทุกคนต่างมีความต้องการ และจัดการตอบสนองความต้องการส่วนตัวนี้ด้วยตนเองแต่มนุษย์ที่รวมอยู่เป็นชุมชนใหญ่ๆ เป็นเมือง เป็นประเทศ ก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นความต้องการส่วนรวม หรือ ประโยชน์มหาชน

จากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะ เป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจนครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์ สาธารณะนั้น มีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก⁶ ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร ในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” หรือ “ประโยชน์ ส่วนรวม” นั้น หมายความว่า ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองโดยทั่วไปในกิจการของชุมชนรัฐหรือ รัฐบาลแห่งชาติ มิใช่เพียงประโยชน์ของชุมชนแห่งที่ที่ได้รับผลกระทบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ในทางกฎหมายมหาชนประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) ของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุหรือสิ่งทีกฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครองประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล

4. ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญา หมายถึง กระบวนการค้นหาความจริงในคดี ซึ่งมีรูปแบบ แตกต่างกันไปตามแนวความคิดพื้นฐานทางด้านนิติวิธีของระบบกฎหมายในแต่ละสังคม อันแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

4.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

สมัยดั้งเดิมนั้น อำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจการชี้ขาดตัดสินคดี ยังไม่ได้แยกออกจากกัน โดยมีองค์กรศาลแต่เพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว จำเลยอยู่ใน สภาพเป็นวัตถุหรือกรรมแห่งคดี ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพแต่อย่างใด กระบวนการ

⁶John D.Montgomery, “Public Interest In The Ideologies De National Development” The Public Interest, (New York: Atherton Press, 1967), p.218.

ค้นหาความจริงมีลักษณะทารุณโหดร้ายด้วยวิธีการทรมาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้จำเลยสารภาพผิด ซึ่งไม่เป็นคดีออกจากกัน โดยให้ห้องกรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและองค์กรศาลทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดี เพื่อให้หลักประกันสำหรับให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของจำเลยไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจนเกินสมควร⁷

4.1.1 ระบบไต่สวน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) บทบาทของศาลในการดำเนินคดี

ศาลมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางกระบวนการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐาน การทำหน้าที่ในกระบวนการสืบพยานในเชิงรุกกล่าวคือมีอำนาจซักถามพยานบุคคล หรือเรียกพยานหลักฐานที่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้ด้วยตนเอง คู่ความจะซักถามพยานบุคคลได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลซึ่งซักถามพยานดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น รูปแบบการดำเนินคดีในศาล คู่ความมีความเป็นปรปักษ์ต่อกันน้อยกว่าการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา

2) หลักการดำเนินคดีเป็นลายลักษณ์อักษร

ระบบไต่สวน ถือลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ กล่าวคือ กระบวนการสอบสวน หรือไต่สวนก่อนชั้นพิจารณาคดี ไม่ว่าจะกระทำโดยพนักงานสอบสวน หรือศาลก็ตาม จะต้องบันทึกพยานพยานหลักฐานไว้ในสำนวนการสอบสวนหรือไต่สวนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับประกอบการสืบพยานในชั้นพิจารณาคดีในศาลต่อไป ซึ่งถือว่าการสืบพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดี เป็นการกระทำต่อเนื่องจากกระบวนการชั้นสอบสวนหรือไต่สวนตามหลักการค้นหาความจริงให้สมบูรณ์ที่สุดก่อนมีคำพิพากษาคดี

3) หลักการดำเนินคดีเป็นความลับ

การดำเนินคดีในขั้นตอนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขั้นตอนการไต่สวนของศาล ก่อนชั้นพิจารณาคดีในศาลเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ถือเป็นความลับ มีการห้ามไม่ให้ทนายความของผู้ต้องหาเข้าร่วมรับฟังด้วยโดยเห็นว่าการสอบสวนและการไต่สวนดังกล่าวมีการบันทึกรายละเอียดไว้ในสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวน อันจะต้องถูกตรวจสอบในชั้นพิจารณาของศาลอีกครั้งหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวนหรือการไต่สวนด้วยแต่อย่างใด

4.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบกล่าวหา มีรูปแบบการดำเนินคดี ด้วยการให้คู่ความมีหน้าที่ค้นหาความจริง โดยการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีในศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มี

⁷ ทัศนิต ฌ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, วารสารอัยการ 5, 57 (กันยายน 2525), หน้า 31- 32.

ความเป็นกลาง ปราศจากอคติ จำเลยอยู่ในฐานะประธานแห่งคดี มีหลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับให้ความคุ้มครองไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยจนเกินสมควร

4.2.1 ระบบกล่าวหา มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) บทบาทของคู่ความในการดำเนินคดี

ระบบกล่าวหานี้ คู่ความมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงในคดีการดำเนินคดีอาญามีลักษณะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายเช่นเดียวกับการต่อสู้กันในคดีแพ่ง ศาลต้องวางตัวเป็นกลาง และวางเฉยไม่เข้าแทรกแซงการดำเนินคดีหรือสืบพยานหลักฐานในคดีของคู่ความแต่อย่างใด

2) หลักการดำเนินคดีที่เป็นปรปักษ์

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา มีลักษณะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายบนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน คู่ความมีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาล โจทก์ซึ่งเป็นฝ่ายกล่าวหา มีภาระในอันที่จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยและชอบด้วยเหตุผลว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงสำหรับจำเลยซึ่งเป็นฝ่ายที่ถูกกล่าวหา มีภาระในอันที่จะต้องทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างข้อเถียงในส่วนของตน

3) หลักการดำเนินคดีด้วยวาจา

ระบบกล่าวหา ถือหลักการดำเนินคดีด้วยวาจาเป็นสำคัญ กล่าวคือการดำเนินคดีที่จะมีผลผูกพันคู่ความในคดี ต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น พยานหลักฐาน ซึ่งรวบรวมบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือชั้นไต่สวนของศาลก่อนชั้นพิจารณาคดีในศาล ย่อมไม่มีผลผูกพันให้ศาลต้องรับฟังอย่างเช่นในระบบไต่สวนแต่อย่างใด

4) หลักการดำเนินคดีโดยเปิดเผย

การดำเนินคดีในระบบกล่าวหา จะต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญากระทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของคู่ความแต่อย่างใดทั้งนี้ หลักการดำเนินคดี โดยเปิดเผยมีที่มาจากรูปแบบการต่อสู้ของคู่พิพาทซึ่งได้กระทำต่อหน้าประชาชนที่เข้าชมเป็นสักขีพยานในสนามประลองการต่อสู้ดังกล่าว

5) บทบาทของศาลในการดำเนินคดี

ระบบกล่าวหา ศาลมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในขั้นตอนการชี้ขาดตัดสินคดีเท่านั้น สำหรับขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง ถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรอัยการ ศาลถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการเป็นกรรมการผู้ควบคุมกฏกติกาให้การต่อสู้คดีของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย มีความเที่ยงธรรม มีความเป็นกลาง และปราศจากอคติด้วยการวางเฉย ไม่แสดงบทบาทใดๆ ในเชิงรุก เช่น การเรียกพยานที่เห็นสมควรมาได้ส่วนให้ข้อเท็จจริง หรือการซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง เป็นต้น การชี้ขาดคดีต้องกระทำโดยวินิจฉัยจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาเสนอต่อหน้าตนเท่านั้น

4.3 ระบบผสม (The Mixed System)

การดำเนินคดีในระบบผสม มีแนวความคิดพื้นฐานว่า รูปแบบการดำเนินคดีในระบบได้ส่วนและระบบกล่าวหา นั้น มีข้อดีและข้อบกพร่องแตกต่างกันออกไป จึงมีการนำข้อดีของแต่ละระบบมาผสมผสานประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาคอขวดข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีในแต่ละระบบข้างต้นเพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความจริงแท้ของเรื่องว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดหรือบริสุทธิ์ เช่น การให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงในคดีมากขึ้นในระบบกล่าวหา หรือการกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น⁸

5. หลักการดำเนินคดีอาญา

สังคมซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชนมาอาศัยอยู่รวมกันจำนวนมาก ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะต้องวางข้อกำหนดกฏเกณฑ์ต่างๆ สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการอยู่ร่วมกันของบุคคลในสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยปราศจากความ โกลาหลวุ่นวาย การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการพัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาตามลำดับตั้งแต่อดีตจากวิถีประชา (Folkways) ขนบธรรมเนียมประเพณี (Customs and Traditions) กฏศีลธรรม (Mores) จนกระทั่งเข้าสู่ระบบกฎหมายปัจจุบัน ในที่สุดการดำเนินคดีอาญา สำหรับการนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษา และลงโทษตามกฎหมายนั้น ย่อมมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามระบบกฎหมาย แนวคิดตลอดจนนิติวิธีของแต่ละสังคมจึงจะกล่าว ต่อไปนี้

⁸ชวลิต โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ”, *คูลพาท*, 28 (6), 2524, หน้า 38-41

5.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย (Private Prosecution)

สมัยโบราณ กฎหมายเป็นเพียงระเบียบสำหรับใช้จัดการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างคู่กรณีซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้กำลังแก้แค้นกันเองตามอำเภอใจ ระบบกฎหมายยังไม่มีแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางแพ่ง แต่อย่างใด ดังนั้น รูปแบบการดำเนินคดีจึงไม่มีการแยกคดีอาญาและคดีแพ่งออกจากกัน การฟ้องคดีอาญา ถือเป็นหน้าที่ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงที่จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง รัฐไม่มีอำนาจยุ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ที่ยังไม่มีการร้องขอจากผู้เสียหาย⁹

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย มีแนวคิดว่าการกระทำที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นมาตรฐานทางสังคม จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม อำนาจฟ้องคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำเท่านั้น รัฐไม่มีอำนาจเข้ายุ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยพลการแต่อย่างใด

การให้อำนาจเอกชนหรือผู้เสียหาย เป็นผู้ดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย แม้จะถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งสำหรับถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่อาจมีการบิดเบือนไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ เช่น การดำเนินคดีอาญาโดยสมยอมกันระหว่างคู่ความในคดี เพื่อให้ผู้กระทำผิดที่แท้จริงไม่ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยกว่าที่ควรจะได้รับตามกฎหมายหรือการดำเนินคดีอาญาในลักษณะกลั่นแกล้งจำเลยให้ต้องได้รับความลำบากและยุ่งยากจากการถูกดำเนินคดีดังกล่าว เป็นต้น

5.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งจำแนกลักษณะการกระทำความผิดออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ความผิดอาญาต่อแผ่นดินและความผิดอาญาต่อส่วนตัว¹⁰ โดยหลักการดังกล่าวมีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ช่วงที่มีการเปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบบรัฐสภาที่มีแนวความคิดว่าอำนาจการปกครองประเทศเป็นอำนาจของประชาชนในสังคม ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว¹¹

⁹ อรรถพล ใหญ่สว่าง, ผู้เสียหายในคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 5 อ้างใน โกสินทร์ มีพรบุษยา, “การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556, หน้า 15

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา”, วารสารนิติศาสตร์, (22 กุมภาพันธ์ 2537), หน้า 242- 243.

¹¹ คณิง ฉายไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2531, หน้า 69

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน มีแนวคิดหลักสำคัญว่า ประชาชนมีบทบาทสำคัญ สำหรับการทำหน้าที่รักษาความเรียบร้อยและสงบสุขในสังคม เมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาขึ้น ประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมย่อมอยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในอันที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ และแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อนำความสงบเรียบร้อยกลับคืนสู่สังคม ดังนั้น ประชาชนทุกคนในสังคม จึงมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีอาญาในศาลได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดโดยตรงด้วยตนเองก็ตาม¹²

ทั้งนี้ การดำเนินคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน มีข้อบกพร่องที่สำคัญ ได้แก่ การไม่มีผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะเจาะจง สำหรับการยื่นฟ้องและดำเนินคดีอาญาในศาล ซึ่งก่อให้เกิดภาวะไม่มีผู้ใดฟ้องคดีอาญาเอาโทษแก่ผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม เช่น ความกลัว การถูกข่มขู่ การสมยอมเนื่องจากได้รับประโยชน์จากฝ่ายผู้กระทำผิด การไม่เห็นประโยชน์จากการฟ้องคดีเป็นความในศาล เป็นต้น¹³

5.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่เกิดขึ้นในสังคมสมัยใหม่โดยมีพัฒนาการเริ่มต้นในราวศตวรรษที่ 13 จากการศึกษาศาสนาโรมันคาทอลิกได้ปรับเปลี่ยนแนวความคิดและรูปแบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จากเดิมที่ให้อำนาจฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายโดยตรงซึ่งเป็นเอกชนเท่านั้น ด้วยการให้อำนาจสิทธิขาดแก่ศาลในอันที่จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญสำหรับการดำเนินคดีอาญา ทั้งในขั้นตอนสอบสวนฟ้องร้อง และขั้นตอนพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีได้ตามลำพังตนเองแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหาฟ้องร้องจากผู้เสียหายก่อนเช่นเดิมแต่อย่างใด¹⁴

ปัจจุบัน การดำเนินคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ได้รับความนิยมนำไปแพร่หลายจากประเทศภาคพื้นยุโรป และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร(Civil Law) โดยมีแนวคิดหลักสำคัญว่า การรักษาความเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม ถือเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นความเสียหายไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อคืนความยุติธรรมและสงบสุขให้แก่สังคม สำหรับผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดซึ่งเป็นเอกชนนั้น มีสิทธิเพียงร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹²อมรเทพ เมืองแสน, อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของ ไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549, หน้า 7

¹³อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา”, วารสารนิติศาสตร์, (22 กุมภาพันธ์ 2537), หน้า 246

¹⁴“เรื่องเดียวกัน”, หน้า 244- 245

เท่านั้น ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เนื่องจากถือว่าไม่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม แต่อย่างใด

การดำเนินคดีตามหลักการข้างต้นได้ปรากฏข้อดีหลายประการ กล่าวคือ มีการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง และองค์กรที่ใช้อำนาจชี้ขาดตัดสินคดีออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อตรวจสอบถ่วงดุล การใช้อำนาจระหว่างกัน ไม่ให้มีการดำเนินคดีโดยปราศจากความเป็นธรรมแก่คู่ความด้วยการกำหนดไต่สวนองค์กรอัยการ ทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และองค์กรศาล ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดตัดสินคดี

ข้อดีที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การอุดช่องว่างหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่ปรากฏจากการดำเนินคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เช่น ปัญหาการฟ้องคดีที่ผู้เสียหายมักมีเป้าหมายเพื่อแก้แค้นหรือบีบบังคับจำเลยให้จำต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการดำเนินคดีอาญาปัญหาการกั้นแกล้งฟ้องคดีอาญาให้จำเลยได้รับความลำบากและยุ่งยากจากการที่ถูกดำเนินคดีนั้น ปัญหาการดำเนินคดีโดยไม่สุจริตจากการสมยอมกันระหว่างคู่ความ เพื่อให้ผู้กระทำผิดที่แท้จริงไม่ต้องได้รับโทษหรือรับโทษน้อยกว่าที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เป็นต้น¹⁵

ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐส่วนมากจะมีหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “พนักงานอัยการ” ซึ่งมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือตัวแทนของรัฐนั่นเอง โดยมีภาระหน้าที่ 3 ประการ คือ ภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในทางอาญา ภาระหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ของรัฐ และภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ¹⁶

¹⁵อรุณพล ใหญ่สว่าง, *ผู้เสียหายในคดีอาญา*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 7- 8 อ้างใน *โกสินทร์ มีพรบุชา*, “การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556, หน้า 17

¹⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม”, *วารสารกฎหมาย*, 17, (1), หน้า 149

6. หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบอัยการที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส ที่ถือว่ากระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีส่วนที่ช่วยเหลืออัยการนั้น นับว่าเป็นหลักการในขั้นตอนชั้นสอบสวนฟ้องร้อง(Pre-trial stage) ในคดีอาญา กล่าวคือเมื่อมีข้อสงสัยว่าเกิดการกระทำผิดอาญาขึ้น อัยการมีความจำเป็นมากน้อยหรือไม่เพียงใดในการดำเนินการควบคุมการสอบสวน หรือรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด และหากสอบสวนแล้วน่าจะเชื่อว่ามีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดอัยการมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดหรือไม่ในการจะฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล ในขั้นนี้อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องมากน้อยเพียงใดหรือไม่อย่างไร โดยนัยดังกล่าว จึงแบ่งหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการออกได้เป็น 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ¹⁷

6.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำ ความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวน โดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วหากพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหา ได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะถอนฟ้องไม่ได้เพราะถือว่าเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย พิจารณาในแนวคิดในทางทฤษฎีทางอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางแก้แค้น¹⁸

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาดหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจะมีศาลเป็นองค์กรหลัก โดยศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวนตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งคดีศาลสอบสวน (Investigating Magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิดโดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับกุมและตรวจค้นจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น และที่ปรากฏในรูปแบบชัดเจนที่สุดก็คือ การมีศาลสอบสวน (Investigating Magistrate) ซึ่งปรากฏในหลายประเทศทางภาคพื้นยุโรปและในอเมริกากลางและใต้ เช่นบราซิล

¹⁷ คณิต ฅ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, *วารสารอัยการ* 5,(57), (กันยายน 2525), หน้า 21

¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 19

เปรู ชิลี และคอ스타ริกา เป็นต้น การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการ ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่าง จากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาของ การพิจารณาคดีในระบบนี้ มีลักษณะ ของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ปรากฏอยู่อย่างเด่นชัด คือ ผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการค้นหา ความจริงเกี่ยวกับคดีนั้นอย่างกว้างขวาง โดยอาจมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหาพยานหลักฐานมาสู่ศาลให้ได้ พนักงานอัยการและทนายความ มีบทบาทเสมือนเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น โดยที่หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนด หน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้วหลักดำเนินคดีอาญา ตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และนอกจากนี้ยังเป็นเกาะคุ้มครอง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องอีกด้วย กล่าวคือป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วย ความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น¹⁹

การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้ จึงมีผลดีตรงที่ว่าทำให้การบังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมาย (Law Enforcement) แต่หลักการฟ้องร้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาด ความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป ดังนั้น แม้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดี ตามกฎหมาย ก็มีได้เคร่งครัดจนปราศจากข้อยกเว้น หากแต่ได้มีการผ่อนคลายเป็นหลักนี้ตามสมควร ในประเทศเยอรมันที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ก็ได้มีการผ่อนคลายนความเข้มงวดลงไป อีกมาก โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องและ โดยการบัญญัติมาตรา 153a ลงไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปีค.ศ. 1975 ทำให้ ความเคร่งครัดของหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้น ได้หมดสิ้นไป ประเทศที่ใช้หลักการ ฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน เชก โกลส โลวาเกีย ยูโกสลาเวีย โปแลนด์ กรีซ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย จึงเป็นหลักในการกำหนดหน้าที่ของ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง มีผลดีที่เป็นหลักในการประกันความเสมอภาค ต่อหน้ากฎหมายป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลเป็นปัจจัยของการสอบสวนฟ้องร้อง ทำให้การบังคับ การใช้เป็นไปตามกฎหมาย(Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเสมอภาค

¹⁹ คณิต ฒ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, *วารสารอัยการ* 5(57), (กันยายน 2525), หน้า 38

แต่ก็มีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่นและทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป

6.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการนี้เป็นการตั้งคดีไปตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริง และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี ได้มีความยืดหยุ่นสูงและตามนโยบายรัฐในขณะนั้น พนักงานอัยการจะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาในคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (Adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ระบบความยุติธรรมทางอาญาที่ใช้หลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ จึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Indispensable Organ) ในกระบวนการยุติธรรมการดำเนินคดีทั้งปวงตั้งแต่ชั้นจับกุมสอบสวน และบังคับคดีในระบบนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับกุม คุมขัง ตรวจค้นและวินิจฉัยสั่งคดี เป็นต้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างกว้างขวาง โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อมตลอดจนรัฐประศาสนนโยบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดีได้แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงโดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งในการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนนโยบายและด้านอาชญาวิทยาจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย ตลอดจนเมื่อมีการยื่นฟ้องแล้ว พนักงานอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องในภายหลังได้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตาม ดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควรโดยคำนึงถึง อายุ บุคลิกภาพลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด และองค์ประกอบอื่น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อหวังผลเกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็วและความแน่นอนในการลงโทษ ผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาของ การพิจารณาคดีในระบบนี้ เป็นลักษณะของระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary System) เป็นส่วนใหญ่ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้ เพื่อให้ความจริงปรากฏ โดยพนักงานอัยการและทนายความจะมีบทบาทที่สำคัญและมีผู้พิพากษาเป็นผู้รักษากติกา ในระบบนี้ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ (Review) ดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร

การควบคุมดุลพินิจดังกล่าวกระทำในรูปของการควบคุมภายในองค์กรหรือควบคุมตามสายงาน การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดภายหลังการพิพากษาคดีในระบบนี้ ภาระหน้าที่ของศาลจะสิ้นสุดลง เมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว เว้นแต่จะมีเหตุอันต้องมีการรื้อฟื้นคดีใหม่การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วย มาตรการใด ๆ ส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารผู้มีความชำนาญ ในส่วนนั้น เช่น พนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น กรณีที่ปรากฏชัดที่สุดในหลายประเทศคือ เมื่อศาล ได้พิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษบุคคลหนึ่งแล้วหากกรณีมีเหตุผลพิเศษทางรัฐประศาสน์นโยบาย ประมุข ของฝ่ายบริหารอาจดำเนินการอภัยโทษหรือนิรโทษกรรมสำหรับบุคคลนั้นได้

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้ กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบัน ได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น (Vergeltungstheorie) มาเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก มากขึ้นมุ่งเน้นในการแก้ไขเยียวยา โดยเปิดโอกาสให้สังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการกับปัญหา มากขึ้นสำหรับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจ อย่าง ยืดหยุ่น ปรับเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความกระด้างของกฎหมาย ไปได้ในตัว

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ¹⁷ คือหลักเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐ ใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินการสอบสวนหรือฟ้องร้องคดีบางเรื่อง แม้ว่าจะได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โดยมี เหตุผลที่ไม่ดำเนินคดี เพราะไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยคำนึงถึงเพศ สภาพการกระทำความผิด หรือสภาพของผู้กระทำความผิด เป็นต้น¹⁸ หรือแม้แต่ได้ฟ้องคดีเรื่องนั้นไปแล้วพนักงานอัยการก็มี ดุลพินิจที่จะถอนฟ้องคดีได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีต่อไปจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม เนื่องจาก ทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ใช้หลักทฤษฎีทดแทน (Retributive Theory)²⁰ มีความคิดพื้นฐานจากปรัชญาที่ว่าอาชญากรรมที่การประทุษร้ายต่อผู้อื่น จึงควรรับโทษสนองตอบ แก่แค้นอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้กระทำขึ้น ซึ่งมุ่งต่อผู้กระทำความผิดเป็นส่วนตัวมาเป็น แนวความคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งเห็นว่าการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของสังคม โดยต้องเลือกรูปแบบ ให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีความมุ่งหมาย ในการป้องกันสังคม (Social Defense) ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการปฏิบัติที่เป็นองค์ประกอบด้วย การป้องกัน 2 ส่วนคือ

²⁰ สหชน รัตนไพจิตร, "ทฤษฎีการลงโทษ: การนิติบัญญัติ," *วารสารนิติศาสตร์*, 12, 2524, หน้า 75

1) การป้องกันทั่วไป (General Prevention) หมายถึงการลงโทษควรกระทำ เพื่อให้ผู้กระทำความผิด เห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปว่า ถ้ามีการกระทำผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน

2) การป้องกันเฉพาะ (Special Prevention) หมายถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่ว เพื่อให้โอกาสแก่เขาในการแก้ไขไม่กระทำความผิดอีก และสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้²¹

จากทฤษฎีดังกล่าวนี้มีผลทำให้อัยการมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา ประเทศที่ใช้หลักดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

7. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจตามหลักสากล²²

ปัจจุบันหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ จนกลายเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เนื่องจากมีการประชุมระหว่างประเทศเพื่อกำหนดบทบาทที่เป็นมาตรฐานของอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหลายครั้งดังต่อไปนี้

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

7.2 การประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายในหัวข้อ “บทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญา” ครั้งที่ 9 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ และ

7.3 การประชุมใหญ่สหประชาชาติ ปี พ.ศ. 2533 เรื่อง การป้องกันอาชญากรรมครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย ที่รับเอาแนวคิดให้อัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาแม้แต่นานาประเทศก็ยังคงรับเอาแนวคิดที่ให้อัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีอาญาอันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเพราะเป็นหลักที่ลดความเข้มงวด

²¹ สุข เปรุณาวิน, “ระบบอัยการสากล”, กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 37

²² อุคม รัฐอมฤต, “บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 13-14

ในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้อัยการมีโอกาสพิจารณาถึงพฤติการณ์พิเศษและนำเอานโยบายทางสังคมใหม่ๆ มาใช้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของอัยการนอกจากต้องคำนึงถึงผลสำเร็จทางคดีอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมหรือสาธารณะที่จะได้รับจากผลนั้นด้วยเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นที่ยอมรับในสังคมมากขึ้น

8. บทบาทของพนักงานอัยการและการดำเนินคดีอาญา

ภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงมีการสร้างสรรค์และออกแบบกระบวนการยุติธรรม เพื่อตอบสนองต่อภารกิจดังกล่าว โดยกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการดูแลสังคมให้สงบเรียบร้อยโดยใช้วิธีการต่างๆ ในการบริหารจัดการคดีที่เกิดขึ้น ซึ่งการลงโทษก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการรักษาสังคมให้สงบเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตาม ในทางอาชญาวิทยาได้ยอมรับว่าการลงโทษหรือการป้องปรามสังคมโดยการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดและไม่ใช่เป็นเพียงวิธีเดียวในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เพราะเมื่อพ้นโทษแล้วผู้กระทำผิดถูกปล่อยตัวต้องกลับเข้ามาใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมอีก จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถกลับตนเป็นคนดีและอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมต่อไปได้ ซึ่งการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถกลับตนเป็นคนดีสามารถกระทำได้ทั้งก่อนฟ้องคดีและภายหลังการพิพากษาแล้ว ซึ่งนานาประเทศได้ออกแบบกระบวนการยุติธรรมไว้หลายหลายวิธี เพื่อรับมือกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและมีความร้ายแรงของความเสียหายที่แตกต่างกัน จากทฤษฎีทางอาชญาวิทยาสสมัยใหม่ที่มองว่าการประกอบอาชญากรรมไม่ได้เกิดจากจิตใจที่ชั่วร้ายของผู้กระทำ ความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือการกระทำโดยประมาท และพบว่าบางประเภทคดีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไปไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีอย่างไรๆ ต่อผู้เสียหายต่อผู้กระทำผิดต่อรัฐ หรือแม้กระทั่งไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อสังคมเลยนักกฎหมายจึงต้องทำความเข้าใจว่าการลงโทษและการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด การดำเนินคดีและการลงโทษนั้นจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ได้หรือไม่ หากการดำเนินคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ใดๆ ต่อสังคมแล้ว ควรจะมีวิธีบริหารจัดการคดีนั้น เช่น ไรระบบการดำเนินคดีอาญาแต่เดิมนั้น ในประเทศที่ใช้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) จะไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน หากแต่ผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดนั้นตกอยู่ที่ศาลแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดการเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี การดำเนินการในระบบนี้จึงไม่มีโจทก์จำเลย มีแต่เฉพาะผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน และผู้ถูกไต่สวนนี้เองตกเป็นวัตถุในการถูกชักฟอกทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวนเพราะไม่มีโอกาสเพียงพอ

ในการที่จะแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ ยิ่งกว่านั้นความมีอำนาจเด็ดขาดของผู้ทำหน้าที่ไต่สวนยังชักนำให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน ซึ่งวิธีนี้ เห็นได้ว่าเป็นวิธีที่ล้าหลังและป่าเถื่อน เพื่อจัดข้อบกพร่องนี้ให้มีแนวความคิดที่จะแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่มีการจัดตั้งใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีได้อย่างแท้จริง องค์กรที่มีการจัดตั้งใหม่ก็คือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่ก็คือ “พนักงานอัยการ” จะเห็นได้ว่าอัยการนั้นมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการ ระบบที่สร้างขึ้นใหม่นี้เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) จากหลักการในการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนที่รวมเอาอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ให้องค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวจนขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่นจึงมีแนวคิดในการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมนั้น รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ในส่วนการสอบสวนฟ้องร้องให้จัดตั้งองค์กรในการดำเนินคดีอาญาขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ คือองค์กร “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่ก็คือ “พนักงานอัยการ” โดยเรียกระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันนี้เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนโดยการกล่าวหาของรัฐ” องค์กรอัยการ จึงมีความเป็นมาจากการตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีที่แยกออกมาจากหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ นักกฎหมายบางฝ่ายถึงกับเห็นว่าอำนาจอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการและในบางประเทศถือว่าข้าราชการอัยการจึงเป็นข้าราชการตุลาการด้วยประเภทหนึ่ง²³

8.1 อำนาจกึ่งตุลาการของพนักงานอัยการ (Quasi-judicial authority)

สถาบันอัยการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นหลังสุดในบรรดาองค์กรทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม สาเหตุของการก่อตั้งสถาบันอัยการ ปรัชญาในการก่อตั้งสถาบันอัยการ ปรัชญาในการกำเนิต ตลอดจนภารกิจและบทบาทของอัยการ ล้วนเป็นที่น่าสนใจติดตามเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้เข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของอัยการแล้วที่สำคัญจะช่วยให้เข้าใจถึงภารกิจและบทบาทอันพึงประสงค์ของอัยการได้เป็นอย่างดี

อัยการถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปลายศตวรรษที่ 18 การก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการ

²³ คณิต ฒ นคร, “กรมอัยการ: การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน”, *วารสารอัยการ* 5(50), (พฤษภาคม 2525), หน้า 46-54

สอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติ ซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญา ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมและการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ที่สุดในฝรั่งเศส

ก่อนที่จะมีการตั้งสถาบันอัยการขึ้น ฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติใหม่ๆ ได้พยายามนำเอาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยระบบกล่าวหาหรือระบบปฏิปักษ์ (Accusatorial หรือ Adversary System) มาใช้ โดยได้จัดให้มีระบบลูกขุนระบบค้นหาความจริง โดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ สิทธิการมีทนาย ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบดังกล่าวไม่สามารถจะใช้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นเวลานานในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอีกครั้งหนึ่ง โดยครั้งนี้เป็นการจัดระบบเสียใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้ได้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาดในขณะเดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial) มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistral) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเที่ยงธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้เอง องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้นโดยไม่ต้องรื้อหรือให้เรื่องถึงศาลซึ่งอาจจะสายเกินไป

