

มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณคดี : ศึกษาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณะ

วาสนา จันทระ*

รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์**

บทคัดย่อ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้มีบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องทุกคดีในทางกลับกันมาตรา 143 กลับให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 แต่พบว่าพนักงานอัยการไม่ค่อยใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะมากนักด้วยเหตุที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีประเภทดังกล่าวไว้ในลักษณะที่เปิดกว้างให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนและมิได้วางกรอบแนวทางการสั่งคดี ลักษณะประเภทคดี และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือขอบเขตที่แน่ชัดนั้นเป็นผลทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีประเภทดังกล่าวไม่มีมาตรฐานเดียวกันส่งผลในทางปฏิบัติทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะน้อยมากทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดลักษณะประเภทคดีหรือแบ่งแยกประเภทความผิดให้มีความละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการมีขอบเขตและเป็นให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกันแล้วยังทำให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีประเภทนี้มากขึ้นซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอีกด้วย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

1. บทนำ

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยกำลังประสบปัญหาในเรื่องปริมาณคดีที่หลังไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่มีมากเกินไปจึงทำให้เกิดสถานะคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นผลสำคัญมาจากเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามักจะดึงคดีเข้าสู่ระบบของศาลเพื่อใช้กระบวนการทางอาญา เป็นหลักในการระงับข้อพิพาท การมุ่งเน้นใช้มาตรการทางอาญามากเกินไปส่งผลให้มีปริมาณคดีขึ้นสู่เป็นจำนวนมากและการพิจารณาตัดสินคดีส่วนใหญ่มักเน้นไปที่โทษจำคุก การพิจารณาโทษด้วยวิธีการเช่นนี้นอกจากจะมีได้ทำให้จำนวนผู้กระทำความผิดลดลงแต่กลับพบว่ามีผู้กระทำความผิดหลายรายกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ส่งผลให้ปริมาณคดีล้นศาลและยังประสบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดีทั้งยังส่งผลให้กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังล้นเรือนจำสภาพความแออัดในเรือนจำมีผลโดยตรงสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในทางลบ คือ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการฟื้นฟูที่เหมาะสมและไม่สามารถกลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีได้ทำให้บางคนไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการลงโทษได้อย่างแท้จริงนอกจากส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในเรือนจำยังเป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องจัดการงบประมาณเพื่องานราชทัณฑ์อีกด้วย

หลักเกณฑ์ในการสังคดีของพนักงานอัยการจะอาศัยหลักการตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรกที่ใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการในการสังคดี คือ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานสอบสวนพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสังคดีโดยใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ซึ่งเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น และแม้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาใดปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงและมีพยานหลักฐานชัดเจน แต่มีเหตุอันสมควรพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องได้ กล่าวคือ หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีเป็นผลร้ายแก่ชีวิตของผู้กระทำความผิดมากเกินไปเพราะต้องเสียประวัติและสร้างรอยมลทิน (stigma) ทำให้ไม่มีใครคบหาสมาคมเป็นการทำลายสถานะทางสังคมอย่างรุนแรงจนไม่อาจปรับตัวเข้าสังคมได้ทำให้กลายเป็นอาชญากรร้ายแรงและย้อนไปกระทำความผิดซ้ำที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือต้องรับผลกระทบกระเทือนใจอย่างรุนแรงเพียงพอแล้วอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นด้วยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public policy) ซึ่งเป็นตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาด้วยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public policy) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาด้วยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public policy) ซึ่งกำหนดในมาตรา 21¹ ให้

¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะอยู่ในข่ายในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี เช่น อายุ สติปัญญา การศึกษา ความหนักเบา วิธีการ และผลของการกระทำ ความผิด การบรรเทาความเสียหายของผู้เสียหาย ความรู้สึของผู้เสียหายหรือประชาชน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าวนี้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในข้อ 5 วรรคหนึ่งและวรรคสองและกำหนดปัจจัยต่างๆที่พนักงานอัยการพิจารณาไว้ ข้อ 6 และกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยเหล่านั้นไว้ใน ข้อ 8 โดยให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องตามข้อ 9 แม้ประเทศไทยจะใช้ระบบการฟ้องคดีโดยดุลพินิจและให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการสั่งคดีแต่ในทางปฏิบัติพบว่าพนักงานอัยการให้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะเหตุประโยชน์สาธารณะนั้นน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับสัดส่วนปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลในแต่ละปี อาจเนื่องการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะมิได้วางกรอบและหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีไว้ชัดเจนเท่าใด แม้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะอยู่ในข่ายในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ก็ยังคงกว้างอยู่มากการให้ใช้ดุลพินิจในลักษณะที่เปิดกว้างให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดจึงจะถือว่าไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเพราะความคิดเห็นและดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันจึงทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับคดีประเภทดังกล่าวมักมีลักษณะเป็นคดีเล็กน้อยๆจึงทำให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหาเพราะคดีดังกล่าวศาลชั้นต้นน่าจะพิพากษาการลงโทษหรือน่าจะลงโทษพอเป็นพิธี อีกทั้งทำให้การบริหารคดีในสำนักงานอัยการนั้นเสร็จไปโดยเร็วไม่ค้างค้ำเพราะปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดในแต่ละแห่งเป็นจำนวนมาก จึงเป็นผลทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรและแม้จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ พนักงานอัยการมักไม่ชี้แจงคำสั่งไม่ฟ้องต่อสื่อมวลชนหรือชี้แจงแต่อาจไม่แสดงผลที่ชัดเจนเพียงพอที่ให้ประชาชนเข้าใจจึงอาจทำให้

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ ตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

เกิดความไม่ไว้วางใจในความสุจริตของพนักงานอัยการ ดังนั้น เพื่อให้การสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ สาธารณะของพนักงานอัยการมีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นกรอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันและทำให้พนักงานอัยการกล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงควรกำหนดแนวทางในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะให้มีความละเอียด และชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จึงเห็นควรศึกษาหลักเกณฑ์การ สั่งคดีอาญาที่มีมูลแต่ไม่มีประโยชน์สาธารณะว่าควรมีหลักเกณฑ์อย่างไรและพิจารณากฎเกณฑ์ในต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการไทยต่อไป

2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทย

หลักการฟ้องคดีอาญาในปัจจุบัน อาจแบ่งแยกได้เป็น 2 หลัก คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตาม กฎหมาย หรือหลักการดำเนินคดีอาญาเชิงบังคับ (Legality principle/Compulsory prosecution) และหลักการ ฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity or Expediency principle)

2.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย หมายถึง หลักที่ถือว่าพนักงานอัยการ มีหน้าที่ต้องดำเนินคดี อาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิ เสมอภาคภายใต้กฎหมาย อีกทั้ง เป็นการป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ (Abuse of powers) ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์ในคดีดังกล่าวหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ ซึ่ง ถือเป็นหลักความเสมอภาคตามกฎหมายและเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ซึ่งแสดง ถึง “หลักการเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutability principle) ซึ่งถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญา ทางกฎหมาย (Legality principle) การฟ้องคดีตามกฎหมายมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการเป็นไปตามกฎหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาคและหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายก็มีข้อเสียตรงที่ขาดความ ยืดหยุ่นทำให้ใช้กฎหมายกระด้างเกินไป ดังนั้น แม้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายก็ยังไม่ได้ เครื่องจักรจนเกินไปจนปราศจาก ข้อยกเว้น หากแต่ได้มีการผ่อนคลายนความเคร่งครัดลงไปมากโดยบัญญัติให้มีกรณี ต่างๆที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องคดีทำให้ความเคร่งครัดของหลักกฎหมาย การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นหมดสิ้นไป

2.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ หมายถึง หลักการที่เห็นว่าพนักงานในการควมมีดุลยพินิจที่จะไม่ฟ้องคดีแม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หากได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำความผิดและการกระทำความผิดเห็นว่าการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์สาธารณะประเทศที่ยึดหลักการนี้นอกจากจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ยังกำหนดในกฎหมายว่าพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องได้แม้จะมีพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดและแม้ว่าพนักงานอัยการจะตัดสินใจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วก็อาจจะถอนฟ้องได้ไม่ว่าเวลาใดๆก่อนศาลมีคำพิพากษา หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไปปัจจุบันประเทศต่างๆส่วนมากได้ยกเลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นและเห็นว่าการลงโทษในควมมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันทั่วไป กล่าวคือการลงโทษคนกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้นและเพื่อนเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่าถ้ามีการจะทำเช่นนั้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันเห็นว่าการลงโทษนั้นมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันพิเศษ กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วร้ายของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุง ตนไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมได้อีก²

สำหรับในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลยพินิจซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้องประมวลกฎหมายอาญาของไทยนั้นนอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 ยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีได้อีกด้วยซึ่งแสดงว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้หมดไปเพราะพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้ระบุดึงการใช้ดุลยพินิจของพนักงานในการไว้โดยตรง ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ” (Opportunity Principle)

² คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 419-420

แม้พนักงานอัยการจะดำเนินคดีตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (Opportunity Principle) ซึ่งให้พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดี แต่อย่างไรก็ดีการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตย่อมไม่ใช่ดุลพินิจแต่เป็นอำเภอใจ ร่องอธิบดีกรมอัยการในสมัยหนึ่งเคยกล่าวไว้ว่าโดยปกติการสั่งคดีนั้นย่อมถือหลักว่าผู้กระทำผิดได้กระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ถ้าการกระทำผิดต่อกฎหมายก็สั่งดำเนินคดีฟ้องร้องไป แต่ในบางกรณีพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีผู้กระทำผิดต่อกฎหมายได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามแต่ต้องมีเหตุอันสมควรที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องในกรณีเช่นนั้น ที่ว่า “ต้องมีเหตุอันสมควร” แสดงให้เห็นว่าดุลพินิจนั้นต้องมีขอบเขต แม้ตามกฎหมายพนักงานอัยการจะดำเนินคดีตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (Opportunity Principle) ก็ตาม ศ.ดร. คณิต ฅ นคร ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่าในการสั่งคดีนั้นขั้นตอนในการพิจารณาของพนักงานอัยการชอบที่จะเป็นไปตามลำดับ ดังนี้

1 พิจารณาเงื่อนไขในอำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาของคดีในขั้นตอนต่อไป ถ้ามีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับคดีเพราะเหตุนั้นๆ

2 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิดพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3 ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายพนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

4 ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5 แม้ว่ากรกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุผลที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุผลสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ฉะนั้น ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ โดยต้องทำการพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์เพื่อไม่ทำให้การสั่งคดีเป็นไปโดยไม่ชอบอันจะส่งผลตามมากับตัวพนักงาน

อัยการเอง เช่น ปัญหาความรับผิดชอบต่างๆ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีจึงต้องมีการตรวจสอบและมีข้อจำกัดในการใช้เพราะดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตย่อมไม่ใช่ดุลพินิจแต่เป็นอำเภอใจ³

3. การสั่งคดีของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการต่างประเทศ โดยจึงศึกษาหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีประเภทดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนีและประเทศอังกฤษเพื่อเป็นตัวอย่างและแนวทางในการพัฒนาระบบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยต่อไป

3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินคดีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยใช้หลักการสั่งคดีตามกฎหมาย (Legality Principle)⁴ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอในทุกกรณี หากผลการสอบสวนคดีอาญาปรากฏว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและเมื่อยื่นฟ้องแล้วจะยุติคดีโดยการถอนฟ้องไม่ได้ ดังที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันมาตรา 15 (2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาลหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อไม่ให้เอการใช้ถึงปฏิเสธปฏิเสธฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นความผิดผู้จัดการ โดยความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปเห็นได้จากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศเยอรมนีได้สร้างกลไกในการผ่อนปรนความแข็งแกร่งของระบบการฟ้องคดีตามกฎหมายผ่านทางข้อยกเว้นต่างๆที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมายเช่นกัน และข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับจนอาจกล่าวได้ว่าข้อยกเว้นนั้นมีขอบเขตการใช้บังคับอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อผ่อนคลายความเข้มงวดได้ออกระเบียบออกมาเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เช่น ข้อยกเว้นเรื่องความผิดเล็กน้อย คือในกรณีความผิดที่มีโทษจำคุกน้อยกว่า 1 ปี ซึ่งเป็นความผิดอาญาส่วนใหญ่ของประเทศ พนักงานอัยการเยอรมันสามารถสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานพิสูจน์

³ เฟิงอ้วง น.427-429

⁴ คณิต ฌ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน หนังสือรวมบทความด้านวิชาการ, น.154

