

การเปรียบเทียบคดีชั้นเจ้าพนักงาน SETTLEMENT THE CASES OUT OF COURT BY OFFICIAL STAGES

ถวิล โอทอง

Tawin Othong

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : Win60911@hotmail.com

Graduate student of Doctor of Philosophy Program in Justice Administration,

Faculty of Law, Thammasat University: Win60911@hotmail.com

Received : November 30, 2020

Revised : June 06, 2021

Accepted : June 16, 2021

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการเปรียบเทียบคดีชั้นเจ้าพนักงานในครั้งนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ตำราเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบคดีชั้นเจ้าพนักงาน รวมทั้งบทความ สิ่งพิมพ์ต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การเปรียบเทียบคดีเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ใช้เบี่ยงเบนคดีที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ ออกจากศาล เพื่อช่วยในการลดปริมาณคดีชั้นศาล เนื่องจากการเปรียบเทียบคดีทำให้ความผิดเล็กๆ น้อยๆ สามารถเล็ดลอดในชั้นเจ้าพนักงาน ซึ่งจะมีผลดีแก่ตัวผู้กระทำผิดในแง่ที่ว่าทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ และตัวผู้กระทำผิดเองก็ไม่ต้องเข้าสู่วาระการพิจารณาในชั้นศาล อันจะทำให้เกิดตราบาป (Stigma) ในทางอาญา หรือมลทินติดตัวกับผู้กระทำผิด แต่เนื่องจากรัฐได้ออกกฎหมายพิเศษขึ้นเป็นจำนวนมาก และกฎหมายนั้นไม่ได้แบ่งแยกโทษทางปกครองออกจากโทษทางอาญา เป็นผลให้ความผิดตามกฎหมายพิเศษส่วนใหญ่ มีลักษณะเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม

ซึ่งความผิดลักษณะนี้ไม่ควรมิมาตรการลงโทษทางอาญา และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปรียบเทียบคดีอาญาไว้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเปรียบเทียบคดีไม่สำเร็จ ก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป จึงมีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทำให้ผู้รับบริการจากรัฐเกิดความเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำความผิดเดียว หรือเกิดความล่าช้าในกระบวนการให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบกับเป็นการผลักภาระไปให้พนักงานสอบสวนมากจนเกินไป ทั้งๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเหล่านั้นมีทักษะและข้อมูลพร้อมเกี่ยวกับการค้นหาความจริงอยู่แล้ว สามารถทำสำนวนการสอบสวนส่งให้อัยการได้เลย ถ้าส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการก็ต้องเริ่มต้นการสอบสวนใหม่ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลา บุคลากร และงบประมาณโดยใช่เหตุ รวมทั้ง ถ้าการเปรียบเทียบคดีสำเร็จโดยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จะไม่มีการตรวจสอบกลับกรองจากอัยการซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด มีเพียงแต่การตรวจสอบกลับกรองจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น

จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทย ควรมีการตรากฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณาให้มีความชัดเจน แยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยเฉพาะความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงและมีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายแต่ละฉบับ รวมทั้ง ควรกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย (2) สำหรับการเปรียบเทียบคดีอาญาทั่วไป ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้เป็นพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย โดยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นควรมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 รวมทั้ง กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและการตรวจสอบกลิ่นกรองคดีให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อทำสำนวนการเปรียบเทียบคดีอาญาแล้วจะได้ส่งให้อัยการตรวจสอบกลิ่นกรองอีกชั้นหนึ่ง และหากอัยการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีความเห็นที่ขัดแย้งกันต้องกำหนดองค์กรชี้ขาดไว้ในกฎหมายด้วย

คำสำคัญ

การเปรียบเทียบคดี, พนักงานสอบสวน, พนักงานเจ้าหน้าที่อื่น

ABSTRACT

The study was a document research by studying the textbook, academic papers, supreme court judgement, order of the supreme administrative court, Criminal Procedure Code, Laws relating to settlement the cases out of court by official stages, articles of publication and other related researches. From this Study, Settlement the cases out of court was one of the important instruments for resolving cases involving minor offenses out of the court. The goal was to settle the cases caused by minor offenses to be resolved on an official level, benefiting offenders who obtain quicker resolution. Meanwhile, offenders were not required to proceed with legal proceedings in the court, which may result in criminal stigma or other blame upon the offender. But because the state has issued a large number of special legislative enforcement, the Thai legal system did not demonstrate the concept of separating of administrative penalties from criminal penalties. Most legal offenses, including violation or breach against criteria for social organization, should provide other penalties insofar as they all became offenses with criminal penalties attached. Where such laws attribute to local competent officials or others the power to settle case, If local competent officials or others failed to settle case which are unable to be resolved at the official stage, inquiry officials should continue to prosecute according to the Thai Criminal Procedure Code. In this way, a performance overlap between competent officials which was not beneficial to offenders because of delayed processing, placing excessive burdens on the investigators, despite other competent officials with special skills being required to have

information available in fact – finding mission. The latter are able to forward case files to prosecutors. If these are submitted to the investigators for action, investigation must be restarted at an additional cost of time, personnel and budget. When cases are settled out of court by other competent officials, after fines are settled, it was found that no monitoring system existed for case settlements conducted by the officials under authorization of other laws, despite procedures being in the same direction and quasi-judicial functions being performed. This may cause problems with the exercise of power in exploiting benefits from competent officials.

Therefore, to resolve such problems in accordance with the concept of comparing cases in Thailand there should be a law enactment and amendments to related laws as follows:

(1) Laws relating to settlement of cases out of court should be made specifically. To determine who has the power to settle cases out of court, rules or procedures for determining them are clear, separate from the general criminal proceedings. Especially a crime that is not serious or has a punishable only with fine, or an offense with an administrative fine determined in each law. In addition, measures should be taken to prevent the offender from returning to do it again in the said law.

(2) For settlement of general criminal cases out of court, should amend the law established by the state, by adding other competent officials who have qualifications not lower than investigators to be the investigators under section 18 of the Criminal Procedure Code as well. As well as establishing procedures for judicial proceeding and monitoring in accordance with the Criminal Procedure Code in the law established by the state. Because when a settlement of general criminal cases out of court has been made, it will be sent to the prosecutor for further monitoring and if prosecutors and other competent officials have conflicting opinion, the awarding organization must also be established in the laws.

Keywords

Settlement of cases out of court, Inquiry officials, Other competent officials

บทนำ

หลักทั่วไปของการเปรียบเทียบคดีอาญา คือ การที่พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวน ได้ทำการสอบสวนคดีนั้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ก็ให้ทำการเปรียบเทียบได้ตามมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าคดีอาญาเลิกกัน แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวน หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนตามมาตรา 2 (6) และมาตรา 18 ประกอบด้วย พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป¹ และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 37 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไปหรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้นๆ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายเฉพาะมีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาได้ด้วย ทำให้ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาตามกฎหมายของไทย ประกอบด้วย พนักงานสอบสวน นายตำรวจประจำท้องที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายเฉพาะ เมื่อผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ และพร้อมที่จะชำระค่าปรับแล้วชอบที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จักต้องริบจัดการเปรียบเทียบปรับโดยมิชักช้า ถ้าผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับภายในกำหนด คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาดไป ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 แต่มีปัญหว่าถ้าผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบปรับตามค่าเปรียบเทียบปรับของเจ้าหน้าที่อื่นที่มีใช้พนักงานสอบสวน หรือขอผิดชำระเงินค่าปรับไปจนล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้วผลจะเป็นอย่างไร ซึ่งปรากฏว่าเรื่องนี้ มีนักกฎหมายได้ให้ความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาเช่นนี้แล้วจะต้องดำเนินคดีต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนและส่งให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องศาลต่อไป พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้อีก และแนวทางที่สอง เห็นว่าคดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นไม่สามารถเปรียบเทียบปรับให้เสร็จสิ้นได้ เมื่อส่งเรื่องมายังพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้อีก² ซึ่งเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้มีการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปในแนวทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาต่อไปอีกว่าสำนวนคดีเปรียบเทียบที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งไม่ใช่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบเสร็จแล้ว จะต้องส่งไปยังพนักงานอัยการเหมือนอย่างสำนวนเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวนหรือไม่ เพราะว่าเรื่องนี้มีความพิพาททางศาลฎีกาที่ 1035/2482 วินิจฉัยไว้ว่า การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 นั้น ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 (6) และ

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 มาตรา 18 มาตรา 37 มาตรา 38.

² กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, *การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง*, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง 2555) 103.

มาตรา 18 ดังนั้น ถ้าสำนวนที่ส่งมามีได้ทำโดยพนักงานสอบสวนดังกล่าว สำนวนนั้นก็มิใช่สำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการจะพึงรับไว้พิจารณาและสั่งการได้ พนักงานอัยการก็จะไม่รับสำนวนนั้น เพราะมิใช่เป็นสำนวนการสอบสวนตามความหมายของมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³ จึงทำให้การเปรียบเทียบคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวน ไม่มีการตรวจสอบกลับกรองจากพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทำให้เปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตเกี่ยวกับเงินค่าปรับได้

ประกอบกับปัจจุบันศาลปกครองได้วางแนวทางการสั่งคดีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีไว้ว่าการเปรียบเทียบคดีเป็นกาใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปรับบทลงโทษทางอาญา หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมในการเปรียบเทียบคดี เจ้าหน้าที่ก็จะส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้น ฉะนั้น การเปรียบเทียบคดีจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินงานที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา จึงเป็นการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴ แต่ถ้าการกระทำมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ ก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงต้องฟ้องศาลปกครองต่อไป⁵ ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อื่นในการเปรียบเทียบคดีอาญาตามกฎหมายเฉพาะ ไม่มีการตรวจสอบกลับกรองจากศาลปกครองเช่นกัน และปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเฉพาะขึ้นใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และกฎหมายเหล่านั้นบางฉบับมีการกำหนดทั้งโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครองไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ทำให้การเปรียบเทียบปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันมีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงเรื่อง “การเปรียบเทียบคดีชั้นเจ้าพนักงาน” เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการเปรียบเทียบคดี การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่เหมาะสมของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ รวมทั้ง วิวัฒนาการและแนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทยในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดีเป็นศัพท์เทคนิคทางกฎหมาย หมายถึง การระงับข้อพิพาทโดย เจ้าพนักงาน (to settle the case by the official) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบคดีได้ ความหมายของการเปรียบเทียบคดี สามารถแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

³ ศาลฎีกา, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในศาลฎีกา, ‘คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1035/2482’ < <http://deka.supremecourt.or.th/search/index/10>.> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2544 <<http://admincourt.go.th/admincourt/site/055>.> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2544 <[http:// admincourt.go.th/admincourt/ site/055](http://admincourt.go.th/admincourt/site/055).> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

2.1 ความหมายเชิงประวัติศาสตร์

ตามแนวคิดทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทย ในกฎหมายตราสามดวงได้บัญญัติการเปรียบเทียบคดีไว้ในกฎหมายว่าด้วยธรรมเนียมศาลและการพิจารณาคดี ได้แก่ พระธรรมนูญศาลตรา พระโยการลักษณะตราการ ซึ่งการเปรียบเทียบคดี มีความหมายเช่นเดียวกับถ้อยคำที่ว่า “ที่นี้จักสำแดงเหตุแห่งตราการ 24 ประการ โดยพระบาฬีในพระธรรมนูญศาล ดังนี้ ... ตีอตุฎโต คือ เจาจากความมีสามประการ... แต่นี้จะตั้งบทาษาษณีแจกตามอรรฐติกะมาติกาในพระบาฬีพระธรรมนูญศาล นั้น ... ตีอตุฎโต เจาจากความสามประการนั้น สงคทหาโร คือ ข้อความที่ควรจะสงเคราะห์ให้แล้วแลเปรียบเทียบให้แล้ว ...” จากถ้อยคำดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเปรียบเทียบคดีเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่ตราการ ซึ่งเรียกว่า “เหตุแห่งตราการ” ในส่วนของการ “เจาจากความ” (ตีอตุฎโต) กล่าวคือวิธีพิจารณาคดีในอดีตอาจแบ่งได้เป็นเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่ การประกันทานบน การรับฟ้อง การลอกฟ้อง การเทียบ การชี้สองสถาน การเดินเพชฌัญ และการชี้ขาด เป็นขั้นตอนเรียงลำดับกันไป

สำหรับการเปรียบเทียบคดีจะเกิดขึ้นเมื่อ ตราการ ได้รับฟ้องของโจทก์ และจำเลยได้ยื่นคำให้การแล้ว ตราการก็จะเทียบสำนวน และหากเห็นว่าข้อความในเนื้อคดีควรสงเคราะห์ให้แล้ว ก็ให้ตราการเปรียบเทียบให้แล้วกันไป โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ลูกขุน ณ ศาลหลวง กำหนดการชี้สองสถานต่อไป ฉะนั้น การเปรียบเทียบคดีจึงไม่ใช่การชี้ขาดตัดสินคดีในตัวเอง คงเป็นเพียงการเทียบเทียบสำนวนระหว่างคำฟ้องกับคำให้การและมีผลเป็นการระงับคดีได้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะและรูปแบบการเปรียบเทียบคดีที่จะต้องปรับเหมือนกฎหมายปัจจุบัน คงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตราการ แต่ถ้าคดีใดไม่อาจเปรียบเทียบคดีได้ ตราการยัง “เกียงเลียงเปรียบเทียบ” ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนรูปแบบการเปรียบเทียบคดีก็ไม่แน่นอน เช่น การสาบานว่ามีได้กระทำตามที่โจทก์กล่าวอ้าง (กรณีจึงมีได้มีหลักฐานที่จะเอาผิดแก่จำเลยได้) หรือสาบานตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือให้จำเลยยอมชดเชยความเสียหายให้แก่โจทก์ เป็นต้น และต่อมาจึงเรียกการเปรียบเทียบคดี ทั้งคำว่า “เปรียบเทียบ” และ “เปรียบเทียบตัดสิน”

การเปรียบเทียบตามความหมายนี้ มีทั้งในความแพ่งและความอาญา และผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี จะเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น ประกาศว่าด้วยสารกรมธรรม์ให้ประทับตราอำเภอ จ.ศ. 1232 ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติตราการเสมียนคุมในศาลกรมท่ากลาง จ.ศ. 1239 พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการนำการเปรียบเทียบคดีมาใช้แก่คดีเกี่ยวกับการค้ากับชาวตะวันตก แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ และยังปรากฏในคำพิพากษาคดีเกี่ยวกับภาษีของศาลพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 110 ด้วย⁶ ดังนั้น เดิมทีการเปรียบเทียบคดีเป็นอำนาจของตราการหรืออัยการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่รวมถึงการตัดสินคดีความของศาล การเปรียบเทียบคดีจึงจบแค่ขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 ความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ต่อมาแนวความคิดการเปรียบเทียบคดีได้เปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดจากประเทศตะวันตก เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์อธิปัตย์ ที่ต้องจัดให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมวิถีชีวิตของประชาชน และยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองมีบทบาทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ และแนวความคิดระบบควบคุมโดยศาลเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น สำหรับการเปรียบเทียบคดีในระบบการควบคุมโดยศาลไทย

⁶ สุขุม ทองศิริ, ‘การเปรียบเทียบคดี : ศึกษาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545) 4 – 6.

ได้นำมาใช้ในส่วนกลาง โดยเริ่มจากยอมให้มีการเปรียบเทียบคดีตามประกาศกรมนครบาลว่าด้วยศาลกองตระเวร ร.ศ. 111 ซึ่งต่อมาได้มีประกาศพระราชบัญญัติศาลโปริสภา เป็นศาลกองตระเวนสำหรับกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 111 ส่วนในหัวเมืองใช้ระบบผสม คือ ยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ได้แก่ กำนันและนายแขวงมีอำนาจเปรียบเทียบได้ หากการเปรียบเทียบไม่เป็นผลก็ให้ส่งคดีไปยังศาลต่อไป ดังที่ปรากฏในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธ-ศักราช 2457 มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี โดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นครั้งแรก และในภายหลังได้มีกฎหมายบัญญัติให้มีการเปรียบเทียบในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติศาลฎีกา พระพุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา แก้ไขเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2477 (ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้) จนในที่สุดก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการเปรียบเทียบคดีไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา⁷ ดังนั้น การเปรียบเทียบคดียังคงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเปรียบเทียบคดีไม่สำเร็จหรือยังตกลงกันไม่ได้ ก็ให้ดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป

2.3 ความหมายในเชิงเปรียบเทียบ

การเปรียบเทียบคดีในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการพัฒนาทางกฎหมายภายในระบบกฎหมายไทย ที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษอาญาของต่างประเทศ (รวมถึงคดีเล็กน้อย) กับแนวทางการดำเนินคดีอาญาของไทย ที่มุ่งระงับคดีเล็กน้อยภายในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ผลแห่งการพัฒนาดังกล่าว จึงเกิดลักษณะเฉพาะของกฎหมายไทยขึ้น โดยทำให้การเปรียบเทียบคดีของไทยเป็นการเลิกคดีอาญาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง และเป็นเหตุให้เป็นการระงับสิทธิฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นเงื่อนไขของระงับคดี มิใช่เป็นเงื่อนไขการสั่งไม่ฟ้องคดี เหมือนกับต่างประเทศ ทำให้การเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายไทย มี 2 ลักษณะ คือ

2.3.1 การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว

การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากกรณีการเลิกคดี ที่ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับอย่างสูงในความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ข้อเหมือนระหว่างการเปรียบเทียบคดีกับการเลิกคดี คือ

- (1) ผู้กระทำผิดยอมรับสารภาพว่ากระทำความผิดหรือยินยอมให้มีการเปรียบเทียบคดี เป็นเหตุให้ปัญหาข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำผิดหรือไม่จะหมดไป คงเหลือปัญหาข้อกฎหมายว่าผู้กระทำผิดนั้นควรได้รับโทษเพราะการกระทำของเขาในอดีต ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงใด และ
- (2) เมื่อมีการชำระเงินค่าปรับอย่างสูงหรือเงินค่าปรับตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองกำหนดแล้วคดีอาญาย่อมเป็นอันระงับ

ส่วนข้อแตกต่าง คือ จำนวนค่าปรับที่จะต้องชำระ การเลิกคดีที่ผู้กระทำผิดต้องชำระค่าปรับอย่างสูงนั้น จำนวนค่าปรับได้กำหนดไว้โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายกำหนดขึ้น แต่การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวนั้น จำนวนค่าปรับเกิดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร (พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง) เป็นผู้กำหนดภายในกรอบของกฎหมาย⁸

2.3.2 การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษจำคุกกระยะสั้นหรือมีโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ

เป็นการเลิกคดีอย่างหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากการลดหย่อนอาญาของศาล ตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 40 (กรณีจำคุกเดือนหนึ่งหรือต่ำกว่าเดือนหนึ่ง) และมาตรา 41 (กรณีจำคุกหนึ่งปีหรือไม่ถึงหนึ่งปี) โดยให้มีการยกเลิก (ตามมาตรา 40) หรือให้รอการลงอาญา (ตามมาตรา 41) ฉะนั้น เมื่อกฎหมายลักษณะอาญาได้

⁷ เฟิงอ้าง 7 – 8.

⁸ เฟิงอ้าง 9.

บัญญัติระวางโทษไม่เกิดหนึ่งเดือนอาจยกเลิกได้ และระวางโทษไม่เกินหนึ่งปีอาจระงับโทษได้ กรณีเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดกลุ่มนี้เป็นเรื่องที่ไม่ลงโทษจำคุกอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราในภายหลังจึงยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเปรียบเทียบคดีได้ ส่วนข้อแตกต่างของการเปรียบเทียบคดีและการลดหย่อนอาญาของศาล คือ

(1) ค่าปรับภายหลังการลดหย่อนอาญาโดยไม่ลงโทษจำคุกนั้น เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ ส่วนการเปรียบเทียบคดีเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองโดยมีผลในทางอาญา กล่าวคือ มีผลทำให้คดีอาญาเลิกกัน และค่าปรับก็เป็นเงินที่ต้องชำระตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเปรียบเทียบ และ (2) เมื่อมีการชำระเงินค่าปรับโดยศาลเป็นผู้กำหนดแล้ว ต้องมีการจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากร แต่การเปรียบเทียบคดีไม่ต้องจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากร⁹

3. แนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทยในปัจจุบัน

ซึ่งในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงแนวคิดในการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้ง นโยบายของรัฐบาล ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามมาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และมาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ ค. ด้านกฎหมาย ให้มีกลไกดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล และ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมทั้ง การสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม และปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม¹⁰

3.2 ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก) มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบคดีสรุป ดังนี้

3.2.1 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

มีเป้าหมายสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง เน้นการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน พัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานและเพียงพอ ปรับปรุงระบบโทษปรับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

3.2.2 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย เป็นสากล มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ ความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน และกำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา สร้างความสมดุลระหว่าง

⁹ เฟิงอ้าง 9 – 10.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และมาตรา 258.

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ รวมทั้ง พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา เพื่อลดทอนความเป็นโทษทางอาญาที่ไม่จำเป็น¹¹

3.3 แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564 เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง)

ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายฉบับปรับปรุง มุ่งเน้นกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาครัฐที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ จำนวน 5 กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบคดี คือ กิจกรรมที่ 2 การจัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย เพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการบัญญัติกฎหมายกลาง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เป็นกรอบพิจารณาในการกำหนดค่าปรับ ในความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญา ที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย หรือมาตรการลงโทษในลักษณะอื่นแทนการกำหนดโทษทางอาญาซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยนั้น ต้องมีหลักการและสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีที่เกี่ยวข้องเป็นความผิดทางพินัย โดยพิจารณา ลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันไม่ใช่กรณีร้ายแรง และไม่สมควรกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา โดยให้นำวิธีการปรับเป็นพินัยมาใช้บังคับแทน¹²

3.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561

เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา สำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ จำนวน 3 ประการ คือ (1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม (2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใด เพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ (3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครอง หรือวิธีการอย่างอื่นแทน¹³

3.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

เห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เกี่ยวกับมาตรการอย่างอื่นแทนโทษอาญา ที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น การกำหนด “โทษปรับเป็นพินัย” เป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ใช่โทษอาญาหรือโทษทางปกครอง¹⁴

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา, ‘แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580’ <<http://www.ratchakittha.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564

¹² ราชกิจจานุเบกษา, ‘แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง)’ <<http://www.ratchakittha.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

¹³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ <<https://resolution.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ <<https://resolution.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

ดังนั้น แนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทย มีแนวโน้มที่จะให้มีการแยกแยะการเปรียบเทียบคดีให้มีความเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษปรับประเภทอื่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติใช้ในการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ สำหรับความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรง หากเป็นไปได้ตามแนวคิดหรือนโยบายของรัฐบาลถือว่าเป็นวิวัฒนาการทางกฎหมายของไทยไปอีกระดับหนึ่ง

4. แนวคิดและความสัมพันธ์ขององค์กรในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญา

เนื่องจากระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Inquisitorial System) ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) และระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System) ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย นอกจากจะแยกการสืบสวนจับกุมออกจากการสอบสวนแล้ว ยังแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดีอีกด้วย ซึ่งมีผลเท่ากับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ออกจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจทำการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้น ในขณะที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะถือว่าการสอบสวนกับการฟ้องร้อง เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน พนักงานอัยการในประเทศเหล่านั้น จึงเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น รวมทั้ง มีอำนาจทำการสอบสวนได้ด้วย และในที่สุดก็เป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ สามารถแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.1 ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical Relationship)

ตามระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในยุโรปส่วนใหญ่ (ยกเว้นประเทศอังกฤษ) จะวางหลักการที่มอบอำนาจให้พนักงานอัยการควบคุมการปฏิบัติงานสอบสวนของพนักงานสอบสวน กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน จะตกอยู่ภายใต้คำสั่งและการกำกับดูแลโดยพนักงานอัยการ ในระบบกฎหมายของประเทศเหล่านั้น จะกำหนดหน้าที่ให้พนักงานสอบสวน จะต้องรายงานการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นให้พนักงานอัยการทราบ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน มีลักษณะเป็นแนวดิ่ง โดยพนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12) และอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอัยการ และภายใต้การควบคุมของศาลไต่สวน (Chambre de l'instruction) สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนหลังจากที่พบหรือได้รับแจ้งเหตุว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น ประการแรกพนักงานสอบสวนจะต้องรีบแจ้งให้อัยการแห่งสาธารณรัฐทราบโดยทันที (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 54 และ D.3) และจะต้องรีบเดินทางไปยังสถานที่เกิดเหตุ เมื่อเดินทางไปถึงแล้วพนักงานสอบสวน มีอำนาจดำเนินการที่เป็นประโยชน์ในการสอบสวน หากอัยการแห่งสาธารณรัฐ พิจารณาเห็นว่าเป็นประโยชน์ ก็จะเดินทางไปสถานที่เกิดเหตุด้วยตนเอง เพื่ออำนวยการปฏิบัติงาน¹⁵

¹⁵ อุทัย อาทิวา, *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินต์ติ้ง 2559) 50.

4.2 ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship)

มีลักษณะที่สัมพันธ์แบบเดียวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจากการฟ้องร้อง พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน หรืออำนาจการ หรือกำกับดูแลการสอบสวนการเริ่มดำเนินคดีของพนักงานอัยการ จะเริ่มเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวน ที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวน ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มักจะพบในระบบกล่าวหา เช่น ระบบของประเทศอังกฤษ ฯลฯ ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศที่อยู่ในระบบ Common Law นั้น พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ ในระบบนี้จะมีหลักการให้ความรับผิดชอบ การสืบสวนสอบสวนตกอยู่ในมือของพนักงานสอบสวน รวมทั้งอำนาจการฟ้องคดีด้วย แต่หลังจากที่ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service – CPS) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติการฟ้องคดีอาญา (The Prosecution of Offences Act) เมื่อปี ค.ศ. 1985 อำนาจความรับผิดชอบในการฟ้องคดีตกเป็นของอัยการ ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคงเหลือแต่อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น เว้นแต่ในคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งตำรวจหรือพนักงานสอบสวนยังคงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาอยู่แม้ประเทศอังกฤษจะมีการจัดตั้ง CPS ขึ้น รับผิดชอบการฟ้องคดีอาญาแล้วก็ตาม แต่ในประเทศอังกฤษก็ยังคงรักษาการแบ่งแยกอำนาจระหว่างการสอบสวนกับการฟ้องคดีไว้ต่อไป สืบเนื่องจากคณะกรรมการฟิลิปส์ (The Philips Royal Commission) ของประเทศอังกฤษ ได้เสนอความเห็นไว้ว่า CPS ไม่ควรจะมีบทบาทในการกำกับดูแลการสอบสวนของตำรวจ นอกเหนือจากการให้คำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ นอกจากนี้ คณะกรรมการฟิลิปส์ยังได้ให้คำแนะนำว่าสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ CPS ไม่ควรมีอำนาจที่จะสั่งการให้ตำรวจทำการสอบสวน หากพนักงานอัยการเริ่มเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนคดีเมื่อใด เมื่อนั้นพนักงานอัยการก็จะสูญเสียความเป็นภาวะวิสัย ในการประเมินข้อเท็จจริงในคดี รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับตำรวจที่เหมาะสม จะต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะต้องไม่ทำตัวเป็นพนักงานสอบสวนเสียเอง หรือสั่งให้ตำรวจดำเนินการใดๆ สำหรับรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างพนักงานอัยการกับตำรวจ คือ การให้คำแนะนำในการดำเนินคดี ได้แก่ คำแนะนำอย่างไม่เป็นทางการ (Informal advice) คำแนะนำช่วงแรกของการสอบสวน (Early investigative advice) และคำแนะนำก่อนฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ฟ้องคดี (Pre – Charge Advice and Charge Decision)¹⁶

ดังนั้น การตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญา มี 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบกลั่นกรองในแนวตั้ง และการตรวจสอบกลั่นกรองในแนวนอน โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ ศาล (ศาลไต่สวน) พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวน ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญา มีลักษณะแยกส่วนการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน จึงมีลักษณะคล้ายกับการตรวจสอบกลั่นกรองในแนวนอน เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่ใช้ระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System) หรือระบบกล่าวหา

¹⁶ เฟิงอ่าง 51 – 52.

5. บทวิเคราะห์ลักษณะการเปรียบเทียบคดีของไทย

การเปรียบเทียบคดีเป็นศัพท์เทคนิคทางกฎหมาย เป็นการระงับข้อพิพาทโดย เจ้าพนักงาน (to settle the case by the official) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบคดีได้ เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีชั้นศาล ถ้าเปรียบเทียบคดีไม่สำเร็จ ก็ต้องดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป ลักษณะทั่วไปของการเปรียบเทียบคดี อาจแยกพิจารณาได้ 3 ส่วน คือ ผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี การตรวจสอบการใช้อำนาจการเปรียบเทียบคดี และมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำภายหลังการเปรียบเทียบคดี

5.1 ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยทั่วไปหมายถึงพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายพิเศษต่างๆ อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ เช่น (1) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 68 ที่บัญญัติว่าบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีกรมชลประทานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมชลประทานมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ (2) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 42 บัญญัติว่าบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากมาตรา 35 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีเป็นองค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคลมีอำนาจเปรียบเทียบคดี เช่น (1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 74 วรรคสอง คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 74 วรรคสาม ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 74 วรรคสอง ถ้าผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย (ถ้ามี) ได้ยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวน ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามมาตรา 74 วรรคหนึ่ง ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ มาตรา 74 วรรคสี่ ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหาย (ถ้ามี) ได้ยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 74 วรรคห้า ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินคดีต่อไป หรือ (2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 84 คณะกรรมการเปรียบเทียบ มีอำนาจเปรียบเทียบได้และให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบแทนได้ เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาของไทย คือ พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจไว้ สามารถเปรียบเทียบคดีอาญาได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายนั้นกำหนด แต่ปัญหาคือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดโทษปรับทางอาญามีเป็นจำนวนมาก และมีการกำหนดผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีไว้หลากหลาย มีลักษณะซ้ำซ้อนกับการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรที่จะจำแนกกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้นอกจากความผิดอาญาร้ายแรง และบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีให้เป็นกฎหมายกลาง เพื่อกำหนดผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี และหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณาให้มีความชัดเจน

แยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยเฉพาะความผิดทางอาญาที่โทษปรับสถานเดียวหรือความผิดทางปกครองที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีมีความชัดเจนขึ้น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้ประโยชน์ และสอดคล้องกับหลักสากล

5.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจการเปรียบเทียบคดี

การตรวจสอบการใช้อำนาจการเปรียบเทียบคดี แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

5.2.1 การตรวจสอบภายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจสอบภายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ ที่มีอำนาจสั่งเกี่ยวกับสำนวนคดีเปรียบเทียบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 และมาตรา 144 ดังนี้