ตามระบบคอมมอนลอว์ การดำเนินคดีอาญาจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) ที่คู่ความทั้งสองมีฐานะเท่าเทียมกัน ปรัชญาของการค้นหาความจริงอยู่บนสมมติฐานที่ว่าความจริงจะปรากฏหากปล่อยให้ทั้งสองต่อสู้กันอย่างยุติธรรมต่อหน้าศาลซึ่งวางตัวเป็นกลาง ในระบบกฎหมายของประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากคอมมอนลอว์ บทบาทของอัยการในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial body) จะไม่ชัดเจนนักอัยการจะไม่มีภาระหน้าที่ชัดเจนที่จะต้องอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม หน้าที่อัยการในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นทนายฝ่ายโจทก์ คือทนายฝ่ายรัฐเท่านั้น ซึ่งแม้จะมีบทบาทบางประการ ซึ่งแตกต่าง

จากนายฝ่ายจำเลย แต่รากฐานของปรัชญาความคิดจะไม่เหมือนกับองค์การอัยการในประเทศซีวิลลอว์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในระบบคอมมอนลอว์จะเป็นการคุ้มครองโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชนหรือศาล เช่น การให้ศาลเข้าควบคุมใช้มาตรการบังคับอย่างเคร่งครัด การที่มีคณะลูกขุนใหญ่เป็นตัวแทนประชาชนเป็นผู้กลั่นกรองดุลพินิจในการฟ้องคดีของอัยการ และมีคณะลูกขุนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกันเป็นผู้กลั่นกรองดุลพินิจศาลในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดี เป็นต้น

ส่วนการดำเนินคดีอาญาในระบบซีวิลลอว์จะมีลักษณะของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) อย่างชัดเจน ตำรวจ อัยการ ศาล ต่างมีหน้าที่ในการเข้ามาค้นหาความจริงด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับระบบปฏิปักษ์ (Adversary System) การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในระบบนี้จะมีลักษณะของการสร้างลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (Objective) ขององค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใดโดยมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรอย่างเคร่งครัด อัยการในระบบนี้จึงมีหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาควบคุมให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาและจำเลย ในหลายๆ ประเทศจะมีกฎหมายกำหนดชัดเจนให้อัยการนำเสนอข้อเท็จจริงทั้งในแง่บวกและแง่ลบของจำเลยต่อศาล

หน้าที่หลักของอัยการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิด หรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดก็จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลหรือไม่อัยการจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ และเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาตามมาตรฐานของการพิสูจน์ความผิดในทางอาญาซึ่งต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเท่านั้น บทบาทในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องดังกล่าวคือบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มาสู่ศาล เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดให้เป็นจำเลยรัฐต้องมีความมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่มีความผิดตามกฎหมายหรือไม่มีพยานหลักฐานพอฟ้องเป็นหลักสากลที่อัยการทั่วโลกพึงยึดถือปฏิบัติตลอดมาอยู่แล้ว แต่การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งแนวปฏิบัติของอัยการในประเทศต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันอยู่ นั่นก็คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึง “ประโยชน์สาธารณะ” กล่าวคือการสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดตามกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องแต่ไม่ฟ้อง เพราะเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่อำนวยประโยชน์ต่อสังคม ในบางประเทศที่ยึดทฤษฎี

การฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) โดยเคร่งครัดเช่นเยอรมันจะมีกฎหมายกำหนดไว้ โดยชัดเจนว่า อัยการจะต้องฟ้องคดีในทุกๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง หากละเว้น ถือว่าอัยการเป็นผู้กระทำความผิดเองในฐานะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจกว้างขวางในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยอ้างประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามทฤษฎีการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle)

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมามีเห็นความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันแม้ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นตำรับทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) ก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีบางประเภท โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ ประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปก็ได้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) มาใช้เพิ่มมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการรณรงค์ทางวิชาการทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศเพื่อให้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจมาใช้เพิ่มมากขึ้นด้วย โดยในการประชุมใหญ่ สหประชาชาติเรื่องการป้องกันอาชญากรรมครั้งที่ 8 (8th U.N. Crime Congress) เมื่อปี พ.ศ. 2533 ได้ให้การสนับสนุนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ โดยกำหนดไว้ชัดเจนใน Guide on the role of public prosecutors ก็เพราะในคดีบางประเภทกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ไม่สามารถจะเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาคือ อาทิเช่น คดีความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้หากมีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม และผู้เสียหายไม่ได้จิตใจเอาความ การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ผู้กระทำความผิดเอง ผู้เสียหายหรือสังคมส่วนรวม แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้การฟ้องคดีเหล่านี้ต่อศาลต่างๆ ที่มีกระบวนการอื่นที่เหมาะสมกว่าที่จะดำเนินการยังก่อให้เกิดปัญหาคดีสิ้นศาลอีกด้วย การกลั่นกรองคดีอาญาประเภทนี้ออกจากศาลจึงเป็นการบริหารงานยุติธรรมอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมโดยช่วยให้องค์กรศาลซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญไม่ต้องเข้ามาพิจารณาคดีที่ไม่มีสาระควรแก่การพิจารณาหรือคดีที่สามารถใช้วิธีเยียวยาอย่างอื่นได้เหมาะสมกว่า อัยการจึงมีลักษณะการทำงานลักษณะของ “ผู้อำนวยความยุติธรรม” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาขอมมิใช่บทบาทของโจทก์ที่ประสงค์จะชนะคดี แต่ต้องเป็นบทบาทที่มีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) และมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง อัยการสามารถแสดงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิทั้งของผู้ต้องหาและผู้เสียหายตั้งแต่เริ่มต้น โดยต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งในแง่บวกและแง่ลบ

ระบบการฟ้องคดีโดยดุลพินิจเท่าที่เป็นอยู่นั้น มีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันไป กล่าวคือในบางประเทศได้ให้อำนาจอัยการอย่างกว้างขวางที่จะไม่ฟ้องคดีอาญาทุกประเภท โดยใช้ดุลพินิจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เป็นต้น ในประเทศส่วนใหญ่ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจนั้นจะอนุญาตเฉพาะความผิดไม่ร้ายแรง และส่วนใหญ่จะต้องมีเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เช่น ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย ต้องบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ภายใต้กำหนดเวลา ต้องบริจาคเงินในองค์กรสาธารณกุศล หรือต้องอยู่ภายใต้การคุมประพฤติ โดยนักสังคมสงเคราะห์หรืออาสาสมัครคุมประพฤติในช่วงเวลาหนึ่ง

จากบทบาททั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น อาจทำให้มองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็น “กึ่งตุลาการ” ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญในการสถาปนาองค์กรอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส หากอัยการไม่สามารถรักษาสถานภาพความเป็นองค์กรกึ่งตุลาการไว้ได้ โอกาสที่จะรักษาความเที่ยงธรรมและเป็นกลางหรือสร้างความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นไปได้ยาก การสร้างองค์กรอัยการให้มีฐานะ “กึ่งตุลาการ” เพื่อเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในฝ่ายบริหารเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จของระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศซีวิลลอว์ ด้วยเหตุที่องค์กรอัยการมีจุดกำเนิดมาจากศาลและมีสถานภาพเช่นเดียวกับศาล สถาบันอัยการในหลายๆประเทศจึงมีจุดยึดโยงกับศาลเป็นอย่างมาก เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และเกาหลี²⁴

8.2 การใช้ดุลพินิจระงับคดีหรือการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

โดยปกติการสั่งฟ้องเป็นหัวใจในการดำเนินคดีของอัยการ การใช้ดุลพินิจระงับคดีเป็นขั้นตอนการดำเนินการของอัยการตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจที่ให้อำนาจอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะตัดสินใจว่าจะนำข้อหาใดมาฟ้อง ซึ่งการใช้ดุลพินิจนี้ไม่จำกัดอยู่ในข้อความของตัวบทกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นในการใช้ดุลพินิจด้วย อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ว่าพนักงานอัยการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยมาเป็นที่มาว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่คุ้มครองดูแลประโยชน์ของสังคมและของผู้กระทำผิดพร้อม ๆ กัน โดยมองว่าผู้กระทำผิดมีฐานะเป็นมนุษย์คนหนึ่ง มีศักดิ์ศรี มีสิทธิตามกฎหมายการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงต้องเหมาะสมกับแต่ละบุคคล โดยพิจารณาถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต และอนาคตของผู้กระทำผิดกับสัดส่วนความผิดที่ได้กระทำลงไป และเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิด ซึ่งหากอัยการเชื่อว่าสามารถอำนวยความยุติธรรมได้โดยไม่ต้องใช้

²⁴ คณิต ฅ นคร ,รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นคร อัยการสูงสุด, 2540, หน้า 38 อ้างใน เสาวลักษณ์ แก้วกมล, “การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554, หน้า 10- 14

กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีเสียก็ได้²⁵

การสั่งไม่ฟ้องคดีถือเป็นข้อยกเว้นของการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ อัยการอาจเลือกที่จะสั่งไม่ฟ้องคดี แม้จะเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญา หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แต่เนื่องจากความผิดเล็กน้อยของคดี หรือความซำของผู้ต้องหา มีน้อย และการดำเนินคดีนั้น ไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ

ขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจของอัยการ เพื่อสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นอาจกระทำได้ 2 วิธีคือ

(1) วิธีไม่มีเงื่อนไข คือ เป็นกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไขใด ที่ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตาม คดีระงับลง โดยไม่สามารถจะดำเนินคดีใดได้อีก

(2) วิธีที่มีเงื่อนไข หรือการสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนแล้วกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม ภายในเวลาที่กำหนด และหากผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือถ้าพฤติกรรมการกระทำความผิดได้หมดไป อัยการจึงมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่หากพบว่าพฤติกรรมนั้นยังคงอยู่ ก็จะมีคำสั่งฟ้อง แต่การที่อัยการจะชะลอการฟ้องไว้ก่อน ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

(1) ต้องเป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเท่านั้น เช่น ความผิดที่กร โดยประมาท บันดาลโทษ

(2) ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนว่าได้กระทำความผิดจริง

(3) ผู้ต้องหาได้ยื่นคำร้องตามแบบที่กำหนด ขอให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้อง โดย รับว่าจะปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

(4) พนักงานอัยการรับคำร้องแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้ทำความผิดจริง และปรากฏว่าไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท เมื่อคำนึงอายุ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต และปัจจัยอื่นๆ ประกอบแล้วเห็นว่า มีเหตุอันควรปราณี หากยื่นฟ้องจะเป็นผลร้ายต่อชีวิตในอนาคตของผู้กระทำความผิด ก็จะสั่งให้ชะลอฟ้องไว้เพื่อรอการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องหา

(5) การรอฟังรายงานความประพฤติมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ระหว่างนี้จะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมาพบเป็นครั้งคราวได้

(6) เมื่อฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติแล้วไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดอีก หรือไม่ประพฤติผิดเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องแล้วดำเนินการ

²⁵ ชัยวัฒน์ หิรัญวัฒน์, บทบาทของพนักงานสอบสวนในการกั้นคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม, วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 1- 50. อ้างใน บัณฑิต ได้ทองดี, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาการเบี่ยงเบนคดีความรุนแรงในครอบครัว, วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555, หน้า 35- 36

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ซึ่งมีผลให้คดีระงับลง

(7) หากระหว่างรอฟังผลความประพาศ ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอีกหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ก็จะระงับการชะลอการฟ้อง แล้วออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทั้งความผิดที่ชะลอไว้และความผิดที่ได้กระทำให้ขึ้นใหม่²⁶ การใช้ดุลพินิจระงับคดีของอัยการ โดยการสั่งไม่ฟ้องคดีจึงมีผลเป็นการระงับข้อพิพาท ด้วยวิธีหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท เพราะการดำเนินการมีผลตามกฎหมายที่ทำให้คดีระงับลง โดยไม่ต้องมีการนำคดีเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี ซึ่งเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และช่วยให้คดียุติลงด้วยความรวดเร็ว

8.3 ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ข้าราชการอัยการ จึงเป็นข้าราชการที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับ (Bureaucracy) เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่นแต่เนื่องจากในการดำเนินคดีอาญาพนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการ พนักงานอัยการจึงเป็นข้าราชการที่ต่างกับข้าราชการพลเรือนอื่นในแง่ที่ว่าพนักงานอัยการมีความเห็นเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไม่ได้หมายความว่า พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระอย่างผู้พิพากษา ความเป็นอิสระเช่นนั้นพนักงานอัยการมีไม่ได้ เพราะพนักงานอัยการเป็นข้าราชการที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น พนักงานอัยการจึงต้องฟังคำสั่งคำสั่งบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ คือ ความเป็นอิสระในฐานะหน่วยงาน กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการไม่ถูกบังคับหน่วยงานอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลอดฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร²⁷

ความสำคัญของบทบาทพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินคดีแทนรัฐนั้น ทำให้จำเป็นต้องสร้างหลักประกันในความเป็นอิสระของอำนาจหน้าที่อัยการ ความเป็นอิสระในที่นั้น ได้แก่ ความเป็นอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่มิใช่เป็นอิสระปราศจากการตรวจสอบ หรือขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อบุคคลอื่นใดในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการจำเป็นต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชนเสมอ ส่วนระบบการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรง เช่น ระบบการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา หรือการตรวจสอบโดยอ้อมผ่านทางรัฐสภา

²⁶ กุลพล พลวัน, “การชะลอฟ้อง”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2521, 10, 2, หน้า 56

²⁷ คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549, หน้า 103-104

หรือด้วยหนทางอื่น ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมในแต่ละประเทศหลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระและหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ

พนักงานอัยการในประเทศไทยมีบทบาทไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษา เพราะลักษณะอำนาจหน้าที่ของอัยการเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและวินิจฉัย อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ อัยการจึงต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา หมายถึง การไม่ถูกบีบบังคับด้วยอำนาจหรือแทรกแซงจากผู้อื่นผู้ใด ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีนั้น อาจพิจารณาความหมายได้ 2 ทาง คือ ทางเนื้อหา หมายถึง การหาความจริงแท้ของเรื่อง และในทางส่วนตัว หมายถึง การไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ และปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้อัยการได้กระทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน หลักการดังกล่าวส่งผลให้มีความเจริญในด้านการบริหารกระบวนการยุติธรรมทุกประเทศมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านกฎหมายการบริหารงานบุคคล การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและอื่นๆ²⁸

8.4 มาตรฐานนานาชาติว่าด้วยจริยธรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

8.4.1 แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการโดยสหประชาชาติ²⁹

สหประชาชาติได้จัดทำเอกสารเรียกว่า “Guidelines on the Role of Prosecutors 1990” ซึ่งได้กำหนดบทบาทของอัยการในส่วนของการดำเนินคดีอาญาไว้ ดังนี้

ข้อ 2.1 บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

- 1) อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่นๆ ในสถาบันอัยการตลอดจนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้อัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล รวมทั้งการดำเนินบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน
- 2) อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ต่อเนื่อง และรวดเร็ว ตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในการนี้ อัยการจะต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม

²⁸ นริศ ชำนาญพานันท์, “การพัฒนาการสังคมของอัยการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 95-98.

²⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 15-19 อ้างใน กุลพล พลวัน, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นอัยการในประเทศต่างๆ”, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, หน่วยที่ 12, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช., 2559, หน้า 68

และประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการยุติธรรม

3) ในการดำเนินบทบาทหน้าที่ อัยการจะต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศ และเหตุใดๆ

(2) ค้ำครองผลประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงความยุติธรรม โดยปราศจากอคติปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดี โดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือโทษจากผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

ข้อ 2.2 อาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง

1) อัยการต้องไม่สั่งฟ้องหรือดำเนินการฟ้องร้องในกรณีที่เกิดจากการสอบสวนโดยชอบพบว่า ข้อกล่าวหาในข้อกล่าวหาที่ยังมีมูลไม่เพียงพอ หากแต่อัยการจะต้องใช้ความพยายามทุกประการให้มีการดำเนินการค้นหาความจริงต่อไป

2) อัยการพึงให้ความสนใจในการดำเนินคดีอาญากับอาชญากรรมที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ การใช้อำนาจไม่ถูกต้อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและอาชญากรรมอื่นๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนให้ความใส่ใจกับการสอบสวนในคดีดังกล่าว

ข้อ 2.3 การใช้ดุลยพินิจ

1) ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลยพินิจจะต้องมีกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วยทางเลือกที่อาจใช้แทนการฟ้องคดี

2) อัยการพึงพิจารณาอย่างเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดี การยุติการดำเนินคดีทั้งโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา โดยเคารพอย่างจริงจังต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐพึงแสวงหาหนทางที่เป็นรูปธรรมในการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีไว้แต่เพียงลดปริมาณคดีที่จะสู่ศาลเท่านั้น หากแต่เพื่อลดผลกระทบด้านประวัติอาชญากรรมติดตัวที่อาจจะเกิดแก่ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนเพื่อลดผลกระทบในทางลบที่บุคคลอาจได้รับจากการถูกจำคุก

3) ในประเทศที่อัยการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจสั่งฟ้องคดีหรือไม่สั่งฟ้องเยาวชนนั้น พึงมีการพิจารณาเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงธรรมชาติและความร้ายแรงของความผิด การคุ้มครองสังคม บุคลิกภาพและประวัติของเยาวชนผู้นั้น ในการพิจารณาสั่งคดีของอัยการ ในกรณีเช่นนี้ อัยการพึงพิจารณาถึงทางเลือกอื่นๆ ที่พึงใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดที่ระมัดระวัง ให้การฟ้องคดีอาญากับเยาวชนนั้นเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น”

8.4.2 มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของอัยการ³⁰ (สมาคมอัยการระหว่างประเทศ)

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบของอัยการในการดำเนินคดีอาญาไว้ดังต่อไปนี้

1) การประพฤติปฏิบัติในวิชาชีพอัยการพึงปฏิบัติดังนี้

(1) คຸ້ມครອງสิทธิผู้ถูกกล่าวหาตามวิถีทางการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอยู่เสมอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาานั้น จะมีการเปิดเผยโดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือความจำเป็นของการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการนั้น

(2) ตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะชน เคารพ คຸ້ມครອງและเชิดชูหลักการสากลว่าด้วยศักดิ์ความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน

2) ความเป็นอิสระ

(1) ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลยพินิจได้ การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยเป็นอิสระ และโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

3) บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

(1) อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องชอบธรรมต่อเนืองและรวดเร็ว

(2) อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

³⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*, กรุงเทพฯ:มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 21- 24 อ้างใน กุลพล พลวัน, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นอัยการในประเทศต่างๆ”, *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, หน่วยที่ 12, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช., 2559, หน้า 68

ก. ในการดำเนินคดีอาญา อัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อเมื่อคดีนั้น มีมูลเพียงพอตามพยานหลักฐานซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้และรับฟังได้ และจะต้องไม่สั่งฟ้องคดีอาญานั้น ในกรณีที่ไม่มีความพยานหลักฐานดังกล่าว อีกทั้งตลอดระยะเวลาของการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องเป็นไปอย่างหนักแน่น และถูกต้องชอบธรรมกับจะต้องไม่ออกนอกทางไปจากการมีพยานหลักฐานรับรองอยู่เสมอ

ข. ภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศนั้น เมื่ออัยการดำเนินบทบาทหน้าที่ที่ตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาล หรือเมื่ออัยการดำเนินบทบาทหน้าที่ที่ประการอื่นในทางที่ไม่ดำเนินคดีอาญานั้น อัยการก็จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอยู่เสมอ

(3) นอกจากนี้ อัยการพึงปฏิบัติ ดังนี้

ก. นอกจากนี้ พนักงานอัยการพึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังนี้

ก) คຸ້ມກອງສີທິຣິຂອງຜູ້ຖືກຄຳວ່າຫາ ໂດຍຮ່ວມມືກັນກັບສາລແລະ ຫຸ້ນງານອື່ນທີ່ເຄື່ອງຂ້ອງ ເປີດເຜີຍໃຫ້ຜູ້ຖືກຄຳວ່າຫາໄດ້ທຣາບຄິງຂໍ້ມູລໃນສ່ວນທີ່ເປັນຄຸນແລະເປັນໂທຍແກ່ ຜູ້ຖືກຄຳວ່າຫານັ້ນ ໂດຍເຣັວເທ່າທີ່ເປັນ ໄປໄດ້ໂດຍຂອບ ໂດຍສອດຄ່ຳລິ້ງກັບຄຸນຫຼາຍຫຼືຂໍ້ກຳຫນົດວ່າດ້ວຍ ການພິຈາລະນາຄື່ອງຂ້ອງເປັນຮຣມກໍ່ຕຣວບສອບພຣານຫຼັກຮຸນທີ່ມີການນຳເສນອໃນຄືດີນັ້ນເພື່ອໃຫ້ເຄີດຄວາມ ແນ່ຮັດວ່າເປັນພຣານຫຼັກຮຸນທີ່ໄດ້ມາໂດຍຂອບດ້ວຍຄຸນຫຼາຍແລະຂອບດ້ວຍຫຼັກການແຫ່ງຣັຮຣຣມນູນ

ບ) ໂດຍສອດຄ່ຳລິ້ງກັບຄຸນຫຼາຍແລະຂໍ້ກຳຫນົດຄາຍໃນຂອງປຣະເທສນັ້ນ ວ່າດ້ວຍເຣັ່ງການພິຈາລະນາຄື່ອງຂ້ອງເປັນຮຣມ ໄດ້ມີການພິຈາລະນາຢ່າງຄຸ້ງຄ່ຳສອບຄວຣໃນການສິ່ງ ໄມ່ຟ້ອງ ການຮຸດິການດຳເນີນຄືດີ ໂດຍມີເຣັ່ງໃໝ່ ຫຼື ໄມ່ມີເຣັ່ງໃໝ່ ຫຼື ການໃຊ້ມາຕຣການອື່ນແທນການດຳເນີນຄືດີ ໂດຍເລຣາຢ່າງຍິ່ງສຳຫຼັບຄືດີທີ່ເຄື່ອງຂ້ອງກັບຜູ້ຕ້ອງຫາທີ່ເປັນເຍາວຮນ ໂດຍນຳອອກຈາກຮບບການດຳເນີນ ຄືດີອາຮຸນາຕາມຮຸບແບບປກຕີ ໃນຄືດີຮິ່ງການດຳເນີນຄືດີດັ່ງຄຳວ່າເປັນເຣັ່ງທີ່ເຫມາະສອ ທັ້ງນີ້ ໂດຍເຄາຣພ ຢ່າງເຕັມເປີຍມຕໍ່ສີທິຣິຂອງຜູ້ສ່ງສັຍແລະຜູ້ເສີຍຫາຍ

8.5 ປຣະມວລຈຣິຍຣຣມແລະມາຕຣຮຸນການປຸກປັດິງານຂອງພັງການອັຍການໃນທາງຄະນຕຣີ ແຫ່ງສກາຍູຣ໌ປ

ກາຍໄດ້ບທບັດຮຸດິມາຕຣາ 15 ແຫ່ງບທບັດຮຸດິຂອງສກາຍູຣ໌ປ ຄະນຕຣີແຫ່ງສກາຍູຣ໌ປ ຣະຄິກວ່າຈຸດມຸ່ງຫມາຍຂອງສກາຍູຣ໌ປຄື ເພື່ອບຣຣຸດິງິວັດຮຸປຣະສ່ງກໍ່ທີ່ຈະຕ້ອງສ່ງເສຣີມຫຼັກນິຕິຣຣມ ຮິ່ງປຣະກອບເປັນຣາກຮຸນແຫ່ງຣະບອບປຣະຮາຮິປໄດຍທີ່ແທ້ຈຣິງ ຈິ່ງອອກຂໍ້ເສນອແນະວ່າດ້ວຍບທບາທ ຂອງອັຍການໃນຄະຣບວນການຮຸດິຣຣມທາງອາຮຸນາ(ສກາຍູຣ໌ປ) ຮິ່ງເປັນໄປຕາມຫຼັກການ ດັ່ງຕໍ່ໄປນີ້³¹

³¹ ຄິຕຕິພັງຍ໌ ຄິຕຍາຣິກຍ໌ ແລະຄະນະ, ປຣະມວລຈຣິຍຣຣມແລະມາຕຣຮຸນການປຸກປັດິງານຂອງພັງການອັຍການ ນານາປຣະເທສ, ຄຣຸງເທຣ: ມູລນິຕິພັດທະນາຄະຣບວນການຮຸດິຣຣມ, ພ.ສ. 2551, ຫນ້າ 38 -46

8.5.1 ข้อ 6 หน้าที่ของพนักงานอัยการอันมีต่อประชาชน

ข้อ 8) ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เสียหายพึงมีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยอาจจะกระทำหลังจากที่มีการตรวจสอบทบทวนคำสั่งนั้นภายในสายการบังคับบัญชาของอัยการตามสมควรแล้ว ซึ่งอาจจะทำได้โดยการร้องขอให้ศาลตรวจสอบ หรือยื่นฟ้องคดีนั้นเอง เท่าที่จะมีสิทธิกระทำได้ตามกฎหมาย

1) บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ประเทศต่างๆ ได้เห็นความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และสนับสนุนให้อัยการเข้ามา มีบทบาทในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อลดผลกระทบของกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีและ เพื่อการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมให้มากยิ่งขึ้น เหตุผลสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ สนับสนุนให้อัยการเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ ก็เพราะว่าองค์กรอัยการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในชั้นสุดท้ายว่าสมควรฟ้องผู้กระทำผิดเพื่อลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าประเทศนั้นๆ อัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาหรือไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาก็ตาม ดังนั้นทุกประเทศจึงถือหลักเดียวกันก็คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจชั้นสุดท้ายว่าสมควรนำมาตราการทางเลือกอื่น ๆ มาใช้แทนการฟ้องคดีเพื่อการลงโทษก็คืออัยการนั่นเอง

แนวความคิดเรื่องบทบาทอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ (10) (1) สหประชาชาติได้ประกาศ “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ” (Guidelines on the Role of Prosecutors 1980 (United Nations) 17 ธันวาคม 1979 (ข้อ 18) โดยให้ตัวอย่างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการ เช่น

(1) การยุติคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข การใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาโดยความเคารพต่อสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาตามกฎหมาย

(2) คดีเยาวชนต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงธรรมชาติและ ความร้ายแรงของความผิด การคุ้มครองทางสังคม บุคลิกภาพและประวัติของเยาวชนนั้น ซึ่งอัยการอาจใช้ทางเลือกอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (2) สมาคมอัยการระหว่างประเทศ (International Association of Prosecutors) ได้ประกาศว่าด้วย สิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ (Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors) ค.ศ. 1990 ให้แนวทางกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการไว้ว่าคือ “การยุติการดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขหรือการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเยาวชน โดยนำออกจากระบบการดำเนินคดีอาญาตามรูปแบบปกติ โดยเคารพต่อสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหา” (3) สภายุโรป (Council of Europe) ได้ประกาศ “ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการ

ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (Recommendation on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.2000 โดยกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการไว้ว่า “ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอัยการมีบทบาทหน้าที่ดังนี้ ฯลฯ มีคำสั่งให้ใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมแทนการฟ้องร้องคดีอาญา”



บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามหลักสากล มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปหากผู้เสียหายมิได้ฟ้องคดีใหม่ภายในกำหนดอายุความ เพราะคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมิใช่คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องของศาลอันจะทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปโดยผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีได้ ผู้ศึกษาจึงได้ยกหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบกฎหมายการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของประเทศไทย ดังนี้

1. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญา (Accusatorial System) มีรูปแบบการดำเนินคดีด้วยการให้คู่ความมีหน้าที่ค้นหาความจริงโดยการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าคณะผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ จำเลยอยู่ในฐานะประธานแห่งคดี มีหลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับให้ความคุ้มครองไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยจนเกินสมควรพนักงานอัยการ จึงเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่ง มีหน้าที่ค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความบริสุทธิ์และความผิดของจำเลยเพื่อนำความยุติธรรมมาสู่สังคมโดยเร็ว

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย จึงมีหน้าที่ โดยตรงในการปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อคืนความยุติธรรมและสงบสุขให้แก่สังคม แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีได้ แต่ก็จำกัดเฉพาะกรณีเป็นผู้เสียหายโดยตรงและเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยเท่านั้น และในทางปฏิบัติแล้วคดีอาญาส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรอัยการซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐในการฟ้องคดีและไม่ใช่คู่แพ้อันกับผู้ต้องหาและจำเลย จึงไม่ใช่คู่ความในเนื้อหาแห่งคดี

พนักงานอัยการของประเทศไทยมีดุลพินิจเป็นอิสระตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจตามหลักสากลในการวินิจฉัยสั่งคดีไม่ว่าคดีนั้นจะมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือคดีมูลหรือไม่ก็ตาม โดยมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้บัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องทุกคดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้อง สอดคล้องกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการสั่งไม่ฟ้องในคดีที่การฟ้องไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ซึ่งมีแนวทางการพิจารณาหลายกรณี

อย่างไรก็ดี พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง เช่น เหตุผลทางหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น พนักงานอัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติว่าองค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคล ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้³²

1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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

มาตรา 141 บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวน โดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติ เช่นนั้น ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา”

มาตรา 142 บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป แต่ถ้าเป็นความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

³²ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”, ค้นคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2561, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยาน คนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่มาตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143 ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่น

ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

1.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(16) บัญญัติว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับความตอบแทนหรือไม่”

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

1.4 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการ แต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด”

1.5 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

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

- (1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำ ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการ ในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับ

แก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีไต่ถามคดีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล หรือระหว่าง หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการ มีอำนาจ เป็นโจทก์ได้

(7) ดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการ ยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนั้นมิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษา ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไป ตามสัญญา นั้น ในการนี้ มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติ ให้เป็นไปตาม กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงาน อัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการ สูงสุด ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 (3) (4) และ (5) พนักงาน อัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง มาให้ถ้อยคำ โดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไป ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่ง เฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนด วิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุด หรืออธิบดี อัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 20 วรรคหก มาตรา 143 และมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้”

มาตรา 21 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งฟ้องได้ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง”³³

1.6 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

พ.ศ. 2547

การตรวจพิจารณาสำนวนก่อนการสั่งคดีใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 โดยกำหนดหลักการทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวนเพื่อการวินิจฉัยสั่งคดี ดังนี้

“ข้อ 56 (หลักการทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวน)

พนักงานอัยการต้องตรวจความถูกต้องของสำนวนการสอบสวน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน โดยระบุวัน เวลา สถานที่เกิดเหตุและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
2. การพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนว่าเป็นพยานหลักฐานซึ่งน่าจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้หรือไม่ เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุ รวมทั้งคำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน
3. แนวทางการดำเนินคดีจากพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ และข้อกฎหมายจะให้ศาลลงโทษได้หรือไม่
4. คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามข้อหาหรือบทกฎหมายใด การเพิ่มโทษ การขอบวกโทษ

³³สำนักงานอัยการสูงสุด, “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553”, ค้นคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2561, จาก http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf

การนับโทษต่อจากคดีอื่น และคำสั่งเกี่ยวกับของกลางในคดี รวมทั้งจะใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้หรือไม่

ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนมีทั้งปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดให้ถือว่าเป็นสำนวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการไม่ต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

โดยทั่วไปการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงได้มีแนวทางการวินิจฉัยสั่งคดีตามระเบียบดังกล่าว³⁴

1.7 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2549

สำหรับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ดังนี้

“ ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อนให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาคดี³⁵