ความคิดของผู้ต้องหาได้หากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน⁵ นอกจากนี้ พนักงานอัยการเยอรมันยังสามารถกำหนดมาตรการอันเป็นเงื่อนไขของการสั่งไม่ฟ้องได้ด้วย

3.2 ประเทศฝรั่งเศส

พนักงานอัยการฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งก่อนฟ้องคดีพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีปัจจัยในการพิจารณา 2 ประการ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินคดีในแง่ของเนื้อหาของกรกระทำ พนักงานอัยการต้องพิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบของความคิดหรือไม่ หากการกระทำครบองค์ประกอบความคิดต้องพิจารณาต่อไปถึงเงื่อนไขที่ศาลจะรับฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาลเหตุแห่งการระงับสิ้นไปซึ่งสิทธิในการดำเนินคดีอาญา อายุความ ความตายของผู้กระทำความผิด ได้แก่ คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความคิดที่ได้ฟ้อง เป็นต้น หากกระทำเข้าองค์ประกอบดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินคดีดังกล่าวต่อไปหรือไม่

2. ความเหมาะสมในการดำเนินคดีการพิจารณาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสที่ว่าควรจะฟ้องร้องคดีใดหรือไม่มีข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง คือ

1. ความจำเป็นอันเนื่องมาจากซึ่งนำนักพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่

2. มีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่เหมาะสมในการดำเนินคดี เช่น ความเสียหายแก่สังคมน้อยมาก ความสำคัญของเรื่องที่กระทำผิด การกระทำผิดโดยผู้กระทำมีเจตนาดี

บทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับความร้องทุกข์ไว้ ดังนี้ “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการสั่งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการดำเนินคดีอาญาได้ แต่อัยการก็ไม่จำเป็นต้องสั่งฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้นอัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของกับสังคมได้หากเห็นว่าการ

⁵ ประธาน จุฬาริโรจน์มนตรี., “ทันโลกกฎหมายอาญา การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชนตามหลักนิติธรรม (Rule of law)” วารสารอัยการ. ปีที่ 24 ฉบับที่ 259 (เม.ย.-มิ.ย.2554):น.111

ใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก⁶

3.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษซึ่งใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity principle) อัยการในประเทศอังกฤษ ต้องปฏิบัติตาม Code for Crown Prosecutors (เป็นประมวลระเบียบสำหรับอัยการซึ่งในการพิจารณาสำนวนคดีอาญาและการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา มีหลักเกณฑ์พอสังเขป สองขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน The Prosecution of Offences Act 1985 โดยมีหลักการคือหลัก The Full Code Test) ที่ประกอบไปด้วยการพิจารณา 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง the evidential stage และขั้นตอนที่สอง the public interest stage)⁷ ดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ พิจารณาพยานหลักฐานในคดีอาญาว่ามีเพียงพอฟ้องหรือไม่ คือการพิจารณาทั้งข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดหรือไม่ และพยานหลักฐานว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ศาลเชื่อหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง คือการพิจารณา เรื่องประโยชน์สาธารณะ นั่นคือ พิจารณาว่าหากการฟ้องคดีอาญามีขึ้นจะเกิดประโยชน์หรือไม่ ถ้ามีประโยชน์ต่อสาธารณะก็ฟ้อง ถ้าไม่มีก็ไม่ฟ้อง ข้อพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะ

พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้นจะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้อยู่ในสำนวนการสอบสวนแต่จะมีกรณีที่แน่ชัดจนก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมีแนวโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี ในกรณีตอนนี้พนักงานในการตัดสินใจว่าเป็นกระหรีที่สมควรดำเนินการต่อไป

4. บทสรุปข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 มิได้วางกรอบและหลักเกณฑ์การสั่งคดีไว้ชัดเจนเท่าใด แม้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของ

⁶ อุทัย อาทิวา, “อัยการฝรั่งเศส” ใน หนังสือรวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินต์ 2554), น.140.

