

การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1

THE EXAMINATION OF NON-APPEALING OR NON-DIKA APPEALING OF PROSECUTORIAL DISCRETION ORDERS ACCORDING TO THE CRIMINAL PROCEDURE CODE, SECTION 145 AND SECTION 145/1

ชัยพัฒน์ อุชุกร*

Chaipat Uchukorn

วรรณวิภา เมืองคำ**

Wanwipa Muangtham

วันที่รับบทความ 6 กันยายน 2566

วันที่แก้ไขบทความ 29 กันยายน 2566

วันที่ตอบรับบทความ 30 กันยายน 2566

* นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Graduate Student of Master of Law, Department of Criminal Law and Criminal Justice, Sukhothai
Thammathirat Open University

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Ph.D. Assistant Professor, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมาย ในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 (2) เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ (3) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค ข้อควรปรับปรุงแก้ไข ในการทำความเข้าใจของพนักงานอัยการ ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 (4) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ในส่วนของการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการกรณีสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาเพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า (1) แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 นั้นมีขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดีด้วยความ ชอบธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เป็นการป้องกันการใช้อำนาจการสั่งคดีตามอำเภอใจของพนักงานอัยการ อีกทั้งยังเป็นหลักการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (2) จากการศึกษาเปรียบเทียบกับตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน พบว่าในต่างประเทศมีการกำหนดองค์กรและวิธีการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แล้วแต่กรณี (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 มีปัญหาอยู่มาก เช่น การไม่มีกำหนดระยะเวลาให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการภายในระยะเวลาเท่าใด ปัญหาเรื่องการไม่มีกำหนดรายละเอียดแห่งปัญหาสมควรให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีต่างจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ปัญหาเรื่ององค์กรที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสำนวนการสอบสวน ซึ่งส่งผลเสียต่อระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลาย ๆ ด้านทั้งในเรื่องความล่าช้าและความจำเป็นในการที่จะต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 (4) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 บรรทัดว่า “บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา และกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา โดยอนุโลม เว้นแต่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเต็มตามคำฟ้องของพนักงานอัยการ รวมถึงกรณีที่ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาเต็มตามคำฟ้องอุทธรณ์ของพนักงานอัยการ”

คำสำคัญ: สำนวนการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

Abstract

The objectives of this independent study are (1) to study concepts, theories, development and legal provisions related to legal issues under the discretions of public prosecutors in the event that they refuse to appeal or to dika appeal according to the Criminal Procedure Code, Section 145 and Section 145/1 ; (2) Comparison between Thai and International Laws on Prosecutorial Discretion Orders for Criminal cases; (3) to study and analyze problems and obstacles, and to make improvement; and (4) to propose resolutions to improve the Criminal Procedure Code, Section 145 and Section 145/1 in such mentioned cases, in order to efficiently exercise the laws in the future.

The result of the research concludes the following. First, concepts, theories, development and laws related to the examination of non-appealing or non-dika appealing orders on prosecutorial discretions under the Criminal Procedure Code, Section 145 and Section 145/1 are provided for justification of orders by public prosecutors so that they can execute their case orders with righteousness and prevent them from arbitrary use of power. It is also a principle of check and balance in the use of judicial power by public prosecutors. Second, a comparative study on the examination of judicial use of criminal prosecution in Japan and Germany shows that the responsible parties and designated methods for examining the prosecutorial discretions in criminal cases are clearly defined by laws depending on the case. Third, various problems still exist under the Criminal Procedure Code, Section 145 and Section 145/1. For example, there is no time constraint for the police or the provincial governors to examine orders of public prosecutors. Also, detailed descriptions of the problems are not provided for the police command or the provincial governors to review the discretion of the prosecutorial orders for not appealing or not dika appealing. This generally makes public prosecutors have pivotal role and power in their assigned cases. In addition, responsible party to examine discretions of the prosecutorial orders has not been identified and established. This negatively affects the criminal justice system in many ways in terms of delays and obligations of order reviews. Fourth, it is conclusively recommended that the Criminal Procedure Code, Section 145 and Section 145/1 should be amended for the benefits of the government and ultimately of the people.

Keywords: inquiry case reports, examination of the prosecutorial discretion orders

1. บทนำ

การที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน¹ กล่าวคือต้องมีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งก่อนที่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนได้นั้น ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวจะต้องมีคำร้องทุกข์ตามกฎหมายก่อน พนักงานสอบสวนถึงจะทำการสอบสวนได้ แต่หากเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มทำการสอบสวนได้โดยไม่ต้องมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ² หลังจากพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา พนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ก็จะพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือออกคำสั่งไม่ฟ้อง หรือหากพนักงานอัยการเห็นว่าในสำนวนการสอบสวนยังได้ข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนก็สามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้³ เมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลก็เป็นหน้าที่พนักงานอัยการในดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลต่อไป เพื่อให้ศาลพิพากษาเต็มตามฟ้องของพนักงานอัยการ หากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษาไม่เต็มตามฟ้องก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะใช้ดุลพินิจในการอุทธรณ์หรือฎีกา ต่อไป

ทั้งนี้จะศึกษาถึงกรณีการตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีการพูดถึงกันมากนัก เพราะขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายหลังจากการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว ซึ่งสำนวนที่จะต้องมีการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 นั้นจะมีจำนวนมาก เพราะสำนวนส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษา พนักงานอัยการจะสั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกากรณีศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา โดยหากพนักงานอัยการออกคำสั่งดังกล่าวต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 เพื่อให้องค์กรภายนอกองค์กรอัยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ แต่หากพนักงานอัยการมีคำสั่งอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลซึ่งกรณีดังกล่าว พนักงานฝ่ายปกครองหรือองค์กรตำรวจไม่สามารถเข้ามตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งอุทธรณ์หรือฎีกาของพนักงานอัยการในประเด็นที่ได้มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และ 145/1 แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นด้วยและพอใจกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ ตัวอย่างเช่นศาลได้มีคำพิพากษาเต็มตามฟ้องตามที่พนักงานอัยการได้ฟ้องหรือกรณีที่ศาลได้พิพากษายกฟ้อง ทั้งยกฟ้องบางข้อหาและยกฟ้องทุกข้อหา หรือเหตุที่การอุทธรณ์ ฎีกาต้องห้ามตามกฎหมาย หรือโดยเหตุผลแล้วพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่า เรื่องศาลที่

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

พิพากษายกฟ้องดังกล่าวเป็นเรื่องของการรับฟังพยานหลักฐานหรือเหตุผลประการอื่นซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ และได้มีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา เมื่อพนักงานอัยการซึ่งมีใช้อยการสูงสุด มีคำสั่งเช่นนั้นแล้ว หากเป็นสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครอง กรณีต่างจังหวัดต้องรับส่งสำนวนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ หากเป็นสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจ ในกรุงเทพมหานครต้องรับส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีต่างจังหวัดให้รับส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นทำความเห็นว่าจะแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการหรือไม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 และหากมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาดังกล่าวแล้วแต่กรณีต้องรับส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ดังนั้นบทบัญญัติสองมาตราดังกล่าวจึงมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

ปัญหาเรื่องการไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับให้องค์กรที่ตรวจสอบทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 เมื่อมีบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีอำนาจทำความเห็นแย้ง จึงมีสำนวนจำนวนมากที่ต้องส่งไปให้องค์กรดังกล่าวทำความเห็นว่าจะเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการหรือไม่ เมื่อสำนวนมีจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการทำความเห็นได้ล่าช้า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เพียงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณี กรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค มีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการได้เท่านั้น ไม่สามารถที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำความเห็นแย้งได้เลย ทำให้เกิดปัญหาหลักคือความล่าช้า พนักงานอัยการต้องยื่นขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา ต่อศาลตลอดระยะเวลาที่รอการทำความเห็นแย้ง ซึ่งกรณีต่างจังหวัด ตำรวจภูธรในแต่ละภาค ต้องรับผิดชอบสำนวนที่พนักงานอัยการส่งมาให้ตำรวจทำความเห็นแย้งจากหลายจังหวัด เช่น ตำรวจภูธรภาค 1 ต้องรับผิดชอบสำนวนการสอบสวน ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่ง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสระบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเมื่อปริมาณคดีมีจำนวนมาก องค์กรตำรวจจึงไม่สามารถตรวจสอบสำนวนและทำความเห็นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น เมื่อไม่มีกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายให้องค์กรตำรวจทำความเห็นภายในระยะเวลาเท่าใดกำหนดไว้ จึงทำความเห็นล่าช้า ทำให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกา ต่อศาลออกไป ซึ่งพนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือ ฎีกาได้ตลอด จนกว่าศาลจะกำชับในคำสั่งที่พนักงานอัยการยื่นขอขยาย ระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา หรือจนกว่าศาลจะสั่งยกคำร้อง ซึ่งบางคดีพนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลา อุทธรณ์หรือฎีกา ได้หลายครั้ง ซึ่งอาจจะเป็น

กำหนดระยะเวลาหลายเดือน ทำให้ส่งผลเสียต่อตัวจำเลย ซึ่งอาจสูญเสียสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้ เนื่องจากคดียังไม่ถึงที่สุด

ปัญหาการไม่กำหนดรายละเอียดแห่งคดีที่เป็นปัญหาสมควรที่จะให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ เนื่องจากการไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ทำให้สำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาตามปกติซึ่งเป็นคดีที่ไม่มีปัญหาในเรื่องการดำเนินคดี ในชั้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล ต้องส่งไปให้องค์กรตำรวจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการโดยไม่มี ความจำเป็น เพราะในคดีอาญาโดยส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาล และศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและศาลได้มีคำพิพากษาเต็มตามฟ้อง ลงโทษสถานเบา ลงโทษปรับสถานเดียว หรือรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา ก็ต้องส่งสำนวนไปให้องค์กรที่ตรวจสอบทำความเข้าใจตามกฎหมาย ซึ่งไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรที่ตรวจสอบทำการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ในคดีที่มีลักษณะดังกล่าว เพราะไม่มีเหตุผลที่จะอุทธรณ์หรือไม่ฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาของศาลได้ เป็นการสร้างภาระขั้นตอนให้ผู้ปฏิบัติและจำเลยโดยไม่จำเป็น ซึ่งสำนวนคดีอาญาของประเทศไทยที่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีต่อศาล และศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาต่อมีจำนวนมาก สำนวนที่มีความเห็นแย้งและส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดชี้ขาดก็นับว่ามีน้อยมาก เมื่อเทียบกับปริมาณสำนวนคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดรับมาและได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุผลหลักที่ว่า สำนวนส่วนใหญ่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา นั้นเป็นสำนวนที่ไม่มีปัญหา ที่จะต้องให้องค์กรที่ตรวจสอบตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เพราะหากเป็นสำนวนมีปัญหาเช่น ศาลยกฟ้อง พิพากษาไม่เต็มตามฟ้อง ยกคำขอในเรื่องต่าง ๆ พนักงานอัยการจะต้องสั่งอุทธรณ์หรือไม่ฎีกาและทำการเขียนอุทธรณ์หรือไม่ฎีกาในเรื่องนั้น ๆ ไปยื่นต่อศาลอยู่แล้ว ซึ่งการตรวจสอบคำสั่งอุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการด้วยตนเอง ก็มีการควบคุมตรวจสอบที่ดี เพราะพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะทำความเข้าใจ หรือคำสั่งต้องเสนอสำนวนให้พนักงานอัยการผู้เป็นหัวหน้าในสำนักงานอัยการนั้น ๆ ตรวจสอบก่อนหากเป็นสำนวนที่ศาลได้พิพากษาแล้วผู้ทำความเข้าใจควรอุทธรณ์ หรือไม่อุทธรณ์ หรือเห็นควรฎีกา หรือไม่ฎีกา ตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 จะเป็นพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน และพนักงานอัยการผู้เป็นหัวหน้าของสำนักงานอัยการนั้น ๆ ซึ่งต้องเสนอสำนวนให้พนักงานอัยการศาลสูงเป็นผู้สั่งคดีตามลำดับการบังคับบัญชา เพื่อที่จะเป็นผู้ทำคำสั่งอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่ฎีกา และยังเป็นหน้าที่ของอัยการศาลสูงในการที่จะเขียนอุทธรณ์หรือเขียนฎีกา เพื่อเสนอต่อศาลที่มีเขตอำนาจอีกด้วย

ปัญหาเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร จะเป็นตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค หรือ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจความเห็นแย้งในกรณีดังกล่าวนั้นย่อมอาจจะกระทบต่อความยุติธรรมได้ เพราะองค์กรที่ตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวควรจะเป็นองค์กรที่ไม่มีส่วนได้เสียในการทำสำนวน แต่เมื่อองค์กรตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองผู้ริเริ่มในการทำสำนวน เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วส่งสำนวนต่อให้พนักงานอัยการ เพื่อฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง และศาลมีคำพิพากษา พนักงานอัยการมีสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาคำพิพากษา ต้องส่งสำนวนไปให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสำนวน ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่สั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาอีก จึงไม่ถูกต้องตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ เพราะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีส่วนได้เสียในการทำสำนวนอยู่แล้ว

2. แนวความคิดทฤษฎีในการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการและองค์กรภายนอกองค์กรอัยการ

2.1 การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”⁴ จะเห็นได้โดยเบื้องต้นว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งพนักงานอัยการย่อมมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี แต่ความอิสระในการสั่งคดีนั้นย่อมอยู่ภายใต้การถ่วงดุลและตรวจสอบโดยองค์กรอัยการเอง และองค์กรภายนอกองค์กรอัยการเพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจที่มีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการ การพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ย่อมถูกกลั่นกรองตรวจสอบโดยพนักงานอัยการที่เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการผู้นั้น ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ในเรื่องของการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด”⁵ จากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 8 จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการย่อมมีอิสระในการสั่งคดี เมื่อสั่งคดีไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดย่อมได้รับการคุ้มครอง “เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ การเรียกคืนสำนวน การเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินคดี หรือการโอนสำนวนจะกระทำมิได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีที่จะเสียความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยสุจริต รวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงให้ผู้บังคับบัญชาการเรียกคืนสำนวน หรือโอนสำนวนโดยเปลี่ยนตัวพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน แล้วให้รายงานอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุด แล้วให้รายงานอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ”⁶ แม้

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248

⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 บรรทัดสอง

พนักงานอัยการจะมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีแต่พนักงานอัยการก็ต้องถูกตรวจสอบการสั่งคดีโดยผู้บังคับบัญชา (หัวหน้าพนักงานอัยการ) โดยหัวหน้าพนักงานอัยการสามารถมีอำนาจในการพิจารณาสำนวนและมีความเห็นทางคดีกลับความเห็นของพนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาและพิจารณาสั่งคดีไปตามความเห็นของตนได้⁷

2.2 การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลและศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาเต็มตามฟ้อง ยกฟ้อง หรือไม่เต็มตามฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนิน คดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับสำนวนในคดีอาญาที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว โดยพนักงานอัยการในศาลชั้นต้นจะต้องดำเนินการติดตามผลคำพิพากษาและทำรายงานคดีเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ ระหว่างกระบวนการดังกล่าวพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น ก็ต้องดำเนินการเตรียมขยายระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกาไว้ก่อน การทำรายงานคดีเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ทำความเข้าใจว่าควรจะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือไม่ หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่าศาลชั้นต้นพิพากษาชอบด้วยเหตุผลและกฎหมายแล้ว ก็จะทำให้ความเห็นควรไม่อุทธรณ์ เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา ก็จะมีความเห็นว่าควรอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นแล้ว ก็จะต้องส่งสำนวนให้อัยการศาลสูงหรือผู้บังคับบัญชาของอัยการศาลสูงแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีความเห็นเด็ดขาดในการอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์คำพิพากษาอีกทีหนึ่ง โดยหากอัยการศาลสูงเห็นว่าสำนวนในเรื่องนั้น ๆ ศาลชั้นต้นพิพากษาชอบด้วยเหตุผลและกฎหมายแล้ว อัยการศาลสูงก็จะมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และเสนอสำนวนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ 145/1 แต่หากอัยการศาลสูงเห็นว่าคดีนั้นควรอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลอัยการศาลสูงจะออกคำสั่งอุทธรณ์ และเป็นผู้เขียนอุทธรณ์เสนอต่อศาลต่อไป

หากเป็นสำนวนที่ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งฎีกา หรือไม่ฎีกาคำพิพากษาของศาลจะเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการศาลสูงหรือผู้บังคับบัญชาของอัยการศาลสูง โดยพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำความเข้าใจควรฎีกา หรือไม่ฎีกา เหมือนอย่างกรณีศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเพราะหากเป็นกรณีดังกล่าวพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นจะมีอำนาจทำความเข้าใจควรอุทธรณ์ หรือไม่อุทธรณ์เสนออัยการศาลสูง

จะเห็นได้ว่าการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาในคดีอาญา ไม่ใช่อำนาจของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือหัวหน้าพนักงานอัยการในศาลชั้นต้น แต่ผู้มีอำนาจสั่งสำนวนดังกล่าวจะเป็นอัยการศาลสูง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงจะเป็นผู้มีประสบการณ์ทำงานในองค์กรอัยการมามาก เป็นระบบที่มีการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการด้วยตนเอง ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงาน

⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 41

อัยการ พ.ศ. 2563 เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามระเบียบให้เป็นแนวทางเดียวกันในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการต่อไป⁸

อำนาจการสั่งคดีของอัยการศาลสูงในกรณีที่ออกคำสั่งอุทธรณ์ หรือออกคำสั่งฎีกา หรือให้แก้อุทธรณ์หรือให้แก้ฎีกา ให้อัยการศาลสูงรับผิดชอบในการทำคำฟ้องอุทธรณ์คำฟ้องฎีกา คำแก้อุทธรณ์ หรือ คำแก้ฎีกาแล้วลงนามเป็นผู้เรียงและเป็นโจทก์ การใช้ชื่อโจทก์ในคำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำแก้อุทธรณ์หรือคำแก้ฎีกาและการใช้ชื่อในคำคู่ความดังกล่าวข้างต้น ให้ใช้ชื่อพนักงานอัยการที่เป็นโจทก์มาแต่ต้น ส่วนผู้เรียงให้ระบุตำแหน่งและอัยการศาลสูงเจ้าของสำนวนสังกัดอยู่เว้นแต่กรณีที่อัยการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการศาลสูงให้ระบุตำแหน่งและสำนักงานที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนสังกัดอยู่ การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาหรือยื่นคำแก้อุทธรณ์หรือ คำแก้ฎีกา ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น เว้นแต่ในกรุงเทพมหานครให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคดีศาลสูง⁹

2.3 การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามหลักกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา

2.3.1 การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2477 อันเป็นปีที่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสาระสำคัญของกฎหมายมาตราดังกล่าวคือ กรณีที่พนักงานอัยการซึ่งไม่ใช่อัยการสูงสุด สั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในต่างจังหวัดให้รับส่งสำนวนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่ง ไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ของพนักงานอัยการ หากผู้มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้รับส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด¹⁰ โดยคำชี้ขาดของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด

2.3.2 การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

เมื่อปีพุทธศักราช 2557 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 โดยข้อ 3 ของประกาศฉบับดังกล่าวได้เพิ่ม มาตรา 145/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกฎหมายที่มีการบัญญัติขึ้นใหม่ดังกล่าวได้ให้อำนาจองค์กรตำรวจในการตรวจสอบดุลพินิจ ทำให้ความเห็นแย้งกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาของพนักงานอัยการ แต่เดิมอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าว ในกรณีกรุงเทพมหานคร จะเป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจ

⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 28

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

แห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีต่างจังหวัดจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คสช.ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 115/2557 ได้มีการเพิ่มเติม มาตรา 145/1 เข้าไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสาระสำคัญของมาตราดังกล่าว ส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจ กรณีในกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และในต่างจังหวัดให้เป็นอำนาจของ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการผู้เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้ตรวจสอบดุลยพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการและมีอำนาจทำความเข้าใจของพนักงานอัยการกรณีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา¹¹

3. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งการสอบสวนและการฟ้องคดี ในคดีอาญาพนักงานอัยการมีอำนาจโดยสมบูรณ์ คือสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา คดีที่เข้าสู่กระบวนการชั้นอัยการไม่ว่าโดยการเริ่มสอบสวนโดยพนักงานอัยการเอง หรือรับสำนวนคดีมาจากองค์กรตำรวจนั้นพนักงานอัยการจะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

3.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่น¹²

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบไต่สวน พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการสอบสวนและการฟ้องคดี ในคดีอาญาพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาทุกประเภท และทำการฟ้องร้องโดยใช้กฎหมายโดยถูกต้อง และควบคุมตรวจสอบการบังคับคดีตามคำพิพากษา คดีที่เข้ามาสู่พนักงานอัยการไม่ว่าโดยการเริ่มสอบสวนของพนักงานอัยการเอง หรือรับสำนวนคดีมาจากรอรัญนั้น พนักงานอัยการจึงพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หากเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง และมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องก็จะออกคำสั่งฟ้อง หากไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง เช่นผู้ต้องหา ถึงแก่ความตาย คดีขาดอายุความ มีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือเข้าเงื่อนไขในการฟ้องแต่กรณีไม่เป็นผู้กระทำความผิดต่อกฎหมาย มีเหตุยกเว้นโทษ หรือข้อสงสัยในความผิดไม่มีหรือไม่เพียงพอ พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง นอกจากนี้หากเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีข้อสงสัยตามสมควรในความผิดหรือมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความหนักเบาแห่งข้อหา พฤติการณ์การกระทำความผิดและสภาพภายหลังจากการกระทำความผิด เห็นว่าการฟ้องคดีไม่

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

¹² ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 182.

มีความจำเป็น พนักงานอัยการสามารถชะลอการฟ้องได้¹³ โดยเป็นหลักการการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ทั้งนี้โดยไม่
หมายความว่ารวมถึงอำนาจการออกคำสั่งไม่ฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่พอฟ้องผู้ต้องหาอยู่แล้ว

3.1.1 การตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่นภายในองค์กร

คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบของพนักงาน
อัยการอาวุโสอันเป็นการให้อัยการอาวุโสมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็น
การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ โดยหากพนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญา พนักงานอัยการ
จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ออกคำสั่งไม่ฟ้อง ให้แก่ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย
บันทึกคำตัดสินหรือคำสั่งไม่ฟ้อง (Fukiso Saiteisho) และพนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจาก
พนักงานอัยการอาวุโสที่ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่¹⁴

การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการภายในองค์กรอาจมีวิธีอื่น ๆ อีก เช่นการยื่น
คำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ เพื่อให้หัวหน้าพนักงานอัยการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวของ
พนักงานอัยการ¹⁵

3.1.2 การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคดี¹⁶

คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี คือระบบคณะกรรมการในการสุ่มเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่
คณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมหรือไม่ โดยการสุ่มเลือก
ประชาชนทั่วไปจำนวน 11 คน ที่บรรลุนิติภาวะซึ่งในศาลชั้นต้นทุก ๆ แห่ง จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการ
สั่งไม่ฟ้องคดีประจำอยู่ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีวาระเพียง 6 เดือน¹⁷ คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่
ฟ้องคดีจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความเหมาะสมของการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจน
เสนอแนะความเห็นและคำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการแก่พนักงานอัยการจังหวัด¹⁸ ในส่วนของ
การตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวที่สามารถยกเรื่องขึ้นมา
ทำการพิจารณาด้วยตนเอง¹⁹ หรือจะเป็นกรณีที่มีการร้องขอให้คณะกรรมการดังกล่าวทำการตรวจสอบก็ได้เมื่อ
คณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจสอบแล้วก็จะทำการส่งสำเนาผลของการพิจารณาถึงความเหมาะสมของ

¹³ Tamiya Hiroshi. and Keiji soshou hou, *Criminlaw Procedure Laws Japan*, (Tokyo: Yuuhikaku, 1992), p. 158.

¹⁴ พงศกร เคยสนิท, “การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 145/1,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), น. 105.

¹⁵ เพิ่งอ้าง.

¹⁶ สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ:
ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ,” (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 66-72.

¹⁷ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 4,40

¹⁸ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 2 Paragraph 1

¹⁹ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 2 Paragraph 3

การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไปยังพนักงานอัยการจังหวัด เพื่อให้พนักงานอัยการจังหวัดใช้ประกอบการวินิจฉัยว่าควรจะมีการสั่งฟ้องคดีดังกล่าวหรือไม่²⁰

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ทำการพิจารณาเสร็จแล้วจะมีการลงมติเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยกฎหมายกำหนดเนื้อหาการลงมติไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) ให้คำแนะนำว่าให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเป็นคดีต่อศาล (2) ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม (3) ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว²¹ โดยมีมติของคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี จะถือมติตามเสียงข้างมาก²² นอกจากนี้เมื่อได้มติแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีมีหน้าที่แจ้งผลการลงมติให้พนักงานอัยการทราบ²³

3.2 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการเยอรมัน²⁴

พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ได้อยู่ทั้งในส่วนของผู้บริหารหรือฝ่ายตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองที่อยู่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ พนักงานอัยการไม่ได้อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ซึ่งตัวบทในมาตรา 92 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้แสดงไว้ชัดเจนว่าอำนาจตุลาการเป็นของผู้พิพากษา องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการคือศาลเท่านั้น²⁵ พนักงานอัยการจะต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ภารกิจของผู้พิพากษาที่กำหนดไว้เฉพาะ ซึ่งก็คือการพิพากษาคดีนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร แต่ลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปในทำนองเดียวกันกับผู้พิพากษา กล่าวคือจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบรรทัดฐานของความจริงและความยุติธรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ส่งผลสำคัญดังต่อไปนี้

องค์กรอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง และเป็นอิสระจากองค์กรศาลและองค์กรอื่น ๆ การที่พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวน และเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น จึงถือว่าพนักงานอัยการเป็นตัวจักรสำคัญในนิติรัฐที่ทำหน้าที่ในการรักษากฎหมายอาญา หากไม่นับความผิดอาญาส่วนตัวซึ่งเป็นความผิดที่การดำเนินคดีจะกระทำต่อเมื่อมีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายแล้ว หากมีการกระทำความผิดอาญาเฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่สามารถจะยื่นฟ้องคดีได้และทำให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาได้เริ่มต้นที่ศาล

²⁰ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 41

²¹ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 39-5 (1)-(3)

²² Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 39-5

²³ Act on Examination of Non-Prosecution Orders section 40

²⁴ สำนักงานอัยการสูงสุด รายงานโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ” น. 88.

²⁵ Constitution of the Federal Republic of Germany, section 90

จากการที่พนักงานอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาจึงทำให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องการกระทำที่เป็นความผิดอาญาในทุก ๆ กรณี กล่าวคือ พนักงานอัยการมีหน้าที่ในอันที่จะต้องเริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการทราบว่ามีข้อเท็จจริงที่เป็นที่ประจักษ์ ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานอัยการก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้ โดยการสืบสวนสอบสวน การกระทำความผิดอาญาดังกล่าวนี้นี้ไม่จำเป็นต้องมาจากการแจ้งความ ร้องทุกข์เท่านั้น แต่รวมถึงการที่พนักงานอัยการได้รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวในทางอื่น ๆ ด้วย การแจ้งความคดีอาญานั้นโดยปกติประชาชนจะเป็นผู้ไปแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจจะเริ่มต้นทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อไป

4. บทวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ

มาตรการในการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทั้งจากภายในองค์กรอัยการด้วยกันเอง และองค์กรภายนอกองค์กรอัยการเกิดขึ้นมาเพื่อป้องกันการสั่งคดีตามอำเภอใจของพนักงานอัยการเป็นมาตรการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดีให้เป็นไปตามหลักกฎหมายจากการศึกษาหลักการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ โดยองค์กรภายนอกองค์กรอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 แล้วพบว่ายังมีปัญหาในเรื่องของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่หลากหลายปัญหา ซึ่งสามารถจะวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเรื่องการไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการกำหนดให้องค์กรที่ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ทำให้ความเห็นแย้งหรือเห็นด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1

โดยบทบัญญัติ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 มีหลักการว่าสำนวนการสอบสวนในกรณีกรุงเทพมหานครในกรณีที่พนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดมีคำสั่ง ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาในกรุงเทพมหานคร ต้องรับส่งสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ถ้าในจังหวัดอื่นกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวนให้รับส่งสำนวนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่ตำรวจเป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวนในกรณีต่างจังหวัดให้รับส่งสำนวนไปให้ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค หรือ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ โดยผู้มีอำนาจให้ความเห็นทางคดีในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการจะเป็นไปตามตำแหน่งที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 เท่านั้น ไม่สามารถที่จะมอบอำนาจให้บุคคลที่มีตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในสองมาตราดังกล่าวกระทำการแทนได้การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจหรือผู้ว่า

ราชการจังหวัดดังกล่าวนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เห็นชอบหรือเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด จึงทำให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวได้ล่าช้า เนื่องจากสำนวนที่จะต้องตรวจสอบมีปริมาณมาก

4.2 ปัญหาการไม่กำหนดรายละเอียดแห่งปัญหา สมควรที่จะให้องค์กรภายนอกองค์กรอัยการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษาเพิ่มเติมฟ้องของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เนื่องจากไม่มีเหตุผลใด ๆ ในการอุทธรณ์ ฎีกา กลับต้องส่งสำนวนไปให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 แล้วแต่กรณี ตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ซึ่งองค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะมีคำสั่งไม่แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ เนื่องจากไม่มีเหตุผลใด ๆ ในการแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ เนื่องจากศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเพิ่มเติมตามฟ้อง โดยยกตัวอย่างสถิติคดีของสำนักงานอัยการภาค 4 ในปี พ.ศ.2565 พนักงานอัยการสำนักงานอัยการภาค 4 สั่งอุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 1,150 สำนวน สั่งไม่อุทธรณ์คำพิพากษาจำนวน 102,399 สำนวน สั่งฎีกาคำพิพากษาจำนวน 61 สำนวน สั่งไม่ฎีกาคำพิพากษาจำนวน 1,776 สำนวน²⁶ โดยทุกสำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกาล้วนต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยต้องส่งสำนวนไปให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ และจากสถิติคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ชี้ขาดความเห็นแย้งในชั้นอุทธรณ์ ปี พ.ศ.2564 สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับสำนวนที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 จำนวน 167 เรื่อง โดยอัยการสูงสุดชี้ขาดให้อุทธรณ์จำนวน 43 เรื่อง และชี้ขาดไม่อุทธรณ์ จำนวน 123 เรื่อง ในปี พ.ศ.2565 สำนักงานอัยการสูงสุดรับสำนวนมีความเห็นแย้งในชั้นอุทธรณ์จำนวน 122 เรื่อง โดยอัยการสูงสุดชี้ขาดให้อุทธรณ์ 63 เรื่อง ชี้ขาดไม่อุทธรณ์จำนวน 43 เรื่อง ส่วนสำนวนที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นแย้งคำสั่งไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ในปี พ.ศ.2564 สำนักงานอัยการสูงสุดรับสำนวนคดีไว้จำนวน 33 เรื่อง โดยอัยการสูงสุด ชี้ขาดให้ฎีกาจำนวน 11 เรื่อง และชี้ขาดไม่ฎีกาจำนวน 19 เรื่อง ในปี พ.ศ.2565 สำนักงานอัยการสูงสุดรับสำนวนมาจำนวน 16 เรื่อง โดยอัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฎีกาจำนวน 6 เรื่อง และชี้ขาดไม่ฎีกาจำนวน 8 เรื่อง²⁷ สำนวนคดีที่มีการแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกาของพนักงานอัยการมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับสำนวนที่องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี แยกส่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยในปีพ.ศ. 2564 และพ.ศ.2565 สำนักงานอัยการสูงสุดรับสำนวนที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

²⁶ สำนักงานอัยการสูงสุด, “สถิติชี้ขาดความเห็นแย้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2566, จาก <https://www1.ago.go.th/region4/appeal4/>.

²⁷ สำนักงานอัยการสูงสุด, “สถิติชี้ขาดความเห็นแย้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2566, จาก <https://www3.ago.go.th/center/dlag/>.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยในปี พ.ศ.2564 จำนวน 1,590 สำนวน และปีพ.ศ.2565 จำนวน 1,216 สำนวน²⁸ ด้วยเหตุผลข้างต้น การที่พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ เป็นสิ่งที่สร้างภาระขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นการเพิ่มภาระให้กับพนักงานอัยการที่ต้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ระหว่างรอให้องค์กรที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรตำรวจ และองค์กรฝ่ายปกครองกล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องพิจารณาสำนวนเพื่อพิจารณาว่ามีเหตุที่จะแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการหรือไม่ซึ่งสำนวนโดยส่วนใหญ่ก็ไม่มีเหตุผลในการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา เพราะหากมีเหตุผลดังกล่าวพนักงานอัยการสามารถจะยื่นอุทธรณ์ หรือฎีกา ได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 อยู่แล้วเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรที่จะต้องเดินทางไปส่งสำนวนที่เกี่ยวข้องดังกล่าวและที่สำคัญที่สุดเป็นภาระแก่จำเลยที่จะต้องรองจนกว่าองค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีความเห็นในสำนวนและส่งสำนวนกลับมาให้พนักงานอัยการเพื่อส่งไปให้อัยการสูงสุดพิจารณากรณีมีความเห็นแย้ง หรือรับเป็นสำนวนเสร็จสิ้นกระบวนการเนื่องจากองค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แย้งความเห็นของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงจะไม่ยื่นคำร้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกาและส่งผลให้คดีถึงที่สุดต่อไป ซึ่งการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีในชั้นอุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการมีการตรวจสอบที่เข้มข้น การดำเนินการชั้นอุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ซึ่งพนักงานอัยการทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระเบียบดังกล่าว

4.3 ปัญหาเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

กรณีเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ที่บัญญัติเพิ่มขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. 2557 พ.ศ. ส่วนบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 จะใช้มาตราดังกล่าวกรณีที่การสอบสวนกระทำโดยพนักงานฝ่ายปกครอง โดยพนักงานฝ่ายปกครองที่เป็นพนักงานสอบสวนได้ ก็คือ ปลัดอำเภอขึ้นไป²⁹ หรือพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่³⁰ ซึ่งหากพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการ และพนักงานอัยการซึ่งไม่ใช่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ก็จะต้องมีการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กล่าวคือต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำสำนวน และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานฝ่ายปกครองผู้ทำสำนวนเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทำให้ผู้ตรวจสอบ

²⁸ สำนักงานอัยการสูงสุด, “สถิติชี้ขาดความเห็นแย้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2566, จาก

<https://www3.go.go.th/center/dlag/>

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17)

ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เป็นองค์กรเดียวกันกับผู้ทำสำนวน จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสำนวนซึ่งอาจจะทำให้ส่งผลต่อรูปคดีได้

เมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้มีการเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ซึ่งมาตรา 145/1 บทบัญญัติดังกล่าวได้เพิ่มอำนาจให้องค์กรตำรวจ มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นสำนวนส่วนใหญ่ของสำนวนการสอบสวนทั่วประเทศที่ส่งให้พนักงานอัยการพิจารณา ทั้งกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด หากพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ต้องรีบส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค กรณีต่างจังหวัด ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งหากบุคคลตำแหน่งดังกล่าวมีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการต้องส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาด โดยบทบัญญัติมาตรา 145/1 ดังกล่าว เป็นการตัดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จากเดิมสำนวนการสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นสำนวนทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 แต่เมื่อมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 เข้ามาแล้วสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจก็จะให้องค์กรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเสียเอง ทำให้องค์กรตำรวจซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการทำสำนวนกลับเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเสียเอง เพราะองค์กรที่เป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวน กับองค์กรที่ตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นองค์กรเดียวกัน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องจากปัญหาในเรื่องของการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการนั้นมีอยู่หลายปัญหาดด้วยกัน โดยสำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ นับว่ามีจำนวนมากที่สุดดังเช่นตัวอย่างเช่น พนักงานอัยการสำนักงานอัยการภาค 4 มีคำสั่งไม่อุทธรณ์³¹ ซึ่งเป็นสำนวนที่ต้องมีการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 ทั้งปัญหาในเรื่องของการไม่มีกำหนดระยะเวลาที่จะกำหนดให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทำการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการภายในระยะเวลาเท่าใด จึงทำให้สำนวนที่พนักงานอัยการส่งไปให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการนั้น องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นในสำนวนล่าช้า

³¹ สำนักงานอัยการสูงสุด, “สถิติชี้ขาดความเห็นแย้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2566, จาก

<https://www1.ago.go.th/region4/appeal4/>

ส่งผลให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกาต่อศาลเป็นจำนวนหลายครั้งเกินความจำเป็น อันเป็นการกระทบสิทธิของจำเลยเนื่องจากทำให้คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด จำเลยอาจจะสูญเสียสิทธิในการได้รับพระราชทานอภัยโทษ หรือเลื่อนชั้นนักโทษได้เนื่องจากคดียังไม่ถึงที่สุด

ปัญหาในเรื่องการไม่กำหนดรายละเอียดที่เป็นปัญหาสมควรที่จะให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 เมื่อไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดแห่งปัญหาว่ากรณีใดบ้างที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาจะต้องส่งสำนวนให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทำให้สำนวนทุกสำนวนที่พนักงานสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา โดยเฉพาะสำนวนที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดต้องส่งให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีโดยไม่มีความจำเป็น เพราะสำนวนส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกานั้นเป็นเพราะเหตุผลที่ว่าศาลได้พิพากษาเต็มตามฟ้องของพนักงานอัยการ คำพิพากษาของศาลนั้นชอบด้วยเหตุผลและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้สำนวนประเภทดังกล่าวต้องส่งไปให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาโดยไม่จำเป็นโดยเมื่อองค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับสำนวนและพิจารณาสำนวนแล้ว ส่วนใหญ่ก็จะเห็นชอบกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีเหตุใดที่จะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาได้

ปัญหาในเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ก่อนที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ขึ้นมาการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในกรุงเทพมหานครจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตำรวจ ในกรณีต่างจังหวัดจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 สำนวนส่วนใหญ่ที่พนักงานอัยการรับจากตำรวจตามหลักกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะให้องค์กรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ส่วนสำนวนที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำสำนวนในกรณีจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครนั้นจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเช่นเดิมตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 นับว่ายังไม่เหมาะสมเพราะองค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสำนวนการสอบสวน สมควรจะให้องค์กรภายนอกซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับสำนวนการสอบสวนเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงจะมีความเหมาะสมมากกว่า

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยกำหนดกรอบระยะเวลาให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นชอบหรือเห็นแย้งกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการ ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากพนักงานอัยการ โดยระยะเวลา 1 เดือน ดังกล่าวนับเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและเป็นระยะเวลาที่เคยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา มาตรา 145 ตั้งแต่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อมาได้มีการแก้ไข โดยตัดระยะเวลา 1 เดือนดังกล่าวออกไป โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 333 ประกาศวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 โดยในประกาศดังกล่าวอ้างว่าภาระของอธิบดีกรมตำรวจ และรองอธิบดีกรมตำรวจในสมัยนั้นมี เพิ่มขึ้นมาก จึงทำการตัดกำหนดระยะเวลาให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งคำสั่งของ พนักงานอัยการภายใน 1 เดือนออกไป³² จึงควรแก้กฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดให้ องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีความเห็นในสำนวนภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่รับสำนวนจากพนักงานอัยการ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้าเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2. ควรแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 กำหนดรายละเอียดแห่งปัญหาว่ากรณีใดบ้างที่จะต้องมีการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 หากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาเต็มตามฟ้องของพนักงานอัยการ กรณีศาลชั้นต้น และกรณีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาเต็มตามคำฟ้องอุทธรณ์ของพนักงานอัยการแล้วไม่ต้องส่งสำนวนให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 เพื่อเป็นการลดปริมาณสำนวนที่จะต้องส่งให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาโดยไม่มี ความจำเป็น โดยแก้ไขวรรคท้ายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ดังต่อไปนี้

“บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา และกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา โดยอนุโลม เว้นแต่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเต็มตามคำฟ้องของพนักงานอัยการ รวมถึงกรณีที่ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาเต็มตามคำฟ้องอุทธรณ์ของพนักงานอัยการ”

3.ควรนำหลักการเรื่องการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่น คือคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นมาใช้กับประเทศไทย โดยตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและการอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่ง ไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา เป็นการถ่วงดุลตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการโดยประชาชน และเป็นหลักการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบันของประเทศไทย หากมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและการอุทธรณ์ฎีกาแล้ว ก็ให้ยกเลิกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 ที่มีอยู่เดิมและบัญญัติกฎหมายใหม่เรื่องของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและการอุทธรณ์ฎีกา โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและการอุทธรณ์ฎีกาขึ้นในศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีอาญาขึ้นทุกศาล หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและการอุทธรณ์ฎีกาเอง หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีการร้องขอให้คณะกรรมการฯ

³² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 หน้า 167 ตอนที่ 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวก็ให้คณะกรรมการฯดังกล่าวมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งทางคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการ และมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

พงศกร เคยสนธิ. “การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา มาตรา 145/1.” วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมจริราช. การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมจริราช, 2565.

วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์. กฎหมายอาญาพิสดาร เล่ม 2 ฉบับปรับปรุงใหม่ ปี 2565. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2565.

ศตเนติ เนติภักธุโชติ. “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา.”

วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สำนักงานอัยการสูงสุด. “รายงานโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้น

พนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ.” กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ภาษาต่างประเทศ

Act on Examination of Non-Prosecution Orders (พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีญี่ปุ่น).

Tamiya Hiroshi. Keiji soshou hou. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาษาญี่ปุ่น. Tokyo: Yuuhikaku, 1992.