1.8 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หัวหน้าพนักงานอัยการ” หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

ข้อ 5 ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7

³⁴สำนักงานอัยการสูงสุด, “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547”, ค้นคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2561 จาก http://www.ago.th/new_law/doc_ago1.pdf

³⁵รุ่งนภา อ่อนหาญ, “ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, หน้า 59

ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ 6 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

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

- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ข้อ 7 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด
- (2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริม ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ
- (3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ

ข้อ 8 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

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

โดยแบ่งหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องเป็นกรณี ดังต่อไปนี้

“ข้อ 7 ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 4 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริม ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(6) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

“ข้อ 9 ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 4 ว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”³⁶

1.10 พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและ ข้อพิพาททางอาญาบางประเภทกำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือ ศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ ในพระราชบัญญัตินี้

“การไต่ถามข้อพิพาท” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกัน ระงับข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึง การไต่ถามข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี

“ผู้ไต่ถาม” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ในการ ไต่ถามข้อพิพาท

“ข้อตกลงระงับข้อพิพาท ” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงให้มีผลผูกพันโดยชอบด้วย กฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น

“หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถามข้อพิพาท

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดในกฎกระทรวง

“นายทะเบียน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบต่อการไต่ถามข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน

³⁶ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พ.ศ. 2561”, ค้นคืนวันที่ 1 ธันวาคม 2561 จาก

หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งอาจดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ได้ มาตรา 5 ให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ แจ้งให้กระทรวงยุติธรรมทราบด้วย”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุดรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของตน

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนด และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงและ ระเบียบ และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว”

มาตรา 35 บัญญัติว่า “ การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความผิดอันยอมความได้

(2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่น ที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การไต่ถามข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเมื่อคู่กรณีทำข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะคู่กรณีซึ่งทำข้อตกลงดังกล่าว”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา หากคดีอยู่ในระหว่างการสอบสวน หรือพิจารณาคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้ว ให้หน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการไต่ถามข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชนแจ้งให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี ทราบ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอาจรอการสอบสวน การสั่งคดี การพิจารณาคดีหรือ การพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ไว้ก่อนจนกว่าจะรู้ผลการไต่ถามข้อพิพาทก็ได้

เมื่อการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาสิ้นสุดลงแล้ว ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถาม
 เกี่ยวข้อพิพาท หรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแจ้งผลการไต่ถามข้อพิพาทให้พนักงาน
 สอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลทราบ ในกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาททางอาญา
 ให้ส่งสำเนาบันทึกลงดังกล่าวไปด้วย

ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาไม่เป็นผล ให้พนักงานสอบสวน
 พนักงานอัยการ หรือศาล สอบสวน สั่งคดี หรือพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป”

มาตรา 39 บัญญัติว่า “ในหมวดนี้

“การไต่ถามข้อพิพาททางอาญา” หมายความว่า การไต่ถามข้อพิพาททางอาญา
 ในชั้นการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงหรือเยียวยา
 ความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่หมายความ
 รวมถึงคดีอาญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งให้ไต่
 ถามข้อพิพาททางอาญา ตามมาตรา 44 แล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อ
 พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 61 ให้นับอายุความ
 ในการดำเนินคดีต่อจากเวลานั้น

พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ไต่ถามข้อพิพาททางอาญาให้เป็นไปตาม
 ระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือ
 ปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือข้อบังคับที่อัยการสูงสุดกำหนด แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาหากผู้ต้องหาได้มีพฤติการณ์หลบหนี
 มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องและการผิดฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธี
 พิพากษา ความอาญาในศาลแขวง รวมทั้งการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 อาญา มาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป
 และให้นับ ระยะเวลาการฟ้อง การผิดฟ้อง การควบคุม และการขังตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

กรณีตามวรรคสาม ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นการสอบสวน มิให้
 นำบทบัญญัติ ในเรื่องระยะเวลาตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้
 บังคับ”

มาตรา 41 บัญญัติว่า “การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 42 บัญญัติว่า “คดีความผิดตามมาตรา 41 (3) ต้องเป็นกรณีที่

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคดี ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ ซึ่งพ้นระยะเวลาเกินสามปี นับแต่มีคำสั่งยุติคดี และ

(2) ผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้วเกินกว่าห้าปี เว้นแต่ เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือคดีความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำในขณะที่มี อายุต่ำกว่าสิบแปดปี”

มาตรา 44 บัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามข้อพิพาท ทางอาญา และคดีนั้นมิได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ให้คู่กรณียื่นคำร้องขอไต่ถามข้อพิพาททางอาญาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนมีความเห็นเสนอหากพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ให้พิจารณามีคำสั่งให้ไต่ถามข้อพิพาททางอาญา

การยื่นคำร้องขอไต่ถามข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาการสั่งคำร้อง และกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาตามความในหมวดนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ตามระเบียบที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือข้อบังคับที่อัยการสูงสุด กำหนด แล้วแต่กรณี”

มาตรา 58 บัญญัติว่า “คู่กรณีคนใดคนหนึ่งอาจขอถอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาใน เวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การขอถอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน ย่อมไม่กระทบการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของคู่กรณีที่เหลืออยู่ทั้งสองฝ่าย”

มาตรา 59 บัญญัติว่า “ผู้ไถ่เกลี่ยอายุติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เข้าร่วมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา โดยไม่แจ้ง หรือไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา

(2) มีเหตุอันควรสงสัยว่าความตกลงนั้นมิได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ

(3) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาไม่อาจบรรลุผลได้โดยแน่แท้

(4) เห็นได้ชัดว่าการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาต่อไปจะเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์

(5) คู่กรณีไม่สามารถเจรจาเพื่อตกลงแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้”

มาตรา 60 บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏต่อผู้ไถ่เกลี่ยว่าผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลไม่ว่า ก่อนการสอบสวนหรือระหว่างการสอบสวน ให้การไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาเป็นอันยุติ”

มาตรา 61 บัญญัติว่า “ให้ผู้ไถ่เกลี่ยรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบถึงการยุติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ยุติการไถ่เกลี่ย ข้อพิพาททางอาญาเมื่อได้รับรายงานการยุติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปเมื่อได้รับรายงานการยุติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออก คำสั่งมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป”

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

(1) ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการชุลมุนต่อสู้ นั้น ตามมาตรา 294 วรรคหนึ่ง

(2) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ตามมาตรา 295

(3) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์ ตามมาตรา 296

(4) ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ได้รับอันตรายสาหัส จากการชุลมุนต่อสู้ นั้น ตามมาตรา 299 วรรคหนึ่ง

(5) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามมาตรา 300

(6) ความผิดฐานลักทรัพย์ ตามมาตรา 334³⁷

ตารางที่ 3.1 ประเด็นประเภทข้อพิพาทการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
1.	ความผิดอัน ยอมความได้	ความผิดอันยอม ความได้	ความผิดอันยอมความได้ หมายความว่า คดีความผิด ที่ผู้เสียหายได้รับความ เดือดร้อน หรือเสียหาย โดยตรง (ความผิดต่อ ส่วนตัว) สังคมไม่ได้รับ ผลกระทบ หรือเดือดร้อน จากการกระทำผิดนั้นด้วย ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิ เข้าดำเนินคดีได้เอง หรือ มอบให้รัฐดำเนินคดีแทนก็ ได้ และมีสิทธิยุติคดีเมื่อใด ก็ได้ ไม่ว่าจะด้วยการถอน คำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือ ตกลงประนีประนอมยอม ความก็ตาม มีดังนี้	คดีความผิดอันยอมความได้ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ ผู้เสียหายที่จะต้องรับร้องทุกข์ กล่าวโทษภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่อง ความผิดและ รู้ตัวผู้กระทำความผิด มีฉะนั้นถือ ว่าคดี ขาดอายุความไม่สามารถ ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้

³⁷ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, “พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท พ.ศ. 2562”, ค้นคืนวันที่ 29 พฤศจิกายน 2562, จาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_2/2562/medi.law.PDF

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			<ol style="list-style-type: none"> 1. ความผิดเกี่ยวกับการค้า มาตรา 272 เอาชื่อหรือ ยี่ห้อในทางการค้าของ ผู้อื่นมาใช้ 2. ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ข่มขืนกระทำชำเรา ธรรมดา มาตรา 278 กระทำ อนาจาร (มิได้เกิดต่อ หน้าธารกำนัล, ไม่ได้รับ อันตรายสาหัสหรือ ถึง แก่ความตาย, ไม่เป็น การกระทำแก่ ผู้สืบสันดาน ศิษย์ ซึ่งอยู่ ในความดูแลหรือผู้อยู่ ในความปกครอง) มาตรา 284 พาหญิง ไปเพื่อการอนาจาร 3. ความผิดเกี่ยวกับความ สงบสุขของประชาชน มาตรา 209 วรรคหนึ่ง ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ 	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			<p>4. ความผิดต่อเสรีภาพ มาตรา 310 วรรคหนึ่ง หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น มาตรา 311 หน่วง เหนี่ยวอักษังผู้อื่น โดย ประมาท</p> <p>5. ความผิดฐานปิดเผย ความลับ มาตรา 322 ปิดเผย ความลับในจดหมาย โทรเลข มาตรา. 323 ปิดเผย ความลับของผู้อื่นที่รู้มา โดยหน้าที่ มาตรา 324 ปิดเผย ความลับในทาง อุตสาหกรรมหรือ วิทยาศาสตร์</p> <p>6. ความผิดฐานหมิ่น ประมาท มาตรา 326 หมิ่น ประมาทคนเป็น มาตรา 327 หมิ่น ประมาทคนตาย มาตรา 328 หมิ่น ประมาทด้วยการ โฆษณา</p>	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ ติการไถ่เกี๋ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไถ่เกี๋ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			<p>7. ความผิดฐานลักทรัพย์ และวิงราวทรัพย์* มาตรา 334 ลักทรัพย์ ธรรมดา มาตรา 335 ลักทรัพย์ ประกอบเหตุพิเศษ (เหตุฉกรรจ์) มาตรา 336 วรรคหนึ่ง วิงราวทรัพย์ตาม ธรรมดา</p> <p>8. ความผิดฐานฉ้อโกง มาตรา 341 ฉ้อโกง ธรรมดา มาตรา 342 ฉ้อโกง ประกอบด้วยเหตุพิเศษ มาตรา 344 หลอกหลวง คนให้ไปทำงาน มาตรา 345 ตั้งชื่อ อาหารหรือเช่าอยู่ใน โรงแรมโดยไม่มีเงิน มาตรา 346 ชักจูงให้เด็ก เบาปัญญาขายของ โดยเสียเปรียบ มาตรา 347 ฉ้อโกงใน เรื่องประกันวินาศภัย</p>	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ ติการไถ่เกี้ยว ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไถ่เกี้ยว ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			<p>9. ความผิดฐาน โกง เจ้าหนี้ มาตรา 349 นื้อ โกง เจ้าหนี้จำนำ มาตรา 350 นื้อ โกงเจ้าหนี้ ธรรมดา</p> <p>10. ความผิดฐาน ชักยอก มาตรา 342 ชักยอก ทรัพย์ธรรมดา มาตรา 343 ชักยอก ทรัพย์ในฐานะเป็น ผู้จัดการทรัพย์แทนเขา มาตรา 354 ชักยอก ทรัพย์ในฐานะเป็น ผู้จัดการทรัพย์ตาม คำสั่งศาล มาตรา 355 ชักยอก ทรัพย์เก็บตก</p> <p>11. ความผิดฐาน รับของ โจร*</p> <p>มาตรา 357 รับของ โจร</p> <p>12. ความผิดฐาน ทำให้เสีย ทรัพย์ มาตรา 358 ทำให้เสีย ทรัพย์ตามธรรมดา มาตรา 359 ทำให้เสีย</p>	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ ติการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			<p>ทรัพย์สินพิเศษ มาตรา 360 ทำให้เสีย ทรัพย์สินไว้เพื่อ สาธารณประโยชน์ เสียหาย*</p> <p>13. ความผิดฐานบุกรุก มาตรา 362 บุกรุกตาม ธรรมดา มาตรา 363 บุกรุกโดย ย้ายเครื่องหมาย อสังหาริมทรัพย์ มาตรา 364 เข้าไปซ่อน ตัวในอาคารคนอื่น *ความผิดอาญาที่ กฎหมายให้เป็น ความผิดที่ขอมความ กันได้เมื่อผู้เสียหาย และผู้ต้องหาเป็นญาติ กันตามมาตรา 71 ความผิดตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 334 ถึง มาตรา 336 วรรคหนึ่ง และมาตรา 341 ถึง มาตรา 364 นั้น ถ้าเป็น การกระทำที่ สามี กระทำต่อภริยาหรือ ภริยากระทำต่อสามี</p>	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			ผู้กระทำไม่ต้องรับ โทษความผิดดังระบุ มานี้ ถ้าเป็นการกระทำ ที่ผู้บุพการีกระทำต่อ ผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำ ต่อผู้บุพการี หรือ พี่น้องน้องร่วมบิดา มารดาเดียวกัน กระทำ ต่อกัน แม้กฎหมาย มิได้ บัญญัติให้เป็น ความผิดอันยอมความ ได้ ก็ให้เป็นความผิด อันยอมความได้	
2.	ความผิดลหุ โทษ มาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวล กฎหมาย อาญา แห่งประมวล กฎหมาย อาญา	ความผิดลหุโทษ มาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวล กฎหมาย อาญา	หมายความว่า ความผิดที่มี โทษเล็กน้อยซึ่งมีอัตรา โทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือน หรือ ปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับเช่นว่ามานี้ด้วยกัน และด้วยเหตุเป็นความผิด มีอัตราโทษเล็กน้อย จึงมี กระบวนการพิจารณาพิเศษ ได้แก่ ความผิดลหุโทษ แม้กระทำโดยไม่มีเจตนา ก็เป็นความผิด เว้นแต่ตาม บทบัญญัติความผิดนั้น จะ	คดีความผิดลหุโทษ กฎหมาย กำหนดว่าถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัว ผู้กระทำความผิดมาขังศาลภายใน กำหนด 1 ปีนับแต่วันกระทำ ความผิด มิฉะนั้นถือว่าคดีขาด อายุความ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับ	บทบัญญัติ ตามร่าง พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท	พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2562	คำอธิบายตามร่าง (เพิ่มเติม)	หมายเหตุ
			มีความบัญญัติให้เห็นเป็น อย่างอื่น ส่วนผู้พยายาม กับผู้สนับสนุนกระทำ ความผิดลหุโทษ แม้มี ความผิดก็ไม่ต้องรับโทษ	
3.	ความผิดลหุ โทษอื่นที่ไม่ กระทบต่อส่วน ร่วมตามที่ กำหนดในพระ ราช กฤษฎีกา	ความผิดลหุโทษ อื่นที่ไม่กระทบต่อ ส่วนร่วมตามที่ กำหนดในพระ ราช กฤษฎีกา	พิจารณาจากหลักการ กระทำความคิดที่ ผลกระทบต่อบุคคล เป็นการส่วนตัว และเป็น เรื่องเล็กน้อยซึ่งเป็นเรื่องที่ กฎหมายบัญญัติให้ ผู้เสียหายมีสิทธิยุติคดีได้ เอง ³⁸	

1.11 การสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว และเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง กำหนดให้พนักงาน อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ

³⁸ สมณั พรหมรส และคณะ (2562), “เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (สำหรับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (นาร่อง)”, กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, หน้า 15- 17

ตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในหัวข้อนี้จึงจะอธิบายถึงการสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตลอดจนความคุ้มครองจากการใช้ดุลพินิจในการสังคดีและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

1.11.1 การสังคดีของพนักงานอัยการ

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 มีหลายประการ โดยอำนาจที่สำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดประการหนึ่งคือ อำนาจในการสังคดีอาญา

1) หลักทั่วไปเกี่ยวกับการสังคดีของพนักงานอัยการ

การสังคดีของพนักงานอัยการเป็นลักษณะหนึ่งของการใช้กฎหมายที่มีการนำข้อเท็จจริง หรือการกระทำที่เกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมเฉพาะกรณีมาปรับกับกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นนามธรรม เพื่อหยั่งทราบว่าการกระทำหรือข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีหรือเฉพาะคดีนั้น ๆ มีผลในทางกฎหมายอย่างไร โดยทั่วไปแล้วพนักงานอัยการมีหลักการสังคดีใน 2 ลักษณะ คือ (1) หลักการสังคดีตามกฎหมาย และ (2) หลักการสังคดีตามดุลพินิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) หลักการสังคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) หมายความว่า เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาเสมอและเมื่อฟ้องผู้ต้องหาแล้วจะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้ การสังคดีตามกฎหมายมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค แต่การสังคดีประเภทนี้ก็มีข้อเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้มีการใช้กฎหมายอย่างแข็งกระด้างจนเกินไป หลักการสังคดีตามกฎหมายของพนักงานอัยการมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ของฝ่ายปกครองที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด

2) หลักการสังคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หมายความว่า เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อคำนึงถึงผลได้เสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดี และผลร้ายที่จะเกิดแก่ผู้ต้องหาจากการฟ้องคดี แล้วปรากฏว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดของผู้ต้องหา รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่สมควร พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

การสั่งคดีตามดุลพินิจมีผลดีตรงที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่นปรับเข้ากับเปลี่ยนแปลงของสังคมและลดความแข็งแกร่งของกฎหมาย³⁹ หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจของพนักงานอัยการมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ของฝ่ายปกครองที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมาย

พนักงานอัยการไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจมาช้านานแล้วดังปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ซึ่งนำหลักการข้างต้นมาจากระบบกฎหมายอังกฤษ และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) หมวดที่ 9 ว่าด้วยอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 ซึ่งบัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์ หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลได้สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ” ต่อมาในหนังสือกรมอัยการที่ 8/540 ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2470 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องตามที่พนักงานอัยการจะเห็นสมควรไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย” และเมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในปี พ.ศ. 2478 แล้ว การสั่งคดีของพนักงานอัยการก็ยังคงใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจเช่นเดิม และในทางปฏิบัติก็ใช้กันอยู่เป็นประจำ เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเพื่อกันไว้เป็นพยาน หรือการสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะข้อ 78 ก็ใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจเช่นกัน

1.11.2 ประเภทของการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี

ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และตาม กฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อาจแยกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีเสมือนพนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจ

การสั่งคดีที่เสมือนพนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจ หมายถึง กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณา พยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วจะต้องสั่งคดีไปทางใดทางหนึ่ง โดยไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะสั่งไปอีกทางหนึ่งได้ เช่น หากพนักงานอัยการพิจารณา พยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้ว ปรากฏชัดว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด การกระทำของ

ผู้ต้องหาไม่มีความผิด คดีขาดอายุความ หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งยุติการดำเนินคดีเท่านั้น จะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีไม่ได้

อำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดแล้ว ในกรุงเทพมหานคร ก็จะต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในจังหวัดอื่นก็ต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจพร้อมกับคำสั่งเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรีบส่งสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจพร้อมกับ คำสั่งเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค แล้วแต่กรณี แยกคำสั่งของพนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกันในอัยการสูงสุด ซึ่งขาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

2) กรณีพนักงานอัยการมีดุลพินิจ

การสั่งคดีที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจ หมายถึง กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาพยาน หลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อคำนึงถึงผลได้เสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีและผลร้ายที่จะเกิดแก่ผู้ต้องหาจากการฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดของผู้ต้องหา รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่สมควร เช่น การฟ้องคดีอาญา ดังกล่าวจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง ของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหา หรือหากมีการสั่งฟ้องไปแล้วก็อาจยุติคดีด้วยการถอนฟ้องได้ โดยการใช้อำนาจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ สำหรับการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามบัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไปเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุด

กำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง
ไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

สำนักงานอัยการสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ได้ออกระเบียบตาม
บทบัญญัติ ดังกล่าว คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์
แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์
อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงาน
อัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ
ประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ (อัยการพิเศษฝ่ายหรือ อัยการจังหวัดที่มี
อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา) หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณี
ที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณา
สั่ง (ระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยความเห็น
ของพนักงานอัยการผู้เสนอความเห็น หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้อง
รีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้น
ต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง (ระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคสอง) ถ้าอัยการสูงสุด เห็นว่าการฟ้อง
คดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคง
ของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง
แล้วแต่กรณี (ระเบียบฯ ข้อ 9)

อำนาจในการสั่งไม่ฟ้อง ไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำ
ร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อ
ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามพระราชบัญญัติ
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูง
สุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาฯ เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น และจะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ
อื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 19
วรรคสอง ทั้งนี้ ในการเสนอความเห็นหรือทำคำสั่งในคดี ดังกล่าว พนักงานอัยการคนหนึ่ง
คนใด หัวหน้าพนักงานอัยการ หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณีจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ตาม ระเบียบฯ ข้อ 6 และข้อ 7 โดยให้พิจารณาความสำคัญของปัจจัย แต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริง
และพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้
ตามระเบียบฯ ข้อ 6 ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมี ดังต่อไปนี้

(1) คดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

การฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ (ระเบียบฯ ข้อ 6)

ก. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด

ข. อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติของผู้ต้องหา

ค. ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง

ง. สำนึกของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

จ. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ฉ. ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ตัวอย่างที่ 1 นาย ก. เข้าไปลักทรัพย์ในสำนักงานของนาย ข. ซึ่งตั้งอยู่ชั้น 3 ของอาคารในเวลากลางคืน แต่เมื่อพนักงานรักษาความปลอดภัยของอาคารแห่งนั้นมาพบ นาย ก. จึงป้อน หน้าต่างหลบหนีแล้วพลัดตกลงมากระแทกพื้นอย่างแรงสลบอยู่ในที่เกิดเหตุ เจ้าพนักงานตำรวจจับนาย ก. ได้พร้อมของกลางในที่เกิดเหตุและนำนาย ก. ส่งโรงพยาบาล แพทย์รักษานาย ก. จนอาการดีขึ้น แต่ผลจากการกระแทกทำให้ขาหักทั้งสองข้าง ร่างกายอ่อนล้า เป็นอัมพาตลุกเดินไม่ได้ นาย ก. ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนจึงสรุปสำนวนส่งนาย ค. พนักงานอัยการ เมื่อนาย ค. พิจารณาแล้วเห็นว่านาย ก. ได้รับผลร้ายอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดของตนมากแล้ว และรัฐไม่ได้ประโยชน์จากการฟ้องนาย ก. ตามระเบียบฯ ข้อ 6 (3) และ (6) การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน นาย ค. จึงทำความเห็นเช่นนั้นเสนอต่ออัยการจังหวัด อัยการจังหวัดเห็นฟ้องด้วยจึงทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจึง มีคำสั่งไม่ฟ้องนาย ก. ได้ตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรคสอง ประกอบระเบียบฯ ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9

ตัวอย่างที่ 2 คดีไม่มีประจักษ์พยานพบเห็นขณะที่ผู้ต้องหากระทำความผิดฐานพรางผู้เสียหายที่ 2 ซึ่งเป็นผู้เยาว์อายุไม่เกิน 15 ปีไปเสียจากผู้เสียหายที่ 1 ซึ่งเป็นมารดา คงได้รับความจากพยานบุคคลอื่นที่อ้างว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและคำรับของผู้ต้องหาที่รับว่ากระทำความผิดเท่านั้น แม้พยานหลักฐานดังกล่าวจะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดฐานพรางผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคแรก ก็ตาม แต่จากผลการตรวจร่างกาย

ของผู้เสียหายที่ 2 ในระหว่างวันเวลาเกิดเหตุก็ไม่ปรากฏว่ามีการร่วมประเวณี และภายหลังจากที่มีการร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาแล้ว ผู้ต้องหาพาผู้ใหญ่ฝ่ายผู้ต้องหา มาสู่ขอผู้เสียหายที่ 2 เป็นภรรยาตามประเพณี แสดงว่าผู้เสียหายที่ 1 ได้มีการตกลงกับฝ่ายผู้ต้องหาแล้ว หลังจากนั้น ผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่ 2 อยู่กินกันจนกระทั่งมีบุตร 1 คน แสดงให้เห็นความจริงใจที่อยู่กินฉันสามีภรรยาและสร้างครอบครัวร่วมกับผู้เสียหายที่ 2 มาแต่ต้น แม้อต่อมาผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ที่ 2 จะแยกทางกัน แต่ผู้ต้องหาเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูบุตรเพียงลำพังแต่ผู้เดียว หากยื่นฟ้องและศาลพิพากษาลงโทษจำคุกย่อมมีผลกระทบต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายที่ 2 และโดยเฉพาะบุตรที่จะไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูและอาจได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจในระหว่างการเจริญเติบโต การฟ้องและดำเนินคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรคสอง ประกอบระเบียบฯ ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9 จึงชี้ขาดสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานพรากเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลโดยปราศจากเหตุอันสมควร

ตัวอย่างที่ 3 ในวันเกิดเหตุผู้ต้องหาพาผู้เสียหายซึ่งหนีโรงเรียนไปพักหลบนอนที่คอนโค แล้วพากันหนีไปโดยไม่ทราบว่าจะอยู่ที่ใดจนกระทั่งปัจจุบัน จากการตรวจสอบข้อมูล ทะเบียนราษฎรปรากฏว่าปัจจุบันผู้เสียหายมีอายุ 18 ปี มีบุตรกับผู้ต้องหา 1 คน อายุ 4 ปีเศษ และมีภูมิลำเนาพักอยู่ด้วยกัน การกระทำของผู้ต้องหาจึงเป็นการล่วงอำนาจปกครองของบิดา มารดา ผู้เสียหาย ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควรพรากผู้เสียหายอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดา แต่การที่ผู้ต้องหาได้อยู่กินฉันสามีภรรยากับผู้เสียหายจนมีบุตรด้วยกัน และพักอาศัยอยู่ร่วมกัน ทั้งยินยอมให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ย่อมเป็นเครื่องชี้เจตนาของผู้ต้องหาว่าประสงค์จะเลี้ยงดูผู้เสียหายเป็นภรรยา การกระทำของผู้ต้องหาจึงไม่ใช่เป็นการพรากผู้เยาว์เพื่อการอนาจารตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคสาม แต่เป็นความผิดตามมาตรา 317 วรรคแรก อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ความว่านับแต่เวลาเกิดเหตุถึงปัจจุบันผู้ต้องหาต้องถูกดำเนินคดีและหลบหนีการจับกุมนานถึง 5 ปีเศษ ย่อมได้รับความเดือดร้อนพอสมควรกับความผิดที่ได้ กระทำไปแล้ว ประกอบกับผู้หาายังมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัวต่อไป การฟ้องผู้ต้องหาให้ศาลพิพากษาลงโทษจึงน่าจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีและไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรคสอง ประกอบระเบียบฯ ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 9 จึงชี้ขาดสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานพรากเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลโดยปราศจากเหตุอันสมควร

นอกจากตัวอย่างข้างต้นและตัวอย่างการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ลักขโมยไปไปให้ลูกกินประทังชีวิต การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นหญิงชราที่มีสตาจ์แดงไว้ในครอบครองเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ และการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ลักลอบค้าขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามชายแดน แล้ว สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด (สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดในปัจจุบัน) สำนักงาน อัยการสูงสุด ได้รวบรวมตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากการฟ้องไม่ เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้หลายตัวอย่างด้วยกันดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 ขณะเกิดเหตุผู้เสียหายอายุ 14 ปี 4 เดือนเศษ การที่ผู้ต้องหากระทำชำเรา ผู้เสียหาย แม้ผู้เสียหายจะยินยอม ก็ยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 217 วรรคหนึ่ง แต่หลังเกิดเหตุผู้เสียหายกับผู้ต้องหาได้อยู่กินฉันสามีภรรยาฉันจนมีบุตร 1 คน อายุ 1 ปี 7 เดือน แต่ยังไม่ได้อจดทะเบียนสมรสกัน เห็นว่าผู้เสียหายและผู้ต้องหารักใคร่ชอบพอกันฉันคู่สาวมาก่อนเกิดเหตุ เหตุที่ไม่ได้อจดทะเบียนสมรสน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่ผู้เสียหายอายุยังไม่บรรลุนิติภาวะและมารดาไม่ยินยอม เพราะขณะนี้ผู้เสียหายอายุเพียง 18 ปี จะทำการสมรสได้ ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1454 เมื่อ คำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินฉันสามีภรรยาฉันจนมีบุตรด้วยกันและขณะนี้ยังอยู่กินฉัน สามีภรรยาฉันอยู่ ประกอบกับในขณะนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ” จึงเห็นว่าแม้จะฟ้อง ผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าศาลอนุญาตให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายสมรสกัน ผู้ต้องหาก็ไม่ต้องรับโทษ การฟ้องคดีจะทำให้ครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อนและจะเกิดปมด้อยแก่บุตรผู้เสียหายด้วย จึงไม่ เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่ง มิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่ง

ตัวอย่างที่ 2 การที่ผู้ต้องหาชักชวนผู้เสียหายให้ออกจากบ้านของผู้ปกครองไปอยู่กับ ผู้ต้องหา แม้จะฟังว่าเพื่อ ไปอยู่กินฉันสามีภรรยาฉันก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ปกครอง ผู้เสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร การกระทำของผู้ต้องหาจึงเป็นความผิดฐานพรากเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือ ผู้ดูแลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคหนึ่ง นอกจากนั้นการที่ผู้ต้องหาร่วมประเวณีกับผู้เสียหายอายุไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตน จึงเป็นการกระทำความผิดฐานกระทำ ชำเราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่ง ด้วย แต่หลังเกิดเหตุผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้อยู่กินฉันสามีภรรยาฉันจนมีบุตรด้วยกัน 1 คน อายุ 1 ปี แต่ยังไม่ได้อจดทะเบียนสมรสกัน เพราะยังเป็นผู้เยาว์ด้วยกันทั้งคู่และไม่ได้รับความ ยินยอมจากผู้ปกครองผู้เสียหายให้ทำการสมรส โดยหลังเกิดเหตุบิดาผู้ต้องหาได้ไปเจรจากับ ผู้ปกครอง

ผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายแต่งงานกับผู้ต้องหา แต่ผู้ปกครองผู้เสียหายเรียกเงิน 100,000 บาท จึงจะยินยอมให้ผู้เสียหายแต่งงานและจดทะเบียนสมรส แต่ฝ่ายผู้ต้องหาไม่มีเงินจึงไม่อาจตกลงกันได้ ทั้งในขณะนั้นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคท้าย บัญญัติว่า ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษถ้าศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน จึงเห็นว่าขณะเกิดเหตุผู้ต้องหาอายุเพียง 16 ปี ยังขาดวิจาร์ณญาณถึงการใดควรไม่ควร จึงกระทำไปตามอารมณ์ความรักใคร่ที่มีต่อผู้เสียหาย โดยพาผู้เสียหายไปอยู่กินฉันสามีภรรยาจนมีบุตรด้วยกัน และการร่วมประเวณีกับผู้เสียหายก็เกิดจากความสมัครใจของผู้เสียหาย หากได้เกิดจากการหลอกลวงบังคับข่มขืนของผู้ต้องหาไม่ เมื่อผู้ต้องหาได้ผู้เสียหายเป็นภรรยาแล้วก็ได้ทิ้งขว้าง กับได้ประกอบสัมมาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยง ครอบครัวยุและดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันกับผู้เสียหายเป็นอย่างดีตลอดมา ทั้งพยายามจะจดทะเบียนสมรสกับผู้เสียหาย แต่ไม่อาจทำได้เพราะผู้ปกครองผู้เสียหายเรียกร้องเงินจำนวนสูงเกินสำหรับการยินยอมให้ทำการสมรส ดังนั้น การตั้งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาจะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใด แต่กลับจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้เสียหายและบุตร การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 3 ผู้เสียหายเป็นประจักษ์พยานให้การยืนยันว่าเห็นผู้ต้องหา ยืนอยู่ข้างรถจักรยานยนต์ของผู้เสียหายโดยในมือผู้ต้องหาหมอนัดแกน ไซ้คหน้ารถของผู้เสียหายและ กุญแจเลื่อน ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าได้ใช้กุญแจเลื่อนดังกล่าวลักถอดเอาหมอนัดแกน ไซ้คจากรถ ของผู้เสียหาย พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา แต่ปรากฏว่าผู้ต้องหา มีอายุ 16 ปีเศษ ยังมีสภาพเป็นเด็กกำลังเรียนหนังสือและผู้ใหญ่อ่านท้องที่ที่ผู้ต้องหาอาศัย อยู่รับรองว่าผู้ต้องหาไม่มีความประพฤติดี เรียบร้อย ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ทั้งทรัพย์สินของกลางที่ลัก ก็มียา ค่าเล็กน้อยเพียง 200 บาท และผู้เสียหายไม่ใส่ใจเอาความ ประกอบกับระหว่างสอบสวน ผู้ต้องหา ถูกควบคุมตัวอยู่ 4 วัน นับว่าได้รับโทษเพียงพอให้เกิดการเข็ดหลาบแล้ว การฟ้องคดี จึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานลักทรัพย์หรือรับของโจร

ตัวอย่างที่ 4 ผู้ต้องหาเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ และในขณะที่ผู้ต้องหาและราษฎรอื่นขอใช้สิทธิในการปฏิรูปที่ดิน เทศบาลตำบล ห. ร้องคัดค้านว่า พื้นที่ดังกล่าว เป็นสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรได้ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 รัฐอาจจัดที่ดินแปลงอื่น ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนได้ เมื่อกินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ย่อมนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปได้ ประกอบกับนาย ส. ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพบปะราษฎรที่จังหวัดพะเยา โดยแจ้งหลักเกณฑ์และ ให้ชะลอการจับกุมราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยครอบครองที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปมาก่อน และ

ผู้ต้องหาทั้ง 16 คนก็อยู่ในข่ายที่จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูป เหตุที่ผู้ต้องหาทั้ง 16 คนถูกจับกุม เพราะที่ดินที่เข้าไปยึดถือครอบครองนั้น สถานีตำรวจภูธรจันทบุรี กำลังขออนุญาตจากกรมป่าไม้ใช้ทำสนามยิงปืน และสนามบิน และผู้ต้องหาทั้ง 16 คนกับพวกร้องเรียนต่อจังหวัดจึงถูกจับกุม ทั้งที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งต่อประชาชนแล้วว่า จะชะลอการจับกุม แม้จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ต้องหาทั้ง 16 คนเป็นความผิด แต่การฟ้องผู้ต้องหาทั้ง 16 คนย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ทั้งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติขึ้นได้ เพราะผู้บุกรุกมีเป็นจำนวนมากและเข้าใจว่าตนได้ทำกินในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว และที่ดินดังกล่าวต้องนำมาปฏิรูปให้แก่ประชาชนอยู่แล้วแต่ผู้เข้าทำกินมาก่อนในที่ดินนั้นกลับต้องถูกดำเนินคดี จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของ รัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ตัวอย่างที่ 5 ผู้ต้องกระทำความผิดในข้อหาปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยมิได้รับอนุญาต ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งว่าผู้ต้องหาเป็นหญิงชราอายุ 67 ปี มีฐานะยากจนมากไร้ที่อยู่อาศัย จึงกระทำผิดคดีนี้ ต่อมาทางจังหวัดดำเนินการให้ผู้ต้องหาหรือถอนบ้านดังกล่าวและหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่แล้ว ซึ่งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง ทรงมีพระกรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ พระราชทานบำนาญแก่ผู้ต้องหาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 และมาตรา 118 ทวิ แล้ว การฟ้องคดีต่อไปย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานปลูกสร้างอาคาร ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยมิได้รับอนุญาต

ตัวอย่างที่ 6 ผู้ต้องหาทั้งสองเป็นคนยากจน เร่รอน ไม่มีที่อยู่อาศัยมาก่อน ต่อมาผู้ต้องหา ทั้งสองสร้างบ้านไม้พักอาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์ เจ้าพนักงาน จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวออกจากที่ดินพิพาทภายในกำหนด แต่ผู้ต้องหาทั้งสองไม่ยอมรื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าว เนื่องจากมีฐานะยากจนและมีอายุมากแล้ว หากรื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวก็จะไม่มีที่อยู่อาศัย เจ้าพนักงานจึงจับผู้ต้องหาทั้งสองดำเนินคดี หลังจากนั้นผู้ต้องหาทั้งสองได้รื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวออกจากที่ดินพิพาท ผู้ต้องหาทั้งสองจึงไม่มีโอกาสกลับมากระทำผิดในเรื่องเดียวกันนี้อีก ทั้งเทศบาลนคร ช. ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งสองอีกต่อไป เพราะเห็นว่าผู้ต้องหา ทั้งสองมีฐานะยากจนและได้รับความเดือดร้อนจากการรื้อถอนบ้านไม้ดังกล่าวแล้ว การฟ้องคดี จึงไม่ก่อประโยชน์อันใดต่อสาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสองในข้อหา ดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 7 ผู้ต้องหากับเด็กชาย ส. และเด็กหญิง พ. ซึ่งเป็นญาติและน้องผู้ต้องหานั่งรอบิดามารดาผู้ต้องหาอยู่ในรถยนต์ซึ่งจอดอยู่ที่ลานจอดรถชั้น 6 ของห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง ระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของห้าง ดังกล่าวขอให้ผู้ต้องหาเลื่อนรถยนต์

ของบิดาไม่ให้กีดขวางรถคันอื่น ผู้ต้องหาซึ่งขับรถยนต์ไม่เป็นจึง ไขกุญแจติดเครื่องยนต์ที่เข้าเกียร์ไว้เพื่อเลื่อนรถ แต่ปรากฏว่ารถพุ่งชนผนังคอนกรีตจนพังและตกลงไปอยู่ชั้นล่าง ทำให้เด็กหญิง พ. ถึงแก่ความตาย เด็กชาย ส. ได้รับบาดเจ็บหน้าผากแตก และทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้ต้องหาที่มีความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายแก่กายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 มาตรา 291 และมาตรา 390 แต่ผู้ต้องหา มีอายุเพียง 16 ปี และกำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั้งเป็นการกระทำผิดครั้งแรก ผู้ต้องหาตลอดจนบิดามารดาได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจมากแล้วที่เด็กหญิง พ. ถึงแก่ความตาย นอกจากนั้นทรัพย์สินของผู้อื่นที่เสียหาย บิดาของผู้ต้องหาได้ชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าของจนพอใจแล้ว การลงโทษผู้ต้องหาให้ได้รับโทษถึงจำคุกก็จะสร้างความทุกข์ทรมานทางจิตใจให้แก่ผู้ต้องหาและบิดามารดามากยิ่งขึ้น และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแก่สังคม ประกอบกับผู้ต้องหาซึ่งอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน ควรให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาที่จะได้ศึกษาเล่าเรียนต่อไป นอกจากนั้นเมื่อฟ้องคดีไปแล้ว ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 75 ยังให้อำนาจศาลพิจารณาว่าสมควรพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าไม่สมควรพิพากษาลงโทษก็ให้จัดการตามมาตรา 74 ซึ่งให้อำนาจศาลว่ากล่าวตักเตือนผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวไปและถ้าศาลเห็นสมควรจะเรียกบิดามารดา หรือผู้ปกครองมาตักเตือนด้วยก็ได้การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 8 ผู้ต้องหาขับรถจักรยานยนต์โดยประมาทชนเสาหินข้างทางเป็นเหตุให้ผู้นั่งซ้อนท้ายถึงแก่ความตายหนึ่งคนและได้รับอันตรายสาหัสสองคน ส่วนผู้ต้องหาได้รับอันตรายสาหัส และผู้ต้องหาขับรถจักรยานยนต์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตผู้ต้องหาจึงมีความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่น ถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายสาหัสและฐานขับรถโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 มาตรา 291 มาตรา 300 พระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 มาตรา 157 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 42 มาตรา 64 แต่เนื่องจากผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุ 13 ปี กระทำความผิดด้วยความประมาท และผู้ต้องหาไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ประกอบกับผู้เสียหายทุกคนได้รับชดใช้ค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว การฟ้องผู้ต้องหาจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี และจะไม่เป็นประโยชน์อันใด ต่อสาธารณชนด้วย จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 9 ผู้ต้องหาพาเด็กหญิง ม. ออกจากบ้านมารดาไปอยู่กินนันทามีภริยากัน โดย ไม่ได้รับอนุญาตจากมารดาของเด็กหญิง ม. และขณะเกิดเหตุเด็กหญิง ม. มีอายุเพียง 14 ปี เศษ ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาซึ่งยังไม่ถึงเวลาที่จะมีครอบครัว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากเหตุอันสมควร ผู้ต้องหาจึงมีความผิดฐานพรากเด็กอายุ

ยังไม่เกิน 15 ปีไปเสียจากบิดามารดาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรคหนึ่ง อีกทั้งการที่ผู้ต้องหาพาเด็กหญิง ม. ไปอยู่กินฉันสามีภริยากันยังมีความผิดฐานกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปีซึ่งมิใช่ภริยาของตนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรคหนึ่ง ด้วย แต่จากเจตนาของผู้ต้องหาที่ประสงค์จะอยู่กินฉันสามีภริยากับเด็กหญิง ม. โดยบุคคลทั้งสองต่างรักใคร่ชอบพอกันมาก่อนเกิด เหตุ และไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือเคยมีภริยามาก่อน ทั้งได้เลี้ยงดูอยู่กินกับเด็กหญิง ม. มาตลอด จนได้มีการสู่ขอตามประเพณีและเด็กหญิง ม. คลอดบุตร 1 คน มารดาเด็กหญิง ม. ก็ไม่คิดใจที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีก หากฟ้องผู้ต้องหาและศาลพิพากษาลงโทษจำคุกก็จะต้องมีผลกระทบและสร้างปัญหาให้แก่ครอบครัวทั้งของฝ่ายผู้ต้องหาและเด็กหญิง ม. กับบุตร การฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

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

ตัวอย่างที่ 11 ในคืนเกิดเหตุผู้ต้องหาขับรถจักรยานยนต์ไปตามถนนโดยอุ้มบุตรสาว อายุ 6 เดือนด้วยมือข้างซ้าย และใช้มือขวาเพียงข้างเดียวจับแฮนด์รถจักรยานยนต์ซึ่งมีผลคือ การควบคุมบังคับรถ เมื่อมีสุนัขวิ่งตัดหน้าทำให้ไม่สามารถควบคุมบังคับรถได้รถจักรยานยนต์จึง เสียหลักชนทางเท้าล้มลง ผู้ต้องหาได้รับอันตรายสาหัส ส่วนบุตรสาวได้รับบาดเจ็บทางสมองอย่างรุนแรง และถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291 แต่เนื่องจากผู้ตายเป็นบุตรสาวผู้ต้องหา ผู้ต้องหาย่อมมีความเศร้าโศกเสียใจ และมีผลกระทบต่อจิตใจของผู้ต้องหามากอยู่แล้ว ทั้งผู้ต้องหาเองก็ได้รับบาดเจ็บสาหัส ศีรษะได้รับความกระทบกระเทือน หน้า ซีกขวาและแขนซ้ายอ่อนแรง แพทย์ผู้ตรวจรักษาลงความเห็นว่าอาการดังกล่าวอาจมีไปตลอดชีวิต การฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 12 ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ามีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ได้ความว่าอาวุธปืนที่ผู้ต้องหาหามาและพาไปยังที่เกิดเหตุ นั้นเป็นอาวุธปืนมีทะเบียนซึ่งเจ้าของ แอบให้ผู้ใหญ่บ้านท้องที่ที่เกิดเหตุเพื่อใช้ในการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน แอบให้ผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและยังไม่มีอาวุธปืนใช้นั้นไว้ใช้เพื่อตรวจเวรยามรักษา ความปลอดภัยในหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีพฤติการณ์ความจำเป็นพิเศษในการรักษาความปลอดภัย การฟ้องผู้ต้องหาจะมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ต้องหาในฐานะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ช่วยเหลือทางราชการ การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 13 ผู้ต้องหาติดตั้งเสาไฟฟ้ารูปหงส์ในทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงมีความผิดฐานปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่การที่ผู้ต้องหาติดตั้งเสาไฟฟ้าในเขตทางหลวงดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปรับปรุงภูมิทัศน์บนถนนทางหลวงที่เกิดเหตุเพื่อให้เกิดความสวยงามและเป็นการเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงเป็นการดำเนินการเพื่อเทิดทูนพระมหากษัตริย์ ประกอบกับต่อมารกรมทางหลวงก็อนุญาตให้ผู้ต้องหาก่อสร้างได้และไม่คิดใจดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีก การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 14 ผู้ต้องหาตั้งสถานีวิทย์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าผู้ต้องหาเป็นพระภิกษุและดำเนินการเพื่อเผยแผ่พระธรรมทางพุทธศาสนา ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม ประกอบกับมีผู้รับฟังรายการของผู้ต้องหาเป็นจำนวนมาก การจัดรายการดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อสังคม ทั้งขณะนี้ผู้ต้องหาได้แก้ไขเกี่ยวกับกำลังส่งและความสูงของเสาอากาศให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว การฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งได้จัดทำรายการเพื่อเผยแผ่พระธรรมทางพุทธศาสนาที่มีผู้รับฟังเป็นจำนวนมากย่อมไม่เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประชาชน

ตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งแย้งให้ฟ้องเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

1) คดีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เมาสุราแล้วกระทำอนาจารนางพยาบาล ผู้ต้องหาอายุ 50 ปี เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีภริยาและบุตรแล้ว มีหน้าที่การงานและวุฒิภาวะสูง น่าจะต้องประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม แต่ผู้ต้องหากลับประพฤติตนไม่เหมาะสมดื่มสุรา

จนมีนเมาในที่สาธารณะและกระทำอนาจารแก่ผู้เสียหายซึ่งรับราชการเป็นนางพยาบาล ในโรงพยาบาลเดียวกันต่อหน้าธารกำนัล การกระทำของผู้ต้องหาขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนทำให้เสื่อมเสียเกียรติยศแก่ราชการ และมีพยานให้การว่าผู้ต้องหาหมิ่นสัพยอกขบถลาม ผู้หญิงโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สาว ๆ ผู้ต้องหาจึงเป็นอันตรายแก่สังคมการฟ้องคดี ย่อมเป็นประโยชน์ ต่อสาธารณชน โดยจะทำให้ผู้ต้องหาเกิดหยาบช้าและเป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่น⁴⁰

จากการศึกษาตัวอย่างคดีและสรุปตัวอย่างคดีที่สำนักงานคดีกิจการ อัยการสูงสุดในปัจจุบันสรุปไว้ พบว่า ปัจจัยที่อัยการสั่งไม่ฟ้องที่ไม่เป็นประโยชน์ของพนักงาน อัยการ มีดังนี้

- 1) ผู้ต้องหาได้รับผลร้ายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของตน มากแล้ว และรัฐไม่ได้ประโยชน์ เช่น ผู้ต้องหาทุพพลภาพหรือได้รับบาดเจ็บหรือได้รับความ กระทบกระเทือนจิตใจมากพอแล้วตามระเบียบฯ ข้อ 6(3) ประกอบข้อ 6(6)
- 2) ความสัมพันธ์ทางครอบครัวโดยการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อผู้เสียหายและผู้ต้องหาเท่านั้น ทำให้สภาพครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อน เป็นการทำลายสถาบัน ครอบครัวและเกิดปมด้อยกับบุตรผู้เสียหายและผู้ต้องหา รวมทั้งมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ญาติ ผู้ต้องหา ตามระเบียบฯ ข้อ 6(2)
- 3) ผู้ต้องหาอยู่ในวัยเรียนซึ่งกระทำผิด ประวัตินี้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำผิดเพียงเล็กน้อยกับทรัพย์สินของกลางที่ลักก็มีราคา เล็กน้อย และความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหาที่ไม่ดีใจเอาความผู้ต้องหา ตามระเบียบฯ ข้อ 6(2) ประกอบข้อ 6(3)(4)
- 4) นโยบายของรัฐที่ถือว่าการกระทำผิดไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การบุกรุกที่ดินที่ต้องนำมาปฏิรูปให้แก่ประชาชน อยู่แล้ว ตามระเบียบฯ ข้อ 6(6)
- 5) ผู้ต้องหาเป็นคนชรา สาเหตุกระทำผิดเพราะยากจนมากและไร้ที่อยู่อาศัย ผู้เสียหายไม่ตั้งใจดำเนินคดี ตามระเบียบฯ ข้อ 6(2) ประกอบข้อ 6(4)
- 6) ผู้ต้องหาเป็นเด็ก กระทำผิดด้วยความประมาท และผู้ต้องหาไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ประกอบกับผู้เสียหายทุกคน ได้รับชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ตามระเบียบฯ ข้อ 6(2) ประกอบข้อ 6(4)

⁴⁰ รุ่งนภา อ่อนหาญ, “ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, หน้า 66-67

7) การกระทำความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทุพพลภาพ หรือได้รับบาดเจ็บหรือได้รับความกระทบกระเทือนจิตใจมากพอแล้ว ตามระเบียบฯ ข้อ 6(2) ประกอบข้อ 6(3)

8) ผู้ต้องหาแก้ไขการกระทำความผิดต่อรัฐ และรัฐไม่คิดใจดำเนินคดี ตามระเบียบฯ ข้อ 6(4)

ส่วนตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งแย้งให้ฟ้องเพราะเห็นว่าเป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนเนื่องจากการกระทำของผู้ต้องหาขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนทำให้ เสื่อมเสียเกียรติยศแก่ราชการ และภัยอันตรายต่อสังคม ตามระเบียบฯ ข้อ 6(5) ประกอบข้อ 6(6)

1.11.3 การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจที่สำคัญในการพิจารณาสั่งคดีอาญา แล้ว พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ยังกำหนดให้พนักงาน อัยการ มีอำนาจและหน้าที่อีกหลายประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” แล้ว อาจถือได้ว่าอำนาจและหน้าที่อื่น ๆ ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 เช่น การว่าต่างคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐ การบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา การบังคับ ให้เป็นไปตามสัญญาประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การปฏิบัติหน้าที่อื่นตาม ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการ สูงสุด เป็น “การปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งพนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเช่นกัน

1.12 การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่

พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) หาก พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตาม กฎหมาย โดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 21 วรรคหนึ่งแล้ว พนักงานอัยการย่อมไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย ผู้เสียหาย จากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวจะฟ้องพนักงาน อัยการผู้นั้นให้รับผิดทางแพ่งฐานละเมิดไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐที่พนักงานอัยการสังกัดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และหากได้ความว่าการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตาม

กฎหมาย โดยสุจริตและเที่ยงธรรม การกระทำดังกล่าวย่อมไม่เป็นละเมิด สำนักงานอัยการสูงสุด ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบ หรือหากผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับพนักงานอัยการ จากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบอาจใช้ดุลพินิจทำความเข้าใจความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและพนักงานอัยการก็อาจมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องเช่นกัน หรือหากผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาดังกล่าวต่อศาลด้วยตนเอง เมื่อศาลได้สอบสวนมูลฟ้องแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งไม่ประทับฟ้อง หรือแม้ศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากศาลพิจารณาได้ ความว่าการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย โดยสุจริตและเที่ยงธรรม การกระทำดังกล่าวย่อมไม่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

อย่างไรก็ตามเพื่อยืนยันว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมของพนักงานอัยการจะได้รับความคุ้มครอง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 22 จึงบัญญัติว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ตัดอำนาจฟ้องของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ไม่ตัดอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน และไม่มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

พึงสังเกตว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ ตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยพนักงานอัยการมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 ในการสั่งการสอบสวน การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งให้สอบสวนต่อไป การสั่งฟ้อง และการสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีที่การสอบสวนเสร็จสมบูรณ์แล้ว กฎหมายไม่ได้บังคับว่าพนักงานอัยการจะต้องสั่งฟ้องตามข้อกล่าวหาของ พนักงานสอบสวนแต่อย่างใด พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนประกอบกับข้อกฎหมายว่าถึงขนาดที่จะสั่งฟ้องตามข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนได้หรือไม่ กรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนไม่ถึงขนาดที่จะสั่งฟ้องตามข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องในข้อกล่าวหา นั้น หากพนักงานอัยการยังคงสั่งฟ้องในข้อหา ดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อหาที่หนักหรือเกินไปกว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏโดยประสงค์ หรือเล็งเห็นได้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย จะถือว่าพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไม่ได้ กรณีเช่นนี้พนักงานอัยการอาจมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157⁴¹

2. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษ

2.1 การไต่เถียงในชั้นพนักงานสอบสวน

ประเทศอังกฤษนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการหันเหเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายทั้งทางด้านจิตใจ ภายนอก การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้เสียหายผู้กระทำ ความผิดตลอดจนผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับลักษณะความผิดของผู้กระทำ ความผิด โดยความเห็นระหว่างผู้เสียหาย ชุมชน ผู้กระทำผิดและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งแนวคิดเจ้าหน้าที่ตำรวจนำมาใช้เพื่อเตือนผู้กระทำผิด (Caution) การกำหนดโทษของผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน (Juvenile Delinquency) และการกำหนดโทษสำหรับคดีอาญาโดยทั่วไป (Sentencing Process) นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้นำนโยบายนี้มาใช้กับรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้เสียหายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาและผู้กระทำผิดจะได้มีโอกาสกล่าวคำขอโทษแก่ผู้เสียหาย

2.1.1 แนวคิดการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการไต่เถียงคดีอาญา

ประเทศอังกฤษนำมาใช้ในชั้นก่อนฟ้องในขั้นตอนการเตือนโดยตำรวจในการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีและมีอำนาจในการเตือน ผู้กระทำผิดแทนการส่งฟ้องคดีต่อศาล และได้ออกประกาศ 2 สองฉบับ คือ The Crime and Disorder Act 1998 และ The Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 โดยมีการนำแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อเตือนผู้กระทำผิดในชั้นตำรวจ ส่วนการเตือนผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ได้นำเอาการเตือนแบบ Wagga Wagga ของประเทศออสเตรเลียมาใช้ เพราะผู้เสียหายและผู้กระทำผิดมีความพึงพอใจกับวิธีการนี้โดยมุ่งเน้นการปรับพฤติกรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้กระทำผิดมากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้ตำรวจ หรือพนักงานสืบสวนต้องมีหลักฐานเพียงพอว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้กระทำผิดต้องมีอายุเกิน

⁴¹ สุริยา ปานแป้น และอนวัตนันท์ บุญนันท์, *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ*, กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2560, หน้า 10-14

กว่า 18 ปี และหลักฐานนั้นจะต้องเพียงพอต่อการนำผู้กระทำความผิดไปฟ้องต่อศาลผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีซึ่งไม่ใช่ตำรวจมีดุลพินิจที่ให้เตือนแทนการฟ้องคดี ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการแจ้งถึงผลของการเตือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากฝ่าฝืนจะต้องถูกฟ้องผู้กระทำความผิดต้องยอมรับว่าได้กระทำความผิดโดยไม่มีเงื่อนไข ในกรณีการเตือนโดยการกำหนดเงื่อนไขมีลักษณะการพิจารณาโดยมีข้อกำหนด คือ ต้องได้สัดส่วนเหมาะสมกับความผิดที่กระทำ มีระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ มีความเหมาะสมกับสภาพของผู้กระทำ ความผิดทั้งสภาพทางกายและจิตใจ มีความเหมาะสมทั้งด้านลักษณะการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิด การกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติจะต้องสอดคล้องกับการแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) และระยะเวลาในการกำหนดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น ในคดีที่พิจารณาแบบรวบรัด (Summary Offences) จะต้องกำหนดเงื่อนไขไว้ไม่เกิน 6 เดือน ส่วนในกรณีอื่นควรกำหนดเวลาเพื่อให้พนักงานอัยการมีเวลาพอที่จะฟ้องคดีในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขจนทำให้ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในการพิจารณากระบวนการยุติธรรม ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะทำบันทึกความเสียหายที่ได้รับ (The Victim Personal Statement--VPS) ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอย่างไรและหากดำเนินกระบวนการยุติธรรมผู้เสียหายจะได้รับผลกระทบอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และเพื่อพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการเตือนครั้งต่อไป การเข้าร่วมประชุมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อกำหนดเงื่อนไข การเตือนนั้น ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดต้องยินยอมเข้าร่วมประชุมและการกำหนดเงื่อนไขในการชดเชยค่าเสียหายหรือการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องได้รับความยินยอมของคู่กรณี พนักงานอัยการ หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีอื่น ๆ มีสิทธิตรวจสอบได้ว่ามีความเหมาะสมในความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผู้กระทำความผิดหรือไม่ และสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่และเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดด้วย โดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้แสดงความประสงค์ที่จะได้รับการชดเชยและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้อธิบายเหตุการณ์กระทำความผิด ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีส่วนกำหนดผลของคดีอาญาด้วยตนเองและผู้กระทำความผิดเป็นผู้กำหนดกระบวนการฟื้นฟูจิตใจหรือปรับปรุงพฤติกรรมของตน แต่ถ้าการใช้ดุลพินิจของตำรวจมีมากเกินไปจะทำให้การเตือนโดยปกติ หรือการเตือนให้มารับโทษในคดีที่มีโทษไม่ร้ายแรงแทนที่จะใช้การเตือนโดยมีเงื่อนไขและระยะเวลาที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขมีเวลานั้นไม่เกิน 6 เดือน จึงทำให้ไม่อาจปรับปรุงผู้กระทำความผิดได้ และหากพยานกำหนดก็ไม่สามารถ

นำมาฟ้องคดีได้เพราะได้ดำเนินการครบถ้วนตามข้อตกลงแล้ว⁴² วิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดอาจใช้วิธีการ “ตักเตือน” (police cautioning) การตักเตือนของทางการซึ่งเป็นแนวทางของการปกครอง และจำเป็นต้องมีการเก็บบันทึกข้อมูลอย่างเป็นทางการจะใช้เมื่อมีหลักฐานเพียงพอในการดำเนินคดีซึ่งจะต้องกระทำโดยได้รับความยินยอมของผู้กระทำความผิด (หรือผู้ปกครองในกรณีที่เป็นเด็ก) สำหรับเด็กที่อายุต่ำกว่า 17 ปี และเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก อาจใช้กับผู้กระทำความผิดซ้ำสองหากเป็นความผิดเล็กน้อยๆ และผู้กระทำความผิดรับสารภาพวิธีการดังกล่าวอาจใช้ร่วมกับการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นความประสงค์ผู้เสียหายด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศการลักขโมยในร้านค้า การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับอาวุธและสุนัข การไม่ให้ความร่วมมือ (absconding) การขายบริการทางเพศ การทารุณเด็ก และการขายยาสูบให้เด็ก เป็นต้น

มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจนับว่าเป็นดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายและส่งผลให้การกระทำความผิดบางประเภทไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นสามารถฟ้องคดีได้เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐเลือกใช้ดุลยพินิจที่จะไม่ฟ้องคดี การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดดังกล่าวก็แทบจะยุติลงทันที อย่างไรก็ตาม สำหรับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง การตักเตือนตลอดจนการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ก็ย่อมส่งผลในทางยับยั้งผู้กระทำความผิดได้แล้วทำให้คดีไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาโดยไม่จำเป็น⁴³

2.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอังกฤษ

พนักงานอัยการ (Crown Prosecutor) มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเรียกว่า อธิบดีอัยการ (Director of Public Prosecution) มีอัยการทั้งสิ้นประมาณ 2,000 คน⁴⁴ Director of Public Prosecutions (D.P.P) นั้นเป็นหน่วยงานราชการที่มีได้ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยโดยตรง หากขึ้นกับตำแหน่งราชการการเมือง ตำแหน่งซึ่งเรียกว่า Attorney General กล่าวโดยทั่วไปแล้วตำแหน่งนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ของรัฐบาลในข้อกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ออกจากตำแหน่งตามวาระที่พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัดพ้นจากความเป็นรัฐบาลในปัญหาด้านการ

⁴² สักดา วัตตธรรม, “การพัฒนาและใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของศาลยุติธรรม”, คู่มือวินิจฉัยปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559, หน้า 77-80

⁴³ สุวิจักขณ์ โฉมวงษ์, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548, หน้า 157

⁴⁴ ประธาน วัฒนาวณิชช์, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ”, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, หน่วยที่ 8, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2555, หน้า 49

ดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญ ๆ ว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นผู้วินิจฉัยตกลงใจด้วยในนามของแผ่นดินว่ากรณีใดจึงไม่ควรฟ้อง ดังนั้นถึงแม้ในคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา หาก Attorney-General พิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณะประโยชน์เห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญานั้นในศาลต่อไป Attorney-General ถือว่าเป็น “ทนายแผ่นดิน” มีอำนาจเสนอ NolleProsequi (ไม่ฟ้องคดีต่อ) ต่อศาลได้ ซึ่งจะมีผลให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น⁴⁵

การฟ้องคดีของอัยการกระทำในนามของรัฐซึ่งหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตาม The Code for Crown Prosecutors คือ “การปฏิบัติหน้าที่เพื่อความยุติธรรม มิใช่เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษจำเลย”⁴⁶ กล่าวได้ว่าภารกิจของอัยการของอังกฤษเป็นระบบดุลพินิจ⁴⁷ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้นจะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้อยู่ในสำนวนการสอบสวนแต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดจนก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมด มิแนวน้อมว่า การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีตอนนี้ พนักงานอัยการในการตัดสินใจว่าเป็นกระทำที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป⁴⁸ คดีที่จะมาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจการดักเตือนของตำรวจ และอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไปซึ่งศาลก็ได้มีการยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดอาจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

⁴⁵ธีระยุทธ ยอดเจริญ, *มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*, สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 57

⁴⁶The Code for Crown Prosecutors; 2.3 “It is the duty of Crown Prosecutors to make sure that the right person is prosecuted for the right offence. In doing so, Crown Prosecutors must always act in the interests of justice and not solely for the purpose of obtaining a conviction” อ้างใน น้ำแท้ มีบุญสร้าง, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย”, *มูลนิธิ พ.ย. - ธ.ค. 52*, หน้า 43

