

บทที่ 4

ผลกระทบอันเกิดจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณี

พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในลักษณะต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด ประเทศเยอรมันให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เฉพาะในความผิดที่เป็นการกระทำต่อเอกชนในลักษณะเป็นการส่วนตัวเท่านั้น ส่วนในประเทศญี่ปุ่นได้จำกัดสิทธิไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาทุกประเภทโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการนี้รัฐย่อมจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญามากกว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชน ดังนั้น หากปล่อยให้ผู้เสียหายซึ่งมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาอย่างจำกัดฟ้องคดีอาญาได้เองก็อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐในด้านต่าง ๆ และนอกจากนี้เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย ก็เนื่องมาจาก ในการดำเนินคดีอาญานั้น รัฐมีความจำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาเพื่อจะพิสูจน์ความผิด และกำหนดสภาพบังคับอันเหมาะสมในกรณีที่ เขาได้กระทำความผิดจริงแต่สำหรับการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายนั้นมีมูลเหตุจูงใจที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของรัฐโดยสิ้นเชิง กล่าวคือในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายโดยมากจะเกิดจากความต้องการที่จะแก้แค้นทดแทน หรืออาจเกิดจากมูลเหตุจูงใจที่ต้องการใช้อำนาจในการฟ้องคดีอาญาบีบบังคับผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ อันเกิดจากการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐตลอดจนสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สำหรับในประเทศไทย นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 แล้ว กฎหมายก็ยังได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคดีนั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วอีกด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ซึ่งจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามมาตรา 34 ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย ดังนั้นในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและมาตรการแก้ไขปรับปรุงที่ควร จะกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความเหมาะสมต่อไป

4.1 ผลกระทบอันเกิดจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

4.1.1 ผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นผลมาจากการพิจารณาวินิจฉัยที่ชอบด้วยเหตุผล และความถูกต้องตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ หรือเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยเล็งเห็นถึงประโยชน์ของส่วนรวม และประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักสำคัญ โดยได้ผ่านมาตรการตรวจสอบควบคุมที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายแล้วยังจะต้องประกอบด้วยเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะต่างๆ อันจะทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีหรือไม่ควรดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาต่อไป พนักงานอัยการจึงต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในแต่ละเรื่องจึงเป็นแนวทางในการดำเนินคดีที่เหมาะสมกับสภาพของคดี เรื่องนั้นแล้วการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีอาญา เรื่องนั้นอีกจึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อแนวทางในการดำเนินคดีอาญาอันเหมาะสมดังกล่าว และจะก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ดังนี้



4.1.1.1 ผลกระทบที่เกิดจากการฟ้องคดีอาญาโดยขาด

ประสิทธิภาพ

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากตาม พยานหลักฐานที่ปรากฏในคดีนั้นได้ชี้ให้เห็นว่าการกระทำตามที่กล่าวหาไม่เป็นความ ผิด, ผู้ต้องหามิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การพิสูจน์ ความผิดของผู้ต้องหา คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรณีนี้ย่อมจะเป็นผลต่อการ ดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพราะไม่ทำให้คดีอาญาระงับไป และหากได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ พนักงานอัยการย่อม จะสามารถดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นได้อีก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญามาตรา 147 แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องแล้วดังกล่าวนี้ หากผู้เสียหายได้ฟ้องคดีนั้นอีกย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินคดีอาญาของรัฐได้ โดยง่ายเพราะในทางปฏิบัติมักจะปรากฏว่าคดีที่ผู้เสียหายนำมาฟ้องเองภายหลังจาก ที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วนั้น ในที่สุดศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเสียเป็น ส่วนมาก¹ ทั้งนี้เนื่องจากในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายโดยมากจะขาดประสิทธิภาพ ในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานเพราะผู้เสียหายไม่มีมาตรการในการบังคับ หรือเรียกพยานตลอดจนขาดความรู้และเครื่องมืออุปกรณ์ในการพิสูจน์พยานหลักฐาน เป็นต้นนอกจากนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีอาญาโดยปราศจากความรู้ความเข้าใจในข้อ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมจะทำให้การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายขาดประสิทธิภาพจนเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง ต้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 (4) ดังนั้นใน คดีดังกล่าวแม้จะได้พยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีในภายหลังซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษ

¹ วงษ์ วีระพงษ์, "การไต่สวนมูลฟ้อง" ดุลพินิจ 3 (มิถุนายน 2497), หน้า 20; เพ็ญ ญาณประสาท, "ศาลอาญากับกฎหมายในการปฏิบัติ", ดุลพินิจ 1 (มกราคม 2507), หน้า 24.

ผู้ต้องหาได้ก็ตาม พนักงานอัยการก็ไม่สามารถดำเนินคดีเรื่องนั้นได้อีกเพราะสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปแล้ว จึงเห็นได้ว่าการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐอย่างมากสำหรับผลของการฟ้องคดีอาญาโดยขาดประสิทธิภาพ มีตัวอย่างดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 835/2484 วินิจฉัยว่า เจ้าทุกข์ได้เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยฐานฉ้อโกงมาครั้งหนึ่งแล้ว ศาลตัดสินยกฟ้องเจ้าทุกข์โจทก์ไม่ได้อุทธรณ์คดีเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ต่อมาพนักงานอัยการก็ยื่นฟ้องจำเลยในคดีในข้อหาอย่างเดียวกัน และมีเจ้าทุกข์ได้ขอเข้าเป็นโจทก์ด้วยนั้น เมื่อคดีก่อน ศาลพิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่าการกระทำของจำเลยไม่มีมูลเป็นความผิดฐานฉ้อโกงในคดีอาญา เป็นการสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงต้องระงับไปตามมาตรา 39 (4) พนักงานอัยการและผู้เสียหายในคดีจะมาฟ้องอีกไม่ได้พิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 84/2491 วินิจฉัยว่า ศาลยกฟ้องในคดีเจ้าทุกข์เป็นโจทก์โดยวินิจฉัยว่า การกระทำตามฟ้องไม่เป็นผิดฐานฉ้อโกงและยกยอกนั้น ถือว่าเป็นการยกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว อัยการจะมาฟ้องจำเลยฐานยกยอกในกรณีเรื่องเดียวกันนั้นอีกไม่ได้ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1182/2494 วินิจฉัยว่า ผู้เสียหายฟ้องว่า จำเลยปลอมตนไปกระทำการเป็นเจ้าพนักงานมาตรวจจับกุมผู้เสียหายหาว่าผู้เสียหายกระทำความผิดแล้ว เรียกเรื่องเอาเงินจากผู้เสียหายขอให้ลงโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 127, 128 ศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคดีมีมูลเฉพาะข้อหาตามมาตรา 128 เท่านั้น จำเลยยอมใช้เงิน ผู้เสียหายจึงถอนฟ้องยอมถือว่าความผิดตามมาตรา 127 นั้น ศาลได้ยกฟ้องเสียแล้วอัยการจะมาฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามมาตรา 127, 128 อีกไม่ได้คดียอมระงับเช่นเดียวกับมาตรา 127 ด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 925/2500 วินิจฉัยว่ามารดาผู้ตายฟ้องจำเลย ศาลได้ส่วนมูลฟ้องแล้วพิพากษายกฟ้องโดยคดีไม่มีมูลเสร็จเด็ดขาดแล้ว อัยการมาฟ้องจำเลยในข้อหาอันเดียวกันอีกไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 687/2502 วินิจฉัยว่าในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยหาว่าพยายามฆ่าคน แต่มิได้กล่าวเวลาและสถานที่ซึ่งจำเลยกระทำผิด ทั้งมิได้บรรยายให้เข้าองค์ประกอบความผิดฐานพยายามฆ่าคน ศาลสั่งให้แก้ฟ้องเสียให้ถูกต้องแต่โจทก์ไม่แก้ ศาลจึงพิพากษายกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 181, 185 นั้นถือว่าคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะฟ้องจำเลยในความผิดฐานนั้นอีกไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 512/2514 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ศาลชั้นต้นนัดได้ส่วนมูลฟ้อง โจทก์ขอเลื่อนถึง 14 ครั้ง ในที่สุดศาลชั้นต้นเห็นว่าโจทก์มีเจตนาที่ประวิงคดีจึงไม่อนุญาตให้เลื่อน แล้ววินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นมูลความผิดของจำเลยได้ จึงพิพากษายกฟ้องโจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 1996/2518 คดีก่อนผู้เสียหายฟ้องจำเลยที่ 1 ในคดีนี้ในข้อหาบุกรุกความผิดต่อเสรีภาพและทำให้เสียทรัพย์ ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าสิทธิครอบครองตึกพิพาทเป็นของจำเลย คดีโจทก์ไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง ต่อมาพนักงานอัยการได้นำการกระทำอันเดียวกับคดีก่อนมาฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้อีกในข้อหาบุกรุก แม้คดีก่อนศาลอุทธรณ์จะพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดหลังจากที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีนี้ก็ตาม ก็ถือได้ว่าสำหรับจำเลยที่ 1 ในคดีนี้ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้องแล้ว สิทธิของพนักงานอัยการที่นำคดีนี้มาฟ้องจึงระงับไป และแม้จำเลยที่ 2 มิได้เป็นคู่ความในคดีก่อนก็ตามก็ย่อมได้รับผลตามคำพิพากษาคดีก่อนด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532 ผู้เสียหายเคยเป็นโจทก์ฟ้อง จำเลยในการกระทำความผิดเดียวกันกับคดีนี้จนศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง แม้คดีดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ก็ถือได้ว่าความผิดของจำเลย ซึ่งได้ฟ้องนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว สิทธิของพนักงานอัยการโจทก์ที่จะ นำคดีอาญาฟ้องจำเลยในความผิดเกี่ยวกับเช็คพิกาทรายเดียวกับคดีก่อนจึงระงับสิ้น ไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39(4)

4.1.1.2 ผลกระทบที่เกิดจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

นอกจากความเสียหายที่เกิดจากการฟ้องคดีอาญาโดยขาดประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว ในบางครั้งผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองในลักษณะต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ตัวอย่างเช่น

1) ในคดีที่ราษฎรฟ้องร้องกันเองบางครั้งคดีมีการนำพยานหลักฐานที่ไม่สมควรเข้าสู้หรือทิ้งฟ้องเสียโดยรู้เห็นเป็นใจกับจำเลย เช่น ในคดีฆ่าคนตายผู้เสียหายฟ้องศาลแล้วสมยอมกับจำเลยเพื่อให้ศาลยกฟ้อง ในที่สุดศาลก็มีคำพิพากษายกฟ้องคดีนั้น ทำให้อัยการจะไปฟ้องคดีนั้นอีกไม่ได้ เป็นเหตุให้ความยุติธรรมเสียไป เพราะกฎหมายของบ้านเมืองไม่สามารถปราบปรามผู้กระทำผิดได้²

2) กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา บางกรณีผู้เสียหายเจตนาที่จะดำเนินคดีให้หละหลวม เพื่อศาลจะได้ยกฟ้องแล้วไม่อุทธรณ์ต่อไป คดีถึงที่สุดพนักงานอัยการจะฟ้องคดีนั้นอีกไม่ได้เป็นการฟ้องซ้ำ เท่ากับเป็นการล้มคดี ทำให้เสียหายแก่การปราบปรามอาชญากรรมและกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม³

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกข้อสังเกตของศาลและอัยการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา", ม.ป.ป.

(อัดสำเนา)

³ เรื่องเดียวกัน

3) ในบางกรณีผู้เสียหายฟ้องแล้วนำพยานหลักฐานมาสืบขัดแย้งกันจนไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ศาลลงโทษจำเลยได้ศาลจึงต้องมีคำพิพากษายกฟ้องมีผลทำให้อัยการไม่สามารถฟ้องคดีเรื่องนั้นได้อีกเพราะเป็นฟ้องซ้ำซึ่งกรณีเช่นนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นเสมอ แต่ไม่ทราบว่าจะหาทางป้องกันได้อย่างไร บางคดีเป็นเรื่องสำคัญมากควรจะได้มีการพิจารณาและตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด⁴

4) ในการกระทำความผิดบางกรณีที่เป็นกรรมเดียวแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งมีทั้งความผิดที่มีโทษเบาและความผิดที่มีโทษสถานหนักในการกระทำกรรมเดียว ผู้เสียหายอาจเลือกฟ้องเฉพาะในความผิดที่มีโทษสถานเบาจะเป็นด้วยเหตุผลเพราะต้องการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ต้องรับโทษหนักหรือเป็นความบกพร่องรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้เสียหายเองก็ตาม เมื่อศาลได้พิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่มีโทษสถานเบาแล้ว ย่อมจะทำให้สิทธิของพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีในความผิดที่มีโทษสถานหนัก ระวังไปด้วย ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5036-5038/2532 จำเลยเป็นผู้ช่วยสมุห์บัญชีธนาคาร ทำปลอมสมุดเงินฝากของผู้เสียหายทั้งสามจากนั้นนำไปอ้างต่อผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายเข้าใจว่าจำเลยนำเงินของผู้เสียหายฝากธนาคารเรียบร้อยแล้ว การปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมแม้จะเกิดขึ้นต่างวาระกันกับความผิดฐานยกยอกก็ตามแต่จำเลยเจตนาที่จะใช้เอกสารปลอมดังกล่าวเป็นหลักฐานเพื่อยกยอกเงินของผู้เสียหายการกระทำของจำเลยจึงเป็นกรรมเดียวกัน เมื่อจำเลยถูกศาลพิพากษาลงโทษในความผิดฐานยกยอกคดีถึงที่สุดแล้ว สิทธิของพนักงานอัยการโจทก์ที่จะฟ้องจำเลยในความผิดฐานปลอมเอกสาร และใช้เอกสารปลอม ก็ย่อมระวังไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)

⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาครั้งที่ 377-33/14"

5) ในบางครั้งการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาของเอกชนมีมูลเหตุจูงใจ เพื่อต้องการกลั่นแกล้งผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายโดยตรงตัวอย่างเช่น การฟ้องเท็จ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 175 ซึ่งมักจะปรากฏขึ้นอยู่เสมอ⁵

6) ในบางกรณีที่ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องคดีอาญา เป็นเครื่องมือบีบบังคับให้มีการชำระหนี้ในทางแพ่งเท่านั้น โดยมีได้มีความมุ่งหมายที่จะฟ้องคดีอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษตามกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของการปราบปรามอาชญากรรมแต่ประการใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ในคดีความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ ผู้เสียหายมักจะฟ้องคดีอาญาเพื่อบีบบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง ซึ่งเมื่อจำเลยยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้ตามต้องการแล้วผู้เสียหายก็จะถอนฟ้องหรือยอมความทำให้คดีอาญาเรื่องนั้นระงับไป หรือในกรณีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คซึ่งกลายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบีบบังคับให้ชำระหนี้ในทางแพ่ง จนได้เคยมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว*

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1007/2524, 2120/2522

*ในการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 196 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2515 ได้ให้เหตุผลที่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

"โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซึ่งได้รับเช็คไว้ในความครอบครองว่าจะได้รับเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็ค และสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฉ้อโกงโดยอาศัยเช็คเป็นเครื่องมือได้แน่นอนรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติได้มีบุคคลบางจำพวกอาศัยกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับลูกหนี้ อันเป็นการไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรปรับปรุงวิธีการควบคุมผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากการควบคุมผู้ต้องหาอื่น"

4.1.1.3 ผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามนัยระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวย่อมจะได้รับการกลั่นกรองตรวจสอบแล้วว่าเป็นการกระทำอันเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นหากผู้เสียหายฟ้องคดีนั้นอีกย่อมจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้จากการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นโดยตรง

4.1.1.4 ผลกระทบต่อมาตรการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความจำเป็นที่จะต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดโดยทันทีเป็นพยานเพื่อที่จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดคนอื่นต่อไป ซึ่งหากผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องเขาได้อีก ย่อมจะทำให้ผู้ต้องหาผู้นั้นเกิดความไม่แน่ใจว่าจะให้ความร่วมมือเป็นพยานให้แก่รัฐหรือไม่ เพราะเขาอาจได้รับอันตรายจากบุคคลหรือพรรคพวกของบุคคลที่ถูกดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการเป็นพยานของเขา ดังนั้นในที่สุดอาจทำให้ไม่มีผู้ต้องหาคนใดยอมร่วมมือเป็นพยานให้แก่รัฐอีกต่อไป ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่สามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในคดีประเภทดังกล่าวได้เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน

4.1.1.5 ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเรื่องใดแล้วโดยเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด แต่ผู้เสียหายหายกลับฟ้องคดีเรื่องนั้นอีกย่อมจะเกิดความขัดแย้งที่อาจส่งผลให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสงสัยไม่เชื่อถือต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาเบื้องต้นของรัฐ เพราะการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าว ย่อมจะแสดงให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐในชั้นสอบสวนฟ้องร้องได้พิจารณาถ่วงถ่วงด้วยความรอบคอบแล้วเห็น

ว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดซึ่งเมื่อผู้ต้องหาได้รับการพิสูจน์ดังกล่าวแล้ว เขาย่อมจะอยู่ในฐานะเป็นผู้บริสุทธิ์ซึ่งกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐได้ให้การรับรองโดยสิ่งไม่ฟ้องเขาโดยเด็ดขาดแล้ว ดังนั้นการที่ผู้เสียหายยังไม่สามารถฟ้องเขาในคดีอาญาเรื่องเดียวกันนี้ได้ อีก ย่อมจะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่า กระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐในชั้นสอบสวนฟ้องร้องไม่มีความน่าเชื่อถือ เพราะไม่สามารถยืนยันความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาได้อย่างเด็ดขาด

4.1.2 ผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา

การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาย่อมจะเป็นที่แน่นอนว่า เขาจะต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐซึ่งจะมีการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายในลักษณะต่างๆ เช่น จับ ควบคุมตัว หรือขังเป็นต้น ซึ่งการที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาถูกบังคับด้วยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพโดยตรง ดังนั้นในกรณีที่เขาได้รับการพิสูจน์แล้วโดยกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำดังกล่าวไม่มีความผิดหรือแม้แต่ในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดที่แท้จริง แต่ในขณะนั้นกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐยังไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยืนยันว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม พนักงานอัยการย่อมจะสั่งไม่ฟ้องเพื่อให้เขาหลุดพ้นจากสภาพการเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหาคดีอาญาโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่ได้รับในระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา เพราะเขาได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้บริสุทธิ์หรือในขณะนั้นต้องถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ซึ่งในกรณีดังกล่าวกฎหมายก็ได้ให้หลักประกันเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และป้องกันไม่ไห้เขาต้องได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันซ้ำอีก โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 บัญญัติว่า "เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นอีก"

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อีกแม้ว่าในคดีเรื่องเดียวกันนั้นพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วก็ตาม ย่อมจะทำให้บุคคลที่ถูกผู้เสียหายฟ้องต้องได้รับความเดือดร้อนถึง 2 ครั้งในเรื่องเดียวกัน เพราะบุคคลดังกล่าวจะต้องถูกจับกุมควบคุมตัวหรือถูกคุมขังทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นเขาอยู่ในฐานะเป็นผู้บริสุทธิ์หรือยังต้องถือว่าเขาบริสุทธิ์ ซึ่งได้รับการพิสูจน์โดยกระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐแล้วก็ตามแสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญายังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการที่กฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เองแม้จะปรากฏว่าพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตลอดจนความเสียหายในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ควรมีการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายดังกล่าว โดยเฉพาะในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ก็น่าจะตัดสิทธิไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญานั้นได้อีก เพราะคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ย่อมจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากเจ้าพนักงานของรัฐทั้งในส่วนของพนักงานอัยการพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองในบางกรณีด้วยความละเอียดรอบคอบแล้วจึงเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาที่เป็นไปโดยชอบและมีความน่าเชื่อถือสามารถเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในบางกรณีอาจไม่ได้รับความเชื่อถือเท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญามาแต่ต้น คงมีแต่อำนาจในการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 เท่านั้น พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมฝ่ายเดียว ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่สำคัญบางประการไม่เข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการส่งผลให้ การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญจึงเห็นว่าทบทวนสิทธิใน

ส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญามาตั้งแต่ เริ่มต้นด้วย เพื่อให้คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้รับความเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

4.2 มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีในต่างประเทศ

จากผลการศึกษาในข้อ 4.1 ซึ่งได้ข้อสรุปว่าควรตัดอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในประเทศไทย เป็นสิทธิที่มีมาแต่ดั้งเดิมซึ่งได้ฝังรากลึกอยู่ในจิตวิญญาณของประชาชนมาเป็นเวลานานแล้ว การตัดอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย ซึ่งอาจทำให้เกิดการโต้แย้งไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และนอกจากนี้การตัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาผู้เสียหายในกรณีเช่นนี้ แม้จะเป็นประโยชน์ในการขจัดผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการฟ้องคดีของผู้เสียหายก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการตัดมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายที่มีอยู่ตามกฎหมายออกไปซึ่งอาจทำให้อัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้โดยอิสระ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีดังกล่าว จึงควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการที่ เขาต้องสูญเสียสิทธิในการฟ้องคดีอาญานั้นไป และในขณะเดียวกันก็จะเป็นมาตรการสำหรับควบคุมให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม ในหัวข้อนี้จะดำเนินการศึกษาถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายโดยการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

4.2.1 การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมโดยอัยการด้วยกันเองตามระบบการบังคับบัญชาของอัยการ ตัวอย่างเช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยปกติแล้ว หัวหน้าอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้ควบคุมการใช้ดุลพินิจในสำนักงานของตน เช่น อัยการสหรัฐ

(U.S. Attorney) ก็จะคอยควบคุมผู้ช่วยอัยการสหรัฐ (Assistant U.S. Attorney) หรือในกรณีที่หัวหน้าอัยการระดับท้องถิ่น (District Attorney) ต้องคอยควบคุมผู้ช่วยอัยการระดับท้องถิ่น (Assistant stat's Attorney) เป็นต้น การควบคุมเช่นนี้ หากในสำนักมีอัยการจำนวนไม่มากนัก การควบคุมก็จะเป็นไปอย่างรัดกุม ซึ่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน แต่ถ้าเป็นสำนักงานใหญ่ที่มีอัยการอยู่เป็นจำนวนมาก การควบคุมอาจเป็นไปอย่างหละหลวมซึ่งอาจทำให้การใช้ดุลพินิจไม่มีความสอดคล้องต้องกันเลยก็ได้⁵

นอกจากนั้น อธิบดีอัยการสหรัฐหรือมลรัฐ แล้วแต่กรณี ซึ่งยังถือว่าเป็นจุดศูนย์รวมอำนาจในการบังคับกฎหมาย ยังมีอำนาจควบคุมดุลพินิจของอัยการในระดับสหรัฐฯ หรือมลรัฐหรือระดับท้องถิ่นโดยการเข้าแทรกแซงในคดี เช่น ในกรณีที่อธิบดีอัยการของแคนซัสมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเข้าไปปรากฏตัวและดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ตามที่เห็นสมควรหรือเป็นกรณีที่ผู้ว่าการรัฐ หรือหน่วยงานสาขาของสภานิติบัญญัติแจ้งให้เขาทำเช่นนั้น⁶

ในประเทศเยอรมัน การควบคุมที่ได้ผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติได้กระทำกันภายในสำนักงานอัยการนั่นเอง เพราะการที่อัยการผู้ใดจะไม่ฟ้องคดีโดยอ้างว่าความผิดของผู้กระทำเป็นเรื่องเล็กน้อย หรือไม่มีประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวพันด้วยนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเช่นกัน ในกรณีที่สำนวนคดีของอัยการผู้ใดมีปัญหาสมควรได้รับการวินิจฉัยวางแนวทางการสั่งคดีไว้เป็นบรรทัดฐาน โดยปกติก็จะมีการเรียกประชุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหารูปแบบในการวางแนวการใช้ดุลพินิจดังกล่าว⁷

⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา", วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 10, พ.ศ. 2521, หน้า 166.

⁶ ชนิญญา ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ", วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 120.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134

ในระบบงานอัยการของญี่ปุ่น พนักงานอัยการก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (government official) ที่ผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำการดูแลและบังคับบัญชาโดยตรงต่อพนักงานอัยการ หรือมอบหมายอำนาจนี้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นรองๆ ลงไปกระทำการก็ได้และในการปฏิบัติหน้าที่สิ่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการจะต้องถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการผู้มีอาวุโสเหนือกว่า โดยผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนสิบถึงสิบห้าคน ซึ่งการควบคุมนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า มีการปรึกษาหารือกันอยู่เสมอระหว่างผู้บังคับบัญชาและพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในคดี และเมื่อพนักงานอัยการทำความเข้าใจในการสั่งคดีแล้วก็จะเสนอความเห็นนั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจได้รับการยอมรับให้เป็นไปตามนั้นหรือแนะนำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้ โดยทั่วไปคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา จะได้รับการปฏิบัติตาม แต่ในทางทฤษฎีนั้นผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะปฏิเสธหรือยืนยันความเห็นของตนก็ได้ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะได้แสดงความคิดเห็นออกมาอย่างชัดเจนที่จะทำให้ปฏิบัติตามในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจโอนเรื่องดังกล่าวไปให้พนักงานอัยการผู้อื่น เพื่อที่จะได้มีความเห็นในการสั่งคดีที่สอดคล้องกับความเห็นของตน ส่วนการพิจารณาคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน การทำความเข้าใจของพนักงานอัยการจะต้องผ่านการตรวจสอบจากอธิบดีอัยการด้วย^๕

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ ฐิตาวดี ชรรมาเสถียร, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, 2531, หน้า 98-99.

4.2.2 การควบคุมภายนอก เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจไม่พึงคดีของ
อัยการโดยองค์กรอื่น อาทิ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ, ศาล, หรือโดยผู้เสียหาย

4.2.2.1 มาตรการกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability)
ของอัยการต่อองค์กรทางการเมือง

ในรัฐประชาธิปไตยที่ใช้อำนาจรัฐจะมีความรับผิดชอบ (Accountability) ที่สัมพันธ์ไปถึงระบบการดูแลและคานอำนาจอัยปไตย ฉะนั้นการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจะเป็นการพิจารณาร่วมกันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ต้องกระทำดังกล่าว ก็เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ หากข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ถูกต้องของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถบังคับข้าราชการประจำได้อย่างจริงจัง เพราะฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการบริหารตามนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันข้าราชการประจำก็จะมีหลักประกันที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่มีชอบของฝ่ายบริหารได้ เพราะหากฝ่ายบริหารบังคับหรือรังแกข้าราชการประจำในทางที่มีชอบแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถเข้าแทรกแซงโดยลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และที่สุดหากฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม ฝ่ายบริหารก็อาจใช้มาตรการยุบสภานิติบัญญัติคืนอำนาจให้ประชาชนต่อไปได้อีก^๑ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะขาดลอยมือได้ จะต้องรับผิดชอบต่อสถาบันทางการเมืองสถาบันใดสถาบันหนึ่งตามหลักการตรวจสอบอำนาจ (Check and balance) เพราะมิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้^{๑๐} ดังนั้น อัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็น

^๑ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ "ความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กร
ในกระบวนการยุติธรรม", เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
เปรียบเทียบ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 27 สิงหาคม
2533 (อัดสำเนา)

^{๑๐}คณิต ณ นคร, "กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบ
งาน", วารสารอัยการ 5 (กุมภาพันธ์ 2525) : 54.

กลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารจึงต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อฝ่ายบริหารหรือต่อฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการตรวจสอบอำนาจดังกล่าว

ในประเทศอังกฤษซึ่งมี Director of Public Prosecutions (D.P.P) เป็นเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาดังที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น การปฏิบัติงานของ D.P.P จะอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ Attorney - General ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐมนตรีโดยที่ Attorney - General จะเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีอาญาต่อสภานิติบัญญัติ^{1 1}

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักการควบคุมการปฏิบัติงานการดำเนินคดีอาญาของอัยการในทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ อัยการฝรั่งเศสจะอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งอัยการจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านคดีของอัยการต่อสภานิติบัญญัติ สำหรับอำนาจบังคับบัญชาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีต่ออัยการนั้นคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) ได้วางหลักไว้ว่า อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่ในกรณีตรงข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้^{1 2}

การจัดให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยตรงตามหลักการของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้กลไกรับผิดชอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับสภานิติบัญญัติเห็นผลได้ชัดเจน เพราะอำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกิดความบกพร่องในการดำเนินคดีที่สำคัญ ๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งไปได้

^{1 1} ออมร จันทรสมบูรณ์, "อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย", ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ, ม.ป.ป.), หน้า 178.

^{1 2} เรื่องเดียวกัน; โทเม็น ภักธรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส", ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 27.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาตรการให้อัยการต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือในความรับผิดชอบที่มีต่อฝ่ายบริหารนั้น กฎหมายของสหรัฐและของมลรัฐต่าง ๆ ได้บัญญัติมาตรการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจะปลดอัยการออกจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น กรณีไม่ฟ้องคดีเพราะรับสินบนจากผู้กระทำผิด¹³ การปลดอัยการสหรัฐออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีส่วนการปลดอัยการในระดับมลรัฐเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐ¹⁴ สำหรับในส่วนของความรับผิดชอบที่อัยการมีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะมีลักษณะเป็นการขับให้ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยรัฐสภาของสหรัฐ (U.S. Congress) และสภาของรัฐ (State Legislature) มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะขับ (Impeach) อัยการของสหรัฐและอัยการประจำท้องถิ่นแล้วแต่กรณีให้ออกจากตำแหน่งได้หากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าอัยการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไม่ยอมฟ้องคดีเพราะได้รับสินบนจากผู้กระทำผิด¹⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ "ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา", หน้า 168.

¹⁴ ชนิญญา ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ", หน้า 125-126.

¹⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา" หน้า 168.

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน แม้ว่าตามกฎหมายจะกำหนดให้สำนักงาน อัยการสูงสุดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีก็ไม่มี อำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดี จึงไม่อาจรับผิดชอบในเนื้อหาสาระในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบแต่เพียงงานธุรการเท่านั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ บริหารงานยุติธรรมที่แท้จริงก็คืออัยการสูงสุด สำหรับในส่วนของการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการอัยการก็อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดย นายกรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะเข้าควบคุมการปฏิบัติงานหรือให้คุณให้โทษโดยตรงแก่ อัยการสูงสุดได้ ซึ่งเท่ากับว่าอัยการสูงสุดไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารและ นอกจากนี้ตามกฎหมายในปัจจุบันก็ไม่ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด¹⁶ ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการ สั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดจึงเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ สถาบันหรือองค์กรการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นระบบที่แตกต่างจากอัยการในต่าง ประเทศ เช่น อังกฤษ, ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาอย่างมาก

4.2.2.2 มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยศาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกาในทางทฤษฎีแล้วศาลมีอำนาจออกหมาย บังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ก็ได้ หมายนี้ เรียกว่า "mandamus" เพราะฉะนั้นโดยหลักแล้วผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอต่อศาลให้ ออกหมายดังกล่าวบังคับให้อัยการฟ้องคดี ซึ่งได้มีดุลพินิจไม่ฟ้องไปแล้วก็ได้ แต่ในทาง ปฏิบัติ ไม่ปรากฏว่าศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้โดยศาลอ้างว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้อง คดีนั้น เป็นดุลพินิจของอัยการ ตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ศาลไม่ควรเข้าไปก้าวล่วงกับการใช้ดุลพินิจนั้น การที่อัยการใช้ดุลพินิจ

¹⁶พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

ไม่ฟ้องคดีก็เป็นเสมือนหนึ่งกับการที่ศาล หรือ ลูกขุน ใช้ดุลพินิจยกฟ้องคดีนั้นเอง¹⁷ นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวนี้แล้วยังได้มีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการในหลาย มลรัฐโดยการออกกฎหมายบังคับให้อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลในการยุติ คดีบางประเภท โดยแบ่งเป็นความผิดที่มีโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ สำหรับชั้นต่ำนั้นบังคับ ให้อัยการต้องอธิบายเหตุผลในการใช้ดุลพินิจของเขาเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ อันทำ ให้ได้เห็นการกระทำของอัยการได้อย่างชัดเจน ส่วนในเรื่องชั้นสูงก็ต้องให้การ ใช้ดุลพินิจของอัยการต้องผ่านความเห็นชอบจากศาลก่อนเพื่อให้คำสั่งของอัยการมีผล บังคับได้ ที่เห็นได้ว่าเป็นการควบคุมอย่างเคร่งครัดก็ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาของสถาบันกฎหมายอเมริกันที่ใช้ในปี ค.ศ. 1930 ที่ห้ามอัยการ ยกเลิกคดีหรือถอนฟ้องโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อน¹⁸

ในประเทศเยอรมัน การใช้ดุลพินิจของอัยการในบางกรณีก็อาจจะถูกควบคุม โดยศาลได้¹⁹ กล่าวคือจะมีการออกกฎหมายบังคับให้อัยการต้องได้รับความเห็น ชอบจากศาลในการยุติคดีบางประเภท ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมดุลพินิจของอัยการ โดยตรง เช่น ความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งความชั่วของผู้ต้องหาเล็กน้อย และการ

¹⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ "ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของ อัยการในสหรัฐอเมริกา" หน้า 167.

¹⁸ Frank W. Miller, Prosecution : The decision to charge a suspect with a crime, U.S.A. : Brown & Co. (Canada) Ltd. 1974 p.309.

¹⁹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบ เขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน", แผ่นปลิวเผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง "การชะลอการฟ้องในทัศนะอาจารย์มหาวิทยาลัย" ณ คณะนิติศาสตร์ มหา- วิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2521, หน้า 3,4.

ดำเนินคดีนั้นไม่ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อัยการจึงอาจรื้อการยื่นฟ้องในความผิด อาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวโดยมีเงื่อนไข ในทางปฏิบัติศาลมักจะให้ความเห็น ชอบในกรณีดังกล่าวนี้เสมอ จะมีเฉพาะบางกรณีเท่านั้นที่ศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงบาง ประการที่ศาลรู้ว่าอัยการศาลก็อาจจะไม่ยอมให้อัยการยุติคดีเพราะอัยการมีสำนั กงานอยู่เฉพาะในเมืองใหญ่ แต่ศาลตั้งกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศด้วยเหตุนี้จึงอาจ จะเป็นไปได้ว่า ผู้พิพากษาประจำท้องถื่นอาจจะรู้เรื่องเกี่ยวกับความผิดที่เกิดขึ้นใน ท้องถื่นนั้นดีกว่าอัยการก็เป็นได้²⁰

4.2.2.3 มาตรการควบคุมโดยผู้เสียหาย เป็นมาตรการที่เปิด โอกาสให้ผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ อันเป็นการโต้ แชงการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของอัยการ

ในประเทศเยอรมันเมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องคดีใดจะต้องมีการแจ้ง ให้ผู้เสียหายทราบถึงการไม่ฟ้องคดีนั้นด้วยซึ่งทำให้ผู้เสียหายที่ไม่พอใจในคำสั่ง เช่นนี้ สามารถร้องทุกข์ต่อหัวหน้าของอัยการผู้นั้นในระดับต่าง ๆ เช่น อธิบดีอัยการสหพันธ- รัฐ หรืออธิบดีอัยการของมลรัฐ หรือหัวหน้าสำนักงานอัยการในท้องถื่นได้แล้วแต่กรณี ว่าอัยการผู้ยุติคดีใช้ดุลพินิจไม่ชอบ หัวหน้าอัยการดังกล่าวมีอำนาจตรวจสอบคำวินิจฉัย ไม่ฟ้องคดีของอัยการ และรับฟังเหตุผลในการยุติคดีของอัยการผู้ถูกกล่าวหา หาก หัวหน้าอัยการนั้น ๆ เห็นว่าอัยการเจ้าของคดียุติคดีโดยไม่ชอบ ก็จะสั่งให้อัยการ เจ้าของคดีเปิดคดีทำการสอบสวนใหม่ และยื่นฟ้องคดีนั้นต่อไปแต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อย ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการเช่นนี้ แต่อย่างไรก็ตามการที่มีมาตรการเช่นนี้อยู่ก็ทำให้ อัยการลังเลใจในการที่จะยุติคดีโดยไม่ชอบเพราะตระหนักดีว่าผู้เสียหายอาจยื่นคำ ร้องทุกข์ต่อหัวหน้าของตนได้ทุกขณะ แต่ถ้าคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายได้รับการปฏิเสธ จากหัวหน้าอัยการดังกล่าวผู้เสียหายอาจจะยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุดของมลรัฐ หรือ สหพันธรัฐ แล้วแต่กรณีได้อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ศาลสั่งให้อัยการยื่นฟ้อง ซึ่งในทางปฏิบัติ โอกาสที่ศาลจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยวิธีนี้มีไม่มากนัก

²⁰ ชนิญญา ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ"

ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะว่าผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าขึ้นศาลหากว่าศาลไม่ยอมรับคำร้องของตน²¹

ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งความผิดออกเป็น 3 ประเภทตามความหนักเบาของโทษ สำหรับความผิดโทษหนักเมื่ออัยการไม่ฟ้องผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่ฟ้องได้โดยทางอ้อมคือ ฟ้องทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาและโดยที่การดำเนินคดีแพ่ง ณ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกัน ฉะนั้น จึงมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม และสำหรับในความผิดที่มีโทษกลางหรือโทษเบา นั้นผู้เสียหายอาจฟ้องได้เองต่อศาลโดยตรง²²

ในประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการที่ผู้เสียหายจะสามารถตรวจสอบการไม่ฟ้องคดีของอัยการได้ 2 ระบบ คือ "การทดสอบการฟ้องของอัยการ" และ "สถาบันการฟ้องเปรียบเทียบ" กล่าวคือในระบบการทดสอบการฟ้องของอัยการจะมีกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้มีสิทธิออกเสียงในท้องถิ่นซึ่งได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในคราวละ 6 เดือนเพื่อประจำศาลแขวงแต่ละแห่ง เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากผู้เสียหายว่าอัยการไม่ฟ้องคดีใดคดีหนึ่งโดยไม่มีเหตุสมควร คณะกรรมการจะทำการสอบสวนเองโดยพิจารณาจากสถิติคดีและการสอบสวนพยาน ถ้าหากคณะกรรมการเห็นว่าควรฟ้องผู้กระทำผิดหัวหน้าอัยการประจำศาลแขวงจะต้องพิจารณาทบทวนคดีนั้นใหม่อีกครั้ง เพื่อวินิจฉัยว่าสมควรจะฟ้องหรือไม่ สำหรับในระบบของสถาบันการฟ้องเปรียบเทียบนั้นจะเริ่มต้นโดยผู้เสียหายยื่นคำร้องทุกข์หรือคำคัดค้านในการที่อัยการไม่ฟ้อง ต่อจากนั้นศาลจะสอบสวนเองโดยยึดอยู่บนรากฐานของเอกสาร หลักฐานอื่น ๆ และคำให้การของพยาน หลักฐานนี้อาจได้มาจากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเอง แต่ว่าจะเข้าร่วมในการ

²¹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน", หน้า 12-23.

²² โทกเมเน ภัทรภิมย์, "อัยการฝรั่งเศส", หน้า 30; อุกทิศ แสนโกศิก, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", วารสารอัยการ, 116 (สิงหาคม 2530) : 17.

สอบสวนกับศาลไม่ได้ ถ้าศาลเห็นว่าควรฟ้องคดีดังกล่าว ศาลจะแต่งตั้งทนายทำหน้าที่แทนอัยการ แม้ว่าระบบนี้มีมานานถึง 30 ปีแล้ว ศาลก็สั่งให้ฟ้องเพียง 10 คดีเท่านั้น ในจำนวนนี้คดีได้ถึงที่สุด 8 คดี โดยมีคดีที่ศาลตัดสินลงโทษ 5 คดี ทั้ง 2 ระบบดังกล่าว ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อจำนวนคดีที่ฟ้องทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตามถ้าปรากฏว่า อัยการทำการผิดพลาดจากการตรวจสอบของระบบใดระบบหนึ่งดังกล่าว เขาจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในและภายนอก ระบบทั้ง 2 จึงเป็นเครื่องยับยั้งอัยการได้อย่างสำคัญ²³

4.3 แนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาถึงแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในต่างประเทศ ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีตามข้อ 4.2 ปรากฏว่ามีแนวทางในการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของอัยการแบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ การตรวจสอบภายในตามระบบการบังคับบัญชาโดยอัยการด้วยกันเอง และการตรวจสอบภายนอกโดยองค์กรอื่น เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล หรือโดยผู้เสียหาย สำหรับแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง โดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสำหรับประเทศไทยพิจารณาได้ดังนี้

4.3.1 การตรวจสอบภายใน เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการด้วยกันเองตามระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งการตรวจสอบตามแนวทางนี้พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ซึ่งได้แก่ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการ

²³ พง สี่พั้งธรรม, "บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม : การใช้ดุลพินิจของอัยการในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา", ใน ธรรมะและกฎหมาย, พิมพ์แจกในงานพระกฐินราชทานกรมอัยการ ณ วัดราชบูรณะ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร วันจันทร์ที่ 9 พฤศจิกายน 2524, หน้า 114-116.

ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ส่งผลให้การกลั่นกรองตรวจสอบ เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบภายในการสั่ง คดีของพนักงานอัยการกระทำโดยพนักงานอัยการตำแหน่งใดบ้าง และกระทำกันใน ลักษณะใด จึงขอแบ่งการตรวจสอบภายในการสั่งคดีออกเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้²⁴

4.3.1.1 การตรวจสอบภายในการสั่งคดีโดยอัยการชั้นต้น โดย ในส่วนกลางมีอัยการพิเศษฝ่ายคดีหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีชนบุรี รองอัยการพิเศษ ฝ่ายคดี และหัวหน้าพนักงานอัยการกองคดีอาญา เป็นผู้ตรวจสอบภายในการสั่งคดี ใน ส่วนภูมิภาคก็มีอัยการพิเศษประจำเขต อัยการจังหวัด และรองอัยการจังหวัดเป็น ผู้ตรวจสอบภายในการสั่งคดี ซึ่งการตรวจสอบภายในการสั่งคดีในขั้นนี้ กระทำใน ลักษณะที่เป็นการตรวจสอบความเห็น เสนอกันมาตามลำดับชั้น เริ่มตั้งแต่พนักงาน อัยการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาแล้วทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เสนอรองอัยการจังหวัด เพื่อทำความเห็น เสนออัยการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง แล้วอัยการ จังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีแต่ก็มีบางกรณีที่รองอัยการจังหวัดอาจพิจารณาสั่งคดีไป ได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นให้อัยการจังหวัดพิจารณาอีกชั้นหนึ่งส่วนการพิจารณาคดี สำคัญ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ประชาชนสนใจ หรือคดีความผิดบาง ประเภทที่รัฐมนตรีมอบหมายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องให้ เสนอสำนวนพร้อมบันทึกความเห็นไปยังอัยการพิเศษประจำเขต เพื่อพิจารณาสั่งคดี นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ต้องเสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่งคดี ถ้า พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือจะขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ ความมั่นคงแห่งชาติหรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามระเบียบกรมอัยการว่า ด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51

²⁴ จิตาวดี ชรรมาเสถียร, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการสั่งคดีของ พนักงานอัยการ", หน้า 98-100.

4.3.1.2 การควบคุมภายในโดยอัยการสูงสุด ถึงแม้ว่าอัยการชั้นต้นจะได้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีไปแล้ว อัยการสูงสุดก็อาจกลับคำสั่งนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีโดยรัฐ ในชั้นพนักงานอัยการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นพิเศษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กล่าวคือในกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้องคดี ก็มีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ต้องเสนอใครอีก อย่างไรก็ตามการที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจกลับคำสั่งเดิมนั้นกระทำได้ภายในระยะเวลาที่สำนวนคดียังอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น ยังมีได้ส่งออกไปสู่องค์กรภายนอก ซึ่งอาจจะเป็นศาลหรืออธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องคดีเอง คำสั่งฟ้องของอัยการสูงสุดย่อมเป็นที่สุด

จากหลักเกณฑ์การควบคุมภายในโดยพนักงานอัยการด้วยตนเอง ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะต้องผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบด้วยความรอบคอบรัดกุม เพื่อให้การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบด้วยเหตุผลและพยานหลักฐานที่ปรากฏ และนอกจากนี้คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการแม้จะเป็นคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คดีอาญาระงับไป เพราะหากปรากฏว่าได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีอันน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินคดีนั้นต่อไปได้อีกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ดังนั้น แนวทางการควบคุมภายในดังกล่าวจึงสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้เป็นอย่างดี

4.3.2 การตรวจสอบภายนอก เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยองค์กรอื่น ซึ่งในปัจจุบันการตรวจสอบตามแนวทางดังกล่าวนี้ยังไม่มีในประเทศไทย เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติให้อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรอื่นแต่ประการใด สำหรับมาตรการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 นี้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจ, รองอธิบดีกรมตำรวจ, ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ และผู้ว่าราชการจังหวัด ในการแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ก็เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหารด้วยกันเอง และอำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้งก็เป็นของอัยการสูงสุดและหากคำสั่งไม่ฟ้องนั้น เป็นคำสั่งของอัยการสูงสุดมาแต่ต้นย่อมจะเป็นคำสั่งที่เด็ดขาดโดยอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแย้งคำสั่งดังกล่าวแต่ประการใด ดังนั้นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นแนวทางการควบคุมภายนอก ดังนั้นเพื่อให้ผู้เสียหายในคดีอาญาได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการที่จะตัดสิทธิของเขาในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องจึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอก โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

4.3.2.1 การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่ได้ศึกษาในข้อ 4.2.2.1 ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ต่อสถาบันทางการเมือง สถาบันใดสถาบันหนึ่งตามหลักการตรวจสอบ (Check and balance) เพราะมิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ดังนั้นในส่วนของอัยการก็เช่นเดียวกัน เพราะอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสถาบันทางการเมืองดังกล่าวด้วย แต่ปรากฏว่า ในปัจจุบันปรากฏไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่บัญญัติให้อัยการต้องรับผิดชอบต่อสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการได้ โดยดำเนินการตรวจสอบผ่านนายกรัฐมนตรีนี่ เพราะสำนักงานอัยการสูงสุดเป็น

หน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่พึงคดีของอัยการยังไม่เคยได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะให้ความสำคัญแต่เฉพาะในการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น และนอกจากนี้บทบาทของนายกรัฐมนตรีในด้านการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่มีความชัดเจน เพราะนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะควบคุมหรือสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่าง ๆ ของพนักงานอัยการจึงอาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะรับผิดชอบเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติต้องการตรวจสอบโดยขอทราบเหตุผลความจำเป็นในการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่พึงคดีของพนักงานอัยการดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่พึงคดีของอัยการด้วยและเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในงานด้านนี้อย่างชัดเจนก็ควรกำหนดให้อัยการแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่ต้องสั่งไม่ฟ้องคดีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีที่ถูกสอบถามได้ และการกำหนดให้อัยการแจ้งเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องต่อนายกรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่น่าจะกระทำได้เพราะไม่ใช้กรณีที่ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาของอัยการแต่ประการใด ดังนั้น แนวทางการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่พึงคดีอาญาโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงน่าจะเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

4.3.2.2 การตรวจสอบโดยศาล ตามแนวทางนี้ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะไม่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม เพราะตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบันศาลและอัยการต่างเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกจากกันโดยเด็ดขาดดังนั้น หากกำหนดให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่พึงคดีของพนักงานอัยการซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดีอาญาจึงอาจจะไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้ศาลเสียความเป็นกลาง เนื่องจากได้ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยคดีตั้งแต่ก่อนฟ้องเสียแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติศาลก็คงไม่ต้องการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว ดังนั้นมาตรการนี้จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

สำหรับแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายอีกรูปแบบหนึ่งก็คือการให้สิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญาบางประเภทในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เช่น ในคดีที่มีอัตราโทษเบา หรือในคดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นมาตรการที่เหมาะสมเพราะอาจทำให้เกิดความสับสนหรือความขัดแย้งขึ้นในจิตใจของประชาชน เพราะในความผิดที่มีอัตราโทษสูง เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น, วางเพลิงเผาทรัพย์ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีมากแต่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้อง แต่ในขณะเดียวกันในความผิดที่มีอัตราโทษเบา เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่มีจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย ซึ่งผู้เสียหายมักจะได้รับ ความเสียหายน้อยกลับให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีนั้นได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการบริหารงานยุติธรรมของรัฐขึ้นได้ จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย