

ปัญหาการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

Legal Problem with Prosecutorial Discretion to Prosecute: Studying Decision not to Prosecute based on the Public Interest

อภิขญา ตั้งประเสริฐ* และ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล**

นักศึกษาลัทธิศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

Apichaya Tungprasert* and Surasak Likasitwatanakul**

Graduate Student of Master Degree Program in Criminal Law, Faculty of Law, Thammasat University*

Professor, Dr., Faculty of Law, Thammasat University**

Corresponding author E-mail: apcytps@gmail.com

(Received: July 19, 2023; Revised: July 27, 2023; Accepted: August 01, 2023)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความรู้ ความเข้าใจ แนวความคิด และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในกฎหมายประเทศไทย 2) เปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และ 3) วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและแนวความคิดการมีอยู่ของประโยชน์สาธารณะต่อการดำเนินคดีอาญา โดยดำเนินการวิจัยจากการศึกษาจากหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ประมวลระเบียบสำหรับพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ (Code for Crown Prosecutors) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น (The Code of Criminal Procedure Act No. 131 of 1948) ประกอบกับศึกษาจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ และผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายคอมพิวเตอร์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย พบว่า 1) ประเทศไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) และหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา 21 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ 2) ผลการเปรียบเทียบปัจจัยและขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของประเทศไทยและต่างประเทศมีทั้งหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทสังคมและหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศนั้น ๆ และ 3) ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการยังไม่มีชัดเจน ปัญหาอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียง

ผู้เดียว และปัญหาประชาชนให้ความสำคัญกับคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือ
คำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ

คำสำคัญ: การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ, หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ, คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

Abstract

This research addressed: 1) the knowledge, understanding, concepts, and legality of prosecutorial discretion not to prosecute based on public interest in Thailand; 2) concepts, legal principles, regulations, and practices related to criminal proceedings concerning public interest in Thailand through an international comparative legal study; and 3) the analysis of problems associated with prosecutorial discretion not to prosecute based on public interest in Thailand under the Public Prosecutor Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010). Additionally, the Office of the Attorney General Regulations for ordering criminal cases not in the public interest or that will affect national safety, security, or significant national interests, B.E. 2554 (2011), the Code for Crown Prosecutors, and the Code of Criminal Procedure Act No. 131 of 1948 of Japan were examined, along with academic texts, research findings related to prosecutors in Thailand and overseas, and information from computer networks, using qualitative analysis.

The results indicated that: 1) Thailand utilizes the principle of opportunity and criteria for ordering non-prosecution that is not beneficial to the public, as outlined in Section 21 of the Public Prosecutor Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010), and the Office of the Attorney General Regulations for ordering criminal cases not in the public interest or that will affect national safety, security, or significant national interests, B.E. 2554 (2011); 2) public prosecutors exercise discretion in deciding not to prosecute based on public interest in Thailand and abroad, employing similar and different criteria depending on the social context and national criminal proceedings principles; and 3) Thailand faces problems due to the lack of clear regulations for prosecutorial discretion in the public interest, the concentration of the power of prosecutorial discretion not to prosecute solely with the Attorney General, and public concerns centered on the prosecution orders by the prosecutor rather than the effectiveness of public prosecutor orders or decisions.

Keywords: Prosecution by Public Prosecutors, Opportunity Principle, Cases not Affecting the Public Interest

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาในเรื่องปริมาณคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่มากจนเกินไป ทำให้เกิดสภาวะคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เมื่อเป็นเช่นนี้ฝ่ายบริหารอย่างองค์กรอัยการผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดี

หากพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้วเห็นว่าเป็นคดีอาญาที่ไม่รุนแรง คดีที่มีผลเสียหายน้อยต่อสังคมค่อนข้างน้อย คดีที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดแต่ไม่มีความชั่วร้ายในตัวเอง พนักงานอัยการควรจะไม่สั่งฟ้องคดีนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการควรคำนึงด้วยว่า หากฟ้องคดีไปแล้วสังคมจะได้รับประโยชน์จากการสั่งฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่ (มรสันต์ โสรรัตน์, 2558) ดังนั้น พนักงานอัยการควรใช้ดุลพินิจไตร่ตรองอย่างรอบคอบและตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ โดยการพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งต่อไปนี้อยู่ในบทความจะชื่อว่า “พระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกคดีต่อศาลเสมอไป เมื่อได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัย ความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ประกอบกับต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งต่อไปนี้อยู่ในบทความจะชื่อว่า “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ”

ประเด็นปัญหา คือ การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะมีความเป็นอัตวิสัย เป็นไปตามดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคน ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ไม่มีการวางกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ชัดเจน พนักงานอัยการจึงมักสั่งฟ้องคดีไป และให้ศาลทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดสุดท้ายแทน ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของชาติประสิทธิภาพ ประกอบกับผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลสถิติจำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนประจำปี พ.ศ. 2553 ถึง ปี พ.ศ. 2564 (สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุด, 2564) และข้อมูลสถิติคดีอาญา ปี พ.ศ. 2553 ถึง ปี พ.ศ. 2564 จำแนกเป็นรายภาค และประเภทคดี (สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ, 2564) เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนสถิติคดีอาญาทั้งหมดกับจำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชน พบว่า คดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนเป็นเพียงร้อยละ 0.002 (ร้อยละที่มากที่สุด) ของจำนวนคดีอาญาที่จำแนกเป็นรายภาคและประเภทคดีเท่านั้น เช่น สถิติล่าสุดในปี 2564 มีจำนวนคดีอาญาทั้งหมด 1,041,876 คดี แต่มีจำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนเพียง 12 คดีเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.001 ของคดีอาญาทั้งหมด สาเหตุหลักที่จำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนมีจำนวนที่น้อยอย่างมากเพราะขั้นตอนในการเสนอความเห็นตามข้อ 5 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ตั้งแต่ขั้นหัวหน้าพนักงานอัยการไปสู่ชั้นอัยการสูงสุดเพื่อให้การสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอน มีความซับซ้อนยุ่งยาก และผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการหลายคน ส่งผลให้คดีค้างอยู่ในชั้นพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการตัดสินใจแก้ปัญหาโดยสั่งฟ้องคดีแทนที่จะไม่สั่งฟ้องคดี (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564) แม้การสั่งฟ้องคดีนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเลยก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดความซับซ้อนความยุ่งยากในการเสนอความเห็น และไม่ให้มีคดีค้างอยู่ในชั้นพนักงานอัยการเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นปัญหาหลายประการในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ฉบับนี้ จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความรู้ ความเข้าใจ แนวความคิด และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนในกฎหมายประเทศไทย

2.2 เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและแนวความคิดการมีอยู่ของ
ประโยชน์สาธารณะต่อการดำเนินคดีอาญา

3. วิธีดำเนินการวิจัย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

3.1 ศึกษาหลักกฎหมายในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ประมวล
ระเบียบสำหรับพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ (Code for Crown Prosecutors) ในหมวด The Full Code Test และ
มาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น (The Code of Criminal Procedure Act No. 131 of 1948)

3.2 ศึกษาจากเอกสารหนังสือ ตำราทางวิชาการ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ใน
หัวข้อหลักการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการไทย อังกฤษ ญี่ปุ่น ของนักวิชาการไทย เช่น ศาตราจารย์
ดร. คณิต ญ นคร รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท นายอดุลยคุปต์ ทองจีน และนางสาววรพรรณ อ่อนสีบุตร เป็นต้น
นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศ เช่น McConville Michael และสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์
ในระบบอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.3 ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากเอกสาร หนังสือ ตำราทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทย
และต่างประเทศ

3.4 ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์จากข้อมูล เอกสาร หนังสือ ตำราทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย
และต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งอยู่ภายใต้การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของอาจารย์ที่
ปรึกษา เพื่อหาข้อสรุปโดยนำข้อมูลที่ศึกษามาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

4. ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่
สาธารณชน ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

4.1 ศึกษาความรู้ ความเข้าใจ แนวความคิด และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ
ในการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในกฎหมายประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติหน้าที่หรือการพิจารณาคดี
ของพนักงานอัยการไทย เป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ ซึ่งวางหลักว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการ
พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” กล่าวคือ พนักงาน
อัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินคดีอาญา ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) คือ เมื่อ
พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดและมีหลักฐานเพียงพอที่จะ
ฟ้องคดีได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว กลับมีผลได้เสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีและมีผลร้ายที่จะเกิดแก่
ผู้ต้องหามากกว่า พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (คณิต ญ นคร, 2564) และวรรคสองวางกรอบของการพิจารณา
คดีว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย
หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์สำคัญต่อประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้
ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.” ซึ่งระเบียบดังกล่าวก็คือ ระเบียบสำนักงานอัยการ
สูงสุดฯ

โดยในส่วนของการสั่งฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นไปตามข้อ 5 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ วางหลักว่า “ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 ... ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง” เห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้กล่าวถึงขั้นตอนของการทำคำสั่งคดี โดยลำดับแรกพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเป็นผู้พิจารณาก่อนว่าคดีที่ได้รับมอบหมายสมควรจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว หากมีประโยชน์ต่อสังคมพนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องคดีและเข้าสู่การดำเนินคดีอาญาตามปกติ แต่หากเห็นว่าไม่มีประโยชน์ต่อสังคมและไม่สมควรดำเนินคดีอาญาต่อไป พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็ต้องทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นด้วยกับความเห็นที่ไม่สมควรดำเนินคดีต่อไป หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ก็ต้องทำความเห็นตามลำดับชั้น และส่งไปให้อัยการสูงสุดพิจารณา และอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคดีเป็นขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งก็คือการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี โดยเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรแบบผู้บังคับบัญชา เช่นนี้ การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจึงมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาถึง 3 ขั้นตอน คือ 1. พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน 2. พนักงานอัยการผู้เป็นหัวหน้า และ 3. อัยการสูงสุด หรือหากอัยการสูงสุดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี ตามข้อ 9 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ (สุริยา ปานแป้น และอนวัธน์ บุญนันท, 2563)

สำหรับการพิจารณาองค์ประกอบหรือปัจจัยว่าคดีใดเป็นคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ข้อ 6 ซึ่งวางหลักว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

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

ตัวอย่างคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน คดีผู้เยาว์ลักทรัพย์ของที่มีราคาไม่สูง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เสียหายเป็นประจักษ์พยานให้การยืนยันว่าเห็นผู้ต้องหาขึ้นอยู่ข้างรถจักรยานยนต์ของผู้เสียหายโดยในมือของผู้ต้องหามีนอตแกนโคนาร์ถของผู้เสียหายและกุญแจเลื่อน ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าได้ใช้กุญแจเลื่อนดังกล่าวลักถอดเอานอตแกนไขจากรถของผู้เสียหาย พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดต่อผู้ต้องหา แต่ปรากฏว่าผู้ต้องหาอายุเพียง 16 ปีเศษ ยังมีสภาพเป็นนักเรียนที่กำลังเรียนหนังสือและผู้ใหญ่บ้านท้องที่ที่ผู้ต้องหาอาศัยอยู่รับรองว่าผู้ต้องหามีความประพฤติดี เรียบร้อย ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ทั้งทรัพย์สินของกลางที่ลักก็มีราคาเล็กน้อยเพียง 200 บาท และผู้เสียหายไม่ติดใจอาความ ประกอบกับระหว่างสอบสวนผู้ต้องหา

ถูกควบคุมตัวอยู่ 4 วัน นับว่าได้รับโทษเพียงพอให้เกิดการเช็ดหลาบ การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการจึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานลักทรัพย์หรือรับของโจร (วรพรรณ อ่อนสีบุตร, 2560)

4.2 ผลการเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

4.2.1 ปัจจัยและขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในต่างประเทศ

สำหรับประเทศอังกฤษใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษต้องปฏิบัติตาม Code for Crown Prosecutors เป็นประมวลระเบียบสำหรับพนักงานอัยการ บางกรณีพนักงานอัยการอาจจะต้องพิจารณาว่าคดีที่ประชาชนฟ้องร้องนั้นมีประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมด้วยหรือไม่ (It is in The Public Interest to Do so) (McConville, 1993) ซึ่งในการพิจารณาสำนวนคดีอาญาและการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา มีหลักเกณฑ์พอสังเขปที่กำหนดไว้ใน The Prosecution of Offences Act 1985 โดยมีหลักการ คือ หลัก The Full Code Test ที่ประกอบไปด้วยการพิจารณา 2 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนแรก The evidential stage คือ พิจารณายานหลักฐานในคดีอาญาว่ามีเพียงพอต่อการฟ้องคดีหรือไม่ โดยพิจารณาทั้งข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดหรือไม่ และพยานหลักฐานว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ศาลเชื่อหรือไม่ และ 2) ขั้นตอนที่สอง The public interest stage คือ การพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะ คือการพิจารณาว่าหากมีการสั่งฟ้องคดีและดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดจะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ ถ้ามีประโยชน์ต่อสาธารณะพนักงานอัยการจะดำเนินการสั่งฟ้องคดี แต่ถ้าไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะพนักงานอัยการก็จะไม่ดำเนินการสั่งฟ้องคดี (ปกป้องศรีสินท, 2563)

พนักงานอัยการอังกฤษนำปัจจัยต่อไปนี้มาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ 1) ความรุนแรงของการกระทำความผิดมีเพียงใดระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิดนั้นมีมากน้อยเป็นไปได้อย่างไรสมควรที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล 2) ความผิดของผู้กระทำความผิดมีเพียงใด หากความน่าตำหนิในการกระทำที่เกิดจากตัวผู้กระทำความผิดเองมีมากน้อยสมควรจะฟ้องคดีต่อศาล 3) พฤติการณ์ดังกล่าวก่อความเสียหายและเป็นอันตรายต่อผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบอย่างไร 4) ในขณะกระทำความผิดผู้กระทำอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ 5) ผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม หากการกระทำความผิดนั้นเกิดผลกระทบกับชุมชนหรือสังคมมา 6) การฟ้องคดีได้สัดส่วนหรือไม่ กล่าวคือ ต้นทุนของรัฐในการดำเนินคดีกับผลสุดท้ายที่สังคมได้รับประโยชน์ได้สัดส่วนหรือไม่ (Prosecution Code, 2001)

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ปัจจัยต่าง ๆ ที่พนักงานอัยการนำมาพิจารณาอาจทำให้พนักงานอัยการเห็นว่าควรให้โอกาสผู้ต้องหาและปรับใช้วิธีการอื่นที่เหมาะสมแทนที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการก็มีอำนาจในการสั่งคดีตามความเหมาะสมได้เช่นเดียวกัน คือ เมื่อการฟ้องไม่มีความจำเป็นยังอาจใช้วิธีการอื่นแทนการฟ้องคดี (An Out-of-Court Disposal) ซึ่งพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งได้ ดังนี้ 1) ตักเตือนแบบ Simple caution ในความผิดที่ได้กระทำเป็นครั้งแรก และความผิดที่ได้กระทำลงต้องเป็นความผิดเล็กน้อย โดยมีการแบ่งวิธีการใช้มาตรการดังกล่าวสำหรับผู้ใหญ่ และสำหรับเด็กและเยาวชน 2) คำสั่งชะลอฟ้อง (Conditional Caution) ใช้สำหรับผู้ต้องหาที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และเป็นการกระทำความผิดเล็กน้อย โดยพนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีทันที แต่อาจกำหนดเงื่อนไขบางประการที่กฎหมายให้อำนาจเป็นหลักประกันว่าเมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนจะยุติการดำเนินคดีอาญา (Ministry of Justice, 2015) และ 3) คำสั่งปรับตามใบสั่ง หรือ Penalty Notice for Disorder (PND) หรือ คำสั่งปรับที่กำหนดไว้แก่ฐานความผิดเป็นจำนวนแน่นอนตายตัวที่เรียกว่า Fixed Penalty Notice (FPN) โดยมักจะใช้กับคดีเล็กน้อยที่ไม่จำเป็นต้องให้ศาลเป็นผู้กำหนด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้บังคับใช้วิธีการนี้ (วรพรรณ อ่อนสีบุตร, 2560)

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยและประเทศอังกฤษ มีหลักเกณฑ์การสั่งฟ้องคดีเหมือนกัน คือ ใช้หลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจ และมีปัจจัยในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่คล้ายคลึงกัน โดยกำหนดปัจจัยการพิจารณาไว้แบบละเอียด เพียงแต่ใน The Full Code Test ของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดเรื่องของอายุในการใช้ดุลพินิจพิจารณาไว้อย่างชัดเจน คือ 18 ปี พนักงานอัยการประเทศอังกฤษจะไม่สั่งฟ้องคดีแก่ผู้กระทำความผิดนั้น และจะใช้วิธีการอื่นแทนการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระเบียบสำนักงานอัยการฯ ข้อ 6 ที่กำหนดเพียงให้พนักงานอัยการพิจารณาถึงอายุผู้กระทำความผิด แต่มีได้ระบุเจาะจงชัดเจนว่าอายุต่ำกว่า 18 ปี อีกทั้งไม่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการมีอำนาจสั่งมาตรการอย่างอื่น (Diversion) แทนการสั่งฟ้องคดี และขั้นตอนการพิจารณาว่าคดีใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ประเทศอังกฤษกำหนดไว้เป็นขั้นตอนที่สองถัดจากขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐาน หมายความว่า ทุก ๆ คดีพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษต้องพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะด้วยเสมอ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายไทยที่มีได้กำหนดเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน

สำหรับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity principle) และการสั่งฟ้องคดีอาญาเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 248 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น (The Code of Criminal Procedure Act No. 131 of 1948) ได้วางหลักว่า “การฟ้องคดีอาจถือว่าไม่มีความจำเป็นเมื่อได้คำนึงถึงลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อม ความหนักเบาหรือข้อลดหย่อนในการกระทำความผิดนั้น สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด และเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมไม่สมควรที่จะฟ้องคดี” ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาว่าคดีใดควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องไว้ 3 ประการแบบกว้าง คือ 1) ลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ได้แก่ บุคลิก ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิดนั้น รวมถึงอาชีพของผู้กระทำความผิด หรือประวัติชีวิตของผู้กระทำความผิด 2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด หรือความร้ายแรงแห่งความผิด ขึ้นอยู่กับโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นในบทกฎหมายโดยตรง และ 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด เช่น การกระทำความผิดนั้นก่อให้เกิด ผลร้ายต่อสังคมหรือไม่ การฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ เป็นต้น (อติศร ไชยคุปต์, 2542)

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายประเทศญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าปัจจัยตามมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น คือการพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่จะเป็นการพิจารณาว่าการสั่งฟ้องคดีนั้นมีความจำเป็นต่อกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ หากไม่จำเป็นพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นก็จะสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ซึ่งตามมาตรา 248 เป็นการกำหนดปัจจัยการพิจารณาแบบกว้าง เป็นข้อแตกต่างกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ที่กำหนดว่า ข้อ 6 คือ ปัจจัยพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะในการสั่งฟ้องคดีของประเทศไทย และกำหนดไว้ละเอียดกว่ากฎหมายญี่ปุ่น หากไม่สั่งฟ้องคดีพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีวิธีการอื่นนอกเหนือจากการฟ้องคดีได้ คือ พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งชะลอฟ้องได้ (Suspension) ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากกฎหมายของไทย ที่พนักงานอัยการมีอำนาจเพียงแค่สั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดีเท่านั้น

4.2.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีในประเทศที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น คือ ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น สามารถแบ่งระบบการตรวจสอบได้เป็น 2 ประเภท คือ ระบบการตรวจสอบโดยภายในองค์กร และระบบการตรวจสอบโดยภายนอกองค์กร

สำหรับระบบการตรวจสอบโดยภายในองค์กร พบว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษ พนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องการตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจากผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรกันเอง พนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งตาม The Code for Crown Prosecutors ในหมวด Reconsidering a Prosecution Decision วางหลักว่าประชาชนควรไว้วางใจ

การตัดสินใจสั่งคดีของพนักงานอัยการ เช่นนี้ จากการที่พนักงานอัยการอังกฤษมีอำนาจใช้ดุลพินิจและตัดสินใจสั่งคดีอย่างอิสระ ทำให้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งคดีของตนเองอยู่เสมอ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น โดยหลักทั่วไปแล้วพนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ซึ่งสำหรับคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวนต้องบันทึกสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดี เหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวอย่างละเอียดครบถ้วน โดยต้องแสดงเป็นลายลักษณ์อักษร และบันทึกนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสตามลำดับชั้นอีกครั้ง ซึ่งการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวจะมีขึ้นเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ คล้ายกับการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวน จึงให้หัวหน้าพนักงานอัยการผู้เป็นผู้บังคับบัญชาเข้ามาตรวจสอบดูรายละเอียดในคดีนั้นอีกครั้ง ว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีเหตุผลเป็นไปตามที่พนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวนได้บันทึกไว้หรือไม่

สำหรับระบบการตรวจสอบโดยภายนอกองค์กร พบว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยองค์กรภายนอกที่ปรากฏในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ โดยองค์กรอื่น โดยประชาชน และโดยผู้เสียหายเอง

(1) การตรวจสอบโดยศาล ประเทศอังกฤษ ศาลจะเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานอัยการในกรณีที่ต้องการไต่สวนมูลฟ้อง โดยมีอำนาจตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ และแม้ในคดีนั้นจะไม่มีคดีไต่สวนมูลฟ้องศาลพิพากษามีอำนาจพิพากษายกฟ้องได้ ซึ่งก็เป็นการตรวจสอบโดยอ้อมทางหนึ่ง สำหรับประเทศญี่ปุ่น ศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานของคู่ความ และหากพบว่าพยานหลักฐานของพนักงานอัยการยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ ซึ่งเป็นการที่ศาลได้ทบทวนการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการผ่านการพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ (มรุสันต์ ไสรัดน์, 2558)