⁴⁷The Code for Crown Prosecutors; 5.7 The public interest must be considered in each case where there is enough evidence to provide a realistic prospect of conviction. Although there may be public interest factors against prosecution in a particular case, often the prosecution should go ahead and those factors should be put to the court for consideration when sentence is being passed. A prosecution will usually take place unless there are public interest factors tending against prosecution which clearly outweigh those tending in favour, or it appears more appropriate in all the circumstances of the case to divert the person from prosecution. ”. อ้างใน น้ำแท้ มีบุญสร้าง, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย”, *มูลนิธิ พ.ย. - ธ.ค. 52*, หน้า 43

⁴⁸ วาสนา จันทร์และอัจฉริยา ชูตินันท์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณคดี: ศึกษาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ”, *วารสารบัณฑิตศึกษา*, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 859

และเมื่อเร็ว ๆ นี้ กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งว่าพนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีถึง 1 ใน 4 ของคดีตั้งหมคดีที่ตำรวจส่งมาเมื่อเป็นเช่นนี้ในคดีบางประเภท หน่วยงานอื่นอาจจะฟ้องคดีเองได้ เช่น หน่วยงานศุลกากร เป็นต้น⁴⁹

คำสั่งไม่ฟ้องของ D.P.P นั้นเป็นอำนาจสั่งการ โดยเด็ดขาด ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ใด แม้คำสั่งนั้นจะขัดกับความเห็นของตำรวจหรือของ Magistrate⁵⁰

การฟ้องคดีอาญาในอังกฤษและเวลส์ ถือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีอาญาในระบบกฎหมายเยอรมัน ญี่ปุ่น และในสหรัฐอเมริกาที่ให้พนักงานอัยการเป็นองค์กรที่ฟ้องคดีอาญาในนามของรัฐ อย่างไรก็ตาม ปี ค.ศ. 1985 การฟ้องคดีอาญาของอังกฤษอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจและ Director of Public Prosecution (D.P.P) ซึ่งหน่วยงาน D.P.P ได้จัดตั้งโดย The Prosecution of Offences Act 1879 โดยมีภารกิจในการดำเนินคดีอาญาและเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายให้แก่หัวหน้าตำรวจหรือหน่วยงานภาครัฐหรือบุคคลในการฟ้องคดีอาญา ส่วนหน่วยงาน D.P.P มีบทบาทหลักในการฟ้องคดีอาญาความผิดฐานฆ่าคน (Murder) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดที่กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะและความผิดที่กระทำโดยตำรวจ ส่วนหน่วยงานตำรวจจะฟ้องคดีที่เป็นคดีอาญาพื้นฐาน และเกิดขึ้นบ่อยครั้งในศาลมาจิสเตรทคอร์ท (Magistrate Court) ส่วนที่เหลือจะเป็นหน่วยงานของรัฐในอังกฤษอีก 43 หน่วยที่ฟ้องคดีในมาจิสเตรทคอร์ท (Magistrate Court) และในคดีที่ซับซ้อนที่ต้องฟ้องในคราวน์คอร์ท (Crown Court) ซึ่งในกรณีเหล่านี้ หน่วยงานของภาครัฐจะมีที่ปรึกษากฎหมายให้คำแนะนำในการฟ้องคดี หรือมีทนายความที่ฟ้องคดีเอง อำนาจของพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญาหรือไม่ดำเนินคดีอาญานั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน The Code of Crown Prosecutors ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดย The Director of Public Prosecution โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 ของ The Prosecution of Offences Act 1985 เพื่อให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการถือปฏิบัติในการพิจารณาออกคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดี โดยมีหลักเกณฑ์การออกคำสั่งคดี ดังนี้

⁴⁹ สถาบันกฎหมายอาญา, สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ, หน้า 596. อ้างใน อติสร ไชยคุปต์, การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 233

⁵⁰ อติสร ไชยคุปต์, “การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 230

ข้อ 3.1 การทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีที่ร้ายแรงหรือมีความซับซ้อนพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนต้องถือตามหลักเกณฑ์ใน The Code of Crown Prosecutions และ The Director's Guidance on Charging

ข้อ 3.2 ตำรวจหรือหน่วยงานสืบสวนสอบสวนอื่นมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้พนักงานอัยการได้ตรวจสอบ โดยพนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบถึงการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน และภาพของพยานหลักฐานรวมถึงการให้คำแนะนำในแนวทางการสืบสวนสอบสวน และการให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนสอบสวนอื่น แต่ข้อแนะนำนี้ไม่ถือเป็นอำนาจสั่งให้ทำการ

ข้อ 3.3 การพิจารณาหลักฐานที่ส่งให้แก่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดที่มีน้ำหนักน้อย และหากพิจารณาตามหลัก Threshold Test แล้วพนักงานอัยการมีสิทธิยุติคดีได้หากพยานหลักฐานไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน The Full Code Test เพราะเป็นเงื่อนไขที่จะสอบสวนต่อไป หรือไม่ครบเงื่อนไขที่จะฟ้องคดีได้ เพราะไม่ครบเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน การพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการไม่ได้จำกัดเฉพาะหลักฐานที่ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนสอบสวนอื่นส่งมาเท่านั้น แต่ผู้ต้องหาสามารถยื่นพยานหลักฐานเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณา ก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้

ข้อ 3.4 การที่พนักงานอัยการจะดำเนินคดีต่อไปได้นั้น จะต้องครบเงื่อนไขตาม The Full Code Test เว้นแต่พยานหลักฐานจะครบตามเกณฑ์ Threshold Test แต่มีความจำเป็นต้องขอฝากขังต่อศาลหลังจากฟ้อง แต่พยานหลักฐานยังไม่ครบตามเงื่อนไขของ The Full Code Test

ข้อ 3.5 พนักงานอัยการต้องไม่อนุญาตให้มีการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีต่อไป หากพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมหากได้มีการดำเนินคดีในศาล

ข้อ 3.6 ในกรณีที่มีการตรวจสอบกระบวนการ พนักงานอัยการจะต้องนำพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในคดีมาพิจารณาในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงข้อหาหรือยุติคดี โดยต้องร่วมกับพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิดแต่การตัดสินใจในท้ายที่สุดจะอยู่ที่สำนักงานอัยการ (The Crown Prosecution Service หรือ CPS)

ข้อ 3.7 ในคดีความผิดที่ร้ายแรงหรือมีความละเอียดอ่อน รัฐบาลต้องการที่จะจำกัดประเภทคดีเหล่านี้ที่จะฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น การฟ้องคดีจึงต้องขอความยินยอมจาก D.P.P ในคดีเหล่านี้ D.P.P หรือพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

หลักเกณฑ์ The Full Code Test ที่พนักงานอัยการจะใช้ในการวินิจฉัยคดีก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น แยกออกได้ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก The evidential stage ซึ่งพิจารณา

ว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่ และขั้นตอนที่สอง The public interest stage ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

2.2.1 พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะเหตุไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest)

1) ขั้นตอนแรก พนักงานอัยการต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมาในชั้นสอบสวนนั้นเมื่อนำมาฟ้องคดีแล้วจะทำให้ผู้ต้องหาถูกตัดสินว่ากระทำผิดได้ ซึ่งต้องคำนึงถึงเหตุที่ผู้ต้องหาจะสามารถยกแก้ตัวให้พ้นผิดด้วย ซึ่งการพิจารณาของพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานที่รวบรวมได้นี้ต้องสามารถทำให้คณะลูกขุนหรือศาลมาจิสเตรทคอร์ต (Magistrate Court) ที่มีความเป็นกลาง และมีเหตุผลเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานที่นำเสนอแล้วจะต้องตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดได้ หลังจากพิจารณาแล้วว่าเพียงพอที่จะตัดสินว่าผิดได้ ข้อพิจารณาต่อไปคือความน่าเชื่อถือของพยาน เพราะในหลายคดีเมื่อนำเสนอต่อคณะลูกขุนหรือ ศาลมาจิสเตรทคอร์ต (Magistrate Court) แล้วพยานอาจให้การในข้อเท็จจริงที่อ่อนกว่าตอนให้การในครั้งแรก

2) ในขั้นที่สอง หลังจากผ่านการพิจารณาพยานหลักฐานตามขั้นตอนแรกแล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะที่ฟ้องคดีต่อศาล โดยมีปัจจัยที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ ดังนี้

(1) ปัจจัยที่เป็นประโยชน์ในการฟ้องคดี ได้แก่

- ก. ถ้ามีการตัดสินว่าผิดจำเลยจะได้รับโทษสูง
- ข. หากมีการตั้งเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งให้มีเงื่อนไขที่ป้องกัน อันตรายเพิ่มขึ้นในระหว่างที่มีการเตือนโดยมีเงื่อนไข
 - ค. เป็นความผิดที่มีการใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทำร้าย
 - ง. เป็นความผิดที่ประทุษร้ายต่อบุคคลที่ให้บริการสาธารณะ เช่น สมาชิกที่เป็นฝ่ายกู้ภัยสาธารณะ ตำรวจ ราชทัณฑ์ แพทย์หรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ เป็นต้น
 - จ. ความผิดที่มีการเตรียมการหรือไตร่ตรองไว้ก่อน
 - ฉ. ความผิดที่กระทำต่อเด็ก
 - ช. ความผิดที่มีมูลเหตุจงใจในการเลือกปฏิบัติต่อผู้เสียหายที่เกี่ยวข้องกับชาติพันธุ์ สัญชาติ เพศ ผู้พิการ อายุ ศาสนา ความเชื่อ ความเห็นทางการเมือง หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีของผู้เสียหาย
 - ซ. ความผิดที่กระทำเพื่อความสะดวกในการที่จะกระทำความผิดร้ายแรง

- ด้อยโอกาส
- ฉ. เป็นความผิดที่ผู้ต้องหากระทำผิด โดยอาศัยความอ่อนแอ หรือ
- ฅ. มีองค์ประกอบของการทุจริตต่อผู้เสียหายในการกระทำความผิด
- ฎ. เป็นการกระทำความผิดในการเอาเปรียบจากการที่ผู้ต้องหาอายุมากกว่าผู้เสียหาย
- ฏ. เป็นการกระทำความผิดโดยการเอาเปรียบจากที่ผู้เสียหายมีความเข้าใจในสาระสำคัญด้อยกว่า
- ฐ. ผู้ต้องหาไม่ฐานะทางสังคมหรือหน้าที่การงานอันเป็นที่ไว้วางในอาชีพ ตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิด
- ฑ. ผู้ต้องหาเป็นผู้บังคับหรือจัดให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น
- ฒ. ผู้ต้องหาเคยถูกตัดสินว่ากระทำความผิดอาญา หรือถูกเตือน โดยมีเงื่อนไขในความผิดที่เกี่ยวข้องกับคดีที่พิจารณาสั่งฟ้อง
- ณ. ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในการฝ่าฝืนคำสั่งของศาล
- ด. การฟ้องคดีจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อสังคม
- ต. มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำหรือมีการกระทำความผิดต่อเนื่อง
- (2) ส่วนเหตุที่ไม่ควรฟ้องคดีได้แก่
- ก. คดีดังกล่าวศาลจะพิพากษาลงโทษน้อย
- ข. เป็นคดีที่ความร้ายแรงและผลของการกระทำความผิดที่ควรใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดี และผู้ต้องหายอมรับที่จะรับการเตือน โดยมีเงื่อนไข
- ค. ผู้ต้องหาได้ถูกดำเนินคดีที่ไม่ใช่คดีอาญา หรือถูกลงโทษปรับทางแพ่ง ซึ่งเหมาะสมกับการกระทำที่ได้กระทำผิด
- ง. ความผิดที่ได้กระทำเป็นความผลจากการสำคัญผิดหรือเข้าใจผิด
- จ. ความเสียหายที่เกิดขึ้นเล็กน้อยและเกิดจากการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจที่ผิดพลาด
- ฉ. มีการล่าช้าในการดำเนินคดีนับแต่วันที่ได้กระทำความผิดจนถึงวันฟ้องอันมิใช่เหตุเพราะความผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นความล่าช้าอันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา หรือความผิดนั้นเพิ่งปรากฏ หรือเป็นคดีที่ซับซ้อนจนต้องใช้เวลาในการสอบสวนนานมีเทคนิคใหม่ที่กระทำเพื่อตรวจสอบความผิดที่ได้กระทำไปแล้วจะพบว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด

ข. การฟ้องคดีมีผลกระทบต่อสุขภาพกายหรือจิตของผู้เสียหาย
 ช. ผู้ต้องหามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเล็กน้อย
 ฉ. ผู้ต้องหาได้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ใช่เพราะต้องการหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องคดีหรือเพื่อให้ได้ถูกเตือนแทนการฟ้องคดี

ญ. ขณะกระทำความผิดผู้ต้องหาได้รับผลกระทบจากการเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง และความผิดที่กระทำไม่ร้ายแรง หรือไม่มีลักษณะที่กระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่มีจิตผิดปกติและรักษาความปลอดภัยให้แก่สังคมด้วย

ฎ. การฟ้องคดีอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของประเทศ

จากหลักพิจารณาในการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่กล่าวข้างต้น พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิดได้ หากเข้าเหตุที่จะไม่ฟ้องเพราะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะตามที่กล่าวไว้แล้วถึงเหตุที่ไม่ควรฟ้องคดี⁵¹

2.3 ประมวลระเบียบสำหรับอัยการซึ่งในการพิจารณาคดีอาญาและการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ.2013

ขั้นตอนประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Stage)

ข้อ 4.7 ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีอาญาอัยการจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการฟ้องร้องเป็นสาธารณะประโยชน์หรือไม่

ข้อ 4.8 ไม่เคยมีกฎว่าการฟ้องร้องจะต้องเกิดขึ้นเมื่อมีหลักฐานการทำผิด แต่การฟ้องร้องจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่ออัยการเห็นว่าการฟ้องร้องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนในบางกรณีพนักงานอัยการอาจจะเห็นว่าการให้ผู้กระทำความผิดยอมความและชดเชยความผิดนอกศาลดีกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา

ข้อ 4.9 เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ อัยการควรพิจารณาแต่ละคำถามที่ระบุไว้ในย่อหน้า 4.12 a) ถึง g) เพื่อระบุและกำหนดปัจจัยของประโยชน์สาธารณะ ที่อาจส่งผลต่อการฟ้องร้อง ด้วยปัจจัยเหล่านี้ บวกกับปัจจัยที่กำหนดในนโยบายของ DPP อัยการจะสามารถประเมินผลประโยชน์สาธารณะได้

⁵¹ รุ่งนภา อ่อนหาญ, “ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นการเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, หน้า 67- 71

ข้อ 4.10 ข้อความอธิบายด้านล่างในย่อหน้า 4.12 a) ถึง g) ให้คำแนะนำแก่พนักงานอัยการ เมื่อตอบคำถามแต่ละข้อ โดยเฉพาะและเพื่อพิจารณาว่าการฟ้องร้องจะมีประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ คำถามที่ระบุไว้อาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และอาจไม่สามารถตอบคำถามได้ในทุกคดี รายละเอียดในแต่ละคำถามและปัจจัยที่ระบุจะแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงและรูปแบบของแต่ละคดี

ข้อ 4.11 อาจเป็นไปได้ว่าหนึ่งปัจจัยประโยชน์สาธารณะอาจมีน้ำหนักมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ที่ตรงกันข้าม ถึงแม้จะมีปัจจัยประโยชน์สาธารณะ ที่มีแนวโน้มคัดค้านการฟ้องร้อง แต่อัยการควรพิจารณาถึงทุกปัจจัยว่าควรดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ และปัจจัยเหล่านี้ก็ควรถูกส่งไปยังศาล เพื่อพิจารณาเมื่อมีการลงโทษด้วย

ข้อ 4.12 อัยการควรพิจารณาแต่ละคำถาม ต่อไปนี้:

a) ความผิคนั้นร้ายแรงที่ต้องฟ้อง เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงของความคิดที่กระทำไว้ พนักงานอัยการควรรวบรวมปัจจัยต่างๆ เพื่อพิจารณาถึงความคิดของผู้ต้องหา และความเสียหายของเหยื่อ ด้วยการถามคำถามพวกเขาตามข้อที่ b) และ c)

b) ระดับความคิดของผู้ต้องหา คืออะไร ยิ่งผู้ต้องหา มีความคิดมาก ก็ยิ่งต้องฟ้องร้อง ระดับความคิดของผู้ต้องหาจะขึ้นอยู่กับ การมีส่วนร่วมของผู้ต้องหา ขอบเขตที่ผู้กระทำความผิด มีการพิจารณาล่วงหน้าและ / หรือวางแผนไว้ คว้าพวกเขาจะมีความผิดทางอาญาก่อนหน้านี้และหรือการกระทำใด ๆ ที่กระทำความผิดในขณะที่อยู่ในช่วงประกันตัวหรือในขณะที่อยู่ภายใต้คำสั่งศาล คว้าจะเป็นการละเมิดหรือมีแนวโน้มที่เกิิดซ้ำหรือบานปลาย และอายุหรือวิถีภาวะของผู้ต้องสงสัย คว้าย่อหน้า d) สำหรับผู้ต้องสงสัยอายุต่ำกว่า 18 ปี ในบางสถานการณ์ ถ้าผู้ต้องสงสัยอาจมีอาการป่วยทางจิตหรือทางร่างกาย ซึ่งหมายความว่าความอัยการอาจจะไม่สั่งฟ้อง อย่างไรก็ตามอัยการยังคงต้องพิจารณาถึง ความร้ายแรงที่เกิดขึ้นว่าจะมีความเป็นไปได้สูงแค่ไหนที่ผู้ต้องหาจะทำผิดอีก เพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน หรือแม้แต่ผู้ที่ให้ความดูแลรักษาผู้ต้องหา

c) สถานการณ์และอันตรายที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยคืออะไร

สถานการณ์ของเหยื่อมีผลต่อคดีสูงมาก ยิ่งเหยื่ออ่อนแอและอาจตกในอันตรายได้ง่าย การดำเนินการฟ้องร้องก็ยังมีโอกาสเกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงการคำนึงว่าระหว่างผู้ต้องสงสัยและเหยื่อ มีอำนาจเกี่ยวข้องกันหรือไม่ ถ้าการกระทำความคิดเกิดขึ้นในเวลาที่ยื่นทำหน้าที่ให้บริการ สาธารณชน การดำเนินการฟ้องร้องก็จะยังมีโอกาสเกิดมากขึ้น นอกจากนี้อัยการต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำความคิดไม่เกิดขึ้นเพราะการเหยียดผิว เชื้อชาติ, เพศ, ความพิการ, อายุ, ศาสนา ความเชื่อ, หรือรสนิยมทางเพศหรือไม่ หรือผู้ต้องสงสัยได้แสดงความเป็นปรีภัยต่อเหยื่อเพราะลักษณะเหล่านี้หรือไม่ ซึ่งถ้าการกระทำความคิดเกิดขึ้นเพราะลักษณะเหล่านี้จริง อัยการจะควรต้องดำเนินการฟ้องร้องในการตัดสินใจว่าการฟ้องร้องจะเป็นสาธารณะประโยชน์หรือไม่ อัยการ

ควรสอบถามความคิดเห็นของเหยื่อ และครอบครัวของเหยื่อด้วยพนักงานอัยการควรคำนึงถึงผลเสียของการฟ้องร้องที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกายและจิตใจของเหยื่อด้วย ถ้าการฟ้องร้องอาจมีผลลบต่อสุขภาพของเหยื่อ พนักงานอัยการอาจไม่สั่งฟ้อง ซึ่งก็ต่อแล้วแต่ความเห็นของเหยื่อด้วยอย่างไรก็ตาม องค์การอัยการของประเทศอังกฤษอาจไม่ปฏิบัติต่อเหยื่อหรือครอบครัวเหยื่ออย่างที่ทนายปฏิบัติต่อลูกค้านั้นอัยการจะต้องคำนึงถึงสาธารณะประโยชน์เสมอ

d) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาถือว่าเด็กและเยาวชนแตกต่างจากผู้ใหญ่ ดังนั้นอัยการต้องให้ความสำคัญกับอายุของผู้ต้องหา หากเป็นเด็กหรือเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี ผลประโยชน์และสวัสดิการของเด็กหรือเยาวชน ต้องได้รับการพิจารณารวมถึงการพิจารณาว่าการฟ้องร้องอาจมีผลกระทบในอนาคตต่อเด็กหรือไม่ อัยการจะต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายหลักของระบบความยุติธรรมของเยาวชนซึ่งก็เพื่อป้องกันการกระทำผิดโดยเด็กและเยาวชน อัยการจะต้องคำนึงถึงสิทธิของเด็กตามข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งก็หมายความว่าผู้ต้องหาที่ยังเด็กก็ยังไม่ฟ้อง อย่างไรก็ตาม เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีก็อาจมีโอกาสดำเนินการฟ้องร้องด้วยความร้ายแรงของความผิดที่กระทำ หรือขึ้นอยู่กับประวัติของผู้ต้องสงสัยชี้ให้เห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการฟ้องร้อง

e) อัยการยังควรพิจารณาว่าการฟ้องคดีมีความสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เป็นไปได้หรือไม่ และการกระทำดังต่อไปนี้อาจช่วยในการพิจารณาค่าใช้จ่ายของอัยการและระบบยุติธรรมที่อาจเกิดขึ้นเมื่อเทียบกับบทลงโทษของผู้ต้องหาที่อาจได้รับ (อัยการไม่ควรคำนึงถึงปัญหาข้อนี้โดยเฉพาะแต่ควรพิจารณาร่วมกับปัจจัยสาธารณะประโยชน์ข้ออื่นด้วย ตาม 4.12 a) ถึง g) แต่ค่าใช้จ่ายก็ยังมีส่วนในการพิจารณาเมื่อประเมินสาธารณะประโยชน์ในภาพรวม

f) คดีควรมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพตัวอย่างเช่นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัยหลายคน การฟ้องร้องอาจได้รับการสงวนไว้สำหรับผู้เข้าร่วมหลักเพื่อหลีกเลี่ยง ขั้นตอนที่ยาวและซับซ้อนมากเกินไป

g) แหล่งข้อมูลต้องมีการปกป้องหรือไม่

ในกรณีที่ภูมิคุ้มกันสาธารณะประโยชน์ไม่อาจใช้ได้ ข้อมูลที่เผยแพร่สู่สาธารณะอาจก่ออันตรายแก่แหล่งข่าว ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและต่อความมั่นคงของชาติ ดังนั้นพนักงานอัยการจะต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษในการดำเนินการฟ้องร้อง⁵²

ในคดีหนึ่งๆ นั้น อาจมีทั้งลักษณะที่สนับสนุนการฟ้องและไม่สนับสนุนการฟ้องปะปนกันอยู่มากมายหลายปัจจัย จึงเป็นเรื่องที่ต้องชั่งน้ำหนักว่าทางใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน ถ้าเหตุผลสนับสนุนให้ฟ้องมีมากกว่าย่อมมีการฟ้องคดีเกิดขึ้น แต่เมื่อฟ้องคดีแล้วมีเหตุอะไรที่ถือว่า

⁵²The Code for Crown Prosecutors, 2013

เป็นเหตุบรรเทาโทษแก่จำเลย อัยการอาจจะแจ้งให้ศาลทราบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยที่สนับสนุนการฟ้อง และปัจจัยที่สนับสนุนการไม่ฟ้องแล้ว จะเห็นว่าทั้งสองทางล้วนเป็นกรอบความคิดที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น และจะเห็นว่าวิธีคิดหรือวิธีพิจารณาในฝั่งของปัจจัยสนับสนุนในการไม่ฟ้องนั้น ต้องใช้การตัดสินใจที่ยากกว่าการฟ้อง ต้องใช้การประเมินค่าในสิ่งที่เป็นนามธรรมมากกว่าสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น ถ้าฟ้องคดีไปแล้วผู้เสียหายจะทุกข์ทรมานใจซ้ำสองอย่างไร อะไรที่จะเป็นลักษณะที่ฟ้องแล้วจะเกิดความไม่สงบในสังคม อะไรที่เป็นการกระทำที่ผู้ต้องหาพยายามชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหายอย่างเหมาะสม สิ่งเหล่านี้เป็นนามธรรมทั้งสิ้นการที่จะตัดสินใจไม่ฟ้องนั้นต้องอธิบายได้ว่ารักษาประโยชน์สาธารณะไว้ได้อย่างไรหรือถ้าฟ้องไปแล้วจะเกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างไร หรือบางเรื่องหากฟ้องไปแล้วจะเสียประโยชน์แก่สาธารณะอย่างไร และการไม่ฟ้องบางกรณีต้องดำเนินการต่อด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ ตามมาด้วย เช่น การเตือนแทนการฟ้อง ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น อัยการอาจออกคำสั่งเตือนแทนการฟ้องคดีได้ โดยอาจจะเตือนโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ เช่น เงื่อนไขในการฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิดให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น การเตือนอย่างมีเงื่อนไขที่กล่าวถึงตัวเงื่อนไขนี้ ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตาม หากผิดเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุอันสมควรแล้ว ผู้ต้องหาจะต้องถูกนำตัวไปฟ้องคดีอาญาตามเดิมการตัดสินใจฟ้องหรือไม่ฟ้องของอัยการในประเทศอังกฤษต้องพิจารณาประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะเสมอ นั่นเป็นสิ่งที่ทำให้แตกต่างจากโจทก์ทุกๆ ไป ที่มุ่งคำนึงว่าเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของผู้เสียหาย แต่อัยการกลับต้องเป็นกลางมากกว่าโดยยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก หลักนี้มีในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษอย่างแน่นแฟ้น และนับวันหลักประโยชน์สาธารณะนี้จะยิ่งยึดถือกันกว้างขวางขึ้นเรื่อย แทบทุกประเทศ จนปัจจุบันนี้เรียกได้แล้วว่าเป็นหลักสากลและเป็นสิ่งที่ใช้กันมากขึ้นในประเทศต่างๆ

หลักนี้จะมีส่วนช่วยให้คนที่กระทำความผิดเล็กน้อยไม่ต้องถูกดำเนินคดี เช่น คนที่ลักทรัพย์ที่เป็นอาหารจำนวนเล็กน้อยเพื่อที่จะนำไปให้ลูกกินเพื่อประทังชีวิตลูกของตนเอง คนยากจนที่ไม่รู้กฎหมายแล้วทำความผิดเล็กน้อยโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ คนที่กระทำความผิดเพราะประมาทในลักษณะที่เกิดผลเสียหายไม่ร้ายแรงซึ่งเขาได้ชวนชวชาญชดใช้เยียวยาอย่างเต็มที่แก่ผู้เสียหาย คนที่ผลอขับรถชนกระถางต้นไม้เพื่อนบ้านโดยไม่เจตนา ฯลฯ

เมื่อหลักนี้ถ้าได้ใช้ให้เป็นประโยชน์แล้ว จะเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น คนทั่วไปจะไม่มองนักกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย ว่าแข็งกระด้างอีกต่อไป ความยืดหยุ่นที่มีให้กับพื้นที่ความเป็นธรรมจะมีมากขึ้น ถ้าใช้หลักนี้อย่างถูกหลักวิชาอย่างแท้จริง และนักกฎหมายต้องกล้าที่จะใช้ประชาชนก็ต้องพยายามเข้าใจนักกฎหมายด้วยเช่นกัน

จากตัวอย่าง คนที่ลักขโมยของเล็กๆ น้อยๆ ปล่อยให้ถูกกิน เพราะความยากจนและหิวโหย ตามหลักกฎหมาย คนอย่างนี้แม้จะทำผิดจริง แต่ความน่าตำหนิน้อย ถ้าสิ่งของนั้นเป็นแค่ของกิน ที่จะนำไปเลี้ยงเด็ก รัฐเองก็ต้องเลี้ยงเด็กคนนี้เช่นกัน ถ้าสภาพสังคมที่รัฐจัดหาสวัสดิการไม่พอ ความขาดแคลนนั่นรัฐควรต้องรับผิดชอบในการดูแลมนุษย์ทุกคนในรัฐ แม้บุคคลนั้นจะทำอะไร หรืออาชีพอะไรไม่ได้เลยแต่ไม่ควรถูกตายเพราะความหิวโหย การลักขโมยของกินเล็กน้อย เพื่อประทังชีวิตจึงเป็นความผิดเล็กน้อยในสายตาของรัฐ อัยการจึงสามารถที่จะใช้ดุลพินิจ สั่งไม่ฟ้องได้ เพราะฟ้องไปก็ไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ⁵³

3. ประเทศเยอรมัน

3.1 การใกล้เคียงชั้นสอบสวนของประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลักความเสมอภาค หลักนิติรัฐ ที่ยังยืนยันโดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดการกระทำเป็นความผิดอาญา ไม่ใช่เรื่องขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่จะมาวินิจฉัยว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งในคดีใดคดีหนึ่งสมควรที่จะถูกลงโทษหรือไม่ เมื่อทราบและมีเหตุอันควรและเชื่อได้ว่าการกระทำอาญาเกิดขึ้น และกระทำผิดอาญาเป็นไปตามกฎหมาย อัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีนั้นทุกคดีเว้นแต่มีเหตุยกเว้นตามกฎหมาย การฟ้องร้องคดีในการดำเนินคดีอาญาถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ สำหรับเอกชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด ทำให้การระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการเชิงสมานฉันท์มาใช้ไม่ใช่เรื่องง่าย ประเทศเยอรมันจึงได้ผ่อนคลายนโยบายโดยการนำกฎหมายอาญามาปรับใช้และได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ประกอบดุลพินิจของอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องหรือใช้ประกอบดุลพินิจของศาลในการกำหนดคำพิพากษาคดีปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

1) ประมวลกฎหมายอาญา (German Criminal Code) มาตรา 46a ให้อำนาจศาลในกรณีที่ผู้กระทำผิดได้มีการไกล่เกลี่ยกับผู้เสียหายหรือในคดีนั้นได้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วให้ศาลมีอำนาจบรรเทาโทษหรือถ้าคดีนั้นมีโทษจำคุกและศาลจะมีคำพิพากษาให้จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 360 มาร์ค ให้ศาลมีอำนาจยกเว้นโทษให้ ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันจะเป็นระบบกล่าวหาที่แยกอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่

⁵³ กนกศักดิ์ พ่วงลาภ “การสั่งคดีอาญา ข้อพิจารณา ขั้นตอน แนวทางของอัยการในประเทศอังกฤษที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ” ค้นคืน 11 มิถุนายน 2562 จาก

การพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบด้านการสอบสวนฟ้องร้อง ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ตัดสินคดี

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (German Criminal Procedure Code) มีหลักการสำคัญคือคดีความผิดเล็กน้อยโดยความยินยอมของศาลที่พิจารณาคดีนั้น และความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา อัยการมีอำนาจจะระงับคดีและกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติ เช่น ให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

ภายใต้เงื่อนไขที่ศาลมีอำนาจยกเว้นโทษได้อัยการโดยความยินยอมของศาลที่มีเขตอำนาจระงับการฟ้องคดีอาญาได้และกรณีที่ได้ยื่นฟ้องเองต่อศาลแล้วโดยการยินยอมของอัยการและผู้กล่าวหา ศาลมีอำนาจยุติการดำเนินกระบวนการพิจารณาลงได้ก่อนมีการสืบพยาน พนักงานอัยการและศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ถ้ามีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการตามโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดในคดีที่เหมาะสม ให้เริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นโดยคู่กรณี แต่ไม่ให้นำดำเนินการใดหากผู้เสียหายไม่ยินยอม⁵⁴

ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (StGB) ในปี ค.ศ.1994 ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เพิ่มเติมมาตรา 46a ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 46a บัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำ ความผิด โดยการจ่ายเงินชดเชยหากผู้กระทำ ความผิด

1. ได้ทำหรือพยายามทำอย่างเต็มที่ให้ความเสียหายทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการทำความผิดที่เขาได้กระทำไปให้กลับคืนดังเดิมโดยการพยายามเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท หรือ

2. ได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนหรือเกือบเต็มจำนวนศาลอาจลดโทษลงได้ตามมาตรา 49 I หรือยกเว้นโทษนั้นเสียในกรณีที่เป็น โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือในกรณี ที่ค่าปรับไม่เกิน 300 มาร์ค หรือวันละ 60 มาร์ค”

บทบัญญัติมาตรานี้มีขอบเขตในการปรับใช้กว้างขวางมาก การยกเว้นโทษตาม มาตราสามารถนำไปใช้กับความผิดทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อร้อยละ 95 ของโทษอาญาในเยอรมนีก็เป็นโทษปรับ และโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ในส่วนของการลดโทษ ก็สามารนำไปใช้กับความผิดทุกประเภท แม้แต่ความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 1 ปี ผู้เสียหายที่เป็น นิติบุคคลก็สามารถเข้าร่วมกระบวนการตามมาตรานี้ได้โดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคล นอกจากนี้

⁵⁴ ศักดา วัตธรรม, “การพัฒนาและใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ของศาลยุติธรรม”, คุญฎีนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559, หน้า 71- 77

กระบวนการนี้จะเป็นประโยชน์มากในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายในทางนามธรรม (abstract interests) หรือคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) ยกตัวอย่างเช่น ในความผิดฐานฉ้อโกง หรือทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางนามธรรม เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนลดลงในกรณีที่หน่วยงานราชการกระทำการที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับความคิดที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น ความคิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง ความผิดฐานขับรถในขณะเมาสุรา หรือความคิดเกี่ยวกับการจราจรในเรื่องอื่นๆ ฯลฯ นั้น การประณอมข้อพิพาทจะมีได้ก็แต่เพียงในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic form) เท่านั้น และในความคิดตามกฎหมายอาชญากรรมก็จะไม่นำกระบวนการนี้ไปใช้เช่นกัน

มาตรา 46a นี้ ไม่เรียกร้องให้ผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ทั้งไม่มีกฎเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาความว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทอย่างมาก อย่งไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎเกณฑ์ดังกล่าว มีความสำคัญน้อยมาก เพราะเมื่อมีการใช้ระบบประณอมข้อพิพาท นักกฎหมายส่วนใหญ่จะนำมาตรา 153 และ 153a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาปรับใช้ แม้ว่าจะมีปัญหาในทางกฎหมายก็ตาม

3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน (StPO) ในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แนวคิดเกี่ยวกับการประณอมข้อพิพาทถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในมาตรา 153 และมาตรา 153a ที่ให้ดุลพินิจแก่อัยการในการระงับคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal dismissal) ในกรณีความผิดเล็กน้อยหรือในกรณีที่ความชั่วของผู้กระทำความผิดมีไม่มาก บทบัญญัติทั้งสองมาตราก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการประณอมข้อพิพาทในทางปฏิบัติ กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถสั่งให้มีการประณอมข้อพิพาทได้

แม้ว่าการประณอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดจะเกิดขึ้นแล้วโดยสมัครใจ

4) คู่มือการปฏิบัติ ในปี ค.ศ.1988 ได้มีการนำคู่มือในการปฏิบัติเพื่อการประณอมข้อพิพาททางอาญา มาใช้กับทุกๆ มลรัฐในประเทศเยอรมนี แม้คู่มือนี้จะไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายใดๆ แต่อัยการก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในคู่มือดังกล่าว แต่ภายหลังปี ค.ศ.1994 เมื่อมาตรา 46a แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันมีผลใช้บังคับ คู่มือดังกล่าวก็แตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐ คู่มือนี้วางกฎเกณฑ์ในการใช้กระบวนการประณอมข้อพิพาท เช่น ความสมัครใจของคู่กรณี วิธีการที่ใช้กับผู้ต้องหาที่เป็นนิติบุคคล ฯลฯ ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคู่มือนี้

สำหรับนโยบายและการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา กระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนี ได้สนับสนุนการใช้กระบวนการประณอมข้อพิพาททางอาญา ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีโครงการศึกษาเกี่ยวกับการ

ประนอมข้อพิพาททางอาญา โครงการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบังคับใช้การประนอมข้อพิพาทในความผิดที่เด็กเป็นผู้กระทำนั้นได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย จนนำไปสู่การบัญญัติมาตรา 46a แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่คำนึงถึงผู้เสียหายและประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมผู้กระทำความผิดให้แสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้กระทำและพยายามทำให้กลับคืนดีดังเดิม

อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการดังกล่าวนี้ไปใช้กลับมีไม่มากนัก ทั้งๆ ที่กฎหมายก็ส่งเสริมให้อัยการและศาลเลือกใช้กระบวนการประนอมข้อพิพาท โดยการบัญญัติมาตรา 155a และ 155b แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มารองรับแล้วก็ตาม จากผลการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการประนอมข้อพิพาททางอาญานั้นพบว่าอัยการเห็นว่าการประนอมข้อพิพาทนั้นเป็นกลไกที่แปลกปลอมไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ ส่วนศาลยังคงสงวนท่าทีของตนต่อเรื่องดังกล่าวคำพิพากษาบางฉบับแสดงให้เห็นได้ว่าศาลไม่ได้ให้ความสนใจในมาตรา 46a ประมวลกฎหมายอาญา หรือความสำเร็จของโครงการประนอมข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 75 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทเสนอเข้ามาโดยพนักงานอัยการ โดยส่วนมากเข้ามาในขั้นตอนของการสอบสวน เมื่อทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม พนักงานอัยการจะจัดให้มีการพบกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายภายใต้การดูแลของผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณีสามารถตกลงกันจนกระทั่งผู้เสียหายพอใจ ถ้าผู้กระทำความผิดทำตามเงื่อนไขที่ตกลงกันได้ในพื้นที่ พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของประเยอร์มัน นั้นเป็นลักษณะเช่นเดียวกันกับประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส คือ พนักงานอัยการจะเป็นผู้ใช้กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว⁵⁵

3.1.1 แนวคิดการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญามาใช้

การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) มีหลักการคือ การฟ้องคดีที่บังคับ (Compulsory) ให้พนักงานอัยการต้องฟ้องในทุกความผิดโดยมีข้อยกเว้นเพียงเล็กน้อยที่ไม่ให้อัยการดำเนินคดี หรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดได้ ต่างกับการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ (Opportunity) ที่ส่วนใหญ่ใช้อยู่ในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์ให้โอกาสพนักงานอัยการในการ

⁵⁵สิทธิกร ศักดิ์แสง, “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวน” สืบค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2561 จาก

เลือกใช้ดุลยพินิจในการฟ้องคดีได้อย่างยืดหยุ่นกว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ไม่สามารถ
ใช้ดุลยพินิจในการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ ตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้องหรืองดเว้น
ที่จะฟ้องเสียได้หากผู้กระทำความผิดได้พยายามอย่างเต็มที่ในการบรรเทาความเสียหายให้กับ
ผู้เสียหายในการกระทำความผิดของตนในการกระทำความผิด มัธยโทษ (Misdemeanor) หรือ
ความผิดที่มีโทษปานกลาง

การฟ้องคดีของประเทศเยอรมัน เป็นการบังคับให้ต้องฟ้องคดีตามกฎหมาย
ในทุกกรณีที่พบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยนำหลักดุลยพินิจมาใช้ในการดำเนินการของอัยการ
ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ประเทศเยอรมัน ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้
ในการดำเนินการของอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง⁵⁶ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
โดยการไกล่เกลี่ยของประเทศเยอรมันจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลของกระบวนการไกล่เกลี่ย
มาใช้ประกอบดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง⁵⁷

3.1.2 ประเภทคดี

คดีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยกับคดีทุกประเภท ยกเว้นความผิดอาญาที่ไม่มี
ผู้ถูกกระทำ (Victimless Crime) เช่น คดียาเสพติด และคดีอาญาต่อรัฐ (Crime against the State)
คดีความผิดเกี่ยวกับการจราจร หรือความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น ในประเด็นนี้ข้อมูลทางสถิติ
บ่งชี้ให้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วก็ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในความผิดเกี่ยวกับการ
ทำร้ายร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์เป็นฐานที่รองลงมา กฎหมายมีการจำกัดอัตราโทษต้องเป็น
ความผิดมัธยโทษ (Misdemeanor) ที่มีอัตราโทษจำคุกอยู่ในระหว่างขั้นต่ำ 1 เดือน ถึงขั้นสูงไม่เกิน
5 ปี หรือเป็นกรณีได้รับโทษปรับเท่านั้น⁵⁸

3.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมัน

เดิมประเทศเยอรมันอาศัยการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน โดยการเริ่มคดีและการ
ฟ้องคดีจะทำโดยเอกชนผู้เสียหายหรือบุคคลในครอบครัว (Slipp) โดยรัฐจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง
ด้วย ต่อมาเมื่อมีความคิดว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกระทบต่อชุมชน รัฐจึงเข้ามาจัดการดำเนินคดี

⁵⁶ สักดา วัตตธรรม, “การพัฒนาและใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา
ของศาลยุติธรรม”, คุญฉันทน์ปริชญานิติศาสตรคณิศรคณิศร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559, หน้า 71-76

⁵⁷ ดวงมณฑล คำวิไล, “การไกล่เกลี่ยคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินในชั้นศาล : ศึกษาเฉพาะกรณีที่มี
ผู้เสียหาย วิทยานพนธ์ปริชญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556, หน้า 93

⁵⁸ สักดา วัตตธรรม, “การพัฒนาและใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา
ของศาลยุติธรรม”, คุญฉันทน์ปริชญานิติศาสตรคณิศรคณิศร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559, หน้า 77

ให้โดยศาล (ผู้ไต่สวน) จะเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้องและชี้ขาดลงโทษผู้ต้องสงสัยเองเพียงลำพังเพียงองค์กรเดียว โดยการพิจารณาพิพากษาก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสอบสวนที่ศาลได้กระทำการสอบสวน จึงทำให้ศาลมีอคติต่อผู้ถูกกล่าวหา⁵⁹ ต่อมากลางศตวรรษที่ 19 เยอรมันนี้ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากฝรั่งเศส ที่ต้องการให้การสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใหม่นั้นคือ “อัยการ” เพื่อสร้างสมดุลอำนาจศาลกับอัยการ (To create a balance of power between court and prosecutor) และเพื่อเสริมให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น⁶⁰ ด้วยเหตุนี้อัยการ จึงได้รับอำนาจหน้าที่ ส่วนหนึ่งจากศาลในการผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม และได้ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประชาชนในคดี” (Subject)⁶¹ หลังการก่อตั้งสถาบันอัยการซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเยอรมัน พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการเริ่มคดี การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา ส่วนผู้พิพากษาก็มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดี และตำรวจเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวน

3.1 หลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาของอัยการเยอรมัน

ภารกิจหลักของอัยการเยอรมันคือการฟ้องคดีอาญา หลักการที่สำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสถาบันอัยการและอัยการทุกคน ได้ยึดถือและปฏิบัติมาโดยตลอดคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principal) กล่าวคือ เมื่อทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น⁶² หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 151 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาคดีอาญาของศาลจะเริ่มต้นได้ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้อง” ดังนั้นหมายความว่า กฎหมายเยอรมันถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้อย่างจำกัด

⁵⁹John H.Langbein, Comparative Criminal Procedure, 1977, p.90 อ้างในเสาวลักษณ์ แก้วกมล, “การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554, หน้า 41

⁶⁰Karl-Heinz Kunet, The Prosecutor System in the Federal Republic of Germany. 1987, p. 29 อ้างใน เสาวลักษณ์ แก้วกมล, “การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554, หน้า 41

⁶¹คณิต ฒ นคร,กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549, หน้า 12 อ้างในเสาวลักษณ์ แก้วกมล, “การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554, หน้า 41

⁶² คณิต ฒ นคร, อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง(ระบบอัยการสากล), กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ, 2526, หน้า 93

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 152 (2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาที่ปวงต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธที่จะฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็ความผิดออกจกรรจ์หรือความผิดที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ หรืออีกนัยหนึ่ง เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญามากเกินไป จนเป็นอันตรายต่อประชาชนและเพื่อป้องกันอัยการจากการแทรกแซงทางการเมือง⁶³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมัน ได้ยอมรับเอาแนวคิดในเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Prosecution) ซึ่งหมายความว่าอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาที่ปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าประชาชนมีสิทธิเสมอกันภายใต้กฎหมาย (Equal right clause) และเพื่อการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคกันอันจะเป็นการป้องกันมิให้อัยการใช้อำนาจตามดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยมิชอบ⁶⁴

แต่อย่างไรก็ดีที่กล่าวมาเบื้องต้นนี้มีได้หมายความว่าพนักงานอัยการในเยอรมันจะดำเนิน คดีอาญาโดยปราศจากอำนาจการใช้ดุลพินิจเสียเลยทีเดียว เพราะอันที่จริงอาจจะกล่าวได้ว่าขอบเขต การใช้ดุลพินิจกำลังขยายตัวอยู่ทุกขณะ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันแม้จะบัญญัติบังคับว่าอัยการจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่องที่เกิดขึ้นและมีการสอบสวนเป็นคดีต่อศาล แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันนั่นเองก็ได้บัญญัติถึงขอบเขตของการใช้หลักการดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (Discretionary Nonprosecution) แม้อัยการจะเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดซึ่งอัยการต้องดำเนินคดี (ดำเนินการสอบสวน) หรือเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอาญาซึ่งอัยการต้องฟ้องก็ตาม อัยการอาจจะดำเนินคดีหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากหากยึดถือปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเกินไป บางกรณีจะส่งผลให้มีปัญหาเรื่องกรอำนวยการอำนวยความยุติธรรมและเรื่องความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

⁶³ ปิยธิดา เจริญธรรม, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน.” เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540, หน้า 20

⁶⁴ Klussessar, Prosecutorial Discretion in Germany. (In The Prosecutor), 1979, p.255

สำหรับความผิดที่มีโทษปานกลางและความผิดเล็กน้อย ดังนี้ นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การบังคับใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย จึงเคร่งครัดน้อยลง

แม้หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมัน คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ก็มีข้อยกเว้น และการไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องของอัยการในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยแท้ เป็นการยกเว้นการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ข้อยกเว้นของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 ถึง 154e โดยกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ดังที่ได้กล่าวต่อไป

3.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งมีแนวความคิดมาจากหลักพอสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ในกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องลงโทษผู้กระทำความผิดก็ได้เมื่อขาดเหตุผลในการป้องกัน⁶⁵

3.2.1 การสั่งฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการระงับการฟ้อง การสั่งไม่ฟ้อง คดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการระงับฟ้องนี้ บัญญัติไว้ใน มาตรา 153 ถึง มาตรา 154 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 8 กรณี คือ⁶⁶

1) กรณีเนื่องจากความผิดเล็กน้อยของคดี (Petty Infractions)

ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายอาญาของเยอรมัน หมายถึง ความผิดเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐโดยเจตนาหรือประมาทแล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น การฝ่าฝืนกฎจราจร การไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับตามกฎระเบียบทางธุรกิจและการค้า การฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น บทลงโทษการฝ่าฝืนดังกล่าวคือการปรับ โดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่คือตำรวจ โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล อัยการและผู้พิพากษาจะไม่มีบทบาทในกรณีนี้เลย เว้นแต่ผู้ต้องหาจะไม่ยินยอมเสียค่าปรับและยินยอมต่อสู้คดีในศาล เจ้าพนักงานก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการ ซึ่งอัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าควร

⁶⁵ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, “การชะลอฟ้องโดยมีเงื่อนไขตาม มาตรา 153a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน.” *บทบัญญัติ*, 59, 2, กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2546, หน้า 17

⁶⁶ คณิศ นนกร (2549), *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 155-158 อ้างใน เสาวลักษณ์ แก้วกมล, *การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*, 2554, หน้า 41

จะฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ และหากฟ้องก็ต้องดำเนินคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกระบวนการพิจารณาความอาญาของเยอรมัน พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีความผิดเล็กน้อยบางฐานหากว่าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ (Strafamttrag) ฐานความผิดเล็กน้อยดังกล่าว ได้แก่ การก่อความไม่สงบในเคหสถานที่อยู่อาศัย การดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท การทำร้ายแต่ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ แต่ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์แล้วก็ตาม พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ หากเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามไม่ว่าพนักงานอัยการจะได้สั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีนั้นๆ ต่อศาลเองได้ นอกจากนี้ผู้เสียหายยังอาจคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่อ้างว่ามีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องต่ออธิบดีอัยการของมลรัฐ หากอธิบดีอัยการยังคงยืนตามคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงของสหพันธ์รัฐเพื่อทบทวนคำสั่งดังกล่าวซึ่งศาลสูงสุดอาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวได้หากเห็นควรเช่นนั้น

นอกจากความเล็กน้อยของคดีในกรณีต่อไปนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินคดีก็ได้

(1) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่มีโทษปานกลาง หรือความผิดที่มีโทษจำคุกน้อยกว่า 1 ปี และโทษปรับ ถ้าพิจารณาจะเห็นว่าความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหา มีน้อยและ การดำเนินคดีนั้นไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ (Offentliches Interest) มาตรา 153

ความผิดที่มีโทษปานกลาง เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ยักยอก หนีโจร กรรโชกทรัพย์ รับของโจร ปลอมเอกสาร ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยประมาท ทำแท้งโดยหญิงที่ตั้งครรภ์ทำเองโดยไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายทำให้ผู้อื่นบาดเจ็บโดยอาวุธ หน่วงเหนี่ยวกักขัง ขับรถโดยไม่มีใบอนุญาตหรือด้วยความเร็วเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การมีภรรยาและสามีในขณะเดียวกันเกินกว่า 1 คน เป็นต้น

การไม่ดำเนินคดีในกรณีนี้ โดยปกติอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น หากศาลมีคำสั่งเช่นใดถือเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ความผิดอาญานั้นเป็นความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าหรือราคาน้อย อำนาจที่จะไม่ดำเนินคดีเป็นอำนาจของอัยการโดยลำพัง

(2) พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ตามกฎหมายศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำได้ (มาตรา 153b) การไม่ดำเนินคดีในกรณีนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาเช่นกัน

(3) อัยการอาจไม่ยื่นฟ้องข้อหาใดข้อหาหนึ่งได้ ถ้าเห็นว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือที่จะลงหรือกำหนดใช้แก่ผู้กระทำความผิดนั้นเล็กน้อยหรือเขาไม่มีน้ำหนักราย

(มาตรา 154)

(4) ถ้าการกระทำบางอันอาจแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากได้ ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำนั้น เป็นที่คาดหมายว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จะบังคับใช้หรือกำหนดไว้ นั้น ไม่มีน้ำหนัก อัยการอาจจำกัดการสอบสวนดำเนินคดีเฉพาะการกระทำส่วนอื่นของความคิดหรือ เฉพาะกฎหมายบางฐานความคิดได้ (มาตรา 154a)

แม้โดยทฤษฎีศาลจะมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบและพิจารณาของศาลเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการเท่านั้น ศาลมีเพียงข้อมูลตามสำนวนการสอบสวนของตำรวจและพนักงานอัยการเท่านั้น มิได้มีข้อมูลมากไปกว่าที่อัยการใช้ในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวเลย การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีนี้แท้จริงแล้วอยู่ที่การตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุด⁶⁷

2) กรณีที่เนื่องมาจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ

คดีอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศในกรณีดังต่อไปนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ คือ

(1) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความคิดอาญาที่ได้กระทำลงในต่างประเทศหรือที่ตัวการในความคิดอาญาที่ได้กระทำลงในต่างประเทศนั้นได้กระทำในส่วนของตนในประเทศ (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 1)

(2) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญาที่คนต่างด้าวได้กระทำผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่ในอาณาเขตของประเทศ (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 2)

(3) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความคิดอาญาที่ผู้กระทำได้กระทำในต่างประเทศ และผู้นั้นได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษไปแล้ว ถ้าเห็นว่าโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นไม่มีน้ำหนักพอเมื่อคำนึงถึงโทษตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศแล้ว หรือ ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น (มาตรา 153c วรรคหนึ่ง ข้อ 3)

(4) อัยการอาจไม่ยื่นฟ้องผู้กระทำผิดที่อาจส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือที่อาจเนรเทศออกไปจากประเทศได้ (154b)

⁶⁷อดิศร ไชยคุปต์, “การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 154

3) กรณีการใช้ดุลพินิจในความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ

คดีในความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่อัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้นั้น อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เนื่องจากข้อหาโดยตรง เช่น ข้อหากบฏนั้นตามมาตรา 153dวรรคหนึ่ง และกรณีที่ไม่ว่าเกี่ยวกับข้อหาโดยตรง แต่การดำเนินคดีกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153cวรรคสอง

ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในข้อหาความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

(1) อธิบดีอัยการอาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศหรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้น ขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (มาตรา 153d วรรคหนึ่ง)

(2) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ผลของการกระทำเกิดในประเทศ โดยการกระทำที่กระทำลงในต่างประเทศได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นอันตรายต่อประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงหรือเห็นว่าการดำเนินคดีขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ (มาตรา 153c วรรคสอง)

4) กรณีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย

กรณีเป็นไปตามมาตรา 153e วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยตรงเช่นกัน ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี คือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง มาตรา 153e วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าภายหลังจากกระทำผิด หากผู้กระทำได้ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐหรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsgesetz) อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ โดยความเห็นชอบของศาลสูงมลรัฐอาจไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้

5) กรณีความผิดอาญารฐานกรร โชกหรือริดเอาทรัพย์

ในกรณีที่มีความผิดอาญารฐานกรร โชกหรือริดเอาทรัพย์ได้ถูกกระทำลงโดยการขู่เชิญว่าจะเปิดเผยความผิดอาญาใดความผิดอาญาหนึ่ง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีกับความผิดอาญาที่ถูกขู่เชิญว่าจะเปิดเผยนั้นได้ ถ้าความผิดอาญานั้น ไม่เป็นความผิดอาญาที่ผู้กระทำควรได้รับโทษเพราะความร้ายแรงของความผิดอาญานั้น (มาตรา 154c)

การที่กฎหมายให้อำนาจอัยการใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินคดีประเภทนี้ได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ผู้ถูกขู่เชิญได้เปิดเผยเรื่องราวที่ตนถูกขู่เชิญได้

6) *กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง*

ในกรณีที่การยื่นฟ้องคดีอาญาในความผิดอาญาโทษปานกลางขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง อัยการอาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองและเมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่เกิดผล อัยการอาจไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ (มาตรา 154d)

บทบัญญัติที่ให้อัยการต้องรองจนกว่าจะมีการวินิจฉัยในคดีแพ่งหรือคดีปกครองถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกันก่อนนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของอัยการและการให้โอกาสอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีในกรณีนี้ได้ก็เพื่อเป็นการจัดขวางมิให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้คดีอาญาเป็นเครื่องมือบีบหรือเป็นเครื่องมือเตรียมในการดำเนินคดีอื่น

7) *กรณีความผิดอาญาฐานกล่าวหาเท็จและคูหมีนหรือหมีนประมาท*

ตามกฎหมายอัยการชอบที่จะยังไม่ยื่นฟ้องคดีอาญาฐานกล่าวหาเท็จ และคูหมีนหรือหมีนประมาทตลอดเวลาที่คดีอาญาหรือคดีวินัยที่เนื่องจากการกระทำที่แจ้งเท็จหรือกล่าวหาอันยังดำเนินการอยู่ (มาตรา 153e วรรคหนึ่ง)

8) *กรณีความผิดที่ผู้เสียหายฟ้องได้*

แม้ในประเทศเยอรมันจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่เคร่งครัด แต่ก็เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บางฐานความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 374 ซึ่งมีลักษณะความผิดเกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัวโดยตรงอย่างมาก ได้แก่ ความผิดอาญาฐานบุกรุก คูหมีนหรือหมีนประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชู่เช็ญผู้อื่นทำให้เสียหายและความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า การเลียนแบบ และลิขสิทธิ์ ความผิดเหล่านี้ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เช่นกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนี้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และผู้เสียหายได้ร้องทุกข์เอาไว้แล้ว

3.2.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

1) *หลักเกณฑ์ของการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (การชะลอฟ้อง)*

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันที่มีลักษณะเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข คือ มาตรา 153a ซึ่งมีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาตั้งแต่ปี ค.ศ.1951 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1974⁶⁸ เนื่องจากก่อนหน้านั้นเกิดปัญหาทุจริตของอัยการ โดยมาตรา 153a ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติว่า

⁶⁸Heinrich Kirslermer, Integration, Diversion and Resocialisation in German Criminal

“โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของผู้ต้องหาอัยการอัยการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวได้ โดยวางข้อกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น
 (2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะ หรือแก่รัฐ

- (3) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ
 (4) ให้ชดเชยค่าอุปการะเลี้ยงดู

ทั้งนี้ในเมื่อเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสม และกรณีนั้น ความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาไม่น้อย ทั้งเห็นว่าโดยการวางมาตรการนั้นจะเป็นการขจัดประโยชน์สาธารณะ (Offenentlichesinteresse) ออกไปโดยอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติและเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้วคดีก็เป็นอันยุติ⁶⁹ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 มีการแก้ไขมาตรา 153a โดยกำหนดว่าอัยการสามารถรื้อการยื่นฟ้องในคดีความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากศาล

จากบทบัญญัติมาตรา 153a อาจสรุปหลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้องในประเทศเยอรมันได้ดังนี้⁷⁰

- (1) จะต้องขอความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสียก่อน เว้นแต่ เป็นความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำ
- (2) ผู้ต้องหาต้องยินยอม
- (3) ต้องเป็นคดีโทษปานกลาง
- (4) อัยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายระบุเท่านั้น
- (5) เมื่อชะลอการฟ้องเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วจะต้องมีการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องอีกภายหลัง โดยหากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อัยการกำหนดต้องสั่งไม่ฟ้อง
- (6) อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสม
- (7) อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

⁶⁹ คณิต ฒ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549, หน้า 155 -156

⁷⁰ Julia Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative study*, (1995),p. 136

2) ผลภายหลังการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขเมื่ออัยการชะลอการฟ้องจะกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น
 (2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์สาธารณะหรือ
 แก่รัฐ

(3) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ

(4) ให้ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู

เมื่อผู้ต้องหาขอมปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว คดีก็เป็นอันยุติ คือ อัยการจะไม่สั่งฟ้องซึ่งมีข้อสังเกตว่าเงื่อนไขที่อัยการมักจะกำหนด คือ ข้อ (1) และ (2)

4. ประเทศญี่ปุ่น

4.1 การไต่ถามถึงชั้นสอบสวนของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคืออาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสอบสวน คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจต้องทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นและเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดอาญาใดต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการ โดยเร็ว เว้นแต่คดีที่อัยการกำหนดให้เป็นอย่างอื่น อำนาจการฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะ แม้คดีจะมีพยานหลักฐานว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิด แต่ถ้าพนักงานอัยการได้พิจารณาอุปนิสัยสถานะแห่งจิตใจ สถานการณ์แวดล้อมและความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องหรืออาจยับยั้งชะลอการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลาภายใต้การควบคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติ การชะลอการฟ้องนั้นเป็นการไม่ฟ้องชนิดหนึ่ง การชะลอการฟ้อง คือ การแขวนหรือหยุดการฟ้องเอาไว้ โดยพนักงานอัยการได้มอบอำนาจชะลอการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ โดยไม่ต้องเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้วิธีพิจารณาคดีอาญาญี่ปุ่น มาตรา 246 คือ คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหมายถึง “มาตรการความผิดเล็กน้อย” และให้รวมไปถึงคดีที่เยาวชนเป็นผู้กระทำความผิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์คดีอาญาในชั้นตำรวจได้นั้นต้องเป็นคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจาก

พนักงานอัยการ โดยตรงเท่านั้น

มาตรการความผิดเล็กน้อยที่พนักงานอัยการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ดังนี้

1) ในคดีความผิดฐานลักทรัพย์ น้อ โกง ชักยอก ที่จำนวนความเสียหายเล็กน้อย สภาพความผิดเล็กน้อย มีการชดใช้ความเสียหายให้ ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษและไม่มีเหตุให้เกรงว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำอีก

2) คดีการพนันที่มุ่งทรัพย์สินเล็กน้อยมาก ซึ่งมีสภาพความผิดเล็กน้อย รวมทั้งไม่มีเหตุให้เกรงว่าผู้ร่วมกันกระทำความผิดจะมาก่อทำความผิดซ้ำอีก

3) คดีอื่นๆซึ่งอัยการจังหวัดระบุ

กรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนดำเนินการ ดังนี้

(1) ตักเตือนผู้กระทำความผิดให้ระงับอนาคตของตนเอง

(2) เรียกผู้ปกครอง นายจ้าง บุคคลที่อยู่ในฐานะควบคุมดูแล หรือตัวแทนและทำหนังสือว่าจะควบคุมดูแลอนาคตผู้กระทำความผิด โดยตักเตือนผู้กระทำความผิดในเรื่องที่สำคัญ

(3) ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือขอโทษผู้เสียหาย หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม

กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่อง ดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ต้องส่งคดีให้พนักงานอัยการ เพียงแต่ในทุกเดือนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบันทึกกันในเอกสารที่เรียกว่า “การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย” ซึ่งต้องมีมูลเรื่อง วันเดือน ปี ที่จัดการ ชื่อผู้กระทำความผิด ประเด็นสำคัญในคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการอีกครั้งหนึ่งโดยพนักงานอัยการ⁷¹

4.2 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ (State Prosecution) โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้อง มีความหมายว่า

(1) อัยการซึ่งเป็นข้าราชการนั้นเป็นตัวแทนของประเทศใช้อำนาจกระทำการยื่นฟ้อง และดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งเรียกว่า หลักการฟ้องคดีโดยรัฐ

(2) อัยการเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีโดยรัฐ ซึ่งเรียกว่า หลักการ

⁷¹ ลิทธิกร ศักดิ์แสง, “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวน” สืบค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2561 จาก

ผูกขาดการฟ้อง (Monopoly of Prosecution) ในประเทศญี่ปุ่นผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เลย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 247)⁷²

นอกจากหลักการ 2 ประการข้างต้นแล้วในประเทศญี่ปุ่นยังใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และรวมถึงดุลพินิจที่จะชะลอการฟ้องด้วย (Suspend to Prosecute) เห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 257 ที่ให้อัยการถอนฟ้องได้ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น⁷³

โดยปกติแล้วเมื่อคดีไม่มีเหตุให้พักการดำเนินการหรือโอนคดีแล้วอัยการจะพิจารณา

1) เงื่อนไขในการฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจฟ้องของอัยการ กฎหมายยกเลิความผิด อภัยโทษ อายุความ จำเลยตาย ฟ้องซ้ำ การร้องทุกข์ในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำร้องทุกข์

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

หากกรณีเข้าเงื่อนไขในการฟ้องครบองค์ประกอบความผิดอาญา มีข้อสงสัยในความผิดอาญา ไม่มีเหตุยกเว้นโทษมีความจำเป็นในการฟ้องแล้วอัยการจะฟ้อง หากเป็นไปในทางตรงข้าม อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง

เมื่อไม่มีความจำเป็นในการฟ้องอัยการจะไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุผลว่าชะลอการฟ้อง (KisoYuyo)⁷⁴

⁷² พงศกร จันทรศัพท์, นริ ตันตเสถียร, “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี”, ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา: รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ*. กรุงเทพฯ: ชุดิมาการพิมพ์, 2533, หน้า 102

⁷³ Takeshi Satsumae, Suspension of Prosecution: A Japanese Longstanding Practice Designed to Screen Out Offenders from Penal Process, in Report of 1977 and Resource Material Series No.15, UNAFEI, Tokyo 1978, p.101.

⁷⁴ ทวีศักดิ์ ฒ ตะกั่วทุ่ง, “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น”, อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ, กรุงเทพฯ ฯ : ชุดิมาการพิมพ์, 2533, หน้า 90

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น พนักงานอัยการผู้ป่วนจะมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระอย่างเต็มที่ในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งชะลอการฟ้องไว้ โดยมีกำหนดเวลา ซึ่งอำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการผู้ป่วนดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเด็ดขาด เมื่อมีคำสั่งแล้วไม่ต้องรับความเห็นชอบจากผู้อื่น⁷⁵

อำนาจในการวินิจฉัยสั่งคดีและอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นลักษณะพิเศษสำคัญที่สุดสองประการของระบบการฟ้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น

พนักงานอัยการมีวิธีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 แบบ หากเป็นคดีร้ายแรงและผู้กระทำผิดควรรับโทษจำคุก พนักงานอัยการจะใช้วิธีการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการตามปกติ วิธีการแบบนี้ถูกใช้น้อยมากโดยคิดเป็นเพียงร้อยละ 3 ของคดีทั้งหมด

พนักงานอัยการจะจัดการคดีที่เหลือโดยวิธีพิจารณาคดีแบบรวบรัด (Summary Procedure) เมื่อเป็นกรณีที่ต้องหาสมควรถูกปรับไม่เกิน 50,000 เยน และยอมรับสารภาพ ทั้งยินดีที่จะจ่ายค่าปรับวิธีพิจารณาโดยรวบรัดจะไม่มีการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาศาลแขวง (Summary Court) จะพิจารณาจากสำนวนของพนักงานอัยการ แล้วมีคำสั่งให้จำเลยจ่ายค่าปรับในอัตราที่เหมาะสม จำเลยสามารถร้องขอต่อศาลให้เลื่อนคดีไปได้ หากไม่พอใจคำสั่งศาล พนักงานอัยการได้ใช้วิธีนี้สะสางคดีมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีในความรับผิดชอบ

ในการสั่งฟ้องคดี พนักงานอัยการจะต้องมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลย ไม่ว่าจะฟ้องคดีโดยวิธีแบบทางการปกติหรือแบบรวบรัด อันที่จริงแล้วพนักงานอัยการใช้มาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานเช่นเดียวกับศาล การที่ใช้มาตรฐานอย่างเคร่งครัดนี้เองมีผลในการที่มีอัตราโทษสูง ข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏว่าเพียงหนึ่งในร้อยคดีเท่านั้นที่ศาลได้พิพากษายกฟ้องคดีที่ไม่มีการฟ้องร้องแบ่งออกเป็น 3 จำพวก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิด แต่อัยการใช้ดุลพินิจเลือกที่จะสั่งไม่ฟ้อง นอกจากนั้น เป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะเอาผิดจึงขาดความจำเป็นที่จะฟ้องร้องไปในตัว จำพวกสุดท้ายคือกรณีที่พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุผลปลีกย่อยอื่นๆ ซึ่งรวมถึงเหตุเพราะความไม่ประสีประสาของผู้กระทำผิด การขาดอายุของกฎระเบียบว่าด้วยข้อจำกัดต่างๆ และอื่นๆ⁷⁶

⁷⁵ Article 257 Prosecution may be withdrawn up until the judgment of the first instance is rendered, อ้างใน วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ, “การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556, หน้า 55

⁷⁶ กุลพล พลวัน, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นอัยการในประเทศต่างๆ”, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, หน่วยงานที่ 12 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2559, หน้า 54

มาตรการอื่นที่มีใช้มาตรการทางอาญา⁷⁷แม้การดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นเป็นเรื่องของรัฐที่จะดำเนินการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่การนำมาตรการยุติเชิงสมานฉันท์มาใช้กลับได้รับความนิยมในประเทศญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน โดยเห็นว่า กระบวนการแก้ไขผู้กระทำผิดและการฟื้นฟูชุมชนเป็นกระบวนการสำคัญ และหากกระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพจะสามารถแก้ไขพฤติกรรมอาชญากรได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลจึงยึดแนวทางแก้ไขผู้กระทำผิดมากกว่าที่จะลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าว⁷⁸โดยปกติคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ และแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการขอโทษผู้เสียหาย และเจรจาดอกกับผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายให้อภัยแล้วผู้ต้องหาหมิ่นหน้าที่ต้องนำหนังสือให้อภัยดังกล่าวส่งให้แก่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลเพื่อให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยสาระของหนังสือต้องแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายครบถ้วนและให้อภัยผู้กระทำผิดแล้ว และขอให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองยุติการดำเนินคดีหรืองดการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด รากฐานทางวัฒนธรรมสำหรับวิธีการของพวกเขาการขอโทษและให้อภัยซึ่งกันและกันเป็นหัวข้อที่โดดเด่นในสังคมญี่ปุ่น

ในคำพูดของ อิโรชิ Wagatsuma และอาเธอร์ Rosett “ในสังคมที่เน้นการเป็นสมาชิกกลุ่มเป็นพื้นฐานของสิทธิส่วนบุคคลเป็นสิ่งสำคัญที่จะรักษาความรู้สึกของกลุ่ม หลังจากปมความขัดแย้งต้องมีวิธีการเยียวยาเพื่อสร้างแนวทางแก้ไขใหม่ของกระบวนการของ “การเจรจาต่อรอง” และ “การประนีประนอม” และแสดงความเมตตากรุณาโดยบุคคลที่เหนือกว่ามีความสำคัญ และการขอโทษที่ดีที่สุดของทั้งหมดขอโทษซึ่งกันและกันจะดียิ่งขึ้นในขณะที่การรับรู้ที่ชัดเจนของความมุ่งมั่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปสู่อนาคตที่มีค่าของกลุ่ม”⁷⁹

ประสบการณ์ได้สอนเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่นที่แสดงเป็นรับรู้ของความรู้สึกผิดและแก้ไขด้วยคำขอโทษและการให้อภัยความมุ่งมั่นดังกล่าว ไม่เป็นอุปสรรคการประพฤติดีในอนาคต หากเป็นการดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวน โดยปกติ เมื่อตำรวจ

⁷⁷ เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ และคณะ, การศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดปริมาณคดีศึกษาเฉพาะกรณีความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553, หน้า 104

⁷⁸ ณัฐวสา นัทรไพฑูรย์, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอดินบะระ , 2550, หน้า 55

⁷⁹ John o. Haley, A Spiral Of Success Community support is key to restorative justice in Japan One of the articles in The Ecology Of Justice (IC38) Originally published in Spring. 1994, p.32

สอบสวนเสร็จแล้วมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้แก่ พนักงานอัยการพิจารณา⁸⁰ แต่ในคดีบางประเภทที่เป็นคดีเล็กน้อย อันได้แก่ คดีความผิดฐานลักทรัพย์ น้อ โกง และขี้ขอกที่มีจำนวนความเสียหายเล็กน้อยหรือสภาพความผิดเล็กน้อย หรือมีการชดใช้ความเสียหาย หรือที่ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษ และไม่มีเหตุให้เกรงว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำอีก หากเป็นที่แน่ชัดว่าการลงโทษเป็นสิ่งไม่จำเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็ไม่ต้องส่งคดีให้พนักงานอัยการพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจัดการตามมาตรการสำหรับคดีความผิดเล็กน้อย เช่น ว่ากล่าวตักเตือนทำทัณฑ์บน หรือให้ผู้ต้องหาชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายได้โดยไม่ต้องส่งคดีให้พนักงานอัยการดำเนินการ⁸¹ หากเป็นกรณีการดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการฯ จะมีคำสั่งชะลอการฟ้องซึ่งเป็นการยับยั้งการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution Suspend) ภายใต้การคุมประพฤติ (Probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ การสั่งชะลอการฟ้องแตกต่างจากการสั่งไม่ฟ้อง(Prosecution Dropped) คำสั่งชะลอการฟ้องไม่ได้ทำให้คดีอาญาระงับสิ้นไปและเมื่อผู้ต้องหาได้รับการชะลอการฟ้องและปล่อยตัวไป หากต่อมากระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานอัยการจะเพิกถอนการชะลอการฟ้องในคดีเดิมแล้วฟ้องคดีนั้นเข้าไปพร้อมกับคดีใหม่ การชะลอการฟ้องทำได้ในกรณีที่คดีนั้นเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องได้แต่เมื่อพิจารณาถึง

- (1) ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- (2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดและ
- (3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด เช่น การสำนึกผิด การขอโทษ การชดใช้ความเสียหาย การหลบหนี การทำลายพยานหลักฐาน เป็นต้น พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้อง (การลงโทษ) ไม่จำเป็นอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจจะสั่งให้ชะลอการฟ้องก็ได้

การกระทำความผิดบางลักษณะที่หากฟ้องไปแล้วไม่ค่อยเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือสาธารณะได้รับประโยชน์น้อย อาจได้รับการพิจารณาไม่ฟ้อง หรือชะลอฟ้องได้⁸²

⁸⁰ Article 246 Except as otherwise provided in this Code, the judicial police official shall, when he/she has conducted the investigation of an offense, send the case together with the documents and articles of evidence to a public prosecutor promptly; provided, however, that this shall not apply to cases which have been specially designated by a public prosecutor

⁸¹ ประกาศอัยการสูงสุด ปี ค.ศ 1950 เรื่องวิธีการส่งคดีพิเศษให้อัยการจังหวัดสั่งการต่อตำรวจ

⁸² กนกศักดิ์ พ่วงลาภ, “ปัญหาของการชะลอฟ้อง และการขอรับ: สิ่งที่มีค่าในกฎหมายญี่ปุ่น”, ค้นคืนวันที่ 6 เมษายน 2562, จาก https://www.matichon.co.th/article/news_796077

4.3 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล: การชะลอการฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในประเทศญี่ปุ่นนั้นบัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ซึ่งแม้ในกฎหมายดังกล่าวจะใช้คำว่า “สั่งไม่ฟ้อง” (Non - prosecution) แต่รู้จักมาตรการนี้ในนามของ “การชะลอการฟ้อง” (Suspension of Prosecution)⁸³

4.3.1 ความเป็นมาของการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่น⁸⁴

แนวคิดเรื่องชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีมาตั้งแต่คริสต์ศักราช 1885 โดยอากิโยชิยามาคะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นได้ไปสำรวจดูงานของศาลชั้นต้นต่าง ๆ และพบว่า เรือรบทุกแห่งเต็มไปด้วยนักโทษที่ศาลตัดสินแล้ว หรือผู้ที่รอการพิจารณาพิพากษา โดยถูกกล่าวหาด้วยความผิดเล็กน้อย เขาเห็นว่ากรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษระยะสั้นบุคคล ดังกล่าวจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเกินไปและจะมีบุคคลที่ขึ้นชื่อว่าเป็นนักโทษมาแล้วปะปนอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก จึงเสนอให้อยู่ในดุลพินิจของตำรวจและอัยการในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดี โดยคำนึงถึงความหนักเบาแห่งข้อหา ความเห็นของเขาได้รับการตอบสนองทันทีจากเหล่าอัยการจากสถิติในปีคริสต์ศักราช 1885 พบว่าอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีถึง 27.7 % (ในปีคริสต์ศักราช 1885 ยังไม่มีการแยกจัดเก็บสถิติ คดีที่สั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไขกับโดยมีเงื่อนไข)

ตั้งแต่ปีคริสต์ศักราชเป็นต้นมาอัยการญี่ปุ่นก็ยอมรับว่าตนมีดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้หากเห็นว่าจำเป็น ซึ่งในช่วงแรก ๆ ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1922 มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับใหม่ ซึ่งก็ได้บัญญัติดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการไว้ใน มาตรา 279 ว่า “อัยการสามารถไม่ฟ้องคดีได้ หากเห็นว่าไม่จำเป็นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะอายุและสภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิด” ซึ่งต่อมาดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 279 นี้ได้พัฒนามาเป็นการชะลอการฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ (Kiso Yuyo) โดยในช่วงแรกนั้นการชะลอการฟ้องไม่ได้ใช้กับความผิดเล็กน้อย (Trivial Case) เท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงความผิดร้ายแรงด้วย เพราะมาตรา 279 ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดเอาไว้

⁸³ ศิระ บุญกินนท์, “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” *บทบัญญัติเล่ม 54 ตอน 2* (มิถุนายน 2541), หน้า 158

⁸⁴ Shigemitsu Dando, System of Discretionary Prosecution in Japan. 18/3 The American Journal of Comparative Law 519 (1970).

แม้การชะลอการฟ้องจะมีการพัฒนามาเรื่อยๆ แต่ก็มีใช้ว่าจะไม่มีข้อโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่อัยการชะลอการฟ้อง รัฐมนตรีคาเนทาเกะ โออูระ ฐานให้สินบน แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภา Diet) เพื่อให้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการขยายการสะสมอาวุธ โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของโออูระมิได้มีมูลเหตุจงใจเพื่อประโยชน์ของตนเองและโออูระก็ได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองอย่างจริงจังแล้วโดยประกาศเลิกเล่นการเมืองการชะลอการฟ้องของอัยการในคดีนี้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ว่าอัยการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซง นอกจากนี้ประชาชนแล้วนักกฎหมายยังมีความเห็นที่โต้แย้งอีกด้วย แต่แม้จะมีข้อโต้แย้ง ระบบการชะลอการฟ้องก็มีการพัฒนามาตลอดจนกระทั่งประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับใหม่ก็ยังมีการบัญญัติรับรองเรื่องนี้เอาไว้ในมาตรา 248 แต่กฎหมายก็ใช้คำว่า “สั่งไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอการฟ้อง”

4.3.2 ความเป็นมาของการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่น⁸⁵

- 1) ลดงบประมาณของประเทศเพราะหากต้องฟ้องทุกคดีจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่จะเป็นเงินเดือนของบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและดำเนินคดี ซึ่งหากศาลพิพากษาลงโทษยังต้องมีค่าใช้จ่ายในเรือนจำอีกด้วย
- 2) ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล
- 3) ลดภาระของผู้พิพากษาและอัยการ ทำให้ไม่ต้องเพิ่มบุคลากร
- 4) ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ
- 5) หลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดเรียนสิ่งชั่วร้ายในเรือนจำ และเวลา ที่สั้นเกินไปก็ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟู
- 6) หลีกเลี่ยงการมีมลทินติดตัว (Stigma) เพราะในสังคมญี่ปุ่นเห็นว่าการถูกฟ้องนี้เท่ากับผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง
- 7) ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านคดีความ
- 8) ผู้กระทำความผิดไม่ต้องมีประวัติอาชญากร จึงสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เหมือนประชาชนทั่วไป
- 9) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในรูปแบบของการชะลอการฟ้องโดยสภาพเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเองเพราะหากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำความผิดขึ้นอีก อัยการสามารถเพิกถอนการชะลอการฟ้องและฟ้องคดีนั้นพร้อมกับความผิดหลังได้

⁸⁵ ศิระ บุญกนิษฐ์, *โครงสร้างกระบวนยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น, บทบัณฑิตย์ เล่ม 54 ตอน 2* (มิถุนายน 2541), หน้า 159-160

4.3.3 หลักการชะลอการฟ้อง

1) เกณฑ์ในการพิจารณา⁸⁶

มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นเมื่อพิจารณาจากลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด รวมถึงสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องได้” (In Case It is Unnecessary to Prosecute According to the Character, Age and Environment of an Offender, the Weight and Conditions of an Offense as well as the Circumstances after the Offense, the Public Prosecution may not be instituted.)

จากมาตรา 248 หลักเกณฑ์ของอัยการในการพิจารณาว่าจะชะลอการฟ้องหรือไม่ แยกเป็น 3 ปัจจัย⁸⁷

1. ตัวผู้กระทำความผิด
2. ลักษณะของความผิด
3. สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

(1) ตัวผู้กระทำความผิด

ก. ลักษณะของผู้กระทำความผิด คือ ลักษณะตามธรรมชาติ และประสบการณ์ที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อลักษณะของคน ซึ่งแต่ละคนจะมีรูปแบบความประพฤติที่ต่างกันลักษณะของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ลักษณะตามธรรมชาติ ความประพฤติเป็นอาชญา ลักษณะที่สืบเนื่องทางกรรมพันธุ์ นิสัย ความรู้ ความรู้สึก ความสำนึกทางศีลธรรม เป็นต้น

ข. อายุตามสถิติแล้วผู้ที่มีอายุมากขึ้นหรือผู้สูงอายุจะมีโอกาสได้รับการชะลอการฟ้อง มากกว่าผู้ที่อยู่ในวัยฉกรรจ์ กล่าวคือในแง่นโยบายทางอาญา ผู้สูงอายุจะมีพลังในการกระทำความผิดต่ำกว่าคนหนุ่ม และผู้สูงอายุยังมีความรับผิดชอบในครอบครัวสูง อีกทั้งมีโอกาสในการกระทำความผิดต่อไปก็น้อยกว่าคนหนุ่ม

ค. สภาพแวดล้อม ได้แก่ ช่วงชีวิตในวัยเด็ก ประวัติชีวิต ครอบครัว (คู่สมรส บุตรผู้ปกครอง พี่น้อง ญาติ) อาชีพ ตำแหน่งในสังคม การมีส่วนในการให้บริการต่อสังคม ความสัมพันธ์กับเพื่อน ความสัมพันธ์กับแก๊งยาเสพติด การศึกษาและประวัติอาชญากรรม

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160

⁸⁷ Takeshi Satsumae (1978), “Suspension of Prosecution: A Japanese Longstanding Practice Designed to Screen Out Offenders from Penal Process, in Report of 1977 and Resource Material Series No.15, UNAFEI”, p 105.

(2) ลักษณะของความผิด

ก. ความหนักเบาของการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับเก่ามิได้บัญญัติเรื่องความหนักเบาของการกระทำความผิดเอาไว้ แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 GHQ (General Headquarters) ซึ่งเป็นคณะของสหประชาชาติซึ่งเข้าดูแลญี่ปุ่นเห็นว่าอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจชะลอการฟ้องมากเกินไป จึงควรกำหนดเกณฑ์พิจารณาในแต่ละคดีขึ้นจึงขอให้เพิ่ม คำว่า “ความหนักเบาของการกระทำความผิด” ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปัจจุบันซึ่งนักวิชาการมีทั้งที่เห็นว่าการเพิ่มข้อความดังกล่าวมีผลต่อการจำกัดดุลพินิจของอัยการและที่เห็นว่าไม่มีผลเปลี่ยนแปลงใด ๆ⁸⁸

ความหนักเบาของการกระทำความผิด ได้แก่ การพิจารณาการกระทำผิดในแง่ภาวะวิสัย (Objective) กล่าวคือ ความหนักเบาของโทษตามกฎหมาย เหตุผลในการเพิ่มหรือลดโทษ จำนวนครั้งที่กระทำความผิด ระดับความเสียหาย จำนวนครั้งของความผิด

ข. สภาพความผิด พิจารณาการกระทำในแง่อัตวิสัย (Subjective) กล่าวคือ มูลเหตุจูงใจในการกระทำผิด บังคับ วิธีการ แผนการ การอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้อื่น ประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของผู้กระทำความผิด ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมกระทำผิด ความรู้สึกของผู้เสียหาย

(3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดเช่น การสำนึกผิดของผู้กระทำผิด การขอโทษ การชดใช้ความเสียหาย การหลบหนี การทำลายพยานหลักฐาน การมีผู้รับที่จะดูแลควบคุมผู้ต้องหาในอนาคต

ในแง่ของผู้เสียหาย เช่น การประนีประนอมกัน การให้อภัย ความหนักเบาของความรู้สึกเสียหาย ในแง่สภาพอื่น ๆ เช่น สภาพเงื่อนไขทางสังคม ระยะเวลาสั้นยาวหลังเกิดเหตุการณ์แก้ไขกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงโทษ การอภัยโทษ⁸⁹

สำนวนคดีที่ตำรวจส่งให้อัยการนั้นตำรวจทำความเข้าใจในข้อเท็จจริงสภาพความผิดและจัดการต่อความผิดที่ควรจะทำซึ่งการจัดการดังกล่าวแยกได้ 3 ระดับ คือ เบา ปานกลางและหนัก ตามสถิติแสดงให้เห็นว่าถ้าตำรวจเห็นว่าควรจัดการในระดับเบาอัยการจะชะลอการฟ้องมากถ้าตำรวจเห็นว่าควรจัดการในระดับหนัก อัยการจะชะลอการฟ้องน้อย

⁸⁸Shigemitsu Dando, System of Discretionary Prosecution in Japan. 18/3 The American Journal of Comparative Law 519 , 1970, p 521

⁸⁹Takeshi Satsumae , “Suspension of Prosecution: A Japanese Longstanding Practice Designed to Screen Out Offenders from Penal Process, in Report of 1977 and Resource Material Series No.15, UNAFEI”, 1978, p 105.

2) ผู้ริเริ่มกระบวนการ

ในประเทศญี่ปุ่นการชะลอการฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจสั่งคดีอัยการ ดังนั้นผู้ริเริ่มว่าจะควรใช้มาตรการชะลอการฟ้องนี้หรือไม่ก็คืออัยการ

(1) ผู้มีอำนาจชะลอการฟ้อง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าอำนาจชะลอการฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสั่งคดี เมื่ออัยการญี่ปุ่นทุกคนต่างก็มีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้ ดังนั้นอัยการทุกคนจึงสามารถชะลอการฟ้องได้ ไม่ได้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

(2) ความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้

แม้ว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 จะบัญญัติให้ “ความหนักเบาของการกระทำความผิด” เป็นปัจจัยหนึ่งที่อัยการจะใช้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง แต่จากสถิติพบว่าการชะลอการฟ้องในความผิดทุกประเภทแม้ในความผิดร้ายแรงก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นอัยการสามารถชะลอการฟ้องได้ในความผิดทุกประเภท

3) ความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ไม่ได้บัญญัติถึงว่าต้องมีความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ดังนั้นอัยการจึงอาจชะลอการฟ้องได้ แม้ผู้ต้องหาอาจจะไม่ยินยอม แต่การที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพหรือรู้สำนึกความผิดก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่อัยการจะใช้พิจารณาชะลอการฟ้องได้ และในทางปฏิบัติอัยการจะชะลอการฟ้องต่อเมื่อผู้ต้องหายินยอม ส่วนในกรณีของผู้เสียหายนั้น แม้ความยินยอมจะไม่มีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจ แต่ผลโดยอ้อมในแง่ที่ว่าหากผู้เสียหายยินยอมยกโทษให้ผู้ต้องหาหรือยอมรับชดใช้ค่าเสียหายก็จะ เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่อัยการจะใช้พิจารณาชะลอการฟ้องและทางปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่นปัจจัยสำคัญที่สุดในการชะลอการฟ้อง คือ การชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้นครอบครัว นายจ้าง หรือทนายความของผู้ต้องหามักยอมชดใช้ค่าเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ได้รับการชะลอการฟ้อง⁹⁰

การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการจะแตกต่างจากการจัดการของเจ้าพนักงานตำรวจข้างต้น เพราะคดีที่พนักงานอัยการจะสั่งให้ชะลอการฟ้องได้ไม่ได้จำกัดเฉพาะคดีที่มีโทษเล็กน้อยเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่มีโทษร้ายแรงด้วย หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่า การชะลอการฟ้องนั้นจะถูกต้องตามนโยบายของกฎหมายอาญาและเป็นการสอดคล้องกับหลักการ “ป้องกันสังคม” ซึ่งถือ

⁹⁰ศิระ บุญกนิษฐ์ “โครงสร้างกระบวนยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น”, บทบัณฑิตย์ เล่ม 54 ตอน 2 (มิถุนายน 2541), กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, หน้า 153

ว่าสิ่งที่เป็นสาระสำคัญนั้นมิใช่ว่าผู้กระทำผิดกระทำการอย่างไรแต่อยู่ที่ว่าผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นอันตรายต่อสังคมมากน้อยเพียงใด ปัจจัยสำคัญที่สุดในการชะลอการฟ้อง คือ การชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ครอบครัว หรือนายจ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติทนายความของผู้ต้องหา มักยอมชดใช้ค่าเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้ได้รับการชะลอการฟ้อง อย่างไรก็ตาม หากมาตรการในทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จคดีย่อมขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แต่ทั้งนี้ การสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณีย่อมเป็นส่วนหนึ่งในการใช้ดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดโทษในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด⁹¹



⁹¹Article 248 Where prosecution is deemed unnecessary owing to the character, age, environment, gravity of the offense, circumstances or situation after the offense, prosecution need not be instituted อ้างใน วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ, “การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556, หน้า 55

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

สังคมซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชนมาอาศัยอยู่ร่วมกันจำนวนมาก ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะต้องวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการอยู่ร่วมกันของบุคคลในสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยปราศจากความโกลาหลวุ่นวายและการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมดังกล่าวถือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอันเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของรัฐที่ต้องป้องกันสังคมเพื่อตอบสนองต่อภารกิจดังกล่าว กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการดูแลสังคมให้สงบเรียบร้อยโดยใช้วิธีการต่างๆ ในการบริหารจัดการคดีที่เกิดขึ้น ซึ่งการลงโทษก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการรักษาสังคมให้สงบเรียบร้อย โดยปัจจุบันทฤษฎีทางอาชญาวิทยาสสมัยใหม่ที่มองว่าการประกอบอาชญากรรมไม่ได้เกิดจากจิตใจที่ชั่วร้ายของผู้กระทำความผิดเสมอไป เช่น ความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือการกระทำโดยประมาท และพบว่าบางประเภทคดีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไปไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีอย่างไร ต่อผู้เสียหาย ต่อผู้กระทำความผิด ต่อรัฐ หรือแม้กระทั่งไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อสังคมเลย จึงควรมีการบริหารจัดการคดีที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อมิให้เกิดคดีชั้นศาลโดยไม่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะองค์การที่เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานรัฐผู้ทำหน้าที่ เรียกว่า “พนักงานอัยการ” นั้น มีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการ ระบบที่สร้างขึ้นใหม่นี้เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบไต่สวนเรียกระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันนี้เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนโดยการกล่าวหาของรัฐ” พนักงานอัยการมีหน้าที่หลักในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดอาญาต่อสังคม โดยพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนที่เสนอความเห็น เพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นการให้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการนี้เป็นการสังคดียึดตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีได้มีความยืดหยุ่นสูง ตามนโยบายรัฐในขณะนั้นรวมทั้งมาตรฐานสากลที่เกี่ยวกับการสังคดีของพนักงานอัยการ เช่น การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและจำเลย ความเป็นอิสระในการสังคดีของพนักงานอัยการ ความคุ้มกันพนักงานอัยการในการสังคดีอาญาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสังคมไทยและอารยประเทศและเป็นเกราะป้องกันให้พนักงานอัยการพ้นจากข้อกล่าวหาในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทางอาญาและทางอื่นใด โดยพิจารณาหลังจากที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดหรือเป็นคดีที่มีมูล แต่พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนและพบว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมีปัญหาที่พนักงานอัยการควรใช้เป็นมาตรฐานประกอบการพิจารณาสังคดีในประเด็นหลักเกณฑ์การสังคดีไม่ชัดเจน หลักเกณฑ์ในการสังคดีกรณีการไต่ถามในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี และการกำหนดประเภทและลักษณะคดีกรณีการไต่ถามในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนบทนี้ จึงได้วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เยอรมันและญี่ปุ่น เพื่อจะได้เสนอแนวทางการแก้ไขต่อไป

1. วิเคราะห์ปัญหากรณีหลักเกณฑ์ในสังคดีของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

ปัจจุบันหลักเกณฑ์ในสังคดีของพนักงานอัยการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานชัดเจนในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการบัญญัติไว้ในกฎหมายส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจในการสังคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนแตกต่างกันมีทิศทางไม่เป็นแนวทางเดียวกันหรือไม่เป็นมาตรฐานโดยสามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองและวรรคสามบัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม” ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา

ของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2549 ข้อ 78 สำหรับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาจจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน” และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ตามข้อ 5 วรรคสอง ถ้าอัยการสูงสุด เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี (ระเบียบฯ ข้อ 9) ประกอบกับข้อ 6 ได้วางหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยให้พิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้ ตามระเบียบฯ ข้อ 6 ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) สำนึกของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

1.1 ประเทศอังกฤษ

หลักเกณฑ์ในสังกัดไม่ใช่นโยบายต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการอังกฤษ มีมาตรฐานที่เป็นแนวปฏิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนโดยพนักงานอัยการต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้ครบถ้วน ดังนี้ ขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐาน พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีก่อนว่าพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีหรือไม่ และพยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อหรือไม่ หากคดีนั้นผ่านเกณฑ์การวินิจฉัยพยานหลักฐานแล้วพนักงานอัยการต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ขั้นตอนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในรายละเอียดตามประมวลระเบียบสำหรับอัยการซึ่งในการพิจารณาคำนวณคดีอาญาและการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา (The Code for Crown Prosecutors) ปี ค.ศ.2013 ข้อ 3.1 กำหนดให้การทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีที่รู้ ำ ย แ ร ง ห รื อ มีความซับซ้อน พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนต้องถือตามหลักเกณฑ์ใน The Code of Crown Prosecutions และ The Director's Guidance on Charging ข้อ 3.3 กำหนดให้การพิจารณาหลักฐานที่ส่งให้แก่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาเห็นว่า หากไม่ครบเงื่อนไขที่จะฟ้องคดีได้ เพราะไม่ครบเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน การพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะ (The public interest stage) ใน The Full Code Test พนักงานอัยการมีสิทธิสั่งไม่ฟ้องคดีได้ และปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าคดีที่จะเข้ามาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดประเทศอังกฤษนั้นต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจการตัดสินของตำรวจและอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไปซึ่งศาลก็ได้มีการยกฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก สำนักงานอัยการสูงสุดอาจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากการฟ้องนั้นมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือไม่ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและพนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีถึง 1 ใน 4 ของคดีทั้งหมดที่ตำรวจเสนอสำนวนเพื่อให้พนักงานอัยการประเทศอังกฤษสั่งคดีซึ่งเป็นเพราะประเทศอังกฤษมีแนวปฏิบัติในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการที่มีหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนซึ่งรับรอง โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

1.2 ประเทศเยอรมัน

หลักเกณฑ์ในสังกัดไม่ใช่นโยบายต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการเยอรมัน บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันมี 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบที่ 1 เป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการระงับฟ้อง บัญญัติไว้ในมาตรา 153 ถึงมาตรา 154 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 8 กรณี ดังนี้ 1.คดีที่มีความผิดเล็กน้อย (Pretty Infractions) 2. กรณีที่เนื่องจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ 3. คดีต่อความมั่นคงของรัฐ 4. กรณีที่ผู้กระทำความผิดกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย 5. ความผิดอาญาฐานกรร โชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน 6.กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง 7. กรณี

1.3 ประเทศญี่ปุ่น

หลักเกณฑ์ในสังกัดไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้น ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 248 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น เรียกว่า การชะลอการฟ้องแยกเป็น 3 ปัจจัยคือ 1) ตัวผู้กระทำความผิด 2) ลักษณะของความผิด และ 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด โดยกำหนดให้ใช้บังคับได้กับทุกประเภทของคดีและไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายประกอบกับโดยปกติคืออาญาของประเทศญี่ปุ่นผู้ต้องหาทำให้การรับสารภาพและแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการขอโทษผู้เสียหาย การให้อภัยของผู้เสียหาย การเจรจาตกลงกับผู้เสียหายโดยชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและขอให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองยุติการดำเนินคดีหรืองดการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอันเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมสำหรับวิธีการในสังคมญี่ปุ่นจึงเป็นการนำมาตรการยุติเชิงสมานฉันท์ที่เป็นกระบวนการแก้ไขผู้กระทำความผิดรายคนและการฟื้นฟูชุมชนตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) โดยนำรูปแบบการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายประยุกต์กับการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้ซึ่งสังคมโดยต้องเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำและเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่า ถ้ามีการกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นการลงโทษแบบป้องกันทั่วไป (General Prevention) แต่อีกกรณีหนึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วเพื่อให้โอกาสแก่เขาแก้ไขไม่กระทำความผิดอีกและสามารถกลับเข้าสู่สังคมมาใช้ที่ได้รับความนิยมในประเทศญี่ปุ่น หากเป็นกรณีการดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องซึ่งเป็นการยับยั้งการฟ้องไว้ โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution Suspend) ภายใต้การคุมประพฤติอันจะเป็นการปลดหรือหั่นเหผู้กระทำความผิดออกไปจากกระบวนการยุติธรรมมิให้คดีขึ้นศาลและเรือนจำได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการพิจารณาอย่างเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดีการยุติการดำเนินคดีทั้งโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา โดยเคารพอย่างจริงจังต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายตามแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการโดยสหประชาชาติ “Guidelines on the Role of Prosecutors 1990” ซึ่งได้กำหนดบทบาทของอัยการในส่วนของการดำเนินคดีอาญาไว้ ทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศอีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายประเทศอังกฤษมีหลักการที่เป็นหลักเกณฑ์การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่เป็นมาตรฐานชัดเจน ดังนั้น สิ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักการของประเทศอังกฤษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประเทศไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจน

2. วิเคราะห์ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี

ประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญา (Accusatorial System) ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย โดยแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและสั่งคดีอาญาออกจากกัน ผู้มีอำนาจสอบสวนส่วนใหญ่คือตำรวจ ส่วนผู้มีอำนาจสั่งคดีคือพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการมีดุลพินิจเป็นอิสระตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยไม่ผูกพันความเห็นสั่งคดีของตำรวจในชั้นสอบสวน แม้ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งนำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาบางประเภทไม่ร้ายแรงและไม่ลงผลกระทบต่อสังคมโดยรวมซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้พนักงานสอบสวนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท ดังกล่าวโดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข แต่ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี ย่อมทำให้คดีเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญากระแสหลักที่ต้องให้พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งคดีต่อไป ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีโดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 36 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา หากคดีอยู่ในระหว่างการสอบสวน หรือพิจารณาคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้ว ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการไต่ถามข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชนแจ้งให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ทราบ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอาจรอการสอบสวน การสั่งคดี การพิจารณาคดี หรือการพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ไว้ก่อนจนกว่าจะรู้ผลการไต่ถามข้อพิพาทก็ได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาสิ้นสุดลงแล้วให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท หรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแจ้งผลการไต่ถามข้อพิพาทให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลทราบ ในกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันได้ ให้ส่งสำเนาบันทึกลงดังกล่าวไปด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาไม่เป็นผล ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลสอบสวน สั่งคดี หรือพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป”

มาตรา 39 บัญญัติว่า “ในหมวดนี้

“การไต่ถามข้อพิพาททางอาญา” หมายความว่า การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงหรือเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่หมายความรวมถึงคดีอาญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งให้ไต่ถามข้อพิพาททางอาญา ตามมาตรา 44 แล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 61 ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากเวลานั้น

มาตรา 44 บัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามข้อพิพาท ทางอาญา และคดีนั้นมิได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ให้คู่กรณียื่นคำร้องขอไต่ถามข้อพิพาททางอาญาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนมีความเห็นเสนอหากพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ลงผลกระทบรุนแรงต่อสังคมโดยรวม ให้พิจารณามีคำสั่งให้ไต่ถามข้อพิพาททางอาญา

การยื่นคำร้องขอไต่ถามข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาการสั่งคำร้องและกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาตามความในหมวดนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ตามระเบียบที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือข้อบังคับที่อัยการสูงสุด กำหนด แล้วแต่กรณี”

มาตรา 58 บัญญัติว่า “คู่กรณีคนใดคนหนึ่งอาจขอถอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในเวลาใดก็ได้”

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การขอถอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน ย่อมไม่กระทบการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของคู่กรณีที่เหลืออยู่ทั้งสองฝ่าย”

มาตรา 59 บัญญัติว่า “ผู้ไต่ถามข้อพิพาททางอาญา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เข้าร่วมการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาโดยไม่แจ้ง หรือไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา

(2) มีเหตุอันควรสงสัยว่าความตกลงนั้นมีได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ

(3) การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาไม่อาจบรรลุผลได้โดยแน่แท้

(4) เห็นได้ชัดว่าการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาต่อไปจะเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์

(5) คู่กรณีไม่สามารถเจรจาเพื่อตกลงแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้”

มาตรา 60 บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏต่อผู้ไต่ถามข้อพิพาทว่าผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลไม่ว่า ก่อนการสอบสวนหรือระหว่างการสอบสวน ให้การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาเป็นอันยุติ”

มาตรา 61 บัญญัติว่า “ให้ผู้ไต่ถามรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบถึงการยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาเมื่อได้รับรายงานการยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปเมื่อได้รับรายงานการยุติการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออก คำสั่งมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาคำด้วยโดยอนุโลม”

2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีการบัญญัติการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ เช่นเดียวกันซึ่งประเทศอังกฤษใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญา (Accusatorial System) ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ได้นำการไต่ถามข้อพิพาททางอาญามาใช้ในชั้นสอบสวนก่อนฟ้องคดี เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีและมีอำนาจในการเตือนผู้กระทำความผิดแทนการส่งฟ้องคดีต่อศาล และได้ออกประกาศ 2 สองฉบับ คือ The Crime and Disorder Act 1998 และ The Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 โดยมีการนำแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อเตือนผู้กระทำความผิดในชั้นตำรวจโดยมีหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนต้องมีหลักฐานเพียงพอว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้กระทำความผิดต้องมีอายุเกินกว่า 18 ปี และหลักฐานนั้นจะต้องเพียงพอต่อการนำผู้กระทำความผิดไปฟ้องต่อศาล และการตักเตือนต้องมีการเก็บบันทึกข้อมูลอย่างเป็นทางการจะใช้เมื่อมีหลักฐานเพียงพอในการดำเนินคดีซึ่งจะต้องกระทำโดยได้รับความยินยอมของผู้กระทำความผิดหรือผู้ปกครองในกรณีที่เป็นเด็กสำหรับเด็กที่อายุต่ำกว่า 17 ปี และเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก อาจใช้กับผู้กระทำความผิดซ้ำสองหากเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ และผู้กระทำผิดรับสารภาพวิธีการดังกล่าวอาจใช้ร่วมกับการยุติคดีด้วยการไต่ถามซึ่งเป็นการประสงฆ์ผู้เสียหายด้วย ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษต้องเป็นคดีที่เกินกว่าอำนาจการตักเตือนของตำรวจและอาจจะต้องฟ้องศาลต่อไป แต่อาจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

2.2 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันมีการบัญญัติการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 และมาตรา 153a ที่กำหนดให้ดุลพินิจแก่อัยการในการสั่งระงับคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไขและชะลอฟ้องในกรณีความผิดเล็กน้อยหรือในกรณีที่ความชั่วของผู้กระทำความผิดมีไม่มากซึ่งผ่านการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาชั้นสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (StGB) มาตรา 46a ที่กำหนดให้การไต่ถามข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดโดยการจ่ายเงินชดเชยหากผู้กระทำความผิดแล้วไม่เป็นผลยุติ

2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248 เรียกว่า การชะลอการฟ้อง แยกเป็น 3 ปัจจัยคือ 1) ตัวผู้กระทำความผิด 2) ลักษณะของความผิด และ 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด ซึ่งผ่านการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาชั้นสอบสวนที่ดำเนินการโดยตำรวจ ซึ่งพนักงานอัยการมอบอำนาจให้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 246 ในคดีเป็นคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อยแล้วไม่เป็นผลยุติคดี

จากการศึกษาพบว่า ประเทศเยอรมันมีหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในแง่การสั่งคดีให้ระงับโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น สิ่งที่จะแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรนำหลักการของประเทศเยอรมันมาบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน

3. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดี

แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะได้กำหนดประเภทและลักษณะคดีในการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิดผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษบางมาตราตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาไว้ชัดเจน ซึ่งเป็นผลยุติคดีอันจะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปในชั้นพนักงานอัยการก็ตาม แต่ในกรณีที่มีการ

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีคดีมีแต่แนวตัวอย่างคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุดในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลต่อการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไม่มีมาตรฐานชัดเจน โดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพ.ศ. 2562 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ความผิดอันยอมความได้ (2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และวรรคสอง บัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเมื่อผู้กระทำความผิดตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะผู้กระทำความผิดซึ่งทำข้อตกลง ดังกล่าว”

มาตรา 41 บัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 41 บัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

และมาตรา 42 บัญญัติว่า “คดีความผิดตามมาตรา 41 (3) ต้องเป็นกรณีที่

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคดี ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ ซึ่งพ้นระยะเวลาเกินสามปี นับแต่มีคำสั่งยุติคดี และ

(2) ผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้วเกินกว่าห้าปี เว้นแต่ เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือคดีความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี”

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไปเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2549 ข้อ 78 สำหรับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน” และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 6 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณี que หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องริบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ตามข้อ 5 วรรคสอง ถ้าอัยการสูงสุด เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี (ระเบียบฯ ข้อ 9) ประกอบกับข้อ 6 ได้วางหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยให้พิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่อง ประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้ ตามระเบียบฯ ข้อ 6 ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิตใจ อาชีพฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) สำนึกของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบแนวตัวอย่างคำวินิจฉัยคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของสำนักงานอัยการสูงสุดเปรียบเทียบกับคดีความผิดที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562

แนวตัวอย่างคำวินิจฉัยคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของสำนักงานอัยการสูงสุด	คดีความผิดที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562	
ความผิด	ความผิด	ประเภทความผิด
ลักทรัพย์ มาตรา 334	ลักทรัพย์ มาตรา 334	ความผิดอันยอมความได้
รับของโจร มาตรา 357	รับของโจร มาตรา 357	ความผิดอันยอมความได้
ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายตามมาตรา 390	ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามมาตรา 390	ความผิดลหุโทษ
ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามมาตรา 300	ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามมาตรา 300	ความผิดลหุโทษอื่นจำคุกไม่เกิน 3 ปี

3.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีการบัญญัติการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้เช่นเดียวกันกับประเทศไทย เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนโดยใช้การเตือนนั้นได้กำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงซึ่งตำรวจมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวได้เองจนทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดดังกล่าวก็แทบจะยุติลงทันที โดยไม่รวมคดีที่ร้ายแรงที่เกินอำนาจไกล่เกลี่ยและสั่งฟ้องของตำรวจซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดี

3.2 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันมีการบัญญัติการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 153 และมาตรา 153a ที่ประเภทและลักษณะคดีไว้ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่ 1 การสั่งไม่ฟ้องหรือระงับคดีโดยไม่มีเงื่อนไข มี 8 กรณี ดังนี้

3.2.1 คดีที่มีความผิดเล็กน้อย (Pretty Infractions) หมายถึง ความผิดเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐโดยเจตนาหรือประมาทแล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น การฝ่าฝืนกฎจราจร การไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับตามกฎหมายระเบียบทางธุรกิจและการค้า การฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น ซึ่งบทลงโทษการฝ่าฝืนดังกล่าวคือการปรับโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล เว้นแต่ผู้ต้องหาจะไม่ยินยอมเสียค่าปรับและยินยอมต่อผู้คดีในศาล เจ้าพนักงานก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการ อัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลหรือไม่ และพนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีความผิดเล็กน้อยบางฐาน หากว่าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ (Strafamttrag) ฐานความผิดเล็กน้อยดังกล่าว ได้แก่ การก่อความไม่สงบในเคหสถานที่อยู่อาศัย การดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท การทำร้ายแต่ไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ แต่ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์แล้วก็ตาม พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ หากเห็นว่า การฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ นอกจากความผิดเล็กน้อย อัยการก็อาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่มีโทษปานกลาง ถ้าพิจารณาจะเห็นว่าความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อยและการดำเนินคดีนั้นไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ (Offentliches Interest)

3.2.2 กรณีที่เนื่องมาจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ

คดีอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศในกรณีดังต่อไปนี้ อัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ได้ คือ ความผิดอาญาที่ได้กระทำการในต่างประเทศ หรือที่ตัวการในความผิดอาญาที่ได้กระทำการในต่างประเทศนั้นได้กระทำในส่วนของตนในประเทศ คดีอาญาที่คนต่างด้าวได้กระทำความผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่ในอาณาเขตของประเทศ ความผิดอาญาที่ผู้กระทำได้กระทำในต่างประเทศ และผู้นั้นได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษไปแล้ว ถ้าเห็นว่าโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นไม่มีน้ำหนักพอเมื่อคำนึงถึงโทษตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศแล้วหรือได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น และการกระทำความผิดที่อาจส่งเป็นผู้อย่างข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือที่อาจเนรเทศออกไปจากประเทศได้

3.2.3 ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ

คดีในความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่อัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้นั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เนื่องจากข้อหาโดยตรง เช่น ข้อหากบฏ และกรณีที่ไม่ว่าเกี่ยวข้องกับข้อหาโดยตรง แต่การดำเนินคดีกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

3.2.4 กรณีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย

3.2.5 กรณีความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน

ในกรณีที่มีความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สินได้ถูกกระทำการโดยการขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยความผิดอาญาใดความผิดอาญาหนึ่ง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีกับความผิดอาญาที่ถูกขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยนั้นได้ ถ้าความผิดอาญานั้นไม่เป็นความผิดอาญาที่ผู้กระทำควรได้รับโทษเพราะความร้ายแรงของความผิดอาญานั้น

3.2.6 กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

ในกรณีที่การยื่นฟ้องคดีอาญาในความผิดอาญาโทษปานกลางขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง อัยการอาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองและ เมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่เกิดผล อัยการอาจไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้

3.2.7 กรณีความผิดอาญาฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท

อัยการชอบที่จะยังไม่ยื่นฟ้องคดีอาญาฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทตลอดเวลาที่คดีอาญาหรือคดีวินัยที่เนื่องจากการกระทำที่แจ้งเท็จหรือกล่าวหาานั้นยังดำเนินการอยู่

3.2.8 กรณีความผิดที่ผู้เสียหายฟ้องได้

ความผิดเกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัว ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้บางฐาน ได้แก่ ความผิดอาญาฐานบุกรุก คุกคามหรือหมิ่นประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเชิญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์และความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า การเลียนแบบและลิขสิทธิ์ และรูปแบบที่ 2 เป็นการส่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอฟ้อง เมื่อเห็นว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสม และกรณีนั้นความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย ทั้งจะเป็นการขัดประโยชน์สาธารณะ (Offenentliches Interesse) ออกไป โดยพนักงานอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติและเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้วคดีก็เป็นอันยุติ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 153a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ซึ่งกำหนดว่า พนักงานอัยการสามารถรื้อการยื่นฟ้องในคดีความผิดอาญาโทษปานกลางคือความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกน้อยกว่า 1 ปี และโทษปรับได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากศาล

3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 248 ประกอบมาตรา 246 ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับแก่ความผิดเล็กน้อย

จากการศึกษา พบว่า ประเทศเยอรมันมีหลักการกำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจนในแง่การส่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น สิ่งที่จะแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักการของประเทศเยอรมันมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นระบบหนึ่งในระบบย่อยต่างๆ ของสังคม ที่มีวัตถุประสงค์ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมมิให้กระทำความผิดและมีระบบการจัดการกับกระทำความผิดอาญาที่แต่ละรัฐบัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวม และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีกลไกต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสนับสนุนการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ปัจจุบันกระบวนการที่ค้นตามหลักสากลในหลักการดำเนินคดีอาญาได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการลงโทษจากการแก้แค้นทดแทนซึ่งทำให้เกิดปัญหาคดีชั้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและป้องกันสังคมโดยผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขฟื้นฟู สังคมยอมรับผู้กระทำความผิดและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่างๆ ควบคู่กันทำให้นุญช้อยู่ร่วมกันโดยสันติสุขและปลอดภัยจากอาชญากรรม

พนักงานอัยการเป็นกลไกหนึ่งซึ่งมีส่วนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอประกันเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล มีผลโดยตรงต่อการลดปริมาณคดีชั้นศาล และเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเพราะการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมและดำรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในระบบสากลหลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ใช้อยู่มี 2 หลักการ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles) โดยประเทศไทยพนักงานอัยการได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งเป็นกรณีที่คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือคดีมีมูลแต่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเนื่องจากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาฟ้องคดีต่อศาล และพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียหายนั้นมีมากกว่าผลดีซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาที่วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูควบคู่กับการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก แม้พนักงานอัยการของประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญา

ตามดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน แต่ปรากฏว่ายังไม่มีความชัดเจนในประเด็นหลักเกณฑ์การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยทั่วไป หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีในแง่การสั่งคดีให้ระงับโดยไม่มีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์กำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการซึ่งยังไม่มีการตั้งมาตรฐานที่ชัดเจนอันอาจทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหาและมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีด้วย ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักมีคำสั่งฟ้องคดีดังกล่าว จนทำให้มีคดีสิ้นสุดและผู้ต้องขังต้องชั่งเงินจำ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมที่ไม่พึงประสงค์ด้านอื่นๆ ตามมาดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน หากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนก็จะทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างมีมาตรฐานเดียวกันไปในทิศทางเดียวกันในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอันทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทย ก็จะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี รวมทั้งรัฐก็จะได้รับประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจอันชอบธรรมของพนักงานอัยการดังกล่าว

1.1 สรุปประเด็นปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะกว้างและไม่ชัดเจนมีการกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับเนื่องจากไม่มีมาตรฐานที่เป็นแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดของการพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนแตกต่างกัน มีทิศทางไม่เป็นแนวทางเดียวกัน หากมีคู่มือที่เป็นแนวปฏิบัติงานซ่อมสร้างความเชื่อมั่นแก่พนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าที่ว่าสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่ลังเลสงสัย

2) ปัญหาหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีในแง่การสั่งคดีให้ระงับโดยไม่มีเงื่อนไขเนื่องจากไม่มีบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไว้ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่มีมาตรฐานตามหลักสากล

3) ปัญหาหลักเกณฑ์กำหนดประเภทและลักษณะคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีเนื่องจากไม่มีบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไว้ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่มีมาตรฐานตามหลักสากล

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ควรโดยนำหลักการกฎหมายประเทศอังกฤษมาบัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสิ่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการ โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสิ่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554¹ โดยแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในวรรคสามเป็นข้อ 5 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการจะสิ่งคดีใด ต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้ครบถ้วน ดังนี้ ขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐาน พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานในคดีก่อนว่าพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีหรือไม่ และพยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อหรือไม่ หากคดีนั้นผ่านเกณฑ์การวินิจฉัยพยานหลักฐานแล้วพนักงานอัยการต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ขั้นตอนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ”

2.2 ควรนำหลักการของประเทศเยอรมันมาบัญญัติหลักเกณฑ์การสิ่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีในแง่การสิ่งคดีให้ระงับโดยไม่มีเงื่อนไข โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553² และข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย

¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสิ่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาสิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณี ที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสิ่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรับฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสิ่ง”

² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสิ่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งฟ้องได้ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบ

การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554³ โดยแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ใน วรรคสอง เป็นมาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์ อันสำคัญของประเทศ หรือในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผล ยุติคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจ สั่งฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในวรรคหนึ่ง เป็นข้อ 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาสั่ง คดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 หรือในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาท ทางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้เสนอความเห็น ต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงาน อัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

2.3 ควรนำหลักการของประเทศเยอรมันมาบัญญัติเพื่อกำหนดประเภทและลักษณะคดี ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาชั้นพนักงานสอบสวน ไม่เป็นผลยุติคดีไว้ชัดเจน ในแง่การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553⁴ และข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือ ความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554⁵ โดยแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ในวรรคสี่ เป็นมาตรา 21 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การสั่งฟ้องในกรณีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา ในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

ของ ก.อ. ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำ ร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาคำด้วยโดยอนุโลม”

³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 128

⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 129

⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 128

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในวรรคหนึ่งเป็นข้อ 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญา จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 หรือในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนไม่เป็นผลยุติคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายระเบียบนี้ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ชาญเซวานัน ไชยานุกิจ, ศิระ บุญภินันท์.(2541). “Prof. Tomoko Akane and Prof. Terutoshi amashita, โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น”. *บทบัณฑิตย์* เล่ม 54 ตอน 2 (มิถุนายน 2541).
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2551). ใน *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการนานาชาติ*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2551). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม”, *วารสารกฎหมาย* กุลพล พลวัน. (2521). “การชะลอฟ้อง”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 10(2), หน้า 56
- กุลพล พลวัน. (2559). “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นอัยการในประเทศต่างๆ”. ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* หน่วยที่ 12, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- โกสินทร์ มีพรบุษชา. (2556). *การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- กิติภาค เทศทัฬ. (2559). *การสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- คณิง ฉายไชย. (2531). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คณิง ฉายไชย. (2536). “อัยการสูงสุดของศาล 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด”. กรุงเทพฯ : จลองรัตน์.
- คณิต ฅ นคร. (2525). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, *วารสารอัยการ* 5(57), (กันยายน 2525), กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร
- คณิต ฅ นคร. (2552). “กรมอัยการ: การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน”, *วารสารอัยการ* 5(50), กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร
- คณิต ฅ นคร. (2540). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน” ใน *รวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฅ นคร*, กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร
- คณิต ฅ นคร. (2540). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน *รวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฅ นคร*, กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร

- คณิต ฒ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน
- จิตติ เจริญน้ำ. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*. กรุงเทพมหานคร: ประยูรวงศ์.
- ชวเลิศ โสภณวัต. (2524). “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ”. ใน *คูลพาห*, 28(6), กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม
- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2555). “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย”, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง, หน่วยที่ 8*, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- ดวงธมล คำวิไล(2556), “การไต่ถามคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินในชั้นศาล : ศึกษาเฉพาะกรณีที่มีผู้เสียหาย”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ธีระยุทธ ยอดเจริญ. (2551). “มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ” (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วาสนา จันทร และอังฉริยา ชูตินันท์. (2551). “มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณคดี: ศึกษาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ, วารสารบัณฑิตศึกษา, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ประเทือง ธนิยผล. (2538). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์.
- ปิยธิดา เจิมहरรษา. (2540). “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน.” ใน *เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ*, กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์
- รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). *ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- นัทธี จิตสว่าง. (2524). “แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ”, *วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม*, 1(2), หน้า 37-38, กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม
- นริศ ชำนาญชานันท์. (2552). *การพัฒนาการสั่งคดีของอัยการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- น้ำแท้ มีบุญส้าง. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร:
 สุตรไพศาล
- ณัฐพงษ์ พุดแก้ว. (2551). *คุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์*
 สาธารณชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- จิตติ เจริญน้ำ. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*. กรุงเทพมหานคร:
 ประยูรวงศ์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2555). *การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ:*
ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- วาสนา จันทร. (2559). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณคดีศึกษาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา*
ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
 ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์(2560), *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงาน*
อัยการ, กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน
- เสาวลักษณ์ แก้วกมล. (2554). *การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ*.
 (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,
 กรุงเทพฯ
- อุดม รัฐอมฤต. (2537). “การฟ้องคดีอาญา”, *วารสารนิติศาสตร์*. (22 กุมภาพันธ์ 2537)
- อุดม รัฐอมฤต. (2548). “บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”
 โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อัมณพ ชูบำรุง. (2523). *อาชญาวิทยาและอาชญากรรม*, กรุงเทพมหานคร:
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ
- อนุชาติ คงมาลัย. (2561). “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็น
 ประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง
 ของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561,
 กรุงเทพฯ : สำนักงานอัยการสูงสุด
- พงศกร จันทรศัพท์, นารี ตัฒฑเสถียร. (2533). “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น
 การสอบสวนและการฟ้องคดี”, ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา:รวมบทความ*
เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: ชุติมาการพิมพ์.

ศิริระ บุญภินนทร์. (2540). “อัยการญี่ปุ่น: แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย”.

ใน *เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ*, กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา

สำนักงานอัยการสูงสุด

ศิริระ บุญภินนทร์ (2541). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” *บทบัญญัติ* เล่ม

54 ตอน 2, กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา

ศิริระ บุญภินนทร์ (2550), *ระบบอัยการญี่ปุ่น: บทเรียนสำหรับอัยการไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนา

ข้าราชการฝ่ายอัยการ หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 27

ทวีศักดิ์ ฅ ตะกั่วทุ่ง(2533), “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวม*

บทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: ชุดนิเทศการพิมพ์

วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ (2556), “การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร

มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

ศักดิ์ดา วัตตธรรม(2559), “การพัฒนาและใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ย

คดีอาญาของศาลยุติธรรม”, *คดียุติธรรมปริทัศน์นิติศาสตร์คดียุติธรรม*, มหาวิทยาลัย

รามคำแหง

เศรษฐบุตร สิทธิธรรมวินิจ. (2553). การศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดปริมาณคดีศึกษา

เฉพาะกรณีความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา, กรุงเทพฯ: สำนักงาน

กิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ณัฐสา นัทรไพฑูรย์. (2550). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติใน*

นานาชาติ, กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด

อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ*

ของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

อำนาจ เนตยสุภา รวิวิท ชิพจำเริญ ชีรัช ลิมปยารยะ . (2555). “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยองค์กร

อัยการและพนักงานอัยการ”. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานอัยการ

สูงสุด.

อมรเทพ เมืองแสน. (2549). *อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณา*

ความอาญาของไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

อรรถพร ชูบำรุง. (2523). *อาชญาวิทยาและอาชญากรรม*, กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

- อัศวิน วัฒนวิบูลย์ และอมรรัตน์ กิริยาผล. (2531). “การชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา”,
วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม, (มกราคม, 2531), หน้า 5
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์. (2546). “การชะลอฟ้องโดยมีเงื่อนไขตาม มาตรา 153a ประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญาเยอรมัน.” *บทบัญญัติ*, 59(2), กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา
สมยศ เชื้อไทย, (2540). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
อังกา รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). “ปัญหาการตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์
แก่สาธารณชน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- สหชน รัตน์ไพจิตร. (2524). “ทฤษฎีการลงโทษ: การนิติบัญญัติ”. *วารสารนิติศาสตร์*
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมณ์ พรหมรส และคณะ. (2562). “เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไต่
เถี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (สำหรับศูนย์ไต่เถี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน
(นำร่อง)”, กรุงเทพฯ: กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
กระทรวงยุติธรรม
- สุข เปรุณาวิน. (2526). “ระบบอัยการสากล”, กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ
กรมอัยการ. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่ง
คดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Julia Fionda. (1995). *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative study*, p. 136
- John o. Haley. (1994). *A Spiral Of Success Community support is key to restorative justice in
Japan* One of the articles in *The Ecology Of Justice (IC#38)* Originally published in
Spring
- John D.Montgomery, “Public Interest In The Ideologies De National Development” *The Public
Interest*, (New York : Atherton Press, 1967)
- Klus sessar. (1979). *Prosecutorial Discretion in Germany*. (In *The Prosecutor*), p.255.
- Heinrich Kirsmler. (1 9 8 9). *Integration, Diversion and Resocialisation in German
Criminal Prosedure in Resource Material Series No.36 UNAFEI*.
Ltou Shigeki, *kensatsuchou hou*
- Shigemitsu Dando, *System of Discretionary Prosecution in Japan*. 18/3 *The American Journal of
Comparative Law* 519 (1970)

Takeshi Satsumae, Suspension of Prosecution: A Japanese Longstanding Practice Designed to Screen Out Offenders from Penal Process, in Report of 1977 and Resource Material Series No.15, UNAFEI, (Tokyo 1978)

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. “พระราชบัญญัติการไต่ถามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2562”, คืบค้นวันที่ 29 พฤศจิกายน 2562, จาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_2/2562/medi.law.PDF
- กนกศักดิ์ พวงลาภ. “ปัญหาของการชะลอฟ้อง และการยอมรับ: สิ่งที่มีค่าในกฎหมายญี่ปุ่น”, คืบค้นวันที่ 6 เมษายน 2562 จาก https://www.matichon.co.th/article/news_796077
- กนกศักดิ์ พวงลาภ. “การสั่งคดีอาญา ข้อพิจารณา ขั้นตอน แนวทางของอัยการในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ”, คืบค้น 11 มิถุนายน 2562, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_443987
- ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”, คืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2561. จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- สิทธิกร สักดิ์แสง, “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวน” คืบค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2561 จาก <https://www.facebook.com/473834066044430/posts/503528813074955/>
- สำนักงานอัยการสูงสุด, “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553”, คืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2561 จาก http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf
- สำนักงานอัยการสูงสุด, “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547”, คืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2561 จาก http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf
- สำนักงานอัยการสูงสุด, “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2554”, คืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2561 จาก http://www.ago.go.th/new_law/doc_ago1.pdf
- ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พ.ศ. 2561”, คืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/044/11.PDF>.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2561). “ข้อกำหนดคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554”, ค้นคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2561, จาก http://www.ago.go.th/new_law/law_191254_4.pdf



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายนิศักดิ์ คติอุดมพร
วัน เดือน ปี เกิด	19 มีนาคม 2517
ประวัติการศึกษา	สาธารณสุขศาสตรบัณฑิต (บริหารสาธารณสุข) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2539 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2549
ตำแหน่ง	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอำนาจเจริญ อยู่ที่ 366 หมู่ 2 ถนนชยางกูร ตำบลโนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ 37000

