

Chulalongkorn University

Chula Digital Collections

Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)

2023

กลไกการตรวจสอบดุลยพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะ
กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1

ธนิต สมร เสนีย์สุทรกุล
คณะนิติศาสตร์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd>

 Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

เสนีย์สุทรกุล, ธนิต สมร, "กลไกการตรวจสอบดุลยพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1" (2023). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 10299.
<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10299>

This Thesis is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566



Mr. Thanit Samorn Senisuthornkul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Faculty Of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ
พนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1

โดย

นายธนิต สมร เสนีย์สุทรกุล

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ร้อยตำรวจโท ดร.อุทัย อาทิวา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์)

ชนิด สมร เสนีย์สุทรกุล : กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณี
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1. (THE REVIEW MECHANISM OF
THE PUBLIC PROSECUTOR'S DISCRETION IN MAKING NON-APPEAL ORDERS: THE CASE STUDY OF THE
CRIMINAL PROCEDURE CODE SECTION 145 AND 145/1) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานใน
กระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก
รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร...” และมาตรา 258 (ง) (1) และ (2) กำหนดให้การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้าน
กระบวนการยุติธรรมให้เกิดผลโดยให้กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชน
ได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้าและปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวน
และพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม แต่ปัจจุบันยังมีกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ
พนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งในเรื่องการกำหนดองค์กรผู้มีความอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และความล่าช้าในการตรวจสอบ ทำให้
กระบวนการตรวจสอบไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและยังกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของจำเลยในคดี
โดยเฉพาะคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องแต่มีคำสั่งให้ชังจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา เพื่อบรรเทากระบวนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่
อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ส่งผลให้จำเลยถูกคุมขังนานเกินความจำเป็น วิทยาลัยนพนธ์เล่มนี้จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด
และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจ และการอุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ ประกอบกับ
กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางที่
เหมาะสมของกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของระบบกฎหมายไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6380077434 : MAJOR LAWS

KEYWORD: The Review Mechanism of Public Prosecutor's Discretion, Appeal The Criminal Cases to The Appeal Court or The Supreme Court Public Prosecutors

Thanit Samorn Senisuthornkul : THE REVIEW MECHANISM OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S DISCRETION IN MAKING NON-APPEAL ORDERS: THE CASE STUDY OF THE CRIMINAL PROCEDURE CODE SECTION 145 AND 145/1. Advisor: PRAMOTE SERMSILATHAM, Ph.D.

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E., 2560 Section 68 states that "The State should organize a management system of the justice process in every aspect to ensure efficiency, fairness, and non-discrimination and shall ensure that the people have access to the justice process in a convenient and swift manner without delay and do not have to bear excessive expenses...". Moreover, Section 258 (d) (1) (2) also provides that the National reform shall be carried out to at least achieve the Justice Process by ensuring that time limits for the justice process at every stage are clearly specified so that justice is delivered to the people without delay, together with improving the system of a criminal inquiry by providing a proper check and balance between inquiry officials and public prosecutors. At present, however, a judicial process in the review mechanism of the public prosecutor's discretion in making non-appeal orders to the Appeal Court or the Supreme Court, for instance, the process in the Criminal Procedure Code Section 145 and 145/1, are still not in accordance with the spirit of the Constitution, both in terms of the determining an organization with authority to scrutinize and the delay in such scrutiny. As a result, the review process is inconsistent with the checks and balances principle. Furthermore, it also affects the rights and liberties of the defendant, especially in cases where the court dismissed the case yet ordered the detention of the defendant pending appeal, in order to wait for the delay related to the discretionary review of the prosecutor's non-appeal order. The defendant, subsequently, was imprisoned for longer than necessary. This thesis, therefore, studies and analyses the concepts and theories related to the prosecutor's discretion, discretion reviewing, and appeal order in criminal cases, together with the review mechanism of the public prosecutor's non-appeal discretion under foreign legislation, to provide the appropriate form and approach of a review mechanism of the prosecutors' discretion in making non-appeal orders under the Thai legal system.

Field of Study: Laws
Academic Year: 2023

Student's Signature
Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสะดวกจากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่ได้กรุณาให้คำสั่งสอน คำแนะนำ ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และทุ่มเทเอาใจใส่ต่อนิสิตในที่ปรึกษาอยู่เสมอ ท่านอาจารย์กรุณามอบคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าและคอยให้ความช่วยเหลือในการวิจัย ตลอดจนสละเวลาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช ที่ท่านกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์ ที่ท่านกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทั้งสองท่านได้กรุณาชี้แนะ ให้คำแนะนำในการปรับปรุงเนื้อหา แก้ไขข้อบกพร่อง รวมทั้งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีเนื้อหาสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณพ่อกับแม่ซึ่งเป็นกำลังใจ และผลักดันในทุกความสำเร็จของผู้วิจัย อีกทั้งยังมีมิตรสหายที่คอยให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจของผู้วิจัย ไม่ว่าจะเป็นนางสาวสุพัตรา โยธานันท์ นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด อาจารย์วิวัฒน์ สรรพคุณนางสาวณัชชา สุวรรณรัตน์ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด นายวิรัชกฤตย์ พุฒิศนาภรณ์ อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด นางสาวธิดา สุวรรณรัตน์ และกัลยาณมิตรอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้หมดในที่นี้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและเลขานุการอาจารย์ทุกท่าน ล้วนมีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณประโยชน์ประการใด ผู้วิจัยขอขอบความดีทั้งปวงให้แก่บุคคลที่ได้กล่าวมา หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้วิจัยกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

ธนิต สมร เสนีย์สุทรกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ง	
กิตติกรรมประกาศ..... จ	
สารบัญ..... ฉ	
สารบัญตาราง..... ฎ	
สารบัญรูปภาพ..... ฏ	
บรรณานุกรม..... 13	
ประวัติผู้เขียน..... 14	
บทที่ 1 บทนำ..... 1	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา..... 1	
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 15	
1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... 15	
1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 16	
1.5 วิธีการศึกษา..... 16	
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 16	
1.7 ทบทวนวรรณกรรม..... 17	
บทที่ 2 แนวคิด หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการใช้ดุลพินิจ และการอุทธรณ์ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ..... 19	
2.1 รูปแบบการดำเนินคดีอาญา..... 19	
2.1.1 การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)..... 19	
2.1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution)..... 20	

2.1.3 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution).....	20
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ	21
2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle).....	22
2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)	23
2.3 หลักพื้นฐานและหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ	25
2.3.1 ความหมายของการใช้ดุลพินิจ.....	26
2.3.2 โครงสร้างดุลพินิจ (Structuring)	27
2.3.3 การทบทวนดุลพินิจ (Checking).....	28
2.3.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance).....	29
2.3.5 หลักการตรวจสอบดุลพินิจ	30
2.4 แนวความคิดการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา.....	30
2.4.1 หลักพื้นฐานการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา.....	32
2.4.1.1 ทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษา (The theory of finally binding Effect) 33	
2.4.1.2 หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (Res Judicata).....	34
2.4.1.3 หลักการค้นหาความจริง	35
2.4.1.4 การทบทวนคำพิพากษาของศาลในลำดับที่สูงกว่า.....	36
2.4.1.5 วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์และฎีกา	38
2.4.2 สาเหตุของการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา.....	39
2.4.2.1 การกำหนดข้อเท็จจริงในคดีไม่ถูกต้อง.....	40
2.4.2.2 การปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง	41
2.4.2.3 การกำหนดโทษอันไม่เหมาะสมกับคดี	41
บทที่ 3 กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย.....	42
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาคำพิพากษา.....	43

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	43
3.1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	45
3.1.3 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553	51
3.1.4 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563	53
3.1.5 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อ ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554	57
3.1.6 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง ของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2563	64
3.2 การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1	70
3.2.1 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร	70
3.2.2 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด	71
บทที่ 4 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมาย ต่างประเทศ	78
4.1 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี	78
4.1.1 องค์การอัยการประเทศเยอรมนี	79
4.1.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี และการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ	80
4.2 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส	87
4.2.1 องค์การอัยการประเทศฝรั่งเศส	87
4.2.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส และการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ	89
4.3 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น ...	93

4.3.1	องค์กรอัยการประเทศญี่ปุ่น	94
4.3.2	การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น และการตรวจสอบคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ	95
4.4	กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศ สหรัฐอเมริกา	98
4.4.1	องค์กรอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา	99
4.4.2	การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา และการ ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ	102
4.5	กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ	105
4.5.1	องค์กรอัยการประเทศอังกฤษ	106
4.5.2	การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ และการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ	108
บทที่ 5	บทวิเคราะห์กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ	118
5.1	ปัญหาการกำหนดองค์กรผู้มีความอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงาน อัยการ	118
5.2	ปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ	129
5.3	แนวทางการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย	131
5.3.1	การกำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกา ของพนักงานอัยการเป็นการเฉพาะ	134
5.3.2	การยกเลิให้องค์กรภายนอกเป็นผู้มีความอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ	136
5.3.3	การกำหนดประเภทคดีที่ต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ..	137
5.3.4	การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการในการออกคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ ฎีกาให้มีประสิทธิภาพ	141

5.3.5 การแก้ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงาน อัยการ	150
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	153
6.1 บทสรุป.....	153
6.2 ข้อเสนอแนะ	157
6.2.1 เรื่องการกำหนดองค์กรและรูปแบบที่จะเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของ พนักงานอัยการ	158
6.2.2 กำหนดประเภทคดี และกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบ	159
6.2.3 แกไขโครงสร้างการกำหนดอัยการศาลสูงประจำจังหวัด เป็นประจำเขตอำนาจศาล ชั้นต้น	160
6.2.4 สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้าย ตำแหน่งอัยการศาล สูง โดยออกระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อน ตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ พ.ศ.	162
6.2.5 นำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาของอัยการศาลสูง	162
บรรณานุกรม	164

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถิติเปรียบเทียบคดีรับใหม่ คดีความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา.....	6
ตารางที่ 2 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาด ปี พ.ศ. 2557 – 2565	6
ตารางที่ 3 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาดชั้นอุทธรณ์ ปี พ.ศ. 2557 – 2565	7
ตารางที่ 4 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาดชั้นฎีกา ปี พ.ศ. 2557 - 2564	8
ตารางที่ 5 สรุปอำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแย้ง	74
ตารางที่ 6 สรุปอำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแย้ง	75



สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตาม ป.วิ.อ.มาตรา 145
วรรคสาม และ 145/1 วรรคสาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงาน..76



บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	Thanit Samorn Senisuthornkul
วัน เดือน ปี เกิด	29 Jan 1986
สถานที่เกิด	Phrae
วุฒิการศึกษา	Ramjhamhaeng University
ที่อยู่ปัจจุบัน	234/61 Grand Britannia wongwaen Ramintra Sam wa tawan Tok Khlomg Sam wa Bangkok



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีคุณภาพ เป็นที่เชื่อถือของประชาชนจึงจะสามารถสร้างความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างยั่งยืน รัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้ทันกับความซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์และสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยผ่านการปฏิรูปมาหลายครั้ง แต่ยังคงปรากฏข้อบกพร่องซึ่งแสดงออกมาในการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งในเรื่องความล่าช้าในการดำเนินงาน ความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม จนเป็นเหตุให้ต้องกำหนดแผนปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งเพื่อวางรากฐานระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศภายใต้ภารกิจของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ได้บัญญัติหลักการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมหลายมาตรา สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีบทบัญญัติเกี่ยวข้องที่สำคัญคือ มาตรา 68 และมาตรา 258 (ง) กล่าวคือ

มาตรา 68 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร...”

มาตรา 258 บัญญัติว่า “การดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยสะดวก รวดเร็ว ทั้งให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม แต่ปัจจุบันยังมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบางขั้นตอนที่มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนที่ล่าช้า ล่าช้า ทั้งระบบการตรวจสอบขั้นตอนต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากประชาชน และที่สำคัญส่งผลให้เป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่ป้องกันการใช้อำนาจรัฐคุกคามหรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการสากล โดยในปัจจุบันมีสนธิสัญญาและปฏิญญาหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ต่างก็มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้หลักการดังกล่าวนั้นได้ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่เป็นประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงมีพันธกรณีในการอนุวัติหลักการและแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกรอบกติการะหว่างประเทศดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับได้มีการบัญญัติรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างชัดเจน เช่น ในการดำเนินคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด หรือก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตลอดจนได้บัญญัติให้ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ได้รับโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำหลักสากลดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในหลายบทมาตรา เช่น มาตรา 68 มาตรา 77 วรรคสาม¹ และมาตรา 258 (ง) เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้องค์กรและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยบางขั้นตอนในปัจจุบันยังคงบัญญัติไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เช่น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของประเทศไทยแยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องออกจากกันซึ่งต่างจากนานาประเทศ โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาล เมื่อพนักงานสอบสวนสรุปความเห็นทางคดีและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว ถือว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นและหมดหน้าที่ในการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำสั่งจากพนักงานอัยการให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม จากนั้นพนักงานอัยการจะทำการพิจารณาสำนวนการสอบสวน หากเห็นว่าพยานหลักฐานพอฟ้องก็จะมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หรือหากพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอในการพิจารณาสำนวนคดีก็จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม แต่หากเห็นว่าไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เช่น การกระทำไม่เป็นความผิด มีเหตุทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับสิ้นไป การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

หรือมีเหตุที่สามารถใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งยุติการดำเนินคดีได้ ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้นระบบกฎหมายไทยมีกลไกการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ ทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเองและตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยองค์กรตำรวจหรือโดยผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ซึ่งกระบวนการตรวจสอบดังกล่าว หากเป็นการตรวจสอบภายในถูกบัญญัติไว้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ซึ่งระเบียบดังกล่าวอาศัยอำนาจออกตามความ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้นถูกบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1

สำหรับกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม กำหนดให้นำกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมาใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการโดยอนุโลม

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายหลังศาลล่างมีคำพิพากษา คือในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่ว่าศาลชั้นต้นจะพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องก็ดี หรือศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี กลไกตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาทุกคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม, ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กล่าวคือ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และพิจารณาว่าคำพิพากษาของศาลนั้นถูกต้องหรือไม่ แล้วทำความเห็นว่าเห็นควรจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่ แล้วเสนอต่ออัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่าย (สำนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร) ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ แล้วหัวหน้าพนักงานอัยการก็จะทำความเห็นเสนออัยการศาลสูงที่ประจำในแต่ละจังหวัดซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะอุทธรณ์

ฎีกาหรือไม่ จากนั้นหากเป็นตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กำหนด อัยการศาลสูงต้องเสนอความเห็นต่ออัยการพิเศษฝ่ายศาลสูงในที่ตั้งภาคนั้น ๆ อัยการพิเศษฝ่ายเสนอรองอธิบดีอัยการศาลสูงและอธิบดีอัยการศาลสูงเป็นผู้มีความเห็นว่าจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้เป็นกลไกตรวจสอบดุลพินิจในระบบการอุทธรณ์ ฎีกาภายในองค์กรอัยการ

ถ้าอธิบดีอัยการศาลสูงมีความเห็นอุทธรณ์หรือฎีกา ก็ให้อุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี หากเห็นว่าไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาก็จะเป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก หากมีการแย้งความเห็นไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าวตามกลไกที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1

การชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอัยการสูงสุด ซึ่งหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่พิจารณาแล้วเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดส่งคือ สำนักงานชี้ขาดคดีอัยการสูงสุด โดยมีอธิบดีอัยการ สำนักงานชี้ขาดคดีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับปริมาณคดีในความรับผิดชอบของสำนักงานชี้ขาดคดีอัยการสูงสุด ปี พ.ศ. 2559 - 2564 มีดังนี้

ตารางที่ 1 สถิติเปรียบเทียบคดีรับใหม่ คดีความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา
ปี พ.ศ. 2559 – 2565 (The comparison of new Criminal cases of Alleged offenders sent
for prosecution during 2016 – 2022)

จำนวน คดีรับ ใหม่	ปี (Year)						
	2559 (2016)	2560 (2017)	2561 (2018)	2562 (2019)	2563 (2020)	2564 (2021)	2565 (2022)
	584,782	561,929	590,028	565,872	493,373	442,414	547,402

ตารางที่ 2 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาด ปี พ.ศ. 2557 – 2565
Criminal Cases Decided by the Attorney General Statistics
During A.D. 2014 – 2022

พ.ศ. (Year)	จำนวน / เรื่อง Cases	ฟ้อง Prosecution	ไม่ฟ้อง Non-prosecution	อย่างอื่น Others
2557 (2014)	611	97	48	332
2558 (2015)	1,603	83	106	1,131
2559 (2016)	1,568	180	77	979
2560 (2017)	1,277	55	69	306
2561 (2018)	1,666	119	112	336
2562 (2019)	1,522	73	119	299
2563 (2020)	1,386	156	252	978
2564 (2021)	1590	345	663	524
2565 (2022)	1216	229	296	347

ตารางที่ 3 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาดชั้นอุทธรณ์ ปี พ.ศ. 2557 – 2565

Criminal Cases Decided by the Attorney General Statistics

During A.D. 2014 – 2022

พ.ศ. (Year)	จำนวน / เรื่อง Cases	อุทธรณ์ Prosecution	ไม่อุทธรณ์ Non-prosecution	อย่างอื่น Others
2557 (2014)	60	19	41	-
2558 (2015)	121	43	78	-
2559 (2016)	118	63	45	8
2560 (2017)	116	38	68	1
2561 (2018)	154	45	87	1
2562 (2019)	171	56	108	7
2563 (2020)	321	119	188	17
2564 (2021)	167	43	123	3
2565 (2022)	122	63	42	6



ตารางที่ 4 สถิติความอาญาที่อัยการสูงสุดชี้ขาดชั้นฎีกา ปี พ.ศ. 2557 - 2564

Criminal Cases Decided by the Attorney General Statistics

During A.D. 2014 – 2021

พ.ศ. (Year)	จำนวน / เรื่อง Cases	ฎีกา Prosecution	ไม่ฎีกา Non-prosecution	อย่างอื่น Others
2557 (2014)	57	43	13	1
2558 (2015)	41	19	22	-
2559 (2016)	34	25	6	3
2560 (2017)	46	25	18	-
2561 (2018)	32	15	16	-
2562 (2019)	38	12	21	5
2563 (2020)	76	27	45	4
2564 (2021)	33	11	19	3
2565 (2022)	16	6	8	2

จากปริมาณคดี เห็นได้ว่าปริมาณคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นมีปริมาณมากซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกระบวนกรในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

ส่วนปริมาณคดีที่มีการชี้ขาดชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกามีปริมาณที่น้อย เมื่อพิจารณาปริมาณคดีที่รับใหม่ คดีความอาญาปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ตามตารางที่ 1 ปี 2559 จำนวน 584,782 คดี ปี 2560 จำนวน 561,929 คดี ปี 2561 จำนวน 590,028 คดี ปี 2562 จำนวน 565,872 คดี ปี 2563 จำนวน 493,373 คดี ปี 2564 จำนวน 442,414 คดี และ ปี 2565 จำนวน 547,402 คดี ซึ่งคดีส่วนใหญ่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล และหลังจากศาลพิพากษาทุกคดีไม่ว่าศาลจะพิพากษาลงโทษตามฟ้องหรือยกฟ้อง พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา แล้วส่งสำนวนพร้อมความเห็นไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา เพื่อเข้าสู่กลไกตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม แต่มีปริมาณคดีที่มีการแย้งความเห็นไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในปริมาณที่น้อยมาก ตามตาราง 2 และ 3 จึงเห็นได้ว่ามีคดีจำนวนมากที่ยุติและถึงที่สุดในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกา (ไม่มีการแย้งคำสั่งอัยการ) โดยไม่จำเป็นต้องมีการชี้ขาดโดยอัยการสูงสุด

นอกจากนี้ปริมาณคดีที่สูงขึ้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ที่ออกตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ว่าความเห็นแย้งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น คดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลยแต่รอการลงโทษ พนักงานอัยการชั้นต้นเห็นควรไม่อุทธรณ์ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 มีความเห็นแย้งว่าควรอุทธรณ์ให้ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ว่าไม่สมควรรอการลงโทษ และอัยการสูงสุดชี้ขาดไม่อุทธรณ์² นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบล่าช้า คือ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

² พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริบาล, หลักนิติธรรมในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด, (เอกสารไม่ตีพิมพ์) (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). หน้า 11-12

เห็นได้ว่ากระบวนการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาของพนักงานอัยการทุกคดีไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กน้อยที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ศาลแขวงหรือคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดนั้น มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนมาก โดยกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ กำหนดกระบวนการมากมายจึงทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นนี้ล่าช้า ออกไปมาก กว่าคดีจะถึงที่สุดใช้เวลาาน กระทบสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะเป็นจำเลยหรือผู้เสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่จะต้องนำผลของคำพิพากษาไปใช้บังคับเพื่อรับรอง คຸ່ມครอง หรือบังคับ สิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่กระทบมากที่สุดคือเสรีภาพของจำเลยเพราะปัจจุบันมีคดีจำนวนมาก ที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง แต่มีคำสั่งให้ชังจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา โดยศาลจะมีคำสั่งไว้ในคำพิพากษาหรือรายงานกระบวนการพิจารณาในวันที่อ่านคำพิพากษาว่า “ให้ชัง จำเลยระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา...”³ โดยเฉพาะคดีอาชญาเสพติดที่มีปริมาณอาชญาเสพติดจำนวนมากเกือบทุก คดีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์จะมีคำสั่งให้ชังจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา⁴ จำเลยบางคนถูกฝาก ชังตั้งแต่ชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานสอบสวนมีอำนาจขอฝากชังไว้สูงสุดถึง 84 วัน ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 เมื่อถูกพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วให้การปฏิเสธ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาหลายนัด กล่าวคือ นัดสอบคำให้การ นัดตรวจพยานหลักฐาน นัดสืบพยาน และนัดฟังคำพิพากษา โดยปัจจุบันระยะเวลาในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้นในคดีที่จำเลยให้การ ปฏิเสธใช้เวลายาวนาน อีกทั้งคดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น โดยส่วนใหญ่จะยกฟ้องเพราะสาเหตุ พยานหลักฐานที่โจทก์นำเสนอมีความสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดตามคำฟ้องหรือไม่และยกประโยชน์ แห่งความสงสัยให้จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง ซึ่งเมื่อ ศาลชั้นต้นยกฟ้องเพราะเหตุนี้ก็มักจะมีคำสั่งให้ชังจำเลยไว้ในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ หากพนักงาน อัยการมีคำสั่งอุทธรณ์ คดีก็เข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ต่อไป แต่หากพนักงานอัยการมีคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ คดีก็ถึงที่สุด จำเลยจึงจะได้รับการปล่อยตัว จะเห็นว่าจำเลยต้องถูกชังต่อภายหลังศาล ชั้นต้นมีคำพิพากษาเพื่อรอกระบวนการพิจารณาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่ และระบบตรวจสอบที่ถูกรื้อแบบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคแรก บัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด การกระทำของจำเลย ไม่เป็นความผิดก็ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ ศาลจะสั่งชังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

⁴ คำพิพากษาศาลจังหวัดเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ย.2590/2563 และคดีหมายเลขแดงที่ ย.2591/2563

วรรคสาม, 145/1 วรรคสาม และระเบียบต่าง ๆ นั้น ระหว่างนี้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นโจทก์และคู่ความในคดีจะต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปหลายครั้ง จนกว่ากระบวนการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งบางคดีต้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์ถึง 4 ถึง 5 ครั้ง โดยการขยายแต่ละครั้งส่วนใหญ่ศาลจะอนุญาตให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปครั้งละไม่เกิน 30 วัน รวมแล้วบางคดีจำเลยถูกขังระหว่างอุทธรณ์หรือระหว่างฎีกาอีกเป็นเวลามากกว่า 180 วัน หรือ 5-6 เดือน (รวมระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย) ซึ่งคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกาของพนักงานอัยการนั้น ก็มักจะอ้างเหตุผลคือ “คดีอยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาความเห็นของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1”⁵ หากต่อมามีคำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์หรือฎีกา ศาลจะปล่อยตัวจำเลย จึงเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของจำเลยเป็นอย่างมากและจำเลยเองก็ไม่สามารถได้รับการเยียวยาจากรัฐเลยเพราะคดีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุพยานหลักฐานโจทก์ยังมีข้อสงสัยให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยนั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดให้จำเลยที่ศาลยกฟ้องในกรณีดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา⁶ กลไกการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักการสันนิษฐานไว้ก่อน (Presumption of innocence) ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาหรือการพิจารณาคดีอาญาจะต้องดำเนินการพิจารณาด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ต้องพิจารณาว่ากลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และ

⁵ ตัวอย่าง คดีอาญาหมายเลขดำที่ ย.775/2563 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย.765/2563, คดีอาญาหมายเลขดำที่ ย.966/2563 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย.966/2563 และ คดีอาญาอาญาหมายเลขดำที่ อ.176/2563 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ อ.316/2563 ของศาลจังหวัดพะเยา

⁶ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาตรา 20 “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง

(1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

(2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

(3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษายืนยันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด”

มาตรา 145/1 วรรคสาม ถูกต้องหรือไม่และกระบวนการที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมอาญาชั้นสอบสวนของประเทศไทยแยกกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศญี่ปุ่น โดยกระบวนการสอบสวนของประเทศไทยเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเกือบทั้งหมด มีเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้นที่พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวน พนักงานสอบสวนเป็นผู้กำหนดแนวทางคดีเองทั้งหมด พยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนได้พบเห็นมาทั้งหมดด้วยตัวเอง พนักงานอัยการไม่มีบทบาทหรือได้สัมผัสพบเห็นพยานต่าง ๆ ด้วยตนเองเลย โดยเฉพาะพยานบุคคลที่มีฐานะเป็นประจักษ์พยาน

สำหรับพนักงานอัยการนั้นพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อออกคำสั่งในชั้นฟ้องหรือไม่ฟ้องจากบันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนของพยานแต่ละคนและพยานหลักฐานอื่นที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ซึ่งคำให้การชั้นสอบสวนของพยานเป็นเพียงพยานบอกเล่า ความน่าเชื่อถือน้อย นอกจากนี้หลักการพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา นั้น พนักงานอัยการของประเทศไทยจะพิจารณาเพียงว่า “พยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่เท่านั้น” มิได้นำหลักรับฟังพยานจนปราศจากข้อสงสัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มาใช้เหมือนการพิจารณาพยานหลักฐานในชั้นศาล อีกทั้งพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมจะเน้นไปทางพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นหลัก ไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย ผู้ต้องหาเองมักจะให้การปฏิเสธลอยในชั้นสอบสวน การพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการก็จะเป็นการพิจารณาพยานหลักฐานฝ่ายเดียวโดยไม่มีพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหามาหักล้างพยานฝ่ายรัฐหรือฝ่ายผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมและน่าจะเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดพยานหลักฐานพอฟ้อง ก็มีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล

สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในชั้นศาล ถ้าจำเลยไม่ให้การหรือให้การปฏิเสธก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบพยาน พนักงานอัยการถึงได้พบเห็นพยานบุคคลและถามคำให้การพยานบุคคลในชั้นศาล อีกทั้งศาลเองก็ได้รับฟังพยานหลักฐานที่มาเบิกความในชั้นศาลด้วยศาลเอง พยานหลักฐานต่าง ๆ ศาลเองก็สามารถใช้มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ศาลถาม

พยานเพิ่มเติม โดยทางปฏิบัติศาลจะถามพยานหลังจากที่พนักงานอัยการถามพยานจบโดยบันทึกคำให้การพยานปากนั้นในรูปแบบการตอบคำถามศาลหรือศาลอาจหมายเรียกพยานเอกสารเพิ่มเติมซึ่งกระบวนการในชั้นสืบพยานของศาลปัจจุบันมีแนวโน้มที่ศาลไทยจะนำระบบได้สวนโดยศาลเองมาใช้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228

สำหรับพนักงานสอบสวนนั้นคดีส่วนใหญ่จะถูกนำเข้าเบิกความเป็นพยานในการสืบพยานปากสุดท้ายของคดี โดยการเบิกความของพนักงานสอบสวนจะเป็นการเบิกความเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น พยานหลักฐานอื่น ๆ จะถูกถามเพื่อให้ความจริงปรากฏโดยพนักงานอัยการและศาล ดังนั้น ในชั้นพิจารณาของศาลเป็นเรื่องการค้นหาความจริงระหว่างพนักงานอัยการและศาล โดยใช้กฎหมายว่าด้วยการรับฟังพยานหลักฐานไม่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน โดยถือว่าเป็นเรื่องระหว่างพนักงานอัยการและศาลในการช่วยกันค้นหาความจริง เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงโทษ หรือยกฟ้องแล้วพนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา โดยพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลและพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบว่าคำพิพากษาของศาลถูกต้องหรือไม่ กรณีไม่มีเหตุผลทางกฎหมายใดที่จะต้องส่งคำพิพากษาโดยศาลและความเห็นของพนักงานอัยการที่ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาไปให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนตรวจสอบอีก เพราะถือว่าการสอบสวนสิ้นสุดและหมดหน้าที่ตั้งแต่สรุปสำนวนทำความเห็นและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว นอกจากนี้เมื่อตรวจสอบระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนีประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ปรากฏรูปแบบการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการโดยองค์กรที่มีอำนาจสอบสวน คือองค์กรตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเหมือนเช่นประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ดุลพินิจการดำเนินคดีภายหลังศาลมีคำพิพากษาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยตรง ซึ่งมีเพียงกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการตามลำดับผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยแต่ละประเทศจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการในรูปแบบของการกำหนดเป็นกฎหมายถึงประเภทคดี ระบบอุทธรณ์หรือฎีกา และหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงการที่ต้องอุทธรณ์หรือฎีกาไว้ชัดเจนกว่าระบบกฎหมายประเทศไทย หรือเรียกว่า การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง

สำหรับกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายต่างประเทศแล้วจะมีระบบการตรวจสอบแยกเป็น 2 ประเภท คือระบบตรวจสอบภายใน

องค์กรอัยการและระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แต่ดุลพินิจในการไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกานั้น ในระบบกฎหมายต่างประเทศจะมุ่งเน้นไปที่ระบบตรวจสอบภายในองค์กรเป็นหลัก โดยแต่ละประเทศเมื่อพิจารณาแล้วจะมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มงวดกว่าประเทศไทย มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกา โดยเมื่อวิเคราะห์ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ในเรื่องการอุทธรณ์หรือการฎีกา โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อการอุทธรณ์ฎีกาของพนักงานอัยการ 2 ประการ คือ คำพิพากษาและการกำหนดโทษ ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเลย มีเพียงการกำหนดวิธีการและพนักงานอัยการผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ในอนุบัญญัติ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ซึ่งออกตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยระเบียบดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดบ้าง คดีประเภทใดบ้างที่พนักงานอัยการต้องอุทธรณ์ ฎีกา หรือ ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา โดยเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นมาตรฐานและไม่สามารถตอบคำถามของประชาชนได้ว่า เหตุใดถึงอุทธรณ์ ฎีกา หรือ ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา⁷

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษาหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม ในส่วนกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ โดยพิจารณาในเรื่องปัญหาการกำหนดองค์กรในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ และปัญหาความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ อีกทั้งกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาของพนักงานอัยการว่าควรกำหนด

⁷ ตัวอย่างคดี คดีอาญาหมายเลขดำที่ อท.245/2562 ของศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลางระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานคดีพิเศษ 4 สำนักงานอัยการสูงสุด กับ นายพานทองแท้ ชินวัตร ซึ่งศาลชั้นพิพากษา ยกฟ้องโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะจำนวน 2 นาย ของศาลชั้นต้นเห็นแย้งกัน กล่าวคือ ผู้พิพากษานายหนึ่ง เห็นควรยกฟ้อง อีกนายหนึ่งเห็นควรพิพากษาลงโทษ ซึ่งผลของคดีจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 184 คือ ต้องพิพากษาตามความเห็นของผู้พิพากษาที่เป็นผลร้ายแก่จำเลยน้อยกว่า ซึ่งต้องพิพากษายกฟ้อง ต่อมาอัยการสูงสุดชี้ขาดว่า ไม่อุทธรณ์ คดีถึงที่สุด

หลักเกณฑ์อย่างไร ทั้งจะต้องตรวจสอบในรูปแบบใด ควรจำกัดประเภทและลักษณะคดีที่ควรมี การตรวจสอบหรือไม่ อย่างไร ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการควรเป็นอย่างไร ทั้งควร กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบเพียงใดเพื่อไม่ให้ล่าช้า ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมอาญา ในชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยระบบการดำเนินคดี การใช้ดุลพินิจและ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดีของพนักงาน อัยการภายหลังจากศาลมีคำพิพากษา

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดและหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกลไกการ ตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการและระบบการอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ

1.2.4 เพื่อเสนอแนะรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจของ พนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของระบบกฎหมายไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ระบบกฎหมายประเทศไทยกำหนดรูปแบบกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและสร้างระบบที่ ล่าช้าทำให้กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะจำเลยที่ถูกขังในระหว่างพิจารณา ดังนั้น หากมีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการให้มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการตรวจสอบประเภทคดีที่ควร ได้รับการตรวจสอบ และระยะเวลาในการตรวจสอบ ประกอบกับสร้างระบบการตรวจสอบภายใน องค์กรอัยการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะทำให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ พนักงานอัยการมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมสอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งประเภทคดีอาญาออกเป็นหลายประเภทและแบ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภทดังกล่าว เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว, ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลชำนาญการพิเศษต่าง ๆ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการออกคำสั่งในคดีดังกล่าว แต่ระบบตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการแตกต่างกันออกไปโดยบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับคดีอาญาประเภทนั้น ๆ งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับระบบกลไกการตรวจสอบดุลพินิจการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสามและมาตรา 145/1 วรรคสาม ซึ่งเป็นคดีอาญาทั่วไป โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและหลักเกณฑ์การตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานอัยการในต่างประเทศทั้งในระบบ ซิวิลลอว์ และคอมมอนลอว์ พร้อมเสนอแนวทางแก้ไขหรือแนวทางพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมสำหรับประเทศไทยในเรื่องกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ

1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ศึกษาวิจัยทางเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ บทความ หนังสือ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.5.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดและหลักกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการใช้ดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ

1.6.2 สามารถพิสูจน์ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการของประเทศไทย

1.6.3 ค้นพบรูปแบบและกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการของกฎหมายต่างประเทศ

1.6.4 ได้เสนอแนะแนวทางการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.7 ทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษาพบว่างานวิชาการในประเทศไทยส่วนใหญ่ที่ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการชั้นก่อนพิจารณาของศาล กล่าวคือเป็นการศึกษาจำกัดเฉพาะคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง และมาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง และการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งในเรื่องการสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งยุติเรื่องเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดี ส่วนกลไกการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ตามมาตรา 145 วรรคสามและมาตรา 145/1 วรรคสาม ซึ่งเป็นกระบวนการหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาและเป็นกระบวนการในชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการยังไม่มีงานวิชาการมุ่งศึกษาในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้งานวิชาการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ดังนี้

1.7.1 วิทยานิพนธ์เรื่อง การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 โดยนายพงศกร เคยสนธิ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ซึ่งวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการซึ่งเป็นการออกคำสั่งในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 หลังจกมีการประกาศใช้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ซึ่งแก้ไขอำนาจการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรภาค แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ มีวิเคราะห์ถึงปัญหาเรื่ององค์กรที่ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการว่าไม่ควรจะเป็นองค์กรตำรวจและเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับองค์กร โดยเสนอแนะควรเป็นองค์กรศาลและกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

1.7.2 วิทยานิพนธ์เรื่อง การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยนายมรุตสันต์ โสรรัตน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาการตรวจสอบ

คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยผู้เสียหายและองค์กรศาลประกอบด้วยเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ ให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาเป็นหลัก นอกจากนี้กรณีคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดให้เสนอสำนวนการสอบสวนไปที่ศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนแล้วพิจารณาว่าสมควรฟ้องคดีหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

1.7.3 นอกจากนี้ยังมีงานวิชาการต่าง ๆ ที่ทำการศึกษาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งงานวิชาการส่วนใหญ่เน้นศึกษากระบวนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง “การตรวจสอบการฟ้องคดีอาญาแผ่นดินของผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการ” โดย นายโกวิท มีพรบุชา, เรื่อง “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ” โดยนางชนัญญา ชัยสุวรรณ, เรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ” โดยนางสาววิฑูรย์ ธรรมเสถียร, เรื่อง “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดี” โดยนายศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, เรื่อง “การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ โดยนางสาวนิษฐานถ คงนวล และเรื่อง “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา” โดยนายอดิศร ไชยคุปต์ เป็นต้น ล้วนศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นก่อนฟ้อง โดยมุ่งไปที่กระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นก่อนฟ้องของประเทศไทย

สำหรับงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งภายหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นศาลสูงซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยอื่น กล่าวคือ ปัจจัยและเหตุผลในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่ฟ้องกับคำสั่งไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกานั้นต่างกัน กล่าวคือคำสั่งไม่ฟ้อง พิจารณาโดยอาศัยพยานหลักฐานชั้นสอบสวน ส่วนคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา นั้นเป็นการพิจารณาคำพิพากษาของศาลล่างว่าถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรต่างกัน อีกทั้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการในชั้นศาลสูงได้ถูกตรวจสอบโดยศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์มาแล้ว การตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งควรต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องในชั้นก่อนฟ้อง

บทที่ 2

แนวคิด หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการใช้ดุลพินิจ และการอุทธรณ์ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ

สำหรับบทนี้จะศึกษารูปแบบการดำเนินคดีอาญาว่ามีลักษณะอย่างไร โดยเปรียบเทียบข้อแตกต่างรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในลักษณะต่าง ๆ ทั้งวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของรูปแบบการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งวัตถุประสงค์ของรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแต่ละรูปแบบจากทั้งแนวคิดและรูปแบบที่ควรจะเป็นในระบบวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งศึกษาหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการทั้งรูปแบบการดำเนินคดีตามกฎหมายและการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยพิจารณาถึงหลักพื้นฐานของการควบคุมดุลพินิจหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

นอกจากนี้ยังศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายใต้หลักเกณฑ์และทฤษฎีต่าง ๆ และศึกษาถึงแนวคิดการอุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเบื้องหลังกลไกการตรวจสอบดุลพินิจการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการและแนวคิดการใช้ดุลพินิจและของพนักงานอัยการในการอุทธรณ์ฎีกา

2.1 รูปแบบการดำเนินคดีอาญา

สำหรับรูปแบบการดำเนินคดีอาญานั้นประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดรูปแบบออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ โดยในแต่ละประเทศได้กำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดความรับผิดชอบและการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งในแต่ละประเทศได้พัฒนารูปแบบการดำเนินคดีอาญามาจนถึงปัจจุบันซึ่งหากพิจารณาแล้วสามารถแยกได้ 3 ประเภทได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

2.1.1 การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนั้นเป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบดั้งเดิมที่แต่เดิมนั้นระบบการดำเนินคดีอาญายังไม่ได้แยกระหว่างคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน โดยแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นแนวคิดที่มองว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนด้วยกันเองซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้แค้นระหว่างกลุ่มบุคคลหรือเผ่าพันธุ์⁸ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

⁸ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544). หน้า 31.

ทางอาญาของบุคคลในสมัยนั้นเน้นไปในเรื่องการล้างแค้นเป็นการส่วนตัว ส่วนผู้ตัดสินคดีจะวางตัวเป็นกลางโดยให้ภาระการพิสูจน์ต่าง ๆ ตกอยู่แก่ฝ่ายของคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งหมดจึงถือได้ว่าแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายถูกกำหนดในรูปแบบของ “เอกชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนในสังคม”⁹

2.1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชนนั้นเกิดขึ้นก่อนหลักการดำเนินคดีโดยรัฐโดยมีแนวคิดที่ว่า “พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันธำรงรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง” ทั้งนี้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชนมอบสิทธิการดำเนินคดีอาญาให้กับประชาชนทุกคนภายในรัฐแม้ว่าประชาชนคนนั้นจะไม่ใช่ผู้เสียหายก็มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ โดยเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของรัฐประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ โดยถือว่าเป็นภารกิจในการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยระบบการดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชนนี้ พบในประเทศอังกฤษและประเทศสวิตเซอร์แลนด์¹⁰

2.1.3 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้เป็นหลักการที่เกิดขึ้นใหม่โดยมีแนวคิดที่ว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในรัฐนั้นแล้วถือว่ารัฐได้รับความเสียหายและรัฐเองก็อยู่ในฐานะของการเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดอาญานั้น เพราะการกระทำความผิดอาญาทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในรัฐ โดยรัฐได้กำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยมอบอำนาจดังกล่าวในฐานะตัวแทนของรัฐให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินคดีอาญาดังกล่าวถูกกำหนดออกมาในรูปแบบของพนักงานอัยการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารัฐได้มอบให้เจ้าพนักงานของรัฐคือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น¹¹ซึ่งถือว่ามีหน้าที่โดยตรงในการสอบสวนฟ้องร้องโดยรัฐส่วนใหญ่ที่ยอมรับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นมอบการสอบสวน

⁹ ชนิษฐา ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" (2526). หน้า 3.

¹⁰ คณิต ณ นคร, ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ, รวมบทความด้านวิชาการ ของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร., (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540). หน้า 32.

¹¹ John H. Langbein, "Comparative Criminal Procedure," Germany St. Paul: West (1977). หน้า 4.

คดีอาญาทั้งหมดให้กับพนักงานอัยการโดยมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยในการสอบสวน ประเทศที่ใช้หลักการนี้ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น แต่มีบางรัฐแม้ว่าจะรับหลักการเรื่องการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นกฎหมายภายในรัฐก็ตาม แต่ก็มีการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง เว้นแต่บางกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนโดยกำหนดเป็นข้อยกเว้น ส่วนอำนาจฟ้องร้องเป็นของอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการทั้งหมด เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องคดีอาญา

สำหรับประเทศไทยนั้นมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแบบทั้งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจฟ้องคดีคือ พนักงานอัยการ และดำเนินคดีอาญา โดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution) ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเองได้ในคดี ความผิดที่ประชาชนนั้นเป็นผู้เสียหาย ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 28

นอกจากนี้ บางประเทศที่มีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญาโดยให้ประชาชนมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาที่ตนเองเป็นผู้เสียหายได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์ที่จะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาล ในลักษณะการฟ้องร้องได้นั้นทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้แล้วแต่บริบทของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของแต่ละประเทศ ส่วนประเทศที่ไม่อนุญาตหรือมอบสิทธิให้กับประชาชนในการฟ้องร้องคดีเลยอำนาจฟ้องร้องคดีเป็นของพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียวนั้นคือประเทศเยอรมนี¹²

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

สำหรับหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น เป็นหลักการที่สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเพราะเมื่อรัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้นแล้วการดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำบุคคลที่กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐภายใต้หน่วยงานที่เรียกว่าองค์กรอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลซึ่งประเทศที่มีรูปแบบ

¹² คณิต ณ นคร, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ” หน้า 32

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐก็มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการแตกต่างกันออกไป มีทั้งประเทศที่มอบอำนาจให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งในเรื่องของการสอบสวนและการฟ้องร้องและบางประเทศก็มอบอำนาจให้พนักงานอัยการในการฟ้องคดีในนามของรัฐส่วนอำนาจสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจ ทั้งนี้หลักการดำเนินคดีมีอยู่สองหลักการด้วยกันโดยแต่ละประเทศจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการแตกต่างกันออกไป ได้แก่

2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีแนวคิดว่ามีเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหากฟังได้ว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีโดยการสอบสวนแม้ว่าจะไม่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษก็ตามและเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอซึ่งเป็นการรองรับหลักการที่เรียกว่าหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมายและป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลและดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหลักการที่ถือว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องคดีต่อศาลได้เพื่อสอดคล้องกับหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายและเป็นการป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ (Abuse of Power)¹³

เมื่อหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมายและเป็นเกราะคุ้มกันพนักงานอัยการผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีโดยเสมือนหนึ่งว่าเป็นการป้องกันมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาคแต่ทำให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศที่ใช้แนวคิดการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายขาดความยืดหยุ่นและทุกคดีต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาล โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเด็ดขาด แม้ว่าภายหลังจะพบว่าพยานหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดของจำเลยที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีความบกพร่องพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจในการถอนฟ้องซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ทั้งนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาจมีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือผลดีคือเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้อง ส่วนผลเสียนั้นคือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความยืดหยุ่น คดีความผิดเล็กน้อยหรือคดีที่

¹³ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ (2521), หน้า 154-171

สามารถแก้ไขเยียวยาได้ก็ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการระงับคดีหรือเบี่ยงเบนคดีไม่ให้ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจะมีศาลเป็นองค์กรหลัก โดยศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวนตรวจสอบวินัจฉัยคดี ศาลสอบสวน (Investigating magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับกุม การตรวจค้นจะกระทำได้โดยหมายของศาลเท่านั้น และที่ปรากฏรูปแบบที่ชัดเจนคือการมีศาลสอบสวน¹⁴ สำหรับประเทศที่ยอมรับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ ประเทศบราซิล เปรูและ ประเทศเยอรมนี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกลุ่มประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะผ่อนคลายหลักการนี้ลงโดยเฉพาะประเทศเยอรมนีซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภทได้โดยมีหลักเกณฑ์ว่าหากพิจารณาแล้วแม้ว่าจะมีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ตาม หากการฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมพนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ หลักการเบื้องต้นดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153 เอ ของประเทศเยอรมนี¹⁵ จึงแสดงให้เห็นว่าแนวโน้มในปัจจุบันและอนาคต หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาจมีบทบาทลดน้อยลงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศที่ใช้รูปแบบหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายโดยมีการยอมรับหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจมากขึ้น¹⁶

2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ คือการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแทนประชาชนซึ่งรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้กระทำความผิดอาญาภายในรัฐนั้น เมื่อภารกิจสำคัญในการดำเนินคดีอาญาตกอยู่แก่รัฐ ซึ่งรัฐนั้นเองก็มอบอำนาจการดำเนินคดีอาญาให้เป็นของฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงมีบทบาทสำคัญในรัฐที่กำหนดรูปแบบและกลไกการดำเนินคดีอาญา

¹⁴ Clifford A. Bowitz, *Criminal Process in Latin America*, (New York: Oceana, 1969), หน้า 148.

¹⁵ คณิต ฒ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555), หน้า 65.

¹⁶ คณิต ฒ นคร, “การสั่งคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ” *วารสารอัยการ*, (2521) หน้า 7

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเต็มที่ในทุก ๆ คดีอาจมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ร่วมด้วยในสังคมเช่นนั้นรู้สึกว่าเขาเองได้รับโทษตามกฎหมายไปด้วยเพราะคงจะไม่มีใครที่จะยึดถืออย่างเคร่งครัดว่าต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ในทุกกรณีเสมอไป¹⁷ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงเข้ามาแก้ไขแนวคิดดังกล่าวโดยมีแนวความคิดที่แตกต่างจากหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอย่างสิ้นเชิงเพราะหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจมองว่าการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงเป็นการบังคับใช้กฎหมายและเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารคดีให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาภายในรัฐนั้น ๆ โดยแนวความคิดหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นมองว่าฝ่ายตุลาการถือเป็นอำนาจอีกส่วนหนึ่งที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีที่ถูกเสนอโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงมีจุดเด่นในเรื่องของการวางโครงสร้างระบบการดำเนินคดีอาญาโดยให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แนวความคิดของหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นคือการที่ผู้บริหารมองว่าบุคคลภายในรัฐที่กระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้นสามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้บุคคลนั้นสามารถกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตตามปกติได้ โดยเจ้าพนักงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่ากรณีใดที่สามารถแก้ไขเยียวยาผู้กระทำความผิดได้มากกว่าการที่จะนำบุคคลดังกล่าวไปลงโทษเพราะการที่นำบุคคลดังกล่าวไปลงโทษอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวเป็นภาระของสังคมมากยิ่งขึ้น โดยประเทศที่ยึดถือรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและวางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นจะไม่มีกฎหมายบังคับว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามกฎหมายแล้วพนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสมอไปแต่จะเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร¹⁸

หากพิจารณาหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจแล้วจะเห็นได้ว่ามีข้อดี คือ การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นเนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทของสังคมสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นหลักการที่ยืดหยุ่นผ่อนคลายเป็นตามวิถีทางที่ควรจะเป็นทั้งในปัจจุบันและในอนาคตสามารถทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนในสังคมนั้น ๆ อีกทั้งยังสามารถรักษาสังคมให้สามารถแก้ไขเยียวยาด้วย

¹⁷Frank W. Miller, "Prosecution : The Decision to Charge a Suspect With a Crime," (1974). หน้า 163.

¹⁸กุลพล พลวัน, "หลักการชะลอการฟ้อง," วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2520). หน้า 17-25

ตัวสังคมเองโดยมีรัฐเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลที่กระทำความผิดมีโอกาสกลับคืนสู่สังคมและได้รับการยอมรับจากสังคม

ส่วนข้อเสียของหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นถูกมองว่าเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง หากระบบกฎหมายออกแบบรูปแบบการดำเนินคดีอาญาที่หละหลวมมากเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติกับประชาชนได้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการใช้บังคับภารกิจสำคัญของประเทศที่จะนำหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจมาใช้คือการกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบการใช้ดุลพินิจที่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาคกับประชาชนภายในประเทศของตนทั้งจะต้องออกแบบการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวให้สามารถตรวจสอบได้ ส่วนการตรวจสอบจะอยู่ในรูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับประเทศนั้นจะวางกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจเพื่อให้ระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศตนเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชนต่อไป

สำหรับปัจจุบันประเทศที่ใช้รูปแบบหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย เป็นต้น

2.3 หลักพื้นฐานและหลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

เมื่อมีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาใช้ในรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) การใช้ดุลพินิจจึงมีความสำคัญและเป็นตัวขับเคลื่อนเจตนารมณ์ของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ดุลพินิจมิได้มีอันตรายอยู่ในตัวเองแต่อันตรายของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร ซึ่งหากใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้องแล้ว แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมก็จะกลับกลายเป็นภัยต่อสังคมได้ การศึกษาความหมายของการใช้ดุลพินิจ โครงสร้างของดุลพินิจและการทบทวนดุลพินิจ จึงมีความสำคัญเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง

2.3.1 ความหมายของการใช้ดุลพินิจ

หากพิจารณาคำว่า “ดุลพินิจ” นั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงการวินิจฉัยที่เห็นสมควร¹⁹ ซึ่งตรงกับคำว่า “Discretion”

คำว่า “Discretion” ตามพจนานุกรม Black’ Law Dictionary ให้ความหมายว่าเป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรมและให้หมายรวมถึงองค์กรอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใช้ตามหลักความยุติธรรมอันจะต้องคำนึงถึงภาวะแวดล้อมแห่งพฤติกรรมนอกจากนี้ยังมีความหมายว่าเป็นการใช้วิจารณญาณในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้หรือพินิจนั้น ทั้งนี้ไม่ขึ้นกับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของบุคคลหนึ่งบุคคลใด นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาความด้วย

ดุลพินิจอาจแปลความหมายหรือให้คำนิยามได้หลายอย่างแตกต่างกันแต่ไม่ว่าในทางปฏิบัติจะมีมากมายอย่างไร หากนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดุลพินิจทั้งหมดมาแยกพิจารณาแล้วความหมายของดุลพินิจคงมีอยู่เพียง 3 ประการ²⁰ คือ

- (1) ค้นหาข้อเท็จจริง (Finds facts)
- (2) ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies law)
- (3) พิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides what is desirable in the circumstances after the facts and the law are known)

หากพิจารณาความหมายของดุลพินิจแล้วจะเห็นได้ว่าหมายถึงการค้นหาความจริงแล้วนำข้อเท็จจริงมาปรับเข้ากับหลักกฎหมายนอกจากนี้ยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วนำมาประกอบเป็นดุลพินิจ ดุลพินิจจึงมีความสำคัญในแง่ที่เป็นตัวช่วยของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัวได้ซึ่งกฎหมายก็จะเขียนเปิดช่องให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

¹⁹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์-พับลิเคชันส์, 2546). หน้า 412.

²⁰ Kenneth Culp Davis, "Discretionary Justice a Preliminary Inquiry," (1951). หน้า 553

ดุลพินิจนั้นจะมีขอบเขตกำกับอยู่ซึ่งขอบเขตของการใช้ดุลพินิจนั้นก็คือกฎหมาย ซึ่งอาจจะกำหนดไว้อย่างกว้างหรือแคบก็ได้ นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ที่แท้จริงจะต้องอยู่กับการควบคุมดุลพินิจอีกทางหนึ่งเพราะเหตุที่การกำหนดขอบเขตแห่งดุลพินิจ เพียงอย่างเดียวนั้นไม่อาจครอบคลุมได้ทุกกรณีนั่นเอง

สำหรับดุลพินิจของพนักงานอัยการ (Prosecutorial discretion) นั้น คืออำนาจของ อัยการในการที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินคดีอาญา (The power to decline to decline to prosecute) ในคดีที่สามารถพิสูจน์ความผิดทางอาญาได้ (Cases of provable criminal liability)²¹

2.3.2 โครงสร้างดุลพินิจ (Structuring)

โครงสร้างดุลพินิจ (Structuring) คือสิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณา เกี่ยวกับดุลพินิจเป็นองค์ประกอบสำคัญในการช่วยเหลือให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างเปิดเผยและ ยุติธรรม ดังนั้น โครงสร้างจึงมีความหมายรวมถึงแผนการนโยบายข้อเท็จจริงเหตุผลการสืบเสาะและ กระบวนการพิจารณา ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดดุลพินิจเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีเหตุผล

องค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างดุลพินิจมี 7 ประการกล่าวคือ

- (1) การวางแผนที่เปิดเผย
- (2) การเปิดเผยนโยบาย
- (3) การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ
- (4) การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้
- (5) การเปิดเผยเหตุผลของการวินิจฉัย
- (6) การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ และ
- (7) การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบทั้งเจ็ดประการดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่ามีการเน้นคำว่า “โดยเปิดเผย” เพราะความเปิดเผยเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น การเปิดเผยการใช้ดุลพินิจ ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของผู้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ อีกทั้ง การเปิดเผยการใช้ดุลพินิจจะสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่าดุลพินิจทุกอย่างย่อมตรวจสอบได้ อย่างไรก็ดี หากดุลพินิจที่ใช้นั้นมีการเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยรวมการใช้

²¹ John H. Langbein, "Controlling Prosecutorial Discretion in Germany," Law Review, The University of Chicago Vol.41 (1974). หน้า 440

ดุลพินิจดังกล่าวก็สามารถกระทำโดยเป็นการลับได้แต่ก็ยังต้องตรวจสอบได้และอาจจะจำกัดกระบวนการตรวจสอบให้แคบลงมากกว่าการเปิดเผยดุลพินิจที่ถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยกว้าง

2.3.3 การทบทวนดุลพินิจ (Checking)

เมื่อมีการใช้ดุลพินิจแล้วการทบทวนดุลพินิจก็ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้ผู้ใช้ดุลพินิจสามารถทบทวนการใช้ดุลพินิจของตนเองได้หากพบว่ามีการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดไปก็เปิดโอกาสให้มีการทบทวนและแก้ไขดุลพินิจดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการทบทวนดุลพินิจแบ่งตามวิธีการทบทวนการใช้ออกเป็น 2 ประการ กล่าวคือ

(1) ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Checking discretion)

หมายถึงการใช้ดุลพินิจได้ใช้ดุลพินิจออกไปแล้วจะมีการควบคุมตรวจสอบจากภายในองค์กร, ภายนอกองค์กร โดยประชาชน หรือแม้แต่ผู้ใช้ดุลพินิจเอง เช่น ศาลหรือองค์กรผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณากรณีหรือข้อเท็จจริงตามอำนาจของตน แต่เมื่อมีการใช้ดุลพินิจแล้วจะมีองค์กรหนึ่งคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งการควบคุมนี้อาจเป็นไปโดยในรูปแบบของการอุทธรณ์ (Appeal) การตรวจทาน (Supervision) หรือการควบคุมมิให้ใช้กฎหมายที่ขัดกับหลักเกณฑ์ (Judicial review)

(2) ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute discretion)

หมายถึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มี การทบทวน กล่าวคือดุลพินิจเด็ดขาดนี้มีแนวความคิดว่าการใช้ดุลพินิจต้องมีที่ยุติเมื่อผู้ใช้ดุลพินิจเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการทบทวนดุลพินิจอีกซึ่งการใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าว นั้นจะเป็นการกำหนดดุลพินิจในเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในเรื่องของความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประเทศ ส่วนใหญ่แล้วจะปรากฏอยู่ในลักษณะที่มีพฤติการณ์จำเป็นเร่งด่วน หากมีการทบทวนดุลพินิจแล้วจะเกิดความล่าช้าและเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม หรืออีกประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือดุลพินิจของผู้มีอำนาจสูงสุดและเป็นอำนาจเด็ดขาดในรัฐนั้น เช่น ดุลพินิจในการพิจารณาภัยโทษซึ่งเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ

2.3.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

แนวคิดทฤษฎีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (The Spirit of Law) โดยกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้นต้องประกอบด้วยสามอำนาจด้วยกันกล่าวคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเห็นว่าอำนาจทั้งสามนี้ควรที่จะแบ่งแยกออกจากกันอย่างอิสระเพราะอำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดของอริสโตเติล นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ ที่มีพื้นฐานหรือเป้าหมายที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการแห่งการใช้ อำนาจกล่าวคือประสงค์ให้การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายนั้นสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐนั้นและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือองค์กรภายในรัฐที่อาจจะมีการใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดอันที่จะละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพที่พึงมีของประชาชนได้²²

แนวคิดของมองเตสกีเอนั้นได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายโดยอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อมาใช้บังคับกับประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนผู้บังคับใช้กฎหมายคือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีและอำนาจในการตัดสินและพิพากษาคดีผู้ใช้อำนาจนี้คือศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการโดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้เพราะเป็นอำนาจที่แยกออกจากกัน เพราะหากให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดตกอยู่แก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดแต่เพียงอย่างเดียวก็จะไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้นการออกกฎหมายจึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียวโดยการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องถูกบังคับใช้โดยฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายตุลาการก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเองโดยอำนาจทั้งสามดังกล่าวเรียกว่าอำนาจอธิปไตย

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของมองเตสกีเออ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตย

²² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมาตร, 2548), หน้า 270-290.

เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

2.3.5 หลักการตรวจสอบดุลพินิจ

หลักการที่ว่าดุลพินิจทุกอย่างต้องตรวจสอบได้มีความจำเป็นเพราะเมื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ใช้อำนาจสามารถใช้ดุลพินิจได้แล้วประเทศที่เป็นประชาธิปไตยควรให้มีการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวด้วย หากไม่มีการตรวจสอบแล้วก็จะทำให้การใช้ดุลพินิจเช่นนั้นเป็นอำนาจเด็ดขาด และหากมีการใช้ดุลพินิจกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐแล้วประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิไม่สามารถตรวจสอบได้ การใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชนเช่นนั้นถือว่าเป็นไปไม่ได้ตามหลักประชาธิปไตย ส่วนจะมีการตรวจสอบอย่างไรนั้นก็อยู่ที่รัฐแต่ละรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการตรวจสอบทั้งกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทของการกำหนดรูปแบบของกฎหมายภายในรัฐนั้น ๆ

2.4 แนวความคิดการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา

เมื่อกล่าวถึงแนวความคิดการอุทธรณ์ฎีกานั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับระบบการดำเนินคดีอาญา โดยแต่เดิมนั้นระบบได้ส่วนเป็นระบบที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยระบบได้ส่วนนั้นเป็นระบบที่จำกัดสิทธิของจำเลยในการอุทธรณ์เป็นอย่างมาก โดยแต่เดิมนั้นการอุทธรณ์เป็นการอุทธรณ์ต่อกษัตริย์เพื่อให้กษัตริย์ตรวจสอบอำนาจของบรรดาขุนนางต่าง ๆ เท่านั้น ต่อมาแนวความคิดการอุทธรณ์ฎีกาคดีอาญาได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนไปจากอดีต เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินคดีอาญามาใช้ระบบกล่าวหามากขึ้น แต่บางประเทศก็ยังคงไว้ซึ่งระบบได้ส่วนเป็นหลักและผ่อนคลายเป็นการใช้ระบบกล่าวหา โดยลักษณะเด่นของระบบกล่าวหาในเรื่องของแนวความคิดการอุทธรณ์ฎีกานั้นเพิ่มสิทธิในการทบทวนคำพิพากษาให้กับจำเลยมากยิ่งขึ้น โดยถือเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิของจำเลยอีกอย่างหนึ่งเพื่อให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องของคำพิพากษาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการนำข้อกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือเกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดของศาล โดยการกระทำที่ผิดพลาดดังกล่าวสามารถส่งผลเสียต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นระหว่างคู่ความจึงจำเป็นที่จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคดีของตนขึ้นสู่ศาลที่มีระดับสูงกว่าขึ้นไป

การรับรองสิทธิในการขออุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษานั้นได้เกิดขึ้นในสมัยที่ยังมีศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศ (The Permanent International Court of Justice) ในปี พ.ศ. 2469 และถูกยอมรับและให้การรับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับและถือเป็นหลักการสากลที่สำคัญได้แก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 10 ที่ว่า “บุคคลชอบที่จะได้รับความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลที่เป็นอิสระและมีความยุติธรรม ไม่มีอคติในการวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ตลอดจนข้อกล่าวหาในทางอาญาที่มีต่อเขา” ถือเป็นต้นแบบของแนวคิดในการอุทธรณ์คดีอาญาในสมัยต่อมา รวมทั้งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2519) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในข้อ 14 (5) ว่า “ทุกคนที่ต้องโทษทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทบทวน คำพิพากษาและการลงโทษโดยศาลสูงอีกครั้งตามกฎหมาย” (Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being received by a higher tribunal according to law)²³

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์และฎีกาจะมีความชัดเจนมากกว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เนื่องจากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีหลัก “The Rule of Precedent” ซึ่งถือว่าคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนเป็นที่ยอมรับนับถือและสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานของศาลในการวินิจฉัยคดีอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังที่มีข้อเท็จจริง หรือในประเด็นที่ใกล้เคียงกันได้

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แม้จะไม่ถือหลักเดียวกับคอมมอนลอว์ที่ต้องเดินตามแนวคำพิพากษาที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ก่อนเพราะถือว่าคำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ศาลสูงมีหน้าที่ดูแลศาลล่างเพื่อให้ศาลล่างทำการวินิจฉัยคดีโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดไม่เป็นธรรมแก่คดี โดยใช้ระบบของการอุทธรณ์และฎีกาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการกระทำผิดพลาดของศาลล่างนั่นเอง การอุทธรณ์และฎีกาถือเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

²³ นัตติยา พิรวินิจ, แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 22-24.

คู่ความในคดีเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่ศาลล่างได้ทำไว้โดยการแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษาอันประกอบด้วยการรับฟังข้อเท็จจริง การใช้กฎหมายและการกำหนดโทษ รวมทั้งการแก้ไขความไม่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง (Correcting trial mistake) ซึ่งเป็นการแก้ไขคำพิพากษาที่ยังไม่มีผลผูกพันอันถึงที่สุด (finally-binding) การแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นการประนีประนอมระหว่างความเด็ดขาดของคำพิพากษากับความยุติธรรมในผลของคดี ดังนั้น การยินยอมให้มีการแก้ไขเพื่อให้เกิดความยุติธรรมโดยศาลที่มีอำนาจเหนือกว่า โดยอาจจะเป็นศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์นั่นเอง ส่วนการแก้ไขความไม่ถูกต้องในส่วนของการใช้กฎหมายประกอบไปด้วยการแก้ไขในส่วนเนื้อหาของคำพิพากษาและคำวินิจฉัยในส่วนของวิธีพิจารณาความและในส่วนของการกำหนดโทษควรแก้ไขให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เนื่องจากการกำหนดโทษโดยใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาแต่ละคนและการกำหนดโทษจะมากน้อยเพียงใด ควรต้องคำนึงถึงเหตุผลทางด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาเป็นหลัก การอุทธรณ์จึงเป็นการชะลอ (stay) มิให้คำพิพากษาของศาลล่างนั้นเริ่มมีผลบังคับและเป็นการโอนคดีไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่สูงกว่า (devolution effect) และมีผลให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอยู่เดิมนั้นหมดอำนาจเมื่อมีการโอนคดีไปแล้ว เว้นแต่ศาลสูงทำการโอนคดีดังกล่าวคืนมา (remand)²⁴

2.4.1 หลักพื้นฐานการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา

ภายหลังจากที่ศาลในคดีอาญาได้มีคำพิพากษาลงว่าจำเลยกระทำความผิด คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพันทั้งศาลและคู่ความในคดีอาญา นับแต่วันที่ได้มีการอ่านคำพิพากษา และต้องมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวทันที ในทางทฤษฎีถือว่าคำพิพากษาในคดีอาญานั้น ถือว่ามีความแน่นอนและเด็ดขาดในตัวเอง สามารถใช้กันได้กับทุกคน ไม่เฉพาะแต่คู่กรณีเท่านั้น และความแน่นอนเด็ดขาดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าข้อเท็จจริงที่ตัดสินไปตามนั้น ถือว่าถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ตามหลัก “Res Judicata Pro veritate habetur²⁵” เป็นผลทำให้คำพิพากษาในคดีอาญาไม่สามารถโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาในคดีอาญา

²⁴ สุเมธ บุญชัยสกุล, บทบาทพนักงานอัยการในการอุทธรณ์ฎีกา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2553). หน้า 24-25.

²⁵ Labbee Pascal, "Introduction au droit processuel," (1995). p. 122.

อย่างไรก็ตาม หากคู่ความในคดีเห็นว่าคำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องอย่างไรย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ฎีกาเพื่อคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวได้ตามหลักของการทบทวนคำพิพากษาในคดีอาญา โดยศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่าในเบื้องต้น

การทบทวนคำพิพากษา (review) หมายถึง กระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลชั้นต้น (first instance) โดยศาลสูง (higher instance) เพื่อตรวจสอบทบทวน (Examination) แก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่า คำพิพากษามีผลสมบูรณ์ (consideration for purpose of Correction) การพิจารณาในลักษณะนี้จะต้องมีการตรวจสอบจากสำนวนคดีของศาลชั้นต้นเป็นหลักโดยฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนของศาลชั้นต้น²⁶ และศาลสูงจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลสูงที่ไม่รับฟังข้อเท็จจริงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในสำนวนคดีแต่ศาลสามารถออกนั่งแถลงการณ์ด้วยวาจา (oral agreement) ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยได้ เพราะการกระทำดังกล่าวจะทำให้ศาลสามารถเข้าใจข้อเท็จจริงได้ชัดเจนยิ่งขึ้นและสามารถนำมาประกอบการตัดสินใจหลักที่สำคัญของ การอุทธรณ์ฎีกา²⁷ ได้แก่

2.4.1.1 ทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษา (The theory of finally binding Effect)

ทฤษฎีผลของการผูกพันตามคำพิพากษา (The theory of finally binding Effect) เป็นทฤษฎีความเสร็จเด็ดขาดของตัวคำพิพากษา กล่าวคือ คำพิพากษาดังกล่าวต้องเป็นที่สุดแล้วและมีผลผูกพันต่อตัวคู่ความในกระบวนการ

พิจารณาคดีของศาลความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ คำพิพากษาอันถึงที่สุดตามรูปแบบและคำพิพากษาอันถึงที่สุดตามเนื้อหา

(1) คำพิพากษาอันถึงที่สุดตามรูปแบบ กล่าวคือ เป็นกรณีที่คำพิพากษาอันทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลยุติลง เช่น การพ้นระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ หรือฎีกา ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากคดีขาดอายุความ เป็นต้น

²⁶ Anke Frechmann and Thomas Wegerich, *The German Legal System* (London: Sweet & Maxwell, 1999). p.189.

²⁷ สุเมธ บุญชัยสกุล, “บทบาทพนักงานอัยการในการอุทธรณ์ฎีกา,” (วิทยานิพนธ์ปริญาญหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553), หน้า 26-27.

(2) คำพิพากษาอันถึงที่สุดตามเนื้อหา กล่าวคือ เป็นคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดีแล้วว่ามีผลกระทบทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และตัวจำเลยเองนั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

หลักคิดนี้มาจากกรณีที่ว่า คำพิพากษาในคดีอาญานั้นมีความเด็ดขาดและแน่นอนอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว มีผลผูกพันทุกคน เนื่องมาจากความคิดที่ว่าข้อเท็จจริงในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วนั้นย่อมมีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงที่สุด และย่อมยุติไปตามนั้นจึงไม่อาจที่จะโต้แย้งออกไปเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้นคำพิพากษาในคดีอาญาตามแนวความคิดนี้ย่อมเป็นเด็ดขาด ไม่สามารถที่จะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาคดีอาญาต่อไปได้ตามทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษา หากจะให้มีสิทธิแก่คู่ความในการที่จะสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาต่อไปได้จะต้องมีการพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของคู่ความในกระบวนการพิจารณาที่ได้รับจากตัวคำพิพากษากับความแน่นอนแห่งคำพิพากษาจึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างความยุติธรรมและความเด็ดขาดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.4.1.2 หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (Res Judicata)

หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานี้ เป็นการกล่าวถึงความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาซึ่งไม่สามารถที่จะโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษานั้นได้ สืบเนื่องมาจากในอดีตนั้น ผู้ที่ทำคำพิพากษานั้นเป็นพระมหากษัตริย์ ดังนั้นทุก ๆ คนจึงต้องยอมรับและเคารพในคำตัดสินดังกล่าวโดยมิให้รื้อร่องฟ้องกันอีกในคดีเดียวกันซึ่งหลักการดังกล่าวตรงกับหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา อีกทั้งตรงกับหลักการที่ว่าบุคคลไม่ควรต้องได้รับการพิจารณาคดีสำหรับการกระทำเดียวกันถึงสองครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับหลักเหตุผลแห่งความยุติธรรมจึงต้องมีการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนั้น การอุทธรณ์หรือการฎีกานั้นจะสามารถทำได้เพียงเฉพาะข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น อาจจะเนื่องมาจากความผิดพลาดในการทำคำพิพากษา จึงมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์หรือการฎีกาไว้

2.4.1.3 หลักการค้นหาความจริง

กฎหมายลักษณะพยานถือเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อใช้ในการค้นหาความจริงในคดีที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายลักษณะพยานนั้นจะระบุถึงพยานหลักฐานที่สามารถรับฟังได้หรือรับฟังไม่ได้ตามกฎหมาย เมื่อรับฟังได้ตามกฎหมายก็จะนำไปพิจารณาต่อถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานขึ้นนั้น โดยมีวิธีการที่เรียกว่า “การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน” เพื่อประเมินถึงคุณค่าและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานขึ้นนั้นในการที่ศาลจะนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินคดี

พยานหลักฐานที่ได้ผ่านกระบวนการในกฎหมายลักษณะพยานมานั้น ก็อาจจะยังคงมีข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดอยู่นั่นเอง ดังนั้น การค้นหาความจริงในคดีนั้นนอกจากจะอาศัยเครื่องมืออย่างเช่นกฎหมายลักษณะพยานแล้ว ยังต้องอาศัยประสบการณ์และเหตุผลของแต่ละบุคคล แต่ทั้งนี้ ประสบการณ์และเหตุผลของแต่ละบุคคลก็ต้องเป็นเหตุผลที่กฎหมายรับรองด้วย ไม่ใช่เหตุผลตามอำเภอใจของตัวบุคคลผู้นั้น แต่ก็ไม่ว่าจะมีอะไรรับรองได้ว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาทั้งหมดนั้นจะเป็นข้อเท็จจริงที่จริงแท้แน่นอนที่สุดทุกอย่างย่อมมีข้อบกพร่องหรือมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้เสมอเพื่ออุดช่องว่างในความบกพร่องหรือผิดพลาดนี้และเพื่อประโยชน์สูงสุดของคู่ความในคดี โดยเฉพาะคู่ความฝ่ายจำเลยจึงย่อมต้องมีการพิจารณาในชั้นศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่าเพื่อช่วยในการทบทวนและถ่วงถ่วงคำพิพากษาเช่นนั้นอีกครั้งหนึ่ง

การค้นหาความจริงในคดีอาญานั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ หากใช้รูปแบบระบบไต่สวนหน้าที่ในการค้นหาความจริงก็จะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา หากใช้ระบบกล่าวหา ก็จะตกอยู่กับคู่ความในคดีโดยจุดเด่นของการค้นหาความจริงในคดีอาญาของระบบกล่าวหา ก็คือ หลักกฎหมายว่าด้วยเรื่อง “ภาระการพิสูจน์”

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบผสมผสานกันทั้งสองระบบจะบัญญัติกฎหมายให้ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจในการเลือกระบบการค้นหาพยานหลักฐานมาใช้โดยบัญญัติในลักษณะที่ว่า เมื่อศาลเห็นสมควร เป็นต้น

เห็นได้ว่าการค้นหาความจริงในระบบพิจารณาคดีอาญาของศาลนั้น เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาและคู่ความในคดี เจ้าพนักงานตำรวจมิใช่คู่ความในคดีบทบาทในการค้นหาความจริงในการพิจารณาของศาลในคดีอาญาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา พนักงานอัยการและจำเลย

2.4.1.4 การทบทวนคำพิพากษาของศาลในลำดับที่สูงกว่า

โดยปกติแล้วเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาว่ากระทำผิดแล้ว คำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาเป็นต้นไป ให้คู่ความต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา การบังคับตามคำพิพากษาต้องเริ่มต้นทันที นอกจากนั้นคำพิพากษายังผูกพันศาลที่มีคำพิพากษา ถ้าคู่ความเห็นว่าคำพิพากษาศาลของศาลมีข้อผิดพลาดก็มีสิทธิที่จะขอให้ศาลสูงทำการตรวจสอบ ทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างที่ได้มีคำพิพากษาตามหลักการทบทวนคำพิพากษาซึ่งเป็นหลักการสำคัญในคดีอาญา

แนวคิดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนหาได้ต้องการที่จะมีการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นครั้งที่ 2 ไม่เมื่อปรากฏว่าคำพิพากษาในศาลล่างนั้นไม่ถูกต้อง ก็ควรที่จะให้สิทธิอุทธรณ์หรือสิทธิในการฎีกา คำพิพากษาของศาลล่างต่อศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่าเพื่อให้ศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่าพิจารณากลับรองและทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างได้เพื่อแก้ไขความไม่ถูกต้องหรือความผิดพลาดนั้นได้

เมื่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นการระงับข้อพิพาท แต่เนื่องด้วยความไม่สมบูรณ์ของมนุษย์ มนุษย์นั่นเองก็ย่อมมีความผิดพลาดขึ้นบ้างเป็นธรรมดา ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาพิพากษาในคดีนั้นก็เป็มนุษย์เช่นเดียวกันจึงย่อมมีความผิดพลาดเป็นธรรมดาเพื่อแก้ความไม่สมบูรณ์ของมนุษย์ให้ได้มากที่สุดการที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบในเรื่องเดียวกันหลายครั้งย่อมเป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของมนุษย์ที่ได้ผลดีที่สุดนั่นเอง

จากหลักการที่ว่า คำพิพากษาต้องมีความสมบูรณ์ (Consideration for purpose of correction) การทบทวนคำพิพากษา (Review) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นการทบทวนคำพิพากษาจึงหมายถึง กระบวนการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยศาลสูงเพื่อทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในการพิพากษาของศาล

ชั้นต้น ซึ่งต้องฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนของศาลชั้นต้น²⁸ โดยศาลสูงจะทำการตรวจสอบ ทบทวนคำพิพากษาของศาลล่าง ในเรื่องดังต่อไปนี้²⁹

1. การตรวจสอบความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (Error in law)³⁰ ซึ่งในกรณีนี้ ศาลสูงอาจทำการตรวจสอบได้ในหลายประเด็น เช่น การตรวจสอบทบทวนการปรับใช้ ข้อกฎหมาย (Mistaken application of law) หรืออาจตรวจสอบการตีความกฎหมาย (Interpretation) เพราะการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีอาญาไม่ใช่เรื่องง่ายเสมอไป บางกรณีมีปัญหาว่ากฎหมายนั้นมีเจตนารมณ์อย่างไร ทั้งนี้จึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายเพื่อค้นหา เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย การตีความกฎหมายจึงเป็นเรื่องของศิลปะและเรื่องของศาลพื้นฐาน และความรู้สึกนึกคิดของผู้พิพากษา การตีความกฎหมายกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญ ผู้พิพากษาหรือ ผู้ใช้กฎหมายกฎหมายอาจมีข้อผิดพลาดบกพร่องได้³¹ ศาลสูงจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลสูงที่จะไม่รับฟังข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ปรากฏในสำนวนคดี³² ดังนั้นการตีความข้อกฎหมายของผู้พิพากษาศาลล่างจึงเป็นข้อผิดพลาดประการหนึ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและทบทวนโดยศาลสูงได้

2. การตรวจสอบการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล (Error relate to procedural law) เป็นการตรวจสอบอย่างหนึ่งที่ศาลสูงมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าศาลล่างดำเนิน กระบวนการพิจารณาถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ หรือไม่ หรือเรียกการ ตรวจสอบกรณีนี้ว่า การตรวจสอบโครงสร้างในทางวิธีพิจารณาความ (Procedural formation) ซึ่งในคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในทางพิจารณาอาจเกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication) เช่น ศาลล่างดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นรับคำฟ้องไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการ ไต่สวนหรือการสืบพยานไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความกำหนดไว้ เป็นต้น

ดังนั้น การทบทวนคำพิพากษาของศาลในลำดับที่สูงกว่าเป็นการสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีข้อพิพาทในคดี มิฉะนั้นประชาชนอาจจะหันไปเลือกใช้ทางที่ไม่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองส่งผลให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมได้

²⁸ Anke Frechmann and Thomas Wegerich, *The German Legal System* (London: Sweet & Maxwell), p.189

²⁹ ประเสริฐ โท้วประดิษฐ์, ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษากรณีการ ทบทวนคำพิพากษา, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้พิพากษาศาลชั้นต้น (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2546). หน้า 44-48

³⁰ Shigemitsu Dando, "The Japanese Law of Criminal Procedure," (1965). p. 408

³¹ ชานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, "การตีความกฎหมาย". หน้า 2

³² Hideo Tanaka, *The Japanese Legal System* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976). p.467

2.4.1.5 วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์และฎีกา

การอุทธรณ์และการฎีกาคำพิพากษานั้นเป็นแนวความคิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นคู่ความในคดีที่อาจจะถูกกระทบจากคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง ทั้งในเนื้อหาของคดีอันเกิดจากการรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในคดีและการนำกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงและในทางกระบวนการพิจารณาคดีของศาลล่างโดยศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่า เช่น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลชั้นฎีกา

ศาลชั้นอุทธรณ์จะมีอำนาจทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างในส่วนข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยคู่ความจะเป็นผู้ที่อ้างต่อศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่าว่าคำพิพากษาศาลล่างนั้นไม่ถูกต้องหรือมีข้อผิดพลาดเช่นไร ศาลอุทธรณ์นั้นเป็นศาลที่สองที่จะพิจารณาในเรื่องปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ส่วนศาลชั้นฎีกานั้นในทางวิชาการจะมีอำนาจตรวจสอบแต่เพียงในเรื่องปัญหาข้อกฎหมายที่ถูกกล่าวอ้างว่าไม่ได้เป็นไปตามข้อกฎหมายของคู่ความเท่านั้น แต่จะไม่พิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริง โดยปัญหาข้อเท็จจริงนั้นจะยุติไปตั้งแต่ในศาลชั้นอุทธรณ์แล้ว

ลักษณะของการอุทธรณ์หรือการฎีกาที่พอสรุปได้มีดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์และการฎีกานั้นเป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาลล่าง เนื่องจากการกล่าวอ้างถึงความไม่ถูกต้อง ความผิดพลาด หรือความบกพร่องของคำพิพากษาในศาลล่างไม่ว่าจะในทางเนื้อหาของคดีหรือในทางรูปแบบของกระบวนการพิจารณาคดี โดยจะเป็นการแก้ไขคำพิพากษาจากศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่า

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้รับการแก้ไขโดยศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่านั้น ย่อมผูกพันศาลล่างให้ต้องถือตาม

(3) การอุทธรณ์หรือการฎีกาต่อศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่านั้น มีผลเป็นการชะลอผลของคำพิพากษาที่จะมีผลบังคับต่อคู่ความในคดี อีกทั้งยังเป็นการโอนคดีนั้น ๆ ไปสู่การพิจารณาของศาลในลำดับชั้นที่สูงกว่าอีกด้วย และนอกจากนี้การอุทธรณ์หรือการฎีกายังส่งผลเป็นการเตือนศาลล่างไม่ให้กระทำผิด เพราะหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอาจจะถูกกลับหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้

เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม การอุทธรณ์และการฎีกานั้นก็ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและ ทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้กระทำโดยศาลล่างเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ คู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

2.4.2 สาเหตุของการอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา³³

การอุทธรณ์และการฎีกานั้นเป็นการโอนคดีต่อศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าเพื่อให้ศาล ในลำดับชั้นที่สูงกว่าทบทวนและกลั่นกรองคำพิพากษาของศาลล่าง โดยคู่ความจะทำการอุทธรณ์หรือ ฎีกาโดยการกล่าวอ้างถึงความไม่ถูกต้องความผิดพลาด หรือความบกพร่องของคำพิพากษา ไม่ว่าจะ ทั้งในทางการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลหรือในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลล่างซึ่งเป็นการกระทำ ในขณะที่คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด (finally - binding) โดยศาลที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่า ได้แก่ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

แม้ว่าการเปิดโอกาสให้คู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลสามารถที่จะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาได้จะกระทบต่อหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา โดยส่งผลให้คำพิพากษา ดังกล่าวไม่เด็ดขาดและแน่นอน แต่เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเด็ดขาดแน่นอนของ คำพิพากษากับสิทธิและเสรีภาพของคู่ความในกระบวนการพิจารณาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องให้ คำพิพากษาของศาลล่างได้รับการทบทวนและกลั่นกรองโดยศาลสูง เพราะการไม่เปิดโอกาสให้ อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาได้จะทำให้คู่ความฝ่ายที่ไม่สุจริตทำการฉ้อฉลหลอกลวงศาลโดยการ นำสืบพยานหลักฐานที่เป็นเท็จจริงและถ้าหากมีเพียงศาลชั้นเดียวในการพิจารณาอาจจะก่อให้เกิด ความผิดพลาดในการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีไปอย่างผิดพลาดเช่นนั้นได้ ดังนั้น การอุทธรณ์และฎีกาย่อมเป็นสิทธิที่จำเป็นเพื่อให้คำพิพากษาของศาลล่างได้มีการ ตรวจสอบ อีกครั้งโดยศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่า

³³ พศวีจณ์ กนกนาก, การปฏิรูปโครงสร้างศาลยุติธรรมในประเทศไทยกรณีการอุทธรณ์และฎีกา, งานวิจัยผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 8, (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548). หน้า 7

ลักษณะของคำพิพากษาของศาลที่คู่ความสามารถที่จะกล่าวอ้างถึงความไม่ถูกต้อง ความผิดพลาด หรือความบกพร่องนั้น จะแยกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นโครงสร้างเนื้อหา (Substantive formation) และส่วนที่เป็นโครงสร้างวิธีการ (Procedural formation)

ส่วนที่เป็นโครงสร้างเนื้อหา (Substantive formation) นั้น เป็นการกล่าวถึง ข้อเท็จจริงที่ศาลรับฟังมาเป็นที่ยุติแล้ว และได้มีการดำเนินการนำกฎหมายไปปรับกับ ข้อเท็จจริงที่ยุติ แล้วนั่นเอง

ส่วนที่เป็นโครงสร้างวิธีการ (Procedural formation) เป็นการกล่าวถึง ขั้นตอน กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การกระทำของคู่ความ เช่น การนำเสนอ พยานหลักฐาน หรือการกระทำของศาล เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กระทำการในกระบวนการ พิจารณา รวมทั้งการทำคำวินิจฉัยต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

เรื่องสำคัญที่ศาลในลำดับชั้นที่สูงจะดำเนินการแก้ไขคำพิพากษาของศาลล่าง มีดังนี้ ได้แก่

2.4.2.1 การกำหนดข้อเท็จจริงในคดีไม่ถูกต้อง

เนื่องด้วยการค้นหาความจริง (Discover of substantive truth) เป็นจุดมุ่งหมายหลักของการดำเนินคดีทางอาญา ดังนั้นจึงมีแนวทางในการค้นหาความจริงคนละ รูปแบบตามแต่ระบบของกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เช่น ในระบบคอมมอนลอว์นั้น คู่ความ จะเป็นฝ่ายค้นหาความจริงเพื่อนำความจริงนั้นมาสู่การพิจารณาของศาล แต่ในระบบซีวิลลอว์ นั้น ศาลจะรับบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วย ตัวศาลเองเป็นเสียส่วนใหญ่และจะนำ ข้อเท็จจริงที่ได้มาพิจารณาประกอบกับข้อกฎหมายและวินิจัยชี้ขาดคดีต่อไป

เครื่องมือสำคัญที่ผู้พิพากษาใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานนั้นก็คือ “กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน” ซึ่งมีการใช้ทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซี วิลลอว์³⁴

³⁴ John H. Langbein, "Comparative Criminal Procedure." p. 70-71

2.4.2.2 การปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง

การนำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาปรับให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว นอกจากจะพิจารณาตามตัวอักษรแล้วยังต้องนำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ มาพิจารณาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วนั้นด้วย ซึ่งถ้าหากนำมาใช้ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมเป็นการใช้กฎหมายอย่างไม่ถูกต้อง

การตีความและการปรับใช้ข้อกฎหมายย่อมเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลไป อันเป็นผลมาจากประสบการณ์และการศึกษาที่ได้เรียนมา ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดได้ เนื่องจากแต่ละตัวบุคคลมีข้อจำกัดและมีประสบการณ์ไม่เหมือนกัน ซึ่งการที่เปิดโอกาสให้คู่ความในกระบวนการพิจารณาสามารถที่จะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลล่างได้นั้นย่อมทำให้ความผิดพลาดในส่วนนี้ลดน้อยลงได้

2.4.2.3 การกำหนดโทษอันไม่เหมาะสมกับคดี

การกำหนดโทษในแต่ละกรณีนั้นย่อมเป็นการพิจารณาตามดุลพินิจของผู้พิพากษาแต่ละบุคคลโดยพิจารณาประกอบกับทฤษฎีและวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่าง ๆ รวมทั้งกรอบที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษไว้ด้วย

เมื่อการกำหนดโทษนั้นเป็นเรื่องของดุลพินิจ ซึ่งในบางครั้งอาจจะเป็นการไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือในทางที่เหมาะสม หรืออาจจะรุนแรงเกินกว่าความผิดที่ได้มีการกระทำ

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้กฎหมายจึงได้เปิดโอกาสให้คู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีสามารถที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลล่างต่อศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าเพื่อทบทวนและกลั่นกรองมิให้เกิดการลงโทษที่หนักเกินสมควรหรือเบาเกินสมควรกว่าเหตุนี้ได้

บทที่ 3

กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งมีตัวแทนของรัฐคือพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยตามบทบัญญัติของกฎหมายประเทศไทยนั้นกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งต่าง ๆ ได้ ซึ่งการที่บัญญัติกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งต่าง ๆ ได้จึงถือว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เมื่อมีการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปด้วยความถูกต้อง สุจริตและยุติธรรม อีกทั้งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะการดำเนินคดีอาญาย่อมกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบดุลพินิจจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจแล้วก็จะทำให้เป็นการใช้อำนาจโดยเด็ดขาด ตามอำเภอใจซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและการตรวจสอบอำนาจ

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบดุลพินิจนั้นจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามระบบกฎหมายและสภาพสังคมของประเทศไทย โดยประเทศไทยมีความพยายามที่จะพัฒนาหลักการตรวจสอบดุลพินิจ ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยพยายามวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมชั้นพนักงานอัยการให้กับประชาชน

การศึกษาถึงระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เห็นถึงพัฒนาการของการตรวจสอบดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการและเพื่อให้เห็นแนวทางการวางกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการดังกล่าวเพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล สร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่นให้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยต่อไป

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาคำพิพากษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและระเบียบ ต่าง ๆ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังต่อไปนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่หลักในการดำเนินคดีอาญาซึ่งสามารถที่จะทำให้คดียุติไปได้โดยในชั้นก่อนฟ้องคดี ถ้าหากปล่