

การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

ในชั้นพนักงานอัยการ

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์*

Rungrof Jaempitayakorn

Abstract

The Criminal Procedure Code of Thailand vests an extensive discretion in issuing non-prosecution orders to public prosecutors. However, the Attorney General is exclusively authorized to have the discretion on non-prosecution orders by reasons of not for the public interest, which makes the deliberation whether it is for the public interest involving in multi stages and processes and resulting a delay. Furthermore, rules or regulations of the Office of the Attorney General are not clear in giving guidelines or criteria in making such order resulting in not achieving its goals and objects. The author is aware of this situation and presents legal opinions in resolving with respect to the problems for the ultimate purpose of criminal justice process improvement.

บทคัดย่อ

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไว้อย่างกว้างขวาง แต่ปรากฏว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่ง จึงทำให้การพิจารณาสั่งคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมีขั้นตอนมากและล่าช้า อีกทั้งระเบียบสำนักงานของอัยการสูงสุดก็ได้วางกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนอันเป็นผลทำให้การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ผู้เขียนจึงได้เสนอความคิดเห็นทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาคดีดังกล่าว เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

Keyword: Orders, Attorney General, non-public interest

คำสำคัญ: การสั่งคดี พนักงานอัยการ คดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

*อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด; นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย.

บทนำ

การดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีนั้น ถือได้ว่าพนักงานอัยการมีภารกิจสำคัญในการที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์และหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการควบคู่ไปกับการจัดมาตรการตรวจสอบและการควบคุมให้พนักงานอัยการจะต้องวางตนเป็นกลางและใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมไม่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

หลักประกันความเป็นอิสระที่กล่าวถึงได้บัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255¹ ในหมวด 11 ว่าด้วย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ส่วนที่ 2 “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นโดยให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเพื่อให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงไม่ถูกแทรกแซงจึงกำหนดให้หน่วยงานธุรการของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นต้น

ภารกิจของพนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐอื่นรวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ พนักงานอัยการจึงมีภารกิจที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ เพื่ออำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และ

¹ มาตรา 255 “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติพนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันวันแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 202 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”.

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553²

มาตรา 14 “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ซึ่ง บัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ กิติหรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติเมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้
- (5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่ง มีได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้
- (6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้
- (7) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ
- (8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสั่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้นในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ
- (9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี
- (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ
- (11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 (3) (4) และ (5) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”.

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการนั้นเรียกในทางตำราว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา (sachliche Unabhaengigkeit/material independent) กล่าวคือ จะไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับให้พนักงานอัยการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีตามที่ต้องการ ความเป็นอิสระในส่วนนี้จึงเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงและจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายวางหลักประกันให้แก่พนักงานอัยการว่านักการเมืองจะเข้าไปก้าวก่ายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่ได้ เพราะหากไม่มีหลักประกันทางกฎหมายและนักการเมืองก้าวก่ายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้แล้ว ผลร้ายก็จะตกแก่ประชาชนในที่สุด³ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการ ควบคู่ไปกับการจัดมาตรการตรวจสอบและควบคุมเพื่อให้พนักงานอัยการต้องวางตัวเป็นกลาง กับทั้งให้พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมและไม่ถูกครอบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ กฎหมายไทยจึงบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553⁴ มาตรา 21 วรรคแรก⁵ ที่ให้พนักงานอัยการต้องมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีแล้วพนักงานอัยการก็ไม่จำเป็นต้องเกรงกลัวว่าจะต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในภายภาคหน้า

หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

หลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทั่วไปแล้ว จะอาศัยหลักการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป
- (2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

³ คณิต ณ นคร, รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 45.

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 75 ก (7 ธันวาคม 2553): 38.

⁵ มาตรา 21 “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”.

กรณีจึงเห็นได้ว่าการสังคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดแต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาจมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความสงบสุขของบ้านเมืองศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ โดยเฉพาะหากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาฟ้องคดีต่อศาล และพิจารณาแล้วเห็นว่าผลเสียหายนั้นมีมากกว่าผลดี พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ ซึ่งเรียกกันว่า การสั่งไม่ฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ดังเช่น กรณีเด็กหนุ่มอายุ 18 ปีเศษ มีหน้าที่ขายชาลาเปาในห้างสรรพสินค้า ได้หยิบชาลาเปาให้น้องชาย 1 ลูก ราคาเพียง 10 บาท ซึ่งเป็นความผิดฐานลักทรัพย์นายจ้าง แต่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องหาอายุเพียง 18 ปีเศษ กระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทรัพย์สินราคาเพียง 10 บาท หากสั่งฟ้องคดีจะเป็นผลร้ายแก่ชีวิตในระยะยาวของเขา เพราะแม่ศาลจะพิจารณารอลงอาญาให้เขาก็จะมีทะเบียนประวัติอาชญากรว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงจำคุกฐานลักทรัพย์ ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในที่สุด⁶ เป็นต้น

ในระยะหลังการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้เริ่มมีแนวความคิดว่า การฟ้องคดีนั้นควรพิจารณาว่าจะส่งผลต่อการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดหรือไม่ และผลร้ายที่เกิดแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดนั้นได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำไปหรือไม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทแทนการดำเนินคดี และหนึ่งในมาตรการทางเลือกดังกล่าวนี้ได้แก่ การสั่งไม่ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนด้วยเช่นกัน

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

เดิมสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 50 ข้อ 78 และข้อ 79 โดยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ให้ให้ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อนโดยแบ่งหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้อง เป็นกรณีดังต่อไปนี้

- 1) พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาจจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
- 2) พนักงานอัยการเห็นว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) พนักงานอัยการเห็นว่ามีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

⁶กุลพล พลวัน, “อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม,” [Online], Available URL : <http://www.stat.go.th/บทความลงเว็บ/บทความ4.htm>, 2555 (กันยายน, 26).

4) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนและผู้ต้องหาซึ่งได้ร่วมกระทำผิดด้วยกันคนหนึ่งเป็นพยานให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยรอบครอบ โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้วพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่และอาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดนั้นได้หรือไม่ถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้เพียงใดรวมทั้งความคาดหมายในการที่ผู้นั้นจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และพึงพิจารณากันผู้กระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน

ปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ขึ้นมาใช้บังคับ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไว้ด้วยในมาตรา 21 วรรคสอง⁷ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เห็นว่าคดีอาญาใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาล้าง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนไว้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียกว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554”⁸ เพื่อเป็นการใช้บังคับกับพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุดเมื่อมีการออกระเบียบว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนดังกล่าวฯ แล้ว จึงให้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะข้อ 78 เดิมออกไป ทั้งนี้ สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบฉบับใหม่ ยังคงให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการต่อไป เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁹

⁷ มาตรา 21 วรรคสอง “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”.

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก (29 เมษายน 2554): 29.

⁹ ข้อ 4 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78.

สำหรับวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”.

ขั้นตอนการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฉบับใหม่นี้ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 5 วรคแรก¹⁰ โดยให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสังคดี แต่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยหรือเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งโดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีมาประกอบการพิจารณาก็ได้¹¹ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการฟ้องผู้ต้องหา¹²

การสั่งไม่ฟ้องกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีแบบไม่มีเงื่อนไขมิใช่เป็นการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลของการขาดตกบกพร่องของพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน หรือมีเหตุอื่นตามกฎหมายที่ทำให้คดีอาญาเป็นอันระงับสิ้นไปแต่อย่างใดเหตุผลอันสำคัญที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนได้แก่ ผู้ต้องหาหรือบุคคลที่ถูกกล่าวหา

¹⁰ข้อ 5 “ในการพิจารณาสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

¹¹ข้อ 8 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้

¹²ข้อ 6 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554”.

ไม่สมควรถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือถูกดำเนินคดีต่อศาลในคดีนั้น ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามที่ถูกดำเนินคดี แต่เห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ โดยระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้พนักงานอัยการผู้นั้น ยังไม่ต้องมีคำสั่งในสำนวนแต่อย่างใด และส่งสำนวนที่มีความเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป¹³

ความหมายและกรอบการสังคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบดังกล่าวก็ได้กำหนดความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่สาธารณชน” ไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ การสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดนี้ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลยพินิจในการพิจารณาสังคดีและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากเห็นพ้องด้วยหรือหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดใน ข้อ 5¹⁴ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้¹⁵ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา

¹³สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดีที่สำนักงานกิจการอัยการสูงสุดได้รับมอบหมาย, สิงหาคม 2552, หน้า 65.

¹⁴ข้อ 5 “ในการพิจารณาสังคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”.

¹⁵ข้อ 8 “ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”.

(3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิดผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง

(4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการฟ้องผู้ต้องหา¹⁶

การเสนอสำนวนเป็นประเภทที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามที่ถูกดำเนินคดีแต่เห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เช่นนี้ พนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวนจะต้องทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดี โดยยังไม่ต้องมีคำสั่ง และส่งสำนวนที่มีความเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา¹⁷

เมื่อพิจารณาถึงระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการไว้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในกรณีที่คดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลระเบียบนี้ได้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลไปก่อนแล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง¹⁸ ต่อมาเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากปรากฏว่าต่อมาภายหลังอัยการสูงสุดพิจารณามีความเห็นว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน อัยการสูงสุดก็มีอำนาจถอนฟ้องคดีได้¹⁹ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ

¹⁶ข้อ 6 “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554”.

¹⁷คู่มือ “การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดีที่สำนักงานกิจการอัยการสูงสุดได้รับมอบหมาย” สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด, สิงหาคม 2552 หน้า 65.

¹⁸ข้อ 5 วรรคท้าย ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งหรือคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”.

¹⁹ข้อ 11 ให้นำความในข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 มาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 128 เรื่อง ข้อพิจารณาและวิธีปฏิบัติในการถอนฟ้อง²⁰

ทั้งนี้ อัยการสูงสุดยังมีอำนาจในการวินิจฉัยและตีความปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้อีกด้วย

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (The Public Interest) ในชั้นพนักงานอัยการ

ด้วยเหตุที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ไว้ในลักษณะที่เปิดกว้างให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคน จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดจึงเรียกว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพราะความคิดเห็นของพนักงานอัยการและดุลพินิจของแต่ละบุคคลย่อมไม่เหมือนกัน

การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดโดยอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่เพียงผู้เดียวเนื่องจากเกรงว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจแตกต่างกันและเป็นการป้องกันการทุจริตจึงกำหนดให้มีการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจตามลำดับชั้น แม้จะถือได้ว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ในระดับหนึ่งแต่ก็ยังก่อให้เกิดผลเสียตามมาคือความล่าช้าในการเสนอความเห็นการสังคดี เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกรอบในการสังคดีที่ชัดเจนเพียงพอในการวินิจฉัย ประกอบกับขั้นตอนการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นหลายขั้นตอนซึ่งหากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และมีคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อไป จะมีผลทำให้พนักงานอัยการที่เสนอความเห็นนั้นมาอาจถูกครหา หรืออาจถูกตำหนิติเตียนในการทำหน้าที่ในความเป็นกลางได้ประกอบกับเป็นการเสียเวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเมื่อขังน้ำหนัการเสนอจำนวนตามลำดับชั้นที่มีความยุ่งยากประกอบกับคดีดังกล่าวมักเป็นคดี

²⁰ เมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องคดีอาญาใดแล้ว ต่อมาพนักงานอัยการพิจารณาเห็นสมควรถอนฟ้องคดีนั้น ให้ทำความเห็นใน อ.ก.4 เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ถอนฟ้อง ก่อนยื่นคำร้องขอถอนฟ้อง ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และเมื่อถอนฟ้องแล้ว ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

ในการที่จะพิจารณาถอนฟ้องตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการนำเหตุตามข้อ 78 มาประกอบการพิจารณาด้วย

ให้นำความในข้อนี้มาใช้บังคับในกรณีถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม.

เล็ก ๆ น้อย ๆ จึงทำให้พนักงานอัยการมักจะสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหา เพราะคดีดังกล่าวศาลชั้นต้นน่าจะพิพากษาการลงโทษ หรือน่าจะลงโทษพอเป็นพิธี อีกทั้งทำให้การบริหารงานคดีในสำนักงานอัยการนั้นเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและไม่ค้างค้ำ ซึ่งปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดในแต่ละแห่งเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสั่งคดีประเภทที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้เท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ แม้จะมีคำสั่งไม่ฟ้องกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนพนักงานอัยการมักไม่ชี้แจงคำสั่งไม่ฟ้องต่อสื่อมวลชน หรืออาจชี้แจงแต่ไม่แสดงเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่ให้ประชาชนเข้าใจ จึงทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในความสุจริตของพนักงานอัยการที่ปรากฏในสื่อมวลชน ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าความรู้สึกของประชาชนมักจะให้ความสำคัญกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอย่างมากแทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ แต่กลับพึงพอใจเมื่อทราบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องมากกว่า ส่วนศาลจะลงโทษผู้ต้องหาหรือไม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นเช่นไร กระแสสังคมมักไม่ให้ความสนใจ เช่นเดียวกับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมายังสำนักงานอัยการสูงสุด หรือสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ส่งมายังอัยการสูงสุด มักจะมีความไม่พอใจเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในสำนวนการสอบสวนที่ตนเสนอมา โดยเห็นได้จากการออกข่าวต่อสื่อมวลชนถึงการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการและสร้างกระแสทางสังคมกดดันให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล การกระทำเหล่านี้เป็นการกระทำที่กระทบต่อการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ และหากพนักงานอัยการมีความเห็นเป็นไปตามกระแสสังคมย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด

หากพิจารณาถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพนักงานอัยการเองนั้นก็มีอำนาจฟ้องคดีโดยใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองต้องกำหนดยกเว้นให้การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องให้เสนอสำนวนมาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เพราะถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป ที่กำหนดกระบวนการให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยบัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอยู่แล้วในระดับหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ต้องเสนอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาคดีสั่ง เนื่องจากคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ด้วยหลักการและเหตุผลนั้นแตกต่างจากคดีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ที่จำต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นคดีไปโดยเด็ดขาด เพราะตามกฎหมายรัฐยังคงสามารถดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้²¹ ประกอบกับแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตามก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28²² และมาตรา 34²³ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง จึงเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจการสังคดีของพนักงานอัยการได้อยู่ในตัว

ปัญหาประการต่อมา กรณีคดีที่ใกล้ขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องผู้ต้องหาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคท้าย ได้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลไปก่อน ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน แล้วจึงเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาส่งต่อไปในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลไปก่อน และอยู่ในขั้นตอนการรอคำสั่งของอัยการสูงสุดที่จะวินิจฉัย หากคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำไม่เกินห้าปี และจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณา และศาลได้พิพากษาทันทีโดยไม่สืบพยาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176²⁴ แล้ว จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปทันที กรณีย่อมจะไม่มีประโยชน์ที่อัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยสั่งการมาภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแต่ประการใด

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และปรับปรุงระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ โดยให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องเสนอต่ออัยการสูงสุดออก และให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นดุลพินิจของ

²¹ คณิต ณ นคร, รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), หน้า 54.

²² มาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”.

²³ มาตรา 34 “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดลสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่”.

²⁴ มาตรา 176 “ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่คดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพนั้น กฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานหนักกว่านั้นศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง”.

พนักงานอัยการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในกรุงเทพมหานคร ก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในส่วนต่างจังหวัดก็ให้ส่งสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ หากทั้งสองตำแหน่งไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็จะทำความเห็นแย้งแล้วส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งต่อไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหากมีการยกเลิกแก้ไข มาตรา 21 วรรคสองของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้วจะมีผลทำอำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีแบบปกติอันเป็นการแก้ไขปัญหาลำบากในการเสนอขึ้นตอนตามลำดับชั้น อีกทั้งไม่เป็นการตัดอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะกลับความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องนั้นได้อยู่ในตัว

การแก้ไขปัญหาประการต่อมาผู้เขียนเห็นว่าสำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่าคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนให้มีความชัดเจนและละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกำหนดแบ่งแยกประเภทความผิดแต่ละประเภท เช่น การกระทำความผิดโดยประมาทหรือการกระทำโดยไม่เจตนา หรือกำหนดเฉพาะความผิดโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือปานกลางที่สามารถใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ได้ หรือความผิดลหุโทษที่ไม่เป็นอันตรายแก่สังคม หรือความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดแต่เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมในปัจจุบันหรือกฎหมายที่ล้าสมัยไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้เป็นหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่พิจารณาคดีด้วยความสุจริตอีกด้วย

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีภายในสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน กับทั้งควรมีการเปิดเผยคำสั่งไม่ฟ้องกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการต่อสาธารณชน ด้วยการชี้แจงเหตุผลคำสั่งไม่ฟ้องให้มีเนื้อหาอย่างชัดเจนและครอบคลุมถึงทุกประเด็นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการได้โดยง่าย ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมและประชาชนทั่วไปจะได้ทราบถึงแนวทางและเหตุผลสำคัญของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และส่งผลให้สังคมจะได้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างถูกต้องแท้จริง

บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน. “อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม.” [Online]. Available URL : <http://www.stat.go.th/บทความลงเว็บ/บทความ4.htm>, 2555 (กันยายน, 26).
- คณิต ณ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ.” วารสารอัยการ 57, 5, (กันยายน 2525).
- _____. รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.
- สำนักงานกิจการอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด. “คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสำนวนคดีที่สำนักงานกิจการอัยการสูงสุดได้รับมอบหมาย.” สิงหาคม 2552.
- ศตเนติ เนติกรชูโชติ. “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสังคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- เศรษฐา เศรษฐเมธีกุล. “บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- กระทรวงยุติธรรม, เอกสารประกอบโครงการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กฎหมายองค์กรอัยการกับแนวทางปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุด” ณ ศูนย์ประชุมอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี, ธันวาคม 2553
- อดิศร ไชยคุปต์. “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้อง.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.