



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่นเดียวกัน

ประเทศอังกฤษซึ่งยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั้น มีแนวความคิดเป็นพื้นฐานว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงให้ประชาชนมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางแต่ต่อมาปรากฏว่าในปัจจุบันรัฐได้เข้าควบคุมการฟ้องคดีอาญาของประชาชนโดยการจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาบางประเภท เช่น คดีอาญาที่มีโทษประหารชีวิต ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งได้แก่ Attorney General และ Director of public Prosecution (D.P.P.)

สำหรับในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีแนวความคิดเป็นพื้นฐานว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นอำนาจในการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐ ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เช่น เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา ต่างก็ผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐลงโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ในบางกรณี แต่สำหรับในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ยังยึดถือปฏิบัติตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดโดยไม่ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาโดยกำหนดให้อัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศต่าง ๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ให้ประชาชนได้มีโอกาสควบคุมการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในกรณีที่การใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่

ประชาชน ตัวอย่างเช่น ในประเทศโปแลนด์ ถ้าอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้อัยการฟ้องคดี ในประเทศฝรั่งเศส ผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ เฉพาะในความผิดที่มีโทษขนาดกลางหรือโทษเบาเท่านั้น ส่วนในความผิดที่มีโทษหนัก ผู้เสียหายมีสิทธิเพียงที่จะดำเนินคดีแพ่งต่อผู้พิพากษาได้ส่วนเท่านั้น และในสหรัฐอเมริกาไม่มีการให้สิทธิผู้เสียหายที่จะนำคดีมาสู่ศาลเมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแต่มีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และนอกจากมาตรการตรวจสอบโดยผู้เสียหายดังกล่าวแล้วในประเทศต่าง ๆ ก็ยังมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของอัยการในแนวทางอื่นอีก ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบภายในตามระบบการบังคับบัญชาของอัยการด้วยกันเอง และการตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ซึ่งได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ, ศาล หรือในรูปของคณะกรรมการ เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ด้วย โดยผู้เสียหายในคดีอาญามีอำนาจตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ และนอกจากนี้ผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง แม้ว่าในคดีเรื่องนั้น พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วก็ตาม เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาในลักษณะดังกล่าวก็เนื่องจากเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่มีมาแต่ดั้งเดิมก่อนที่ระบบอัยการจะเกิดขึ้นในประเทศไทยและในขณะที่มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ระบบอัยการในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นทำให้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับภาระเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว จึงต้องให้อำนาจในการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายด้วย

ในการดำเนินคดีอาญานั้น รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายโดยมากจะเกิดจากมูลเหตุรุนแรงในด้านอื่น เช่น ฟ้องคดีอาญาเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นเครื่องมือบีบบังคับเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือฟ้องคดีอาญาเพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น เป็นต้น และนอกจากนี้ยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาอย่างมากมาย แม้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 จะบัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ ซึ่งส่งผลให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการก็ตาม แต่โดยหลักความเป็นจริงแล้วการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายกับพนักงานอัยการมีความสัมพันธ์กันโดยตรงเพราะเป็นคดีอาญาเรื่องเดียวกันมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันเดียวกันตลอดจนมูลเหตุรุนแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายจึงน่าจะสอดคล้องกับผลการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งเกิดจากกระบวนการดำเนินคดีอาญา และมาตรการการกลั่นกรองตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพซึ่งตามข้อเท็จจริงดังกล่าวหากปรากฏว่าในคดีอาญาเรื่องใดที่พนักงานอัยการได้วินิจฉัยแล้วสิ่งไม่ฟ้องผู้เสียหายก็ควรจะไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้นด้วย แต่ในปัจจุบันกฎหมายมิได้บัญญัติให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงดังกล่าวเนื่องจากว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 34 ให้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วก็ตาม ซึ่งการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามนัยมาตรา 34 ดังกล่าว ย่อมจะส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาเบี่ยงเบนออกไปจากความเป็นจริงจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐได้รับการพัฒนาปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา จึงได้ส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีมาตรการการกลั่นกรองตรวจสอบตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องทำให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

เป็นไปด้วยความชอบธรรม ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เรื่องใดก็ตาม ย่อมจะเป็นที่เชื่อถือได้ว่าเป็นคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ได้รับการกลั่นกรองตรวจสอบแล้วว่ามีความถูกต้องชอบด้วยเหตุผลตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ และเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และนอกจากนี้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป เพราะหากได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ย่อมจะทำให้พนักงานอัยการดำเนินคดีนั้นต่อไปได้อีก ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงเป็นไปด้วยความน่าเชื่อถือ และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลทุกฝ่ายอย่างเพียงพอ ในขณะที่การดำเนินคดีอาญาในส่วนของผู้เสียหายจะเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างมาก ดังนั้นการให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมแต่ประการใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวแล้วทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในหลักการดังนี้

5.1 แก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 โดยกำหนดหลักการใหม่ให้ตัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในคดีความผิดทุกประเภทที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว

เหตุผล เนื่องจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วได้ส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างมากตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ดังนั้นการตัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวจึงเป็นวิธีทางอันเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาจากผลกระทบที่เกิดขึ้น เพราะตามสภาพการณ์ในปัจจุบันที่การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการได้รับการพัฒนาจนมีประสิทธิภาพประกอบกับมีมาตรการกลั่นกรองตรวจสอบทั้งตามกฎหมายและระเบียบ

ปฏิบัติต่าง ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานของพนักงานอัยการจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ขอบด้วยเหตุผลและความถูกต้อง จนสามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างเพียงพอ และแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปแต่ประการใด เพราะหากได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีที่น่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการย่อมจะสามารถดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นหรือประโยชน์อันใดที่จะให้สิทธิผู้เสียหายนำคดีอาญามาฟ้องด้วยตนเองได้อีกในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว

5.2 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี จึงควรกำหนดแนวทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการ โดยตรวจสอบผ่านนายกรัฐมนตรีนานาชาติหัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งตามแนวทางนี้จะดำเนินการโดยกำหนดให้อัยการสูงสุดแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงเหตุผลที่ต้องสั่งไม่ฟ้องในคดีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการตรวจสอบ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิเสธที่จะชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้

เหตุผล เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีนานาชาติ ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของของฝ่ายบริหารด้วย แต่เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนานาชาติจะควบคุมหรือสั่งการใด ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการทำให้บทบาทของนายกรัฐมนตรีนานาชาติจะกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปอย่างไม่ชัดเจน และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของอัยการประกอบกับไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดจะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติจึงส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยปราศจากการตรวจสอบคานอำนาจ (Check and balance) โดย

ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งผลิตหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และนอกจากนี้การที่ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ย่อมจะเป็นแนวทางที่ผู้เสียหายใช้ในการคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการขัดแย้งกับสิทธิของผู้เสียหาย การตัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวจึงมีผลเป็นการยกเลิกแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบคานอำนาจ ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการซึ่งเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องด้วยจึงควรกำหนดแนวทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยดำเนินการตรวจสอบผ่านนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้กำกับดูแลงานของอัยการ และเพื่อให้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการกำกับดูแลงานของอัยการมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการโดยให้อัยการสูงสุดแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการตรวจสอบ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิเสธที่จะชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวน่าจะกระทำได้เพราะไม่เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรี เข้าแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาของอัยการแต่ประการใด

5.3 ควรได้มีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งคดีให้มีประสิทธิภาพและให้เป็นที่น่าเชื่อถือว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย

เหตุผล แม้ว่าในปัจจุบันระเบียบปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งคดีจะมีประสิทธิภาพดีอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในขณะที่กฎหมายยังให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นหากจะตัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวก็ควรจะปรับปรุงระเบียบปฏิบัติ ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้มีความรัดกุม เกร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจว่าจะสามารถอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย