

## การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ

กิตติภา เทศทัพ\*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.ดร.ธานี วรรณทรัพย์\*\*

ดร.อุทัย อาทิวา\*\*\*

### บทคัดย่อ

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน สำนักงานของอัยการสูงสุดมิได้วางกรอบแนวทางการสั่งคดี ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจน อันเป็นผลทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีประเภทดังกล่าวไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้กรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งแต่เพียงผู้เดียว โดยมีขั้นตอนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 จากบทกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการสั่งคดีประเภทดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดควรวางกรอบแนวทางการสั่งคดี ประเภทคดี และหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้การสั่งคดีเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และการสั่งคดีประเภทดังกล่าวควรให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลที่สามารถจะสั่งได้ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างสูงสุดด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

---

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

\*\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

## 1. บทนำ

หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไปแล้วจะอาศัยหลักการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

กรณีจึงเห็นได้ว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนนำเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิดแต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาจมีผลกระทบต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ โดยเฉพาะหากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาฟ้องคดีต่อศาล และพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียหายนั้นมีมากกว่าผลดี พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ ซึ่งเรียกว่า การสั่งไม่ฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy)

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดในลักษณะที่เปิดกว้างให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนซึ่งแน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน และแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชน” ไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดนี้ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากเห็นฟ้องด้วยหรือหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดในข้อ 5 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมแวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

การใช้ดุลพินิจดังกล่าวพนักงานอัยการจะต้องมีการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งแม้จะถือได้ว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ ความล่าช้าในการเสนอความเห็นการสั่งคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกรอบในการสั่งคดีที่ชัดเจนเพียงพอในการวินิจฉัย ขั้นตอนการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นหลายขั้นตอน เมื่อพิจารณาแล้วว่าการเสนอสำนวนตามลำดับชั้นที่มีความยุ่งยาก ประกอบกับคดีดังกล่าวมักเป็นคดีเล็กน้อย ศาลชั้นต้นน่าจะพิพากษารอการลงโทษ หรือน่าจะลงโทษพอเป็นพิธีอีกทั้งทำให้การบริหารคดีในสำนักงานอัยการนั้นเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและไม่ค้างค้ำพนักงานอัยการจึงฟ้องคดีไป

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสั่งคดีประเภทที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้เท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าความรู้สึกของประชาชนหรือกระแสสังคมมักจะทำให้ความสำคัญกับคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการโดยไม่สนใจกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ รวมถึงเจตนารมณ์ในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ ขอเพียงให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องเท่านั้น ส่วนการลงโทษผู้ต้องหาแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นเช่นไรกระแสสังคมไม่ให้ความสนใจและไม่มองจุดตรงนี้

หากพิจารณาถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการเองนั้นก็มีอำนาจฟ้องคดีโดยใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุจำเป็นใดที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองต้องกำหนดยกเว้นให้การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องให้เสนอสำนวนมาตามลำดับชั้นให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาสั่ง เพราะถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไปที่กำหนดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องเสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น เพราะโดยหลักการและเหตุผลนั้นแตกต่างจากคดีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศที่จำต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนี้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญยังคงสามารถดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้ หากมีพยานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ (คณิต ฅ นคร, 2555 ; 54) ประกอบกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองอยู่นั่นเอง

ประการต่อมา กรณีคดีที่ใกล้ขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องผู้ต้องหา ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์

แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคท้าย ได้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลไปก่อนทั้งที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ แล้วจึงเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป เห็นได้ว่าหากคดีดังกล่าวเป็นคดีเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปีและจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาทันทีโดยไม่สืบพยาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 176 แล้วจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันที กรณีย่อมจะไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแต่ประการใด

## 2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

### 2.1. ระบบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการออกเป็น 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการ (คณิต ฦ นคร, 25552 ; 67) การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่า การกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วพนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้วศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งการฟ้องคดีตามกฎหมายนี้จึงมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) แต่หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น มีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายกฎหมายทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี

(adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีทั้งปวงตั้งแต่ชั้นจับกุม สอบสวน และบังคับคดีในระบบนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานไม่อาจดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐประศาสน์นโยบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีได้ แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่องๆ ไป หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนี้มีผลดีตรงที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดีและลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

สำหรับการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ก็ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเช่นกัน เพราะหากเป็นประเทศที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแล้ว จะต้องมียกเว้นในกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของอัยการไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่าได้มีการกระทำผิดอาญาขึ้น อัยการมีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินคดีและอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ซึ่งในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องคดีได้ด้วย

## 2.2. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

ตามพจนานุกรมคำว่า ดุลพินิจ หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542, 2546 ; 412) หรือหมายความว่า การวินิจฉัย, การรู้ผิดรู้ถูก, การพิจารณาใคร่ครวญ (พจนานุกรมไทย(ฉบับอธิบายสองภาษา), 2540 ; 311) มีลักษณะเป็นคำนามตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Discretion มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า Discretion และมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรม หรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจผู้มีอำนาจในการใช้ตามหลักความยุติธรรมเช่นว่ามานั้น ซึ่งสิทธิพิเศษนี้จะมีการนำไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์ และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจใช้นั้นเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของผู้อื่น

ในทางกฎหมายความหมายของ ดุลพินิจ ยังมีความหมายรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความ วิถีการ ความหนักเบาของข้อหา และองค์ประกอบอื่นๆ อีก อย่างไรก็ตาม ความหมายของดุลพินิจในทางปฏิบัติจะสับสนเพียงใดก็ตาม เราอาจแยกพฤติกรรมแห่งดุลพินิจได้ดังนี้ 1. ค้นหาความจริง 2. ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย 3. พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

## 2.3 ลักษณะการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กล่าวคือ หลักจากการรับสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจตามมาตราดังกล่าวว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี กับทั้งยังมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และมีกฎหมายภายในองค์กรอัยการ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นทั้งอำนาจกฎหมายและอำนาจดุลพินิจ

### 2.4. ขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ

ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น การพิจารณามีดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป หากมีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็จะต้องสั่งยุติคดีเพราะเหตุดังกล่าวนั้น ๆ

2. เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3. ถ้าการกระทำผิดที่ผู้กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ หากผู้ต้องหาไม่เป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

4. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5. แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำ ความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

### 3. กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการบังคับคดีของพนักงานอัยการ

#### 3.1 ประเทศเยอรมนี

ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด แต่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้บางฐานความผิด และในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องได้เองดังกล่าวพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public interest) และผู้เสียหายได้เรียกร้องทุกข์ไว้แล้ว

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152(2) บัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีอาญาไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาลหากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อมิให้อัยการใช้ดุลพินิจปฏิเสธฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะมีความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อผ่อนคลายความเข้มงวดการฟ้องคดีดังกล่าวก็มีระเบียบออกมาเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เช่น ในคดีเล็กน้อย ซึ่งได้แก่ คดีที่มีความผิดปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหามีน้อยและการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีแต่ดำเนินการด้วยวิธีการเฉพาะหากเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง เพราะความชั่วของผู้ต้องหามีน้อยประกอบกับการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีที่มีอัตราโทษปานกลางที่อาจวางข้อบางอย่าง ได้แก่ การให้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การชดใช้ ค่าอุปการะเลี้ยงดู การไม่ดำเนินคดีในกรณีเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้น เว้นแต่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีราคาน้อยพนักงานอัยการจึงสามารถมีอำนาจไม่ดำเนินคดีได้เอง

#### 3.2 ประเทศอังกฤษ

ขั้นตอนในการบังคับคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาสองขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ พยานหลักฐานนั้นสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลได้หรือไม่ ตามมาด้วย (2) ขั้นตอนการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่

พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีหรือไม่นั้น จะต้องหลังจากการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วและพยานหลักฐานทุกอย่างได้อยู่ในสำนวนการสอบสวน แต่จะมีกรณีที่เป็นที่แน่ชัดเสียก่อนที่จะมีการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดมีแนวโน้มว่าการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้พนักงานอัยการอาจตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่ไม่ควรดำเนินการต่อไป (The code for crown prosecutors.)

### 3.3 ประเทศฝรั่งเศส

หลักการเบื้องต้นในการพิจารณาว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือไม่ พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาปัจจัย 2 ประการ คือ 1. ความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินคดี 2. ในการพิจารณาของพนักงานอัยการฝรั่งเศสที่พิจารณาว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ มีข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้อง ดังต่อไปนี้ 1) ความจำเป็นอันเนื่องมาจากการซึ่งนำนักพยานหลักฐาน 2) มีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่เหมาะในการดำเนินคดี

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศส ดังนี้

“พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (อุทัย อาทิวา, 2557 ; 203 - 205)

### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากบทบัญญัติข้างต้นนั้นมีปัญหาทางกฎหมายที่นำมาสู่การศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ในเรื่องของการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ไม่ได้มีการกำหนดว่า คดีประเภทใดเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ต้องใช้หลักเกณฑ์ใดจึงจะแน่นอนที่จะนำมาใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจ จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนซึ่งแน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนย่อมแตกต่างกัน

ดังนั้น แนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ ก็คือ สำนักงานอัยการสูงสุดควรที่จะกำหนดคำนิยาม ลักษณะ และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการต่อไป

ประการที่สอง จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 ต้องเสนอเรื่อง



ตามลำดับชั้น และให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการสั่งคดีประเภทดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการสั่งคดี

ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความล่าช้านี้ จึงเห็นควร ให้อำนาจการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ละบุคคล ซึ่งจะทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

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

ธานี วรภัทร์. (2552). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นคร*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2552 โดย สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อุทัย อาทิวะ. (2557). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วี.เจ.พรินติ้ง.

#### วิทยานิพนธ์

อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

#### บทความในวารสาร

คณิต ฅ นคร. (2521, กุมภาพันธ์). *วารสารอัยการ: การสั่งคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ*, (1), 27.

## เอกสารอื่นๆ

- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส. ใน *ชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์* (น. 86-109). กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์ (พิมพ์เนื่องในครบเกษียณอายุราชการ).
- คณิต ฌ นคร. (2526). อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. ใน *ระบบอัยการสากล* (น. 85-99). กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- คณิต ฌ นคร. (2540). ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ. ใน *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด* (น. 31-56). กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

## กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

## ภาษาต่างประเทศ

German Criminal Procedure.

Code of Criminal Procedure.

The code for crown prosecutors.