⁷ คณิต ฌ นคร. “ผู้เสียหายในคดีอาญา” วารสารอัยการ, เล่ม 1, (2551): น. 48-51

ผู้ที่อยู่ในข่ายในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ก็ยังคงกว้างอยู่มากและการให้ใช้ดุลพินิจในลักษณะที่ เปิดกว้างให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนจึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดจะถือว่าไม่เป็น ประโยชน์สาธารณะเพราะความคิดเห็นและดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันทำให้การ สั่งคดีของพนักงานอัยการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเกิดความลักลั่นในการสั่งคดี อันส่งผลถึงมาตรฐานในการ สั่งคดีของพนักงานอัยการและกระทบถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน การที่ไม่มีกรอบแนวทางที่ ชัดเจนพนักงานอัยการจึงไม่ค่อยใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญามากนักเนื่องจากเกรงข้อครหาว่าอาจเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำผิด ทำให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่สั่งคดีโดยยึดตัวบท กฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากว่ามีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและสะดวกแก่การพิจารณาประกอบกับคดีประเภท ดังกล่าวมักมีลักษณะเป็นคดีเล็กๆน้อยๆจึงทำให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหาเพราะคดีดังกล่าว ศาลชั้นต้นน่าจะพิพากษาการลงโทษหรือน่าจะลงโทษพอเป็นพิธีทั้งยังทำให้การบริหารคดีในสำนักงาน อัยการนั้นเสร็จไปโดยเร็วไม่ค้างค้ำเพราะปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดในแต่ละ แห่งเป็นจำนวนมากจึงเป็นผลทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ เท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้การสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการมีแนวทางที่ ชัดเจนและเป็นกรอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและทำให้พนักงาน อัยการกล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีดังกล่าวมากขึ้นจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดประเภทคดีอาญาที่อยู่ในข่ายการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ สาธารณะเฉพาะกับความผิดอาญา ดังนี้ 1. ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี 2. คดีความผิดอันยอม ความได้ 3. คดีความผิดที่ได้กระทำไปโดยประมาท 4. คดีความผิดลหุโทษ 5. ความผิดอาญาอื่นใดที่พนักงานอัยการ พิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ โดยให้พนักงานอัยการพิจารณาจากปัจจัย ต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5. ระเบียบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์สาธารณะชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญ ของประเทศ พ.ศ.2554 โดยแก้ไขเพิ่มเติมใน มาตรา 21/1 ของพระราชบัญญัติ พ.ร.บ. องค์กรอัยการและพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2553

2. สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ สาธารณะของพนักงานอัยการ ดังนี้ 1. ขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐาน พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึง พยานหลักฐานในคดีก่อนเป็นอันดับแรก กล่าวคือ พิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีหรือไม่และ พยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อหรือไม่ หากคดีนั้นผ่านเกณฑ์การวินิจฉัยพยานหลักฐานแล้ว

พนักงานอัยการต้องวินิจฉัยต่อไปคือ 2. ขั้นตอนการพิจารณาประ โยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เมื่อคดีใดมี พยานหลักฐานพอฟ้องแล้วพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะด้วยเสมอ โดยพนักงานอัยการ จะสั่งคดีใดต่อเมื่อพยานหลักฐานทั้งสองแล้วเท่านั้น โดยเพิ่มเติม ข้อที่ 5/1 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

3. ควรจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะชนให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยจัดให้มีการเผยแพร่คำสั่งดังกล่าว ต่อสาธารณะชนและรวบรวมคำสั่งไว้ในฐานข้อมูลเดียวกันเพื่อให้ประชาชนสามารถค้นหาและเข้าถึงได้ง่าย โดย เพิ่มเติมข้อ 12 ในระเบียบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชน หรือมี ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554

บรรณานุกรม

คณิต ฒ นคร.(2555).กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.พิมพ์ครั้งที่ 8.กรุงเทพฯ:วิญญูชน.

_____. (2540).อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.รวมบทความด้านวิชาการ (ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด) กรุงเทพฯ:พิมพ์อักษร.

ประธาน จุฬาโรจน์มนตรี.(2554), “ทันโลกกฎหมายอาญา การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาซึ่งไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณะชนตามหลักนิติธรรม (Rule of law)” วารสารอัยการ. ปีที่ 24 ฉบับที่ 259

อุทัย อาทิวา. (2554).รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.พิมพ์ครั้งที่1. กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วน จำกัด วิ.เจ.พริ้นติ้ง.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนหรือจะมีผลกระทบต่อ ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

Code of Criminal Procedure.

The Code for Crown Prosecutors.