(1) คดีที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบ และส่งบันทึกการเปรียบเทียบพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรคสี่ ถึงแม้ว่ากฎหมายมิได้ระบุว่าพนักงานอัยการจะต้องจัดการอย่างไรต่อไป แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ส่งสำนวนคดีมายังพนักงานอัยการ ก็เพื่อให้พนักงานอัยการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการเปรียบเทียบที่พนักงานสอบสวนกระทำไปนั้นถูกต้องหรือไม่ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจึงจัดการดังต่อไปนี้

ก. ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบชอบแล้วพนักงานอัยการจะบันทึกไว้ที่สำนวนเปรียบเทียบว่า “การเปรียบเทียบชอบแล้ว” หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกัน อันจะมีผลเป็นหลักฐานแสดงถึงการตรวจสอบของพนักงานอัยการไว้ และจะไม่จัดการอย่างใดต่อไปอีก หรือ

ข. ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ชอบ เช่น ความผิดนั้นเกินอำนาจที่พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบได้ (มาตรา 37) หรือผู้เสียหายไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ (มาตรา 38 (1)) พนักงานอัยการจะบันทึกที่สำนวนเปรียบเทียบว่า “การเปรียบเทียบไม่ชอบ” หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกัน พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วยว่าไม่ชอบเพราะเหตุใด และจะแจ้งความเห็นของพนักงานอัยการให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อพนักงานสอบสวนจะได้พิจารณาและจัดการให้ถูกต้องต่อไป เช่น ถ้าเป็นความผิดที่เกินอำนาจ ก็จะจัดการคืนเงินค่าปรับแก่ผู้ต้องหาแล้วทำการสอบสวนพร้อมทั้งมีความเห็นควรสั่งฟ้องมายังพนักงานอัยการต่อไป

(2) คดีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องมายังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 142 วรรคสอง หรือวรรคสาม

ก. ถ้าเป็นสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง หากคดีนั้นเป็นคดีความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้นก็ได้ (มาตรา 144 (1)) หรือ

ข. ถ้าเป็นสำนวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง และส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งตัวผู้ต้องหา และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง หากคดีนั้นเป็นคดีความผิดที่เปรียบเทียบได้ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนเดิม ให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือพนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้ (มาตรา 144 (2))

แต่ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1035/2482 วินิจฉัยไว้ว่า การส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 นั้น ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 (6) และมาตรา 18 ถ้าสำนวนที่ส่งมาได้ทำโดยพนักงานสอบสวนดังกล่าว สำนวนนั้นก็มิใช่สำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการจะพึงรับไว้พิจารณาและสั่งการได้ ดังนั้น การตรวจสอบการเปรียบเทียบคดีภายในกระบวนการยุติธรรมทาง

อาญา พนักงานอัยการจะตรวจสอบการเปรียบเทียบคดี เฉพาะกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีเมื่อเปรียบเทียบคดีแล้วจะไม่มี การตรวจสอบจากอัยการแต่อย่างใด มีเพียงแต่การตรวจสอบกลับกรองจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น จึงเป็น ช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตได้ หรือแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นได้

5.2.2 การตรวจสอบจากภายนอกกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัจจุบันศาลปกครองได้วางแนวทางการสั่งคดี เกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีไว้ว่า การเปรียบเทียบคดีเป็นการ ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปรับโทษทางอาญา หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมในการเปรียบเทียบคดี เจ้าหน้าที่ก็จะ ส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้น ฉะนั้น การเปรียบเทียบคดีจึงเป็นขั้นตอนหนึ่ง ในการดำเนินงานที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา จึงเป็นการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา แต่ถ้าการกระทำมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติ ไว้ ก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ที่แยกออกได้จากการกระทำที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ตุลาการได้ใช้กลอุบายข่มขู่ และหลอกลวงให้ผู้ต้องหายินยอมยกเรือ ซึ่งเป็นพยานในการกระทำ ความผิดให้เป็นของแผ่นดิน โดยทำความตกลงระงับคดีในชั้นเจ้าหน้าที่ตุลาการ และยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ เพื่อให้คดีอาญาระงับโดยไม่ต้องดำเนินคดีทางศาล แต่ต่อมาผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาอีกในความผิดต่อพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เมื่อคำฟ้องดังกล่าว อ้างถึงพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่กรมตุลาการ กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตุลาการ และประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่สุจริตตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

เนื่องจากประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะบัญญัติกฎหมายพิเศษมาใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และกฎหมายพิเศษ เหล่านี้มักกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ด้วย และยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นมีอำนาจในการ เปรียบเทียบปรับได้ หากเปรียบเทียบปรับไม่สำเร็จก็ส่งเรื่องต่อไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไป ซึ่งเมื่อกฎหมาย เฉพาะบัญญัติไว้เช่นนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะนำคดีไปฟ้องศาลปกครองไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเปรียบเทียบคดีไม่ สำเร็จจึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป จึงมีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของ รัฐด้วยกัน ทำให้ผู้รับบริการจากรัฐเกิดความเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว ประกอบกับเป็นการ ผลักภาระไปให้พนักงานสอบสวนมากจนเกินไป ทั้งๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเหล่านั้นมีทักษะและข้อมูลพร้อมเกี่ยวกับ การค้นหาความจริงอยู่แล้ว สามารถทำสำนวนการสอบสวนส่งให้อัยการได้เลย ถ้าส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการก็ ถือว่าเป็นการเริ่มต้นการสอบสวนใหม่ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลา บุคลากร และงบประมาณโดยใช้เหตุ

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวและสอดคล้องกับแนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทย ควรบัญญัติกฎหมาย เกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการ พิจารณาให้มีความชัดเจน แยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยเฉพาะความผิดทางอาญาที่ไม่ ร้ายแรงและมีโทษปรับสถานเดียว เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และสอดคล้องกับหลักสากล สำหรับการ เปรียบเทียบคดีอาญาทั่วไป ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้เป็นพนักงาน สอบสวนตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ควรมี คุณสมบัติไม่ต่ำกว่าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 รวมทั้ง กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและการตรวจสอบ

กลั่นกรองให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อทำสำนวนการเปรียบเทียบคดีอาญาแล้วจะได้ส่งให้อัยการตรวจสอบกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง และหากอัยการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน ต้องกำหนดองค์หรือผู้มีอำนาจชี้ขาดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย

5.3 มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ

กฎหมายพิเศษของไทยปัจจุบันนี้ เมื่อมีการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีการกำหนดให้เปรียบเทียบคดีได้ มักจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำไว้โดยตรง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพแต่หากพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า ความผิดอันอาจเปรียบเทียบได้ ส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำ เช่น ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ฉะนั้น เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดี เพื่อกำหนดให้ผู้ต้องหาชำระค่าปรับ หากมีข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหารายใดเคยมีประวัติว่าเคยกระทำความผิดฐานนั้นมาก่อน ก็เป็นเหตุในการใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเพิ่มขึ้นสำหรับการเปรียบเทียบคดีครั้งหลังได้

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดี ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดทำมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมาก่อกระทำความผิดซ้ำอีก เช่น ควรจัดทำฐานข้อมูลประวัติบุคคลในการกระทำความผิดไว้ในสารระบบของหน่วยงาน หรือใช้วิธีการแนะนำให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมายว่าหากกระทำความผิดซ้ำในกรณีเดียวกันนี้อีก จะไม่มีการดำเนินการเปรียบเทียบอีก แต่จะดำเนินการทำสำนวนการสอบสวนส่งให้อัยการเพื่อฟ้องร้องต่อไปจะทำให้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนลดอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเปรียบเทียบคดีนั้นมีเจตนาเพื่อระงับคดีเล็กๆ น้อยๆ ให้ระงับไปในชั้นเจ้าพนักงาน ไม่ต้องไปฟ้องร้องต่อศาล เพราะสิ้นเปลืองทั้งเวลา งบประมาณ และบุคลากร รวมทั้ง สร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ แต่เนื่องจากรัฐได้ออกกฎหมายพิเศษขึ้นเป็นจำนวนมาก และกฎหมายนั้นมีการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ และได้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปรียบเทียบคดีอาญาไว้ด้วย หากเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเปรียบเทียบคดีไม่สำเร็จ ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป จึงมีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทำให้ผู้รับบริการจากรัฐเกิดความเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว ประกอบกับเป็นการผลักภาระไปให้พนักงานสอบสวนมากจนเกินไป ทั้งๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเหล่านั้นมีทักษะและข้อมูลพร้อมเกี่ยวกับการค้นหาความจริงอยู่แล้ว สามารถทำสำนวนการสอบสวนส่งให้อัยการได้เลย ถ้าส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ก็ถือว่าเป็นการเริ่มต้นการสอบสวนใหม่ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลา บุคลากร และงบประมาณโดยใช่เหตุ รวมทั้ง ถ้าการเปรียบเทียบคดีอาญาสำเร็จโดยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไม่มีการตรวจสอบจากอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด มีเพียงแต่การตรวจสอบกลั่นกรองจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวคิดในการเปรียบเทียบคดีของไทย ควรมีการตรากฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.1 ควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณาให้มีความชัดเจน แยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยเฉพาะความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงและมีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายแต่ละฉบับ รวมทั้ง ควรกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

6.2 สำหรับการเปรียบเทียบคดีอาญาทั่วไป ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้เป็นพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย โดยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นควรมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 รวมทั้ง กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและการตรวจสอบกลับกรองคดีให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อทำสำนวนการเปรียบเทียบคดีอาญาแล้วจะได้ส่งให้อัยการตรวจสอบกลับกรองอีกชั้นหนึ่ง และหากอัยการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีความเห็นที่ขัดแย้งกันต้องกำหนดองค์กระชี้ขาดไว้ในกฎหมายด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, *การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวน*

ฝ่ายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง 2555).

อุทัย อาทิเวช, *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา* ,
(พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง 2559).

วิทยานิพนธ์

สุขุม ทองศิริ, ‘การเปรียบเทียบคดี : ศึกษาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545).

เอกสารอื่นๆ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ราชกิจจานุเบกษา, ‘แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580’ <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/>>
สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

ราชกิจจานุเบกษา, ‘แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง)’ <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

ศาลฎีกา, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในศาลฎีกา, ‘คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1035/2482’ <<http://deka.supremecourt.or.th/search/index/10>> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

ศาลปกครองสูงสุด, ‘คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2544’ <<http://admincourt.go.th/admincourt/site/055>> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

ศาลปกครองสูงสุด, ‘คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2544’ <<http://admincourt.go.th/admincourt/site/055>> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง การกำหนด โทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ <<https://resolution.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 เรื่อง ข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย’ <<https://resolution.soc.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2564.