



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการจะฟ้องคดีก็ต้องมีการสอบสวนคดีนั้นก่อน เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใดเสร็จแล้วก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ พร้อมกับเสนอความเห็นว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวแล้วก็มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนเรื่องนั้น แล้วมีอำนาจสั่งอย่างไร โดยอย่างหนึ่งก็คือฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือสั่งพนักงานสอบสวนให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามต่อ แล้วจึงมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องภายหลังก็ได้

โดยที่การสั่งคดีของพนักงานอัยการในลักษณะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม เพราะอาจทำให้การดำเนินคดีโดยรัฐยุติลงที่ชั้นพนักงานอัยการหรืออาจคงดำเนินต่อไปในชั้นศาลก็ได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องและความสงบเรียบร้อยของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้นการที่พนักงานอัยการจะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบระมัดระวังและมีขั้นตอนในการตรวจสอบภายในการสั่งคดีโดยผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับ เพื่อจะได้กลั่นกรองการสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนในขณะที่สำนวนยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญา มิได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ให้ชัดเจน หากแต่บัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ดังนั้นการที่พนักงานอัยการเคยสั่งฟ้องคดีแล้วต่อมากลับคำสั่งใหม่เป็นไม่ฟ้อง เพราะเห็นว่ามีพยานหลักฐานแสดงชัดว่า ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด จึงเกิดปัญหาข้อถกเถียงแก่ผู้สนใจศึกษาว่าพนักงานอัยการมีอำนาจกระทำหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากวิทยาการด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการยังไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย หนังสือ บทความ หรือคำอธิบาย

ลักษณะอื่น ๆ ในเรื่องดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก นอกจากนั้นการสนทนากฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐ และของเอกชนก็ยังไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้ไม่มากเท่าที่ควร จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าว

การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าวนี้ นอกจากจะศึกษาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ประกอบด้วย จึงจะทราบว่าตำแหน่งของพนักงานอัยการที่จะใช้อำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา คือ ตำแหน่งอะไร มีขอบเขตอำนาจเพียงใด มีวิธีดำเนินการอย่างไร และการที่ระบบงานอัยการเป็นระบบราชการที่มีหลักการสำคัญคือ การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถติดตามดูแลการดำเนินงานของพนักงานอัยการได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์การสั่งคดีของพนักงานอัยการ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชามีความหมายถึงพนักงานอัยการตำแหน่งใดบ้าง และอำนาจในการติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญากระทำได้ในลักษณะใด และมีขอบเขตการใช้อำนาจนี้เพียงใด
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบภายในการสั่งคดีและอำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งเดิมว่าจะกระทำหรือไม่ และหากกระทำไต่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ และจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือไม่
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบภายในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและอำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งเดิมในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตของการวิจัยเฉพาะกรณีการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของ พนักงานอัยการที่สังกัดกรมอัยการเท่านั้น หลักเกณฑ์ในการสั่งคดี พนักงานอัยการตำแหน่งใด ที่ใช้อำนาจนี้ ขอบเขตอำนาจ วิธีดำเนินการ การตรวจสอบภายในในการสั่งคดี และอำนาจของ อธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งเดิม

1.4 สมมติฐาน

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยระบบงานอัยการนั้นจัดได้ว่าเป็นระบบ ราชการ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะติดตามดูแลการดำเนินงาน ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ตามกฎหมายไทยอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีชั้น พนักงานอัยการ หากแต่อาจได้มีการมอบหมายอำนาจดังกล่าวนี้ให้พนักงานอัยการชั้นรอง ๆ ลงมาเป็นผู้กระทำ โดยยึดถือหลักการบริหาร ทั้งนี้ย่อมต้องถือว่าการดำเนินคดีของพนักงาน อัยการชั้นรอง ๆ ลงไปนั้น เป็นการกระทำในนามของอธิบดีกรมอัยการ ด้วยเหตุนี้เมื่อ พนักงานอัยการเหล่านั้นได้มีคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างใดแล้ว ย่อมต้องถือว่ามีผล ผูกพันถึงองค์กร หากต่อมาได้มีการกลับคำสั่งเดิมดังกล่าวแล้วนั้น จึงมีข้อที่ควรพิจารณา ว่าการกลับคำสั่งเดิมนั้นจะทำได้หรือไม่ หากจะถือได้ว่าให้ทำได้แล้ว จะอาศัยหลักเกณฑ์อย่างใด มาเป็นเครื่องพิจารณาว่าการกลับคำสั่งเดิมนั้นเป็นการถูกต้อง และไม่กระทบกระเทือนต่อ ความมั่นใจในกระบวนการของการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการยุติธรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายสำคัญที่ทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรม ยึดถือเป็นหลักก็คือ ความแน่นอนของกฎหมาย

1.5 วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาและดำเนินการค้นคว้าวิจัยแบบวิจัย เอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้ง ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของหนังสือบทความทางกฎหมาย วิทยุวิทยุหมาย ตลอดจนแนวคำพิพากษาของศาล และนำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวความคิด อย่างเป็นระบบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อจะได้อรรถาธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการสังคึกของพนักงานอัยการ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ และการที่พนักงานอัยการเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง จึงต้องมีการบังคับบัญชาตามขั้นตอนของการทำงาน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะคึกตามคุณผลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ผู้บังคับบัญชาในที่นี้หมายถึงพนักงานอัยการตำแหน่งใดบ้าง และแต่ละตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งจะได้อรรถาธิบายว่าการคึกตามคุณผลการดำเนินงานนั้นกระทำได้ในลักษณะใด และมีขอบเขตในการใช้อำนาจนี้อย่างไร
2. เพื่อจะได้อรรถาธิบายถึงวิธีการในการตรวจสอบภายในการสังคึกของพนักงานอัยการ อำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งเดิม และผลกระทบที่จะเกิดตามมาอันเนื่องมาจากการกลับคำสั่งเดิมนั้น
3. ทำให้เกิดความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นในทางนิติศาสตร์ ขจัดปัญหาที่อาจมีการโต้เถียงกัน รวมทั้งการที่จะได้อรรถาธิบายถึงผลกระทบที่อาจเกิดตามมา ย่อมเป็นการที่จะได้หาวิธีการแก้ไข หากผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นยังความเสียหายให้เกิดแก่กระบวนการยุติธรรมและแก่สิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย