

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

LEGAL MEASURES TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PUBLIC
IN THE PROSECUTION CASE UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM
OF THAILAND BE 2560

ณัฐดนัย สุภัทรากุล*

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Nutdanai Supatrakul*

Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok, Thailand

*E-mail: nsupat2017@gmail.com

Received: 2021-11-27

Revised: 2021-11-30

Accepted: 2021-12-01

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2. เพื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ 3. เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับพนักงานอัยการในการบริหารงานสั่งคดีให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญกับกระบวนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้านคดีอาญาของพนักงานอัยการจำนวนสี่คน ประกอบกับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ นักวิชาการ เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระ และประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล ที่ผู้วิจัยเจาะจงเลือกมาจากพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา ทนายความ นักวิชาการด้านกฎหมาย และประชาชนทั่วไป กลุ่มละสองคน รวมสี่กลุ่ม เป็นแปดคน

ผลการวิจัยพบว่า 1. สัดส่วนการได้มาของคณะกรรมการอัยการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนและความเชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร

หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งบัญญัติให้มีการเลือกจากบุคลากรภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดเท่านั้น ขาดการยึดโยงหรือควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอกหรือภาคสังคม เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค 3 กำหนดให้การได้มา คณะกรรมการอัยการประเภทผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องมาจากการเลือกโดยวุฒิสภา เพื่อให้องค์กรอัยการนั้นใช้อำนาจหน้าที่อย่างมีความยึดโยงกับประชาชน 2. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการฯ ในเรื่องการร้องขอความเป็นธรรม โดยกำหนดให้การร้องขอความเป็นธรรม ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาต้องมาร้องด้วยตนเอง การร้องขอความเป็นธรรมจะต้องระบุเหตุและพยานหลักฐานให้ครบถ้วน การร้องขอความเป็นธรรมเกินกว่าหนึ่งครั้งจะกระทำได้อีกเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยนำเสนอมาก่อน 3. ควรจำกัดประเภทของคดีที่พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีตามหลักการดำเนินคดีโดยดุลยพินิจ เพราะมีเช่นนั้น อาจเกิดการใช้ดุลยพินิจในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยกำหนดให้มีอัตราโทษที่สามารถใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เกินโทษจำคุกสิบปี หากเกินกว่านั้นห้ามมิให้ใช้ดุลยพินิจและพนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้องค์กรตุลาการตรวจสอบและพิจารณาพิพากษาความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย

คำสำคัญ: พนักงานอัยการ สั่งไม่ฟ้อง คดีอาญา

ABSTRACT

This research aims to: 1) study the principles, concepts, and theories about the protection of rights and liberties of the people according to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017, 2) analyze the power of non-prosecution and monitor the exercise of the power of the public prosecutors both in Thailand and abroad, and 3) propose appropriate legal guidelines and measures to protect the rights and liberties of the people dealing with the prosecutor in the administration of the case for the maximum transparency and efficiency.

It was a qualitative research and an in-depth interview by four persons involved in or with expertise in the criminal justice process of the prosecutor together with discussion groups (Focus Group) with judges, prosecutors, lawyers, academics, officials performing justice work in independent organizations and public in Bangkok and vicinity selected by the researcher from 2 people of each group including prosecutors or judges, lawyers, legal scholars, and the general public. There are four groups with eight people in total.

The research findings were as follows: 1). The acquisition proportion of the prosecutor committee who is not or used to be a prosecutor and has expertise in budgeting, organization development or management which constituted a selection from internal

personnel of the Attorney General's Office only, lack of coherence or control, being verified and balanced from external organizations or the social sector. It is deemed appropriate to amend the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand, Section 248, paragraph 3, stating that the acquisition of a qualified prosecutor committee must be elected by the Senate so that the prosecutor's organization uses its powers and duties in connection with the people. 2). The amendments to the regulations of the Office of the Attorney General on the prosecution of the prosecutor in regard to requests for fairness by stipulating the request for fairness. The injured person or the accused must come and sing in person. Injustice requests must complete the cause and evidence. 3). More than one request for fairness can be made only if there is new evidence that has never been presented before, otherwise there may be a misuse of discretion to seek any other benefit for oneself or others. The penalty rate can be used in its discretion to order not to prosecute up to ten years' imprisonment. If it is beyond that, discretion is prohibited, and the prosecutor has to order a prosecution to the court in order to allow the judicial organization to examine and judge the guilt or innocence of the defendant.

Keywords: prosecutor, non-prosecute, criminal case

บทนำ

องค์กรในระบบยุติธรรมของประเทศไทย ตั้งแต่กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งเปรียบเสมือน เป็นต้นน้ำยันกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นปลายน้ำของกระบวนการยุติธรรมตลอดจน องค์กรที่เกี่ยวกับการบังคับโทษ อาทิ ราชทัณฑ์ และงานคุมประพฤติ ต่างมีพัฒนาการตามยุคสมัย และอำนาจของกฎหมายที่กำกับกระบวนการไว้ โดยกฎหมายสูงสุดของประเทศได้แก่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งองค์กรที่ได้รับผลกระทบ และขยายขอบอำนาจขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญ มากที่สุดอันได้แก่องค์กรอัยการ เนื่องจากใน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับเปลี่ยน ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจอิสระ

ในการสั่งคดี องค์กรใดจะมาควบคุมตรวจสอบได้ อย่างเป็นรูปธรรมจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง ทำให้พนักงาน อัยการของไทยในปัจจุบันมีอำนาจอย่างมหาศาล และนำมาซึ่งข้อกังวลแก่ประชาชนรวมถึงองค์กรอื่น ในกระบวนการยุติธรรม

กรณีศาลจังหวัดทองผาภูมิอ่านคำพิพากษา คดีประวัติศาสตร์ สั่งจำคุก 16 เดือน นายเปรมชัย กรรณสูต โดยไม่รอลงอาญา ใน 3 ข้อหาซึ่งเป็น คดีอาญาต่อแผ่นดินคือ 1. ร่วมกันพกปืนไปใน เมืองและหมู่บ้านหรือทางสาธารณะ 2. เป็นผู้ สนับสนุนให้ผู้อื่นล่าสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า 3. ร่วมกันมีซากสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ใน ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต พร้อมให้ชดใช้ ค่าเสียหายทางแพ่งสองล้านบาท แต่ให้ยกฟ้อง

ข้อหาร่วมกันเก็บของป่าเขตป่าสงวนแห่งชาติ และข้อหาร่วมกันมีซากสัตว์ป่าคุ้มครอง เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 (Bangkokinsight, 2021) ประชาชนต่างตั้งข้อกังขาถึงการทำหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรอัยการซึ่งทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบเพิ่มเติมอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และยึดผลประโยชน์รัฐหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้มีคดีที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างมากที่เกี่ยวกับแวดวงในการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และการร้องขอความเป็นธรรมในชั้นพนักงานอัยการ คดีคดีของนายวรยุทธ อยู่วิทยา ถูกกล่าวหาว่าขบถชน ดาบตำรวจวิเชียร กลั่นประเสริฐ จนเสียชีวิต เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2555 ต่อมาพนักงานสอบสวนสรุปสำนวนคดีให้อัยการฟ้องนายวรยุทธในฐานะผู้ต้องหาเพียง 2 ข้อหาคือฐานความผิดขบถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291 และฐานไม่หยุดรถให้ความช่วยเหลือผู้ถูกชนตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 มาตรา 78 วรรคสอง

จากนั้นในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2559 นายวรยุทธ อยู่วิทยา ให้ทนายมาเย็นหนังสือกับพนักงานอัยการขอเลื่อนคดี การดำเนินคดีจึงเลื่อนไป 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่มาตามนัด พนักงานอัยการจึงมีหนังสือแจ้งไปที่พนักงานสอบสวน ให้ติดตามผู้ต้องหาเพื่อฟ้องศาล พนักงานสอบสวนแจ้งการติดตามตัวผู้ต้องหาว่า นายวรยุทธ อยู่วิทยา ขอเลื่อนการเข้าพบพนักงานอัยการออกไป แต่เมื่ออัยการ

พิจารณายืนยันให้พนักงานสอบสวนไปติดตามผู้ต้องหามาให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องต่อศาลภายในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ผู้ต้องหาได้ขอเลื่อนนัดอย่างต่อเนื่องถึง 8 ครั้ง โดยอ้างเรื่องอาการป่วย และยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานอัยการสูงสุดอีกหลายครั้ง (BBC, 2020) ซึ่งทำให้พนักงานอัยการต้องทำการไต่สวนคำร้องขอความเป็นธรรมมากเกินไปจนความจำเป็นส่งผลต่อการบริหารงานยุติธรรมในชั้นสอบสวนฟ้องร้องมีความล่าช้ามากยิ่งขึ้นจนกระทั่งมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี โดยพนักงานอัยการให้เหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องโดยอ้างถึงดุลยพินิจอิสระในการสั่งคดีที่รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นำมาซึ่งความคลุมเครือของเหตุผลทั้งในแง่ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง อีกทั้งประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากอำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการหรือคู่ความที่เกี่ยวข้องทางคดี อาทิ ผู้ต้องหาที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายในคดีอาญาได้ยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมแก่องค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญฯ ประกอบ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2547

กล่าวโดยเฉพาะในส่วนขององค์กรอัยการแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ องค์กรอัยการไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่มีสถานะเป็นองค์กรอัยการตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 มาตรา 248 ซึ่งบัญญัติว่า “องค์กรอัยการ มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย วรยศสอง พนักงานอัยการมีอิสระ ในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียงธรรม และปราศจากอคติ ทั้งปวง การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงาน อัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิ บรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรง คุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็น หรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน โดยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการ กระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผล ให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตาม กฎหมาย หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดแจ้งและ ใช้เป็นการทั่วไปโดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณา เป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะเห็น ได้ว่ารัฐได้มอบอำนาจในการสั่งคดีให้กับพนักงาน อัยการทราบเท่าที่การสั่งคดีเป็นไปด้วยความ เทียงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง โดยมีความ อิสระในการสั่งคดีเป็นอย่างมากแม้จะมีกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติอันได้แก่พระราชบัญญัติ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบดุลยพินิจ แต่เป็นเพียงการตรวจสอบไปตามสายการบังคับ บัญชาภายในองค์กรอัยการด้วยตนเอง ซึ่งขาด องค์กรภายนอกหรือตัวแทนภาคประชาชนในการ เข้ามาตรวจสอบการทำงานที่ของพนักงานอัยการ อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็น ได้ว่าตามมาตรา 248 วรยศ 2 ได้กำหนดว่า การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานอัยการไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ด้วย อันเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งน่าจะ ทำให้การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานอัยการมีความชัดเจนในทางกฎหมาย มากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้เช่นนี้ จะทำให้การใช้ดุลยพินิจในการ สั่งคดีไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไม่ตกอยู่ภายใต้ การตรวจสอบอำนาจจากองค์กรตุลาการซึ่งเป็น หนึ่งในสามอำนาจอภิปไตยที่เป็นเสาหลักที่สำคัญ ในการปกครองบ้านเมือง ศาลปกครองจะไม่สามารถ รับฟ้องคดีประเภทนี้ได้เลย และคดีก็มีอาจขึ้นสู่ศาล รัฐธรรมนูญได้เนื่องจากต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ที่จะนำคดีมาฟ้องได้ ซึ่งในการรับพิจารณาคดีไว้ ตามปกติ ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยกฎหมายหรือมีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้นหากมีการใช้ดุลยพินิจ ที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดหรือใช้ดุลยพินิจในทาง มิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้หนึ่งผู้ใด ก็อาจนำมา ซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความน่าเชื่อถือ และความยุติธรรมที่ประชาชนทั่วไปที่จะได้รับ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรยศ 4 กำหนด ให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีมาตรการป้องกัน มิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่ง ใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เป็นไปโดยอิสระ รวดเร็ว เทียงธรรม หรือปราศจาก อคติทั้งปวงไว้ก็ตาม

ประเด็นที่สำคัญประการต่อมาคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช 2553 มาตรา 18 วรรค 1 (4) และ (5) กำหนดให้มีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นข้าราชการอัยการและได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวน 1 คน และยังมีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ จำนวน 1 คน รวมเป็นจำนวน 4 คน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค 3 กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ เพียงจำนวน 2 คนเท่านั้น และไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมาจากการเลือกโดยวุฒิสภา และแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป อีกทั้งไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการด้วย การที่รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดไม่ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ และถือเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามก็ตีความมองในอีกด้านหนึ่งว่าการไม่มีองค์กรเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการบริหารคดีและงบประมาณ ซึ่งพนักงานอัยการทุกคนก็ได้รับเงินเดือนมาจากภาษีประชาชน แต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมืองเหมือนอย่างนักการเมือง

ระดับชาติ ก็อาจทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจที่ปิดผนึกได้นั่นเอง จึงน่าจะศึกษาว่าควรมีองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรใดเข้ามาตรวจสอบและได้รับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการอัยการในสัดส่วนแค่ไหนเพียงใด ตลอดจนการพิจารณาที่มาของการกฎหมายที่เหมาะสมในการให้พนักงานอัยการใช้อำนาจในการสั่งคดีทั้งมีคำสั่งฟ้องและคำสั่งไม่ฟ้องเพื่อให้เกิดความสมดุลกันของการบริหารจัดการคดี การโปร่งใสของการดำเนินคดีตรวจสอบได้ ก่อเกิดความยุติธรรมขั้นสูงสุดกับทุกฝ่ายและทุกมิติของการใช้อำนาจของพนักงานอัยการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับพนักงานอัยการในการบริหารงานสั่งคดี

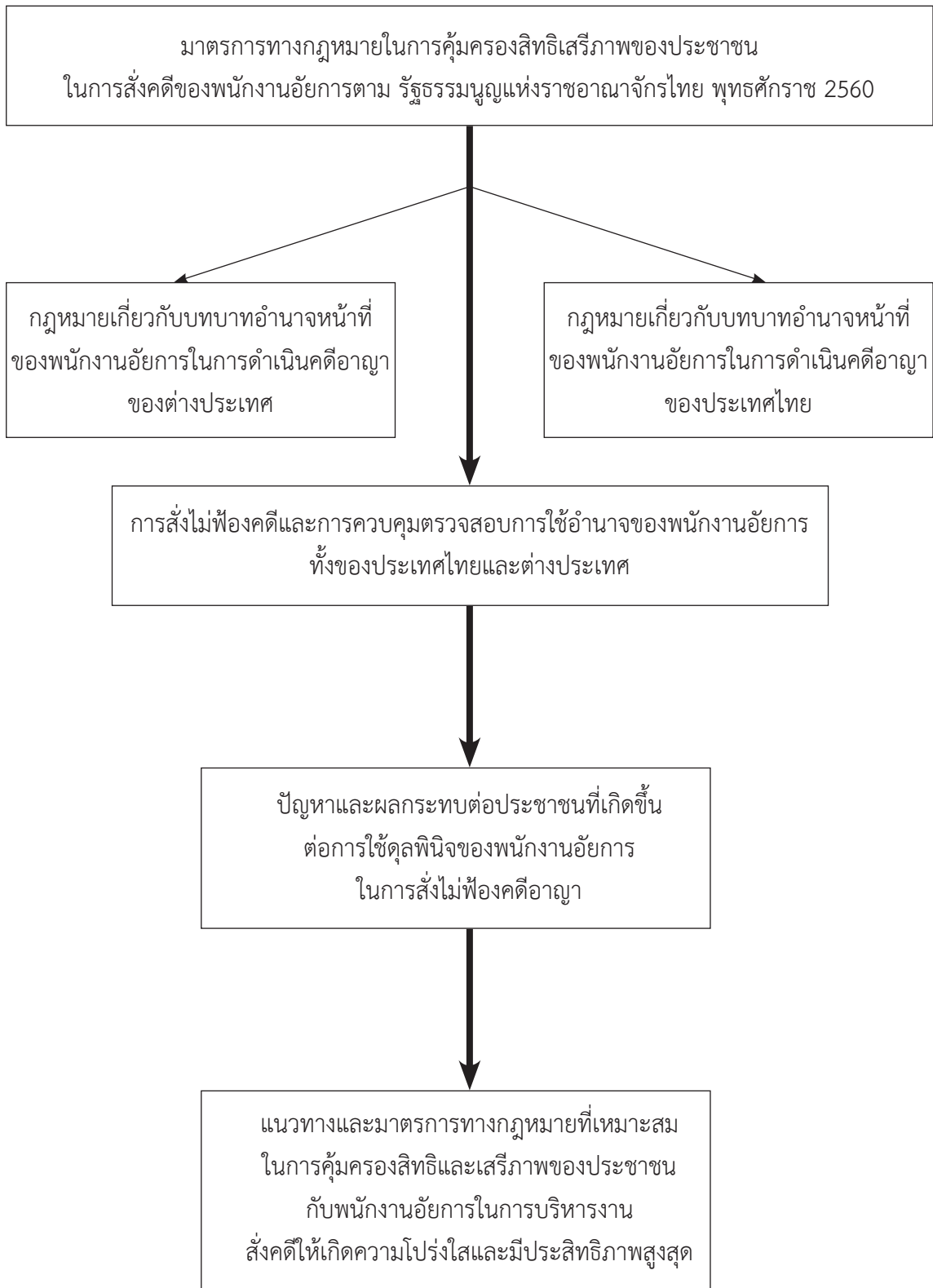
ในงานวิจัยฉบับนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเอาไว้ที่หลักการดำเนินคดีอาญาและระบบการดำเนินคดีอาญา อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งคดีของพนักงานอัยการต่อการดำเนินคดี

และศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อเสนอมาตรการที่เหมาะสมในอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ประกอบกับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ นักวิชาการ เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรม

และประชาชนทั่วไปว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เพื่อจกนำมาวิเคราะห์และเสนอกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับพนักงานอัยการในการบริหารงานสั่งคดี

กรอบแนวคิดของการวิจัย

บทความวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” มีกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Document research) เพื่อเป็นการทบทวนวรรณกรรม หลักการ แนวคิด ทฤษฎีกฎหมาย เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการสังกัดของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะศึกษาค้นคว้าทั้งในเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และทุติยภูมิ (Secondary data) อาทิ รายงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ วารสาร รายงานการศึกษา ข้อมูล สถิติ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ความเห็น ของนักวิชาการ เอกสารอื่น ๆ จากแหล่งต่าง ๆ เช่น หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หอสมุดสถาบัน พระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และ ค้นคว้าจากสื่อออนไลน์ (Internet) นอกจากนี้ มีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญกับ กระบวนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้านการ ดำเนินคดีอาญาและการสังกัดของพนักงานอัยการ และมีการสนทนากลุ่ม (Focus group) ในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล

ผลการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย และอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

ในอดีตองค์กรอัยการถือเป็นองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนด ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักเฉพาะที่บัญญัติ

ไว้ในหมวด 13 ถือเป็นการยกระดับมาตรฐาน ขององค์กรให้มีฐานะเทียบเท่าหรือคล้ายคลึง กับองค์กรทางตุลาการอันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง สาเหตุอาจเนื่องมาจากองค์กรอัยการ ถือได้ว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากก่อนการพิจารณาพิพากษาของศาล จำเป็นต้องมีการผ่านกระบวนการยุติธรรมที่เรียกว่า การสอบสวนฟ้องร้อง โดยมีพนักงานอัยการเป็น ผู้ดำเนินการหลักและมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วย ให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน และเกิดเอกภาพ อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค 4 กำหนดให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมาย ให้มีมาตรการป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปโดยอิสระ รวดเร็ว เทียบธรรม หรือปราศจากอคติทั้งปวง หรืออาจ ทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรการ ป้องกันนี้ต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลของการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการนำผลการวิจัยที่ค้นพบทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

1. วิเคราะห์ประเภทคดีและองค์ประกอบ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ที่เหมาะสมในการใช้อำนาจสั่งคดีและกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค 3 กำหนด ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงาน อัยการมาก่อนที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ

เพียงจำนวน 2 คนเท่านั้น และไม่ได้กำหนดว่า จะต้องมาจากการเลือกโดยวุฒิสภาและแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่กำหนดไม่ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอัยการ มีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ และถือเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเรื่ององค์ประกอบ ของคณะกรรมการอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ก็ดีหากมองในอีกด้านหนึ่งการไม่มีองค์กรทางการเมืองเข้ามายึดโยงกับการใช้อำนาจทางการ บริหารคดีและงบประมาณซึ่งพนักงานอัยการทุกคน ต่างก็เป็นข้าราชการซึ่งได้รับเงินเดือนมาจากภาษี ประชาชน แต่กลับไม่ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติ หน้าที่เฉกเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง ก็อาจ ทำให้การใช้อำนาจขาดการตรวจสอบถ่วงดุล จนอาจเกิดการใช้อำนาจที่ผิดแผกไปได้

สำหรับโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2561 มาตรา 18 โดยบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด ให้คณะกรรมการอัยการ(ก.อ.) มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธาน ก.อ. ได้รับเลือกมาจาก ข้าราชการอัยการ มีอัยการสูงสุดเป็นรองประธาน ก.อ. ส่วน ก.อ.ประกอบด้วย รองอัยการสูงสุด ตามลำดับอาวุโส จำนวน 5 คน โดยตำแหน่ง และ ก.อ. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งมาจากการเลือก ของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ยังมี ก.อ. ผู้ทรง คุณวุฒิ จำนวน 2 คน มาจากการเลือกตั้งของ ข้าราชการอัยการ โดยคุณสมบัติต้องไม่เป็นหรือ

เคยเป็นอัยการมาก่อนและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้าน การงบประมาณ การพัฒนาองค์กร หรือการ บริหารจัดการรวมเป็น 15 คน โดยให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ เป็นเลขาธิการ ก.อ. ซึ่งกรรมการ ก.อ. ทั้ง 15 คนจะเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมแต่งตั้ง โยกร้ายข้าราชการอัยการ การพิจารณาดำเนินการ ทางวินัยและการส่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ อัยการที่กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งการพิจารณา ออกระเบียบบริหารงานบุคคลอัตรากำลังข้าราชการ ฝ่ายอัยการ จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้มี กรรมการอัยการ (ก.อ.) ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการ เลือกตั้งของข้าราชการอัยการ แต่ก็เป็น การเลือกตั้งมาจากองค์กรภายในเอง ขาดการ ตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอก อีกทั้ง การบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการยังคง ประสบกับปัญหา เนื่องจากระบบการบริหารงาน บุคคลของพนักงานอัยการค่อนข้างเป็นระบบปิด ในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจทำให้มีการขึ้นมาจากภายใน องค์กรเอง การตรวจสอบทำได้ยากแม้ว่าจะได้ มีการกำหนดมาตรการ หรือกลไกต่าง ๆ เข้ามาเสริม ให้การบริหารงานบุคคลเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะกรรมการไม่มีข้อมูลและระยะเวลาเพียงพอ ในการพิจารณา จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้าง คณะกรรมการอัยการให้เหมาะสม จะช่วยแก้ปัญหา ต่าง ๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโครงสร้างในปัจจุบันของสำนักงาน อัยการสูงสุดได้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งและอัตรา ของข้าราชการอัยการไปจากเดิม

ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการยุติธรรม ทั้งสายกฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา หรือ

ทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ก็ตาม ก็ยังมีการยึดโยงกับการควบคุมตรวจสอบจากสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาทิ ในศาลรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ซึ่งออกตามความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็กำหนดให้ ผู้ทรงคุณวุฒิสายวิชาการ และหน่วยงานราชการ ให้ผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมาตรา 11 กำหนดให้ประกอบไปด้วยฝ่ายตุลาการ คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ประธานสภาและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง องค์กรละหนึ่งคน โดยคณะกรรมการสรรหาจะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ “เป็นบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนคณะกรรมการสรรหา จากนั้นจึงเสนอรายชื่อไปยังวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แล้วให้เสนอชื่อไปให้วุฒิสภาเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สว. ทั้งหมด จำนวนเก้าคน

ส่วนคณะกรรมการตุลาการในระบบศาลยุติธรรม แม้จะเป็นระบบที่เป็นสามอำนาจหลักของประเทศ นั่นคืออำนาจตุลาการ แต่การสรรหากรรมการตุลาการในโควตาของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ยังมีการยึดโยงกับประชาชน เฉกเช่น

เดียวกับ ระบบของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เป็นหนึ่งในสามองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บริหารงานของศาลยุติธรรม ซึ่ง ก.ต. มีบทบาทและภารกิจในการวางแผนกำลังคนฝ่ายตุลาการ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การควบคุมให้ข้าราชการตุลาการอยู่ในกรอบจริยธรรม และมาตรการในการรักษาวินัย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้พิพากษามีหลักประกันว่าจะได้รับการสนับสนุนและการคุ้มครองให้มีความอิสระอย่างแท้จริงโดยปัจจุบันกรรมการ ก.ต. มีที่มาจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2553 กำหนดให้กรรมการ ก.ต. มีจำนวน 15 คน โดยมีการกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกจำนวนสองคนและต้องไม่เป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า องค์กรตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยโดยเป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาซึ่งต้องอาศัยความเป็นอิสระในกระบวนการทำงานพิพากษาคดี ยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนนั่นคือสมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา รวมไปถึงการบริหารงานองค์กรให้ธำรงไว้ซึ่งประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม ดังนั้นองค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับองค์กรตุลาการ ก็ควรกำหนดหรือมีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลหรือยึดโยงการใช้อำนาจเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อดุลพินิจโดยมิชอบดังเช่นในองค์กรอัยการของต่างประเทศทั้งของประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ผู้วิจัยจึงเห็นควรมีองค์กรทางการเมืองอาทิ รัฐสภาทำหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเข้า

รับตำแหน่งคณะกรรมการอัยการเข้ามาตรวจสอบการทำงานที่ของพนักงานอัยการทั่วประเทศ เนื่องจากรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภานั้นมีที่มาจาก การยึดโยงการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งประเทศ อันเป็นไปตามระบบการปกครองประชาธิปไตย ในระดับสากล หากปล่อยให้องค์กรอัยการมีอิสระ เกินเลยแบบไร้ขอบเขตการตรวจสอบหรือยึดโยง จากภาคประชาชน ก็อาจทำให้ระบบยุติธรรม ของประเทศไทยในชั้นสอบสวนฟ้องร้องขาดความ น่าเชื่อถือ สุ่มเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบได้

2. วิเคราะห์การควบคุมตรวจสอบ การใช้ดุลยพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

โดยทางทฤษฎีแนวคิดด้านการบริหาร งานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ต้นธารแห่ง กระบวนการยุติธรรม อันได้แก่พนักงานสอบสวน มีบทบาทสำคัญกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญก่อนที่จะ ส่งต่อให้พนักงานอัยการอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจาก ในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องนั้นระดับสากลถือว่าเป็น กระบวนการเดียวกัน จะแบ่งแยกจากกันไม่ได้ โดยถือว่าพนักงานอัยการเป็นหัวหน้าของพนักงาน สอบสวนและพนักงานสอบสวนเป็นเสมือนผู้ช่วย พนักงานอัยการในการทำสำนวนให้มีความสมบูรณ์ ดังนี้

ในอดีตถึงปัจจุบัน การดำเนินคดีอาญา ทั้งในประเทศไทยและระดับสากล ประเทศไทย และประเทศในสหภาพยุโรปซึ่งไทยต่างได้นำ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการค้นหา ความจริงในระบบไต่สวนของประเทศเหล่านั้น มาปรับใช้ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน และประเทศ ฝรั่งเศส โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสถือว่าอัยการ เป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจแต่ผู้เดียว ในการดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของรัฐ

เพื่อการป้องกันสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย ในบ้านเมือง โดยมีพนักงานสอบสวนและผู้ดำรง ตำแหน่งอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายการสอบสวนของ พนักงานสอบสวนเป็นเพียงผู้ช่วยพนักงานอัยการ ในการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย (Athidavej, 2562) โดยทั้งพนักงานอัยการ ในฝรั่งเศส และเยอรมันต่างมีอำนาจในการ ดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจที่มีใช้เพียงหลักการ ดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย คือไม่มีความจำเป็น ต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีทุกคดี หากแม้คดี ที่พนักงานสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ชี้มูลว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่พนักงานอัยการ ก็ทรงอำนาจตามลักษณะขององค์กรที่ใช้อำนาจ กิ่งตุลาการในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ และทั้งสองประเทศต่างบัญญัติกฎหมายในทำนอง ที่การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยถือว่าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยพนักงาน อัยการในการดำเนินคดีและให้ความยุติธรรมควบคู่ กันไปซึ่งหากมองในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาก็มีพัฒนาการยอมรับและ เคารพหลักการดังกล่าวเรื่อยมา แม้ในอดีตจะทำให้ เห็นภาพไปว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องมีการ แยกกระบวนการจากกัน ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-142 อาจมองได้ในลักษณะเช่นนั้น เพราะอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปสอบสวนได้เลย มีเพียงอำนาจในการตรวจสอบสำนวนที่พนักงานสอบสวน ส่งมาแล้วพบว่าอาจมีความไม่สมบูรณ์ของการ สอบสวนอยู่พอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี โดยหากเห็นว่าไม่สมบูรณ์ก็มีอำนาจเพียงสั่งให้

พนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบในประเด็นที่พนักงานอัยการเห็นว่ายังมีข้อสงสัยหรือไม่ครบถ้วนกระบวนการความ โดยปัจจุบันตั้งแต่มีการแก้ไขให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกันสอบสวนในคดีที่มีความสลับซับซ้อนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเข้าร่วมการสอบปากคำหรือสอบสวนในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็กซึ่งอายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่เด็กตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/2 ประกอบมาตรา 133 ทวิ หรือการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กก็ล้วนแล้วแต่ต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมกันสอบสวนทั้งสิ้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 133 ทวิ หรือกรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นคณะสอบสวนคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พุทธศักราช 2547 หรือแม้กระทั่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2562 ก็มีการบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น คดีที่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีร้องขอให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวน คดีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าควรได้รับคำปรึกษาแนะนำจากพนักงานอัยการหรือ คดีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งเห็นได้ว่าแม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดคดีเข้าร่วมการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป แต่ในอนุมาตราอื่น ๆ นั้น ก็ไม่ตัดอำนาจการเข้าร่วมการสอบสวนแม้จะเป็นกรณีหากเป็นคดีที่มีอัตราโทษอาญาอื่นใดที่ไม่ใช่คดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปี และท้ายที่สุดพนักงานอัยการจะทรงไว้ซึ่งอำนาจ

การฟ้องร้องคดีอย่างเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการสอบสวนนั่นเอง (Chaophanan, 2017) จึงเห็นได้ว่า รัฐเคารพไว้ซึ่งอำนาจของพนักงานอัยการในการเป็นผู้นำหรือทรงไว้ซึ่งอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องของไทยให้เกิดหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันเฉกเช่นนานาอารายประเทศที่เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวไม่ควรแยกออกจากกันอันอาจทำให้ขั้นตอนอันเป็นต้นธารในกระบวนการยุติธรรมขาดความสมบูรณ์อันนำมาซึ่งความเสียหายแก่ผู้เสียหายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

ตัวอย่าง คดีอาญาที่เห็นได้ถึงการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ก็คือ ในคดีนายวรยุทธ อยู่วิทยา ที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่สร้างความเคลือบแคลงแก่ประชาชนในวงกว้าง คดีนี้เริ่มต้นที่พนักงานสอบสวนตั้งข้อหาผู้ต้องหาจำนวน 5 ข้อหา ได้แก่ ข้อหาขับรถขณะมีเมาสุรา ข้อหาขับรถเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ข้อหาขับรถโดยประมาททำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย ข้อหาขับรถแล้วไม่หยุดให้ความช่วยเหลือและไม่แจ้งเจ้าพนักงาน ข้อหาขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย แต่กลับไม่ตั้งข้อหาเสพยาเสพติดให้โทษทั้งที่มีการตรวจทางนิติวิทยาศาสตร์พบสารแปลกปลอมในร่างกายของผู้ต้องหาที่เชื่อมโยงกับการเสพยาโคเคนและการดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้ในข้อหาขับรถขณะเมาสุราพนักงานสอบสวนก็ได้รับฟังความเห็นของพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งขัดแย้งกับผลการตรวจทางนิติวิทยาศาสตร์มาเป็นเหตุผลในการสั่ง

ไม่ฟ้องคดี พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ น่าเชื่อว่าเป็นความพยายามในการช่วยเหลือผู้ต้องหาให้ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกโดยไม่รอลงอาญา และทำให้รูปคดีเอื้อประโยชน์ต่อการช่วยเหลือให้ผู้ต้องหาพ้นผิด

ในชั้นการพิจารณาของพนักงานอัยการ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน พบว่า ระบบการร้องขอความเป็นธรรมภายใต้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เปิดช่องทางให้ฝ่ายผู้ต้องหาใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงคดีโดยผู้ต้องหาไม่ต้องยื่นคำร้องด้วยตนเองและทำให้คดีขาดอายุความรวมทั้งเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการพิจารณาการร้องขอความเป็นธรรมจากผู้ต้องหาได้อย่างไม่มีข้อจำกัดในเหตุและจำนวนครั้ง ทั้งยังอนุญาตให้มีการกลับความเห็นหรือคำสั่งฟ้องในคดีอาญาซึ่งสั่งไปแล้วได้ (Mahakun, 2020) จะเห็นได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่เป็นทนายความแผ่นดินคือพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวมิได้ทำหน้าที่ให้สมดังเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ซึ่งบัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย วรรคสอง พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง โดยควรที่จะจำกัดสิทธิของระบบการยื่นร้องขอความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นทั้งฝ่ายผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายให้สามารถยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการประวิงคดีหรือการหาเงื่อนไขช่องว่าง

ทางกฎหมายเพื่อจะทำให้ได้เปรียบในด้านการนำสืบพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอาจนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พุทธศักราช 2540 สามารถปรับใช้ได้ตามกฎหมายระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยขอบเขตข้อมูลข่าวสารที่อนุญาตให้เข้าถึงได้ (Office of the Attorney General, 2020) ในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนคดีที่ประชาชนร้องขอต่อพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการอาจวินิจฉัยโดยอ้างอิง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช 2540 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

3. แนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับพนักงานอัยการในการบริหารงานสั่งคดี

โดยหลัก การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีหลักการดำเนินคดีอาญามีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality หรือ Compulsory Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Prosecution) หลักการดำเนินคดีอาญาประการแรกมีหลักว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ (Ratamarit, 2005) และเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ส่วนหลักประการที่สองมีความหมายว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไปว่าการฟ้องคดีสังคมจะได้รับผลดีจากการฟ้องคดี

ดังกล่าวมาน้อยเพียงใด และตัวผู้ต้องหาจะแก้ไขปรับปรุงตัวให้เป็นคนดีของสังคมมากน้อยเพียงใด อันเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย (Na Nakorn, 2021) โดยที่ปัจจุบันจุดประสงค์ของการลงโทษได้เปลี่ยนจากการแก้แค้นมาสู่การป้องกันทั่วไป หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงได้รับความสนใจมากขึ้น จนกระทั่งประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เช่น เยอรมัน ก็ยังมีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายโดยมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนให้พนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้ในหลายกรณี ซึ่งข้อยกเว้นเช่นนี้มีจำนวนมากจนกระทั่งมีผู้กล่าวกันว่าหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายในเยอรมันได้ลดความสำคัญลงจนเป็นรองข้อยกเว้นที่ยอมให้ใช้ดุลพินิจเสียแล้ว อีกทั้งมาตรฐานวิชาชีพขององค์กรอัยการและจริยธรรมแห่งวิชาชีพนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้เป็นหนึ่งในสมาชิกของสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (Guideline on the Role of Prosecutors) และแถลงการณ์สิทธิและหน้าที่ที่สำคัญของอัยการหลายประการควรค่าแก่การศึกษา ทั้งเรื่อง จริยธรรม ความเป็นกลาง ความอิสระในการสั่งคดีโดยคณะกรรมการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศโดยบัญญัติให้พนักงานอัยการจะต้องทรงไว้ซึ่งเกียรติยศศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นไปตามกฎหมาย มีวิสัยทัศน์ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เสมอ ทั้งเคารพซึ่งหลักการสากลเรื่องศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน อาทิ การให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยและเป็นธรรม และ

พิจารณาพยานหลักฐานทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษ แก่ผู้ต้องหาตามหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหาแห่งคดี นอกจากนี้ยังบัญญัติถึงหลักการความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในการใช้อำนาจดุลพินิจใช้ได้อย่างเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง อีกทั้งต้องมีความเป็นกลางปราศจากอิทธิพลจากบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยการสั่งคดีจะต้องคำนึงถึงแต่เพียงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา (The International Association of Prosecutors Standards of Professional Responsibility, Article 1-4) พนักงานอัยการควรต้องมั่นใจว่าการสอบสวนนั้นกระทำไปโดยเคารพต่อแนวปฏิบัติตามกฎหมายและสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเพื่อประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย เมื่อได้พิจารณาจากมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการบัญญัติถ้อยคำในทำนองเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้ แต่ในทางปฏิบัติได้เป็นเช่นนั้นไม่เพราะพนักงานอัยการได้สั่งคดีโดยยึดตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งตามหลักฐานที่ค้นได้มีคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องโดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีความเข้าใจกันว่าหากเปิดแนวทางให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางแล้ว ก็จะเป็นช่องทางให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีไปในทางที่ไม่ถูกต้องได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะขัดกับเจตนารมณ์แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการวินิจฉัยดุลพินิจของพนักงานอัยการในแง่ลบเกินขอบเขต เป็นเหตุให้พนักงานอัยการ

ต้องกระทำหน้าที่ฟ้องร้องเหมือนเครื่องจักรจนเกินไปและไม่มีโอกาสได้ใช้ดุลพินิจเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคมอย่างเต็มที่

ผู้วิจัยเห็นด้วยที่ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจที่มีใช้เพียงหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย คือไม่มี ความจำเป็นต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีทุกคดี หากแม้คดีที่พนักงานสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วชี้มูลว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่พนักงานอัยการก็ทรงอำนาจตามลักษณะของ องค์การที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการพิจารณา สิ่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบสากล โดยเฉพาะ ในกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ประเทศไทย ได้ใช้แนวคิดและหลักการดำเนินคดีมาเป็นต้นแบบ ในการร่างกฎหมายตั้งแต่ในครั้งอดีตกาล ต่างก็ บัญญัติกฎหมายในทำนองว่าให้การสอบสวน ฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยถือว่า พนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีและให้ความยุติธรรมควบคู่กันไป ซึ่งหากมองในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคriminalอาญาก็มีพัฒนาการยอมรับและ เคารพหลักการดังกล่าวเสมอมา อย่างไรก็ดี การที่ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีใด ต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่อยู่บนรากฐานของความ สมเหตุสมผล ไม่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วพนักงานอัยการอาจมีความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน

ในการยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบตามมาตรา 200 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายอาญา และอาจ ถูกคณะกรรมการอัยการ หรือ ก.อ. ซึ่งเป็นองค์กร ควบคุมดูแลพนักงานอัยการชี้มูลความผิดทางวินัย และอาจถูกถอดออกจากตำแหน่งหากพนักงาน อัยการในระดับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ด้วยเหตุที่อาจถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม

กล่าวโดยเฉพาะ เนื่องจากการสังคดี ของพนักงานอัยการ โดยส่วนใหญ่มักเป็นคดีอาญา ซึ่งอาศัยหลักการกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง และหากย้อนหลังจะสามารถย้อนได้ในทางที่ เป็นคุณเท่านั้น ดังนั้นโดยสภาพของหลักการ ดำเนินคดีอาญา เมื่อศาลยุติธรรมได้ดำเนินการ มาจนท้ายที่สุดแล้ว หากจะย้อนหลังพิจารณา พิพากษาให้เป็นโทษแก่จำเลยคงไม่อาจกระทำได้ แต่ในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องโดยเฉพาะ ขั้นตอนการสังคดีของพนักงานอัยการที่ใช้หลักการ ดำเนินคดีตามดุลพินิจ หากมีขั้นตอนใดในการ ใช้ดุลพินิจที่มีชอบ ผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรนั้น รวมตลอดถึงคณะกรรมการอัยการที่มีหน้าที่ในการ กำกับดูแลการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทั่วประเทศ ย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบและกลับ ความเห็นของการสังคดีต่าง ๆ ของพนักงานอัยการ นั้น ๆ ได้ กฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนกับพนักงานอัยการ ในการบริหารงานสังคดี จึงต้องกำหนดดุลยภาพ ของการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและผู้เสียหายไม่ให้ เสียดุลยภาพไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือปัญหาของ การ “ยื่นขอความเป็นธรรม” ที่ทนายความของคดี นายวรยุทธ อยู่วิทยา ใช้ช่องทางนี้ในการทำ

ความเป็นธรรมในคดีถูกบิดเบือนโดยที่ผู้ต้องหาไม่มาปรากฏตัวตามนัดของพนักงานอัยการเลย แม้แต่ครั้งเดียว ซึ่งเริ่มจากปี พ.ศ. 2556 ทนายความยื่นร้องขอความเป็นธรรม เลื่อนพบพนักงานอัยการ และ ยื่นร้องขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการพิจารณาด้านกฎหมาย สถานิติบัญญัติแห่งชาติ อีกทั้งยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมโดยตรงต่อสำนักงานอัยการสูงสุดอีกหลายครั้ง ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนฟ้องร้องขาดความต่อเนื่อง กลายเป็นอีกเหตุผลประการสำคัญที่เกิดความไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายผู้เสียหาย จริงอยู่แม้ว่าระเบียบการร้องขอความเป็นธรรมจะให้สิทธิผู้เสียหาย หากเห็นว่ากระบวนการสอบสวนฟ้องร้องมีความไม่เป็นธรรมสามารถนำเรื่องนั้นมาให้พนักงานอัยการมาสอบสวนในประเด็นเหล่านั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดขึ้นน้อยมาก เนื่องจากความจำป็นด้านฐานะ และองค์ความรู้ด้านข้อกฎหมาย

นอกจากนี้ แม้สำนักงานอัยการสูงสุดจะได้แก้ไขระเบียบเรื่องการร้องขอความเป็นธรรม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2547 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2563 มิได้แก้ไขในข้อสาระสำคัญแต่อย่างใด เพียงแต่ขยายความกระบวนการดำเนินพิจารณาตีร้องขอความเป็นธรรมให้มีความละเอียดมากขึ้นและทำให้ฝ่ายธุรการและพนักงานอัยการได้เข้าใจถึงกระบวนการร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้เป็นไปในแนวทางการดำเนินคดีเดียวกันทั่วประเทศ แต่มิได้มีการแก้ไขหรือบัญญัติต้องห้ามอย่างเด็ดขาดในกรณีการยื่นขอความเป็นธรรมมากกว่า

หนึ่งครั้ง พิศระห์ได้จากข้อความตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2563 ที่ให้เสนอการร้องขอความเป็นธรรมซ้ำตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการพิจารณาสั่งยุติเรื่องร้องขอความเป็นธรรมนั้น ระเบียบใช้ข้อความเพียงคำว่าพิจารณาสั่งยุติ ดังนั้นย่อมมิใช่เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดที่พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi judicial) และมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลยพินิจ อาจพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่ผู้ร้องเคยร้องขอความเป็นธรรม และพนักงานอัยการได้เคยพิจารณาไว้แล้วนั้น อาจไม่ใช่ในประเด็นเดียวกันหรือประเด็นที่เคยพิจารณาไว้แล้วยังไม่ครบถ้วนกระบวนการความเนื่องจากมีพยานหลักฐานบางอย่างที่อาจพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของตัวจำเลยเพิ่มเติมได้ หรืออาจพิจารณาได้ว่าการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมซ้ำนั้นมิได้มีลักษณะเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า โดยอาจมีปัจจัยที่เป็นภววิสัยต่าง ๆ มาประกอบคำร้องเพื่อให้การอ้างเหตุผลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น เช่น การอ้างว่าป่วย หรือ มีเหตุสุดวิสัยบางประการ เช่นนี้เงื่อนไขทางกฎหมายก็เท่ากับว่าไม่มีความแตกต่างกับ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ที่มีมาแต่เดิม

ดังนั้นการร้องขอความเป็นธรรมที่ไม่มีขอบเขตจำกัดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในกระบวนการยุติธรรมและนำมาซึ่งวิกฤตศรัทธาในองค์กรอัยการ จึงเห็นควรต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการร้องขอความเป็นธรรม โดยกำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมได้เพียงครั้งเดียวเพื่อป้องกันการประวิงคดี และผู้ต้องหาต้องมาพบกับพนักงาน

อัยการทุกครั้ง เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดการหลบหนีระหว่างการถูกดำเนินคดี โดยมีข้อยกเว้นได้บ้าง หากจะยื่นครั้งต่อไปจะกระทำได้ เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในสำนวนการสอบสวนและไม่เคยเสนอในร้องขอความเป็นธรรมมาก่อนไม่ว่าจะในชั้นพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ และจะต้องยื่นภายในหกเดือน ก่อนครบกำหนดอายุความคดีอาญา และหากเป็นกรณีผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรม และหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา ให้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องมีตัวผู้ต้องหาและมีให้นับระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

กรณีการร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งกำหนดให้เปิดช่องให้มีพยานหลักฐานใหม่ในการเปลี่ยนแปลงคดี หรือสร้างพยานหลักฐานเท็จ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม เห็นควรให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 โดยให้อำนาจพนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมในคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมได้เองโดยไม่ต้องส่งสอบสวนเพิ่มเติมผ่านพนักงานสอบสวน และกรณีนี้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่ง หรือจัดการส่งวัตถุ หรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานมายังพนักงานอัยการโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสั่งคดีโดยรวดเร็วหากสามารถแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการได้ก็จะทำให้การพิจารณาให้ความเป็นธรรมในคดีอาญาในคดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมมีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และแก้ปัญหาการ

เปลี่ยนแปลงพยานหลักฐาน หรือสร้างพยานหลักฐานเท็จ เพราะพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการพิจารณาสั่งคดี เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบพยานด้วยตนเอง และเพื่อเป็นการลดประเด็นในการสอบสวนเพิ่มเติมที่ไม่มีความจำเป็นต่อคดีได้อีกด้วย เพราะพนักงานอัยการมีความรู้ความเข้าใจในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้น

กรณีสุดท้าย เพื่อให้ทำให้มีการควบคุมตรวจสอบเกิดความโปร่งใสสูงสุด รัฐสภาอาจแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายกรณีให้เกิดมีความเป็นภววิสัยมากยิ่งขึ้น การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 โดยหากกรณีอัยการสูงสุดเป็นผู้มีความเห็นและทำคำสั่ง และคดีมีการร้องขอความเป็นธรรมหากมีคำสั่งไม่ฟ้องให้ส่งสำนวนให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบและชี้ขาดคำสั่งนั้นอีกครั้ง ซึ่งถือเสมือนเป็นการนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักสากลที่นานาประเทศยึดถือมาโดยตลอด

นอกจากนี้ในส่วนของความชัดเจนของการร้องขอความเป็นธรรม เห็นควรกำหนดบทนิยาม การร้องขอความเป็นธรรม ไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2563 ให้ชัดเจนว่าเป็นการร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องใด พร้อมทั้งจะต้องระบุเหตุและพยานหลักฐานให้ครบถ้วนโดยอธิบายว่าผู้ร้องขอความเป็นธรรมไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด มีเหตุผลอย่างไรที่ต้อง

ร้องขอความเป็นธรรม และต้องการให้พนักงานอัยการสอบสวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม เพื่อเป็นกำหนดประเด็นในการร้องขอความเป็นธรรม ให้ชัดเจน สะดวกต่อการตรวจสอบและป้องกันการร้องขอความเป็นธรรมเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้าออกไปจนอาจทำให้คดีขาดอายุความ

ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค 3 กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนและมีความเชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการจำนวนสองคน ซึ่งจะต้องมาจากการเลือกโดยวุฒิสภา เพื่อให้องค์กรอัยการนั้นใช้อำนาจหน้าที่อย่างมีความยึดโยงกับประชาชน ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบจากภาคสังคม

2. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในเรื่องการร้องขอความเป็นธรรม โดยกำหนดให้การร้องขอความเป็นธรรม ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาต้องมาร้องด้วยตนเอง การร้องขอความเป็นธรรมจะต้องระบุเหตุและพยานหลักฐานให้ครบถ้วน การร้องขอความเป็นธรรมเกินกว่าหนึ่งครั้งจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยนำเสนอมาก่อน

3. ควรจำกัดประเภทของคดีที่พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีตามหลักการดำเนินคดีโดยดุลยพินิจ เพราะมีเช่นนั้นอาจเกิดการใช้อดุลยพินิจในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยกำหนดให้มีอัตราโทษที่สามารถใช้อดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เกินโทษจำคุกสิบปี หากเกินกว่านั้นห้ามมิให้ใช้อดุลยพินิจ และพนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้องค์กรตุลาการตรวจสอบและพิจารณาพิพากษาความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย

REFERENCES

- Athidavej, U. (2019). **Investigation**. Bangkok: V.J. Printing House (In Thai)
- BBC NEWS. (2021). **Boss Yoovidhya**. Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/thailand-53732678>. [2021, 18 Jul]
- Chaophanan, S. (2017). **Principles of Human Rights and Truth in Criminal Cases Research Report. Rule of Law for Democracy Course, Class 4**, Constitutional College Office of the Constitutional Court Publishing House (In Thai)
- Mahakun, W. (2020). **Report on fact-checking and legal issues in cases of non-prosecution orders in the public interest**. Bangkok: National Reform Steering Office national strategy and building unity and reconciliation (In Thai)
- Na Nakorn, K. (2021). **Criminal Procedure law Volume 1**, 10th edition. Bangkok: Winyuchon Publishing House (In Thai)

Ratamarit Udom (2005), **The Role of the Prosecutor in the View of Reconciliation Justice, by the Faculty of Law Research Fund**. Thammasat University, Publishing House (In Thai)

The bangkokinsight. (2021). **Court of Appeal sentenced to imprisonment**. Retrieved August 20, 2021, from <https://www.thebangkokinsight.com/news/politics-general/politics/404374>.

.....