

การใช้สิทธิของผู้เสียหายในการคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ

จิตรวรรณ ชูบุญทอง*

ดร.กรรณิรมย์ โกมลารชุน**

บทคัดย่อ

การฟ้องร้องคดีอาญาของประเทศไทย ผู้ที่สามารถใช้อำนาจฟ้องร้องคดีต่อศาลได้แก่ อัยการและผู้เสียหาย โดยเฉพาะผู้เสียหายมีส่วนสำคัญในการเริ่มต้นดำเนินคดีควรจะได้รับ ความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ผู้เสียหายมักไม่ได้รับความสนใจจากองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้เสียหายในคดีอาญาไม่มีสิทธิที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่และองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมจะให้ความช่วยเหลือ หากว่าต้องตกอยู่ในฐานะผู้เสียหาย

มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นยังขาดหลักประกันที่ชัดเจน ประกอบสิทธิดังกล่าวยังถูกจำกัดโดยการตีความคำว่า “ผู้เสียหาย” ว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิรันดร์ รวมทั้งการเข้าถึงพยานหลักฐาน การได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนต่างๆ ก็เป็นไปได้ยาก ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว การที่จะให้ผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องเองนั้นย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคเป็นอย่างมาก

ในต่างประเทศ ได้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เช่น ในประเทศเยอรมนี ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ หรือในประเทศญี่ปุ่น เมื่อผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือผู้เสียหาย (ในคดีที่ไม่มี การฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการต้องตรวจสอบ หากพนักงานอัยการญี่ปุ่นยังคงยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องตามเดิม คณะกรรมการก็มีอำนาจเป็น โจทก์ฟ้องเองได้ โดยจะตั้งทนายความขึ้นมาดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลเอง เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองโดยการใช้สิทธิคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเด็ดขาดแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเห็น ควรให้ผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเอง โดยให้ผู้เสียหายมีสิทธิคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยวิธีการยื่นคำร้องขอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีได้ ดังนี้

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเจ้าของสำนวน หากอัยการสูงสุดยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากไต่สวนแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูลสมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรม และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

1. บทนำ

การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปเป็นเรื่องของรัฐ กล่าวคือ การกระทำความผิดทุกความผิดกระทบกระเทือนต่อสังคมโดยรวม รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินคดีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่ว่าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะประสงค์ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม รัฐมีอำนาจหน้าที่โดยสมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ซึ่งเรียกว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน และมีความผิดบางประเภทที่เป็นข้อยกเว้น โดยให้สิทธิบุคคลที่เป็นผู้เสียหายเข้ามาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีหรือระงับการดำเนินคดี ซึ่งเรียกว่าความผิดต่อส่วนตัว

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ให้อำนาจแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ทั้งในความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดต่อส่วนตัว โดยเฉพาะในความผิดต่อส่วนตัว คำร้องทุกข์ของผู้เสียหายถือเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีโดยที่เดียว ตามมาตรา 121 วรรคสอง นอกจากนั้นในกรณีที่ผู้เสียหายนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ แล้วรัฐปฏิเสธสิทธิของผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายก็ยังมีสิทธิดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองตามมาตรา 34 สถานการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติหลายประการ กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอาญาได้ ผู้เสียหายขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีอาญา เป็นต้น ประกอบกับ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในบางกรณีอาจไม่ได้รับความเชื่อถือเท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญามาตั้งแต่ต้น คงมีแต่อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เท่านั้น พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ

รวบรวมฝ่ายเดียว ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่สำคัญบางประการไม่เข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการส่งผลให้การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง¹

การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบด้วยเหตุผล และนอกจากนี้คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการแม้จะเป็นคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คดีอาญาระงับไป เพราะหากปรากฏว่าได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีอันน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ตามมาตรา 147 แต่การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 บัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เองภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ทำให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายอาจฟ้องคดีเรื่องเดียวกันในช่วงเวลาพร้อมๆ กันได้ ทำให้จำเลยถูกดำเนินคดีอาญาซ้ำสองครั้งในการกระทำความคิดเพียงครั้งเดียวอันเป็นการต้องห้ามตามหลักที่ว่าบุคคลจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาสองครั้งในความผิดเพียงครั้งเดียว ตามหลัก Ne bis in idem อันจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินคดีอาญาของรัฐและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาเรื่องสิทธิในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย ภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาลูกให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยในระยะแรกเริ่มนั้น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีด้วยตนเอง ต่อมาในรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตั้งหน่วยรับฟ้องเพื่อทำการตรวจและเรียบเรียงฟ้องให้ราษฎร ซึ่งเป็นมูลฐานเบื้องต้นของการมี “อัยการ”²

ในปัจจุบันองค์กรอัยการของประเทศไทยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 มาตรา 255 เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในความเป็นอิสระของอำนาจหน้าที่ของอัยการ

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยในปัจจุบัน ได้แบ่งแยกหน้าที่การสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด โดยการสอบสวนเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีหน้าที่ทำงานตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน ซึ่งแตกต่างจากหลักระบบอัยการสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง

¹ปณิธาน มาลากุล ณ อยุธยา. “การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี”. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552, หน้า 4.

²ไชยชค วิพุธานุพงษ์. “อัยการของเรา”. วารสารอัยการ 5, 5 เมษายน 2525, หน้า 21.

จากบทบาทของอัยการที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสำนวนและฟ้องคดีทำให้อัยการ ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือเริ่มให้มีการสอบสวนคดีเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนรายงานผลการสอบสวนคดีที่สำคัญๆ หรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากทางกฎหมาย หรือคดีที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานกระทำความผิด ทุจริต หรือประพฤติมิชอบ เป็นต้น จึงทำให้คดีที่มีความสลับซับซ้อนบางคดี พนักงานสอบสวนอาจวางรูปคดีผิดทางและพยานหลักฐานบางชิ้นอาจสูญหาย หรือบางคดีก็ใช้ระยะเวลาในการสอบสวนนานมากห่างจากระยะเวลาเกิดเหตุ ทำให้พยานหลักฐานที่น่าจะต้องนำเข้าสู่สำนวนการสอบสวนขาดหายไป³ ดังนั้นเมื่อการสอบสวนมีปัญหาบกพร่องอาจทำให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากความบกพร่องของสำนวนการสอบสวน ทำให้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายภายหลังพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวได้ว่าเป็นการผลกระทบในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแก่ผู้เสียหายมากกว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

แต่ทั้งนี้หลังจากอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีนั้นได้ด้วยตนเองอย่างกว้างขวางทั้งในคดีความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดต่อส่วนตัว ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินคดีอาญาของรัฐได้ เพราะในทางปฏิบัติปรากฏว่าคดีที่ผู้เสียหายนำมาฟ้องเองภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเป็นส่วนใหญ่⁴ เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายส่วนใหญ่จะขาดประสิทธิภาพในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานเพราะผู้เสียหายไม่มีความรู้ทางกฎหมายที่เพียงพอไม่มีทนายทนายเพียงพอที่จะว่าจ้างทนายความมาดำเนินคดีแทน ประกอบกับไม่มีโอกาสเข้าถึงพยานหลักฐาน และรับรู้ความเป็นไปแห่งคดีตั้งแต่ในชั้นสอบสวน จนเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องทำให้สิทธิภาคีอาญาที่มาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) ดังนั้นแม้จะได้พยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีในภายหลังซึ่งจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ก็ตาม พนักงานอัยการก็ไม่สามารถดำเนินคดีเรื่องนั้นได้อีก และในขณะเดียวกัน การที่กฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อีกแม้ว่าในคดีเรื่องเดียวกันนั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วก็ตาม ซึ่งอาจจะทำให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายฟ้องคดีเรื่องเดียวกัน ในช่วงเวลาพร้อมๆ กันได้ซึ่งทำให้จำเลยต้องได้รับความเดือดร้อนถึง 2 ครั้งในการกระทำเพียงครั้งเดียว อันเป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลย

³ ปณิธาน มาลากุล ณ อยุธยา. “การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี”. วิทยานพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552, หน้า 119.

⁴ วงษ์ วีระพงษ์. “การไต่สวนมูลฟ้อง” คุลพาท 3 (มิถุนายน 2497), หน้า 20., เพ็ญ ญาณประสาท. “ศาลอาญากับกฎหมายในการปฏิบัติ”, คุลพาท 1 (มกราคม 2507), หน้า 24.

3. วิเคราะห์การใช้สิทธิของผู้เสียหายในการคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิของผู้เสียหายในระบบสากล

ในประเทศไทย นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 แล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคดีนั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ซึ่งจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามมาตรา 34 ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะการที่กฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อีกแม้ว่าในคดีเรื่องเดียวกันนั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วก็ตาม ทำให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายอาจฟ้องคดีเรื่องเดียวกันในช่วงเวลาพร้อมๆ กันได้ ทำให้จำเลยถูกดำเนินคดีอาญาซ้ำสองครั้งในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวอันเป็นการต้องห้ามตามหลักที่ว่าบุคคลจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาสองครั้งในความผิดเพียงครั้งเดียว ตามหลัก Ne bis in idem อันจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า “ สภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย ” กล่าวคือ คดีนั้นจะรื้อฟื้นขึ้นมาดำเนินการอีกไม่ได้ สภาพเด็ดขาดทางกฎหมายนี้สืบเนื่องมาจากหลัก Ne bis in idem ที่ว่าบุคคลไม่ควรถูกพิจารณาเพื่อลงโทษสองครั้งในการกระทำครั้งเดียว การที่ต้องห้ามเนื่องจากคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด มีลักษณะ 2 ประการ คือ ห้ามดำเนินคดีใหม่และห้ามพิพากษาใหม่ คำพิพากษาใหม่จะตกเป็นโมฆะไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาลงโทษหรือยกฟ้อง⁵

กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะยอมรับสิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองภายหลังที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่ก็ไม่มีแนวทางในการบังคับใช้มาตรการการคุ้มครองผู้เสียหายเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายแต่อย่างใดซึ่งเสมือนหนึ่งว่าเป็นการผลักภาระให้ผู้เสียหายจะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดด้วยตนเอง การที่ผู้เสียหายนำคดีไปฟ้องด้วยตนเอง นอกจากอาจจะก่อให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย เช่น การเข้าถึงพยานหลักฐานของผู้เสียหาย ในความเป็นจริงเมื่อรัฐมีประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญามากกว่าเอกชน รัฐจึงควรที่จะมาคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีคดี

วิธีแก้ปัญหานี้สามารถทำได้โดยตัดอำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ออกเสีย หันมาใช้การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการเท่านั้นที่มีอำนาจริเริ่มคดีอาญาได้ แต่ทั้งนี้เพื่อการป้องกันผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดอำนาจในการฟ้อง

⁵ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.2549, หน้า 136.

คดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าว จึงควรกำหนดมาตรการให้ผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยตนเอง เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการที่เขาต้องสูญเสียสิทธิในการฟ้องคดีอาญานั้นไป

ในประเทศไทยได้มีการนำแนวความคิดประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นที่จะนำ มาตรการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยองค์กรศาลมาใช้ โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งให้เพิ่มเติมข้อความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146/1 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิการดำเนินคดีของผู้เสียหายให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัด โดยในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากไต่สวนแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูลสมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระและลดค่าใช้จ่ายในการที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง⁶ ซึ่งเห็นว่า เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 วรรคแรก ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ ใน มาตรา 146/1 โดยให้สิทธิผู้เสียหายในการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ภายใต้บังคับบทบัญญัติเรื่องอายุความคดีอาญา กรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามมาตรา 146 ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากความปรากฏตามทางไต่สวนศาลเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูล สมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ซึ่งการไต่สวนโดยศาลนั้น ศาลจะมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องกลับหลังผู้ต้องหา ให้ศาลส่งคำร้องของผู้เสียหายให้ผู้ต้องหาทราบเป็นรายตัวไปพร้อมกับแจ้งวันนัดไต่สวนให้ผู้ต้องหาทราบ ผู้ต้องหาจะเข้าฟังการไต่สวนหรือไม่ก็ได้ และให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ ตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนซึ่งศาลเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการไต่สวน และให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 165 วรรคสาม มาใช้โดยอนุโลม โดยคำสั่งศาลในการไต่สวนดังกล่าวให้เป็นที่สุด และการดำเนินการตามมาตรานี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีตามมาตรา 28

⁶ รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมในคดีอาญาของประชาชน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, 2551. หน้า 32 - 33.

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 146/1 เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้น โดยสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วยตนเองหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี โดยมีกระบวนการเพื่อให้ศาลได้สวนสำนวนการสอบสวน แล้วมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้คดีก็จะได้กลับมาอยู่ในอำนาจของรัฐ ไม่ใช่ให้ผู้เสียหายไปดำเนินคดีเอง ซึ่งอาจเกิดความเสียหายมากกว่าประโยชน์

แต่ทั้งนี้เห็นว่า การที่จะให้สิทธิผู้เสียหายในการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้น ศาลที่มีหน้าที่ในการไต่สวนมูลฟ้องต้องเป็นคนละคนกับศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเที่ยงธรรม หรือที่เรียกว่า หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (principle of impartiality) ที่มีที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งหลักนี้เป็นหลักการพิจารณาคดีของศาลในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หลักดังกล่าวถือกันว่าในการพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความใน 2 กรณี กล่าวคือ หลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง (no man can be a judge in his own case) และหลักต้องฟังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (audi alteram partem) โดยหลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเองนั้น เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาของศาลยุติธรรมในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์โดยเคร่งครัด ซึ่งหมายความว่า ผู้พิพากษาที่เป็นคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ ไม่ได้เพราะอาจเกิดความอธรรม (Bias) ได้ง่าย⁷

สำหรับในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 255 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม แม้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้แบ่งแยกหน้าที่ฟ้องร้องและวินิจฉัยคดีออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศและให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในฐานะหน่วยงาน คือไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่น และนอกจากนั้นพนักงานอัยการก็ไม่ผูกมัดตามคำพิพากษาของศาล อันสืบเนื่องมาจากการแยกอำนาจในการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรอัยการอันเป็นองค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ ความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตกเป็นของรัฐ ดังนั้นองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องร่วมมือกันทำงานอย่างบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หาใช่ยกข้อกฎหมายมาคั่งง้างกันไม่

การให้สิทธิผู้เสียหายในการคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาลนั้นแม้จะเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่

⁷ ภัทรวรรณ อุซุงค์จอมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง”.วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 1. มกราคม –เมษายน 2559 คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, หน้า 482.

ให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาใด หรือที่เรียกว่าหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วพนักงานอัยการส่วนใหญ่มักฟ้องคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เหตุที่พนักงานอัยการลังเลที่ใช้ดุลพินิจของตนส่วนหนึ่งมาจากการขาดความมั่นใจในผลของการใช้ดุลพินิจ โดยเกรงว่าอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย พนักงานอัยการจึงสั่งคดีโดยใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายเป็นสำคัญ เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องส่วนใหญ่เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นผลมาจากเมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีไปแล้ว พนักงานอัยการจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวที่ผ่านมายังปรากฏคดีที่ผู้เสียหายบางรายฟ้องพนักงานอัยการให้ตกเป็นจำเลยในข้อหาสั่งฟ้องคดีโดยมิชอบ ดังเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งในคำพิพากษาดังกล่าวศาลได้ให้เหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้อย่างน่าสนใจว่า การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการในชั้นพนักงานอัยการนั้นมิใช่การวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา คือ มีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่

ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วนั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (CHECK AND BALANCE) โดยได้กำหนดการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยให้เป็นที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยการทำความเห็นแย้งนั้น สำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ แต่ถ้าในจังหวัดอื่น ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ และทั้งสองกรณี ถ้าเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด

แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงในสำนวนแต่เพียงอย่างเดียว ไม่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแต่อย่างใด เท่ากับว่าเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งทบทวนข้อเท็จจริงในสำนวนเท่านั้น ไม่มีประสิทธิภาพในการสั่งคดีอย่างแท้จริง ดังนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว การที่เจ้าพนักงานตำรวจเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดี เกิดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นเห็นว่ากระบวนการในการทำคำสั่งโดยไม่มีพยานหลักฐานใดเพิ่มเติมขึ้นไม่มีความน่าเชื่อถือ อาจจะถูกกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจก็คงจะไม่

ผิดมากนัก ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่จะต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุด ที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ดังที่เห็นได้จากการตีพิมพ์คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดออกมาให้สาธารณชนได้รับทราบดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกา

ดังนั้น การให้สิทธิผู้เสียหายในการยื่นคำร้องภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องได้เฉพาะในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ อันเกิดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ โดยทั้งนี้ภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเด็ดขาดแล้วนั้นจะตัดอำนาจในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 5.1 โดยกำหนดมาตรการให้ผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยตนเอง เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการที่เขาต้องสูญเสียสิทธิในการได้รับการไต่ตรองคดีจากอัยการสูงสุด

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นประกอบกับแนวคิดในประเทศไทย นั้นเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศไทยทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ อันเกิดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145/1 และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีซ้ำดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวควรจะให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการโดยตรงเพื่อฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายยังคงไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือความผิดต่อส่วนตัว โดยเฉพาะในความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งเป็นความผิดร้ายแรง อาทิ ความผิดที่มีโทษประหารชีวิต หรือความผิดที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือความผิดประเภทผู้เสียหายถึงแก่ความตาย อันเนื่องมาจากกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ความผิดฐานกระทำชำเราเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย เป็นต้น ซึ่งความผิดประเภทนี้เป็นความผิดร้ายแรงที่เห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะให้ผู้เสียหายซึ่งเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเต็มที่ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีอาญาที่สำคัญและเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้ศาลสามารถตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อน แต่มิได้หมายความว่าศาลจะเข้ามามีบทบาทตรวจสอบได้ทันทีภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ คือ ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลได้ โดยหากศาลอนุญาต อัยการจะถูกบังคับโดยปริยายให้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดี จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 34 ดังนี้

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเจ้าของสำนวน หากอัยการสูงสุดยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากไต่สวนแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูลสมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

ซึ่งการบัญญัติมาตรา 34 มีหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องดังนี้

1. เมื่ออัยการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีจะต้องแจ้งคำสั่งและแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายทราบถึงขั้นตอนในการยื่นคำร้อง

2. เมื่อผู้เสียหายได้รับทราบคำสั่งไม่ฟ้องคดีจากอัยการเจ้าของสำนวนแล้ว ในระหว่างนั้นจะต้องชะลอสิทธิการยื่นคำร้องของผู้เสียหายเพื่อรอฟังคำสั่งจากเจ้าพนักงานตำรวจตามมาตรา 145/1 หากมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดี ก็จะเกิดเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี กรณีนี้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 34 แต่หากเจ้าพนักงานตำรวจมีคำสั่งเห็นแย้งกับพนักงานอัยการ ว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ผลคืออัยการสูงสุดจะเป็นผู้ขาดคดี ในกรณีผู้เสียหายไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง

3. คำร้องต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะให้เห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาและการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ

4. กรณีอัยการสูงสุดยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอัยการสูงสุดผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูลสมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการมาดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลให้แก่ผู้เสียหายต่อไป ทั้งนี้ศาลที่มีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องกับศาลที่พิจารณาจะต้องเป็นคนละคนกันเพื่อเป็นไปตามหลักความเที่ยงธรรม (impartiality)

4. ข้อเสนอแนะ

1. ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ดังนี้ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเจ้าของสำนวน หากอัยการสูงสุดยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ทำการไต่สวน หากไต่สวนแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีมูลสมควรประทับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

2. การนำระบบการยื่นคำร้องต่อศาลมาใช้ นั้น ศาลที่มีหน้าที่ในการไต่สวนมูลฟ้องต้องเป็นคนละคนกับศาลที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเที่ยงธรรม (impartiality)

3. ควรจะให้ผู้เสียหายได้รับทราบการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นสอบสวน ถ้าหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี จะต้องมีการให้เหตุผลอย่างละเอียดแก่ผู้เสียหาย และให้เปิดเผยความเห็นในการสั่งคดีนั้น ซึ่งอาจให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกา

4. รัฐควรให้ความคุ้มครองความสามารถของผู้เสียหายในคดีอาญาในการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการที่ไม่ถูกต้องได้โดยตรง เช่น เพิ่มบทบาทให้ผู้เสียหายสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วยตนเองหรืออาจจะให้งบประมาณกับสภาทนายความหรือหน่วยงานต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น

5. เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้เสียหายในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องนั้น ควรมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจสอบสวนเพิ่มเติมแก่ผู้มีอำนาจทำความเข้าใจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 เพราะการที่จะให้เจ้าพนักงานทำความเข้าใจนั้น ไม่ควรจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงในสำนวนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีพยานหลักฐานเพิ่มเติม เท่ากับว่าผู้มีอำนาจทำความเข้าใจแทบทวนข้อเท็จจริงในสำนวนเท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสั่งคดีอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

ไชยยศ วิพุชานุกงษ์. “อัยการของเรา”.วารสารอัยการ 5, 5 เมษายน 2525.

ปณิธาน มาลากุล ฅ อยู่ชยา. “ การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี”. วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนี

เพ็ญ ญาณประสาท. “ศาลอาญากับกฎหมายในการปฏิบัติ”,จุลพาห 1 (มกราคม 2507).

ภัสววรรณ อุซุงศ์อมร. “ ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ”.วารสารการเมือง การ

บริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่1. มกราคม –เมษายน 2559 คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา.

รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมในคดีอาญาของประชาชน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมาย

อาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด,2551.

วงษ์ วีระพงษ์. “การไต่สวนมูลฟ้อง” จุลพาห 3 (มิถุนายน 2497).

วิญญูชน.2549, หน้า 136.