(2) การตรวจสอบโดยองค์กรอื่น สำหรับประเทศอังกฤษ คือ รัฐสภา เพราะผู้รับผิดชอบนโยบายการฟ้องคดีต่อรัฐสภา คือ Attorney-General ผู้แต่งตั้งและกำกับดูแล Director of Public Prosecution (DPP) ทำให้ DPP ต้องเสนอรายงานการปฏิบัติงานอยู่เสมอ เสมือนเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง จึงถือว่าพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบโดยอ้อมต่อรัฐสภา สำหรับประเทศญี่ปุ่น คือ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution) ควบคุมการใช้ดุลพินิจตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจการไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แม้จะไม่มีผู้เสียหายยื่นคำร้องก็ตาม โดยจะตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีทุกประเภทและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานคดี ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการมี 3 กรณี คือ ให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเป็นคดีต่อศาล ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม และให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว (กรณัท สร้อยทอง, 2564)

(3) การตรวจสอบโดยประชาชน สำหรับประเทศอังกฤษ ประชาชนจึงสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของพนักงานอัยการผ่านสื่อมวลชน และมีข้อกำหนดตามกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่ให้พลเมืองทุกคนมีหน้าที่จะต้องช่วยกันธำรงรักษากฎหมาย ระเบียบของบ้านเมือง ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญา สำหรับประเทศญี่ปุ่นประชาชนทั่วไปไม่มีอำนาจเรียกร้องให้ตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ แต่ถ้าหากเป็นประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น อาจเรียกร้องให้มีการฟ้องร้องคดีอีกครั้งผ่านคณะกรรมการ Kensaturu Shinsakai Hou ได้

(4) การอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง สำหรับประเทศอังกฤษ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้ แต่ใน ความผิดบางประเภทอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่น ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง จึงไม่สามารถ ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้โดยตรง แต่ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอ สามารถยื่นคำร้อง คัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้

4.3 ผลการปัญหาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและแนวความคิดการมีอยู่ของประโยชน์ สาธารณะต่อการดำเนินคดีอาญา ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาที่พบหลายประการ ดังนี้ 1) ปัญหาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ พิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการยังไม่มี ความชัดเจน 2) ปัญหาอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว และ 3) ปัญหาประชาชนให้ความสำคัญกับคำสั่งฟ้องคดีของ พนักงานอัยการ แทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ

5. สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องปัญหาการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

5.1 ศึกษาความรู้ ความเข้าใจ แนวความคิด และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการ สั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในกฎหมายประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) และการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา 21 ประกอบ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, 2553) ซึ่งระเบียบยังไม่ได้วาง กรอบและหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีไว้อย่างชัดเจน อาจก่อให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นหรือไม่เป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน ทำให้การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความลักลั่นในการสั่งคดี อันอาจส่งผล ถึงมาตรฐานในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการและกระทบถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ และมีเพียงอัยการสูงสุด ผู้เดียวที่เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2563)

5.2 ผลการเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

5.2.1 ปัจจัยและขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของกฎหมาย ต่างประเทศ พบว่า ลำดับแรก พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ต่อจากนั้นก็จะเป็นการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี โดยการใช้อดุลพินิจว่าหากฟ้องคดีนั้นแล้วจะเป็น ประโยชน์สาธารณะหรือไม่ พนักงานอัยการแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป บางประเทศได้เปิดกว้างให้พนักงานอัยการ ใช้อดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ในการใช้พิจารณาไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจของพนักงาน อัยการ เช่น ประเทศอังกฤษ ที่มีปัจจัยทั้งทางด้านสนับสนุนการสั่งฟ้องคดีและไม่สนับสนุนสั่งฟ้องคดี (เสาวลักษณ์ แก้วกมล, 2554)

5.2.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในต่างประเทศ พบว่า การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาในต่างประเทศ การควบคุมตรวจสอบที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพในการทำให้สาธารณชน มีความเชื่อมั่นที่จะให้พนักงานอัยการใช้อดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี ควรจะมีแนวทางปฏิบัติ โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติ นอกจาก จะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบในองค์กรแล้วยังเป็นข้อมูลให้สาธารณชนใช้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วย

ในแต่ละระบบใช้วิธีการควบคุมพนักงานอัยการที่ต่างกันไป ระบบพนักงานอัยการส่วนใหญ่จะมีการตรวจสอบกันเองจากภายในองค์กรพนักงานอัยการ โดยให้ประชาชนสามารถร้องเรียน และอุทธรณ์คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไปตามลำดับชั้น ซึ่งขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งคำตัดสินของพนักงานอัยการมีลักษณะคล้ายการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาล (วรพรรณ อ่อนสีบุตร, 2560)

5.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและแนวความคิดการมีอยู่ของประโยชน์สาธารณะต่อการดำเนินคดีอาญา

5.3.1 ปัญหาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการยังไม่มี ความชัดเจน พบว่า แม้ประเทศไทยมีบัญญัติให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยไม่จำกัด แต่พนักงานอัยการของประเทศไทยกลับใช้ดุลพินิจไม่สั่งฟ้องคดีในอัตราที่น้อยมาก และมักสั่งฟ้องคดีตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ นั้นยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติตามอยู่ และยังไม่มีการรอบที่ชัดเจนเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากรณีใดจึงเรียกว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564) ซึ่งจากบทสัมภาษณ์ของนายอตุลยศุปต์ ทองจีน กรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในหัวข้อ ทศนคติของพนักงานอัยการที่มีต่อการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนแล้วจะถูกกล่าวหาในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากมีพยานหลักฐานเพียงพอในการสั่งฟ้องคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนจะถูกกล่าวหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ (Thongjean, 2014) ส่งผลให้ส่วนมากในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะใช้หลักการสั่งคดีตามกฎหมายเสียมากกว่า เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนและหลักการวินิจฉัยที่แน่นอนกว่า สะดวกแก่การพิจารณาทำให้การสั่งคดีได้ไม่ผิดพลาดและถูกต้องตามหลักนิติธรรม ไม่ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ โดยไม่คำนึงถึงหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจที่เป็นหลักที่แท้จริงในการสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศไทย

5.3.2 ปัญหาอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว พบว่า ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ข้อ 5 วรรคแรก กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน แต่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณา ก่อให้เกิดความล่าช้าในการเสนอความเห็นการสั่งคดี มีขั้นตอนการเสนอความเห็นตามลำดับชั้นหลายขั้นตอน ซึ่งหากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และมีคำสั่งให้ฟ้องคดีจะมีผลทำให้พนักงานอัยการที่เสนอความเห็นนั้นมาอาจถูกครหาหรืออาจถูกดำเนินคดีในการทำหน้าที่ในความเป็นกลางได้ นอกจากนี้ จากบทสัมภาษณ์ของนายอตุลยศุปต์ ทองจีน ในหัวข้อกรณีกฎหมายและข้อบังคับที่ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมีผลการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการหรือไม่นั้น พนักงานอัยการโดยความเห็นส่วนใหญ่ เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญามีกระบวนการทางกฎหมายความซับซ้อนน้อยกว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา (Thongjean, 2014) แสดงให้เห็นว่า เมื่อชั่งน้ำหนักขั้นตอนในการเสนอสำนวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามลำดับชั้นที่มีความยุ่งยาก เทียบกับการสั่งฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่ไม่มีขั้นตอนการเสนอคำสั่งที่ซับซ้อนและยุ่งยาก จึงทำให้พนักงานอัยการผู้รับมอบสำนวนสั่งฟ้องคดีไปเพื่อให้การบริหารงานคดีในสำนักงานพนักงานอัยการเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและไม่มีความค้างในชั้นของพนักงานอัยการผู้รับมอบหมายสำนวนเอง ให้เป็นหน้าที่ของศาลในการวินิจฉัยแทน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564)

5.3.3 ปัญหาประชาชนให้ความสำคัญกับคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ พบว่า ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การสังเกตที่มิใช่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการจึงมักไม่ค่อยมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้เท่าที่ควร และคำสั่งไม่สั่งฟ้องคดีกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนพนักงานอัยการมักไม่ชี้แจงคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อสื่อมวลชนหรืออาจชี้แจงแต่ไม่แสดงเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าเพราะสาเหตุใดพนักงานอัยการจึงสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ฉะนั้น ความรู้สึกของประชาชนมักจะให้ความสำคัญกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก แทนที่จะสนใจกับประสิทธิภาพในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ แต่กลับพึงพอใจเมื่อทราบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องมากกว่า ส่งผลให้การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์ให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลเสมอ โดยไม่สนใจว่าหากฟ้องคดีดังกล่าวไปแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ ซึ่งการกระทำนี้กระทบต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีอย่างมาก และหากพนักงานอัยการมีความเห็นเป็นไปตามกระแสสังคมย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด (รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยารักษ์, 2555)

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

6.1.1 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการว่าทุกคดีพนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเสมอ โดยกำหนดให้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย และยึดขั้นตอนการสั่งฟ้องคดีอาญาที่ทุกคดีต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอตามกฎหมายเกณฑ์การสั่งฟ้องคดีของประเทศอังกฤษ คือ ขั้นตอนหนึ่ง การพิจารณาพยานหลักฐาน โดยหากผ่านเกณฑ์การวินิจฉัยพยานหลักฐานแล้วต้องวินิจฉัยในขั้นตอนที่สอง คือ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะ เมื่อคดีใดพยานหลักฐานเพียงพอในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะด้วยเสมอ

6.1.2 กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกิดความสม่ำเสมอ และเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยนำปัจจัยเหล่านี้พิจารณาเพิ่มเติมประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดฯ ข้อ 6 โดยพิจารณาในแง่ของสังคม ถ้าฟ้องสั่งฟ้องคดีไปแล้วมีแต่จะเกิดผลเสียต่อสังคมและตัวผู้กระทำความผิดเสียเอง หรือกรณีค่าใช้จ่ายที่อาจส่งผลกระทบต่อเกิดความเปลี่ยนแปลงงบประมาณของรัฐ หรือ “นิติเศรษฐศาสตร์” พิจารณาในแง่ของสภาพแห่งคดีหรือฐานความผิด หากเป็นคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย สภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดมีน้อย คดีที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยประมาท และสภาพการภายหลังกระทำความผิดมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว พิจารณาในแง่ตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และบุคคลที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจากความชั่วหรือเจตนาของผู้ต้องหา เหตุจูงใจในการกระทำความผิด วิธีการและผลของการกระทำความผิดว่ามีมากน้อยเพียงใด เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกหรือไม่ พิจารณาจาก เพศ บุคลิก อายุ อุปนิสัย และสิ่งแวดล้อมรอบตัวของผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากนำหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษมาปรับใช้ คือ ระบุอายุของผู้กระทำความผิดไว้ชัดเจน หากอายุต่ำกว่า 18 ปี พนักงานอัยการอาจจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ และเลือกใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา

6.1.3 กำหนดให้พนักงานอัยการของไทยสามารถใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญาที่เป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ เช่น การดักเตือน ตามหลักกฎหมายในประเทศอังกฤษที่ การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การชะลอฟ้อง ตามประเทศญี่ปุ่น

6.1.4 ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขกำหนดให้การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นอำนาจของพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจแต่ละคดีแทน เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการเสนอขั้นตอนที่ต้องเสนอตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุด แต่ยังคงให้มีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยองค์กรภายในได้อยู่ หรือเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ เช่น ผู้เสียหาย สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป เป็นต้น

6.1.5 ควรจัดให้มีการเปิดเผยหลักเกณฑ์และเหตุผลการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนให้ผู้เสียหาย ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทราบเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลเดียวกันเพื่อให้ค้นหาและเข้าถึงได้ง่าย และเป็นการเปิดเผยความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

7. รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรณัท สร้อยทอง. (2564). การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ

ต่างประเทศ. วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 8(1), 170-189.

คณิต ณ นคร. (2564) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 10). วิญญูชน.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2563) กฎหมายอาญาชั้นสูง (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.

_____. (2564) เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายอาญาชั้นสูง [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์]. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ. (2553, 7 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนที่ 75 ก. หน้า 38-50.

มรุสันต์ โสรรัตน์. (2558). การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต], มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความ

มั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554. (2554, 29 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก. หน้า 19-21.

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์. (2555). การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ. วารสารรวมคำแห่งฉบับนิติศาสตร์, 1(2), 40-53.

วรพรรณ อ่อนสีบุตร. (2560). การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุด. ข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุด. สำนักงานอัยการสูงสุด.

<https://www3.ago.go.th/center/aff/>

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ. หนังสือรายงานประจำปี. สำนักงานอัยการสูงสุด. <https://www3.ago.go.th/information/book/>

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2563). *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). วิญญูชน. เสาวลักษณ์ แก้วกมล. (2554). *การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อดิสร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

Crown Office and Procurator Fiscal Service. (2001) *Prosecution Code*. COPFS. <https://www.copfs.gov.uk/publications/prosecution-code/html>

McConville, M. (1993). *The case for the prosecution police suspects and the construction of criminality*. Routledge.

Ministry of Justice. (2015). *Simple Cautions of Adult Offenders*. Ministry of Justice. <https://assets.publishing.service.gov.uk>

Thongjean, A. (2014). The Principles of Public Prosecutor's Discretion Not Prosecuting the non Public Interest Criminal Cases in Thailand *Thammasat Review*, 16(2), 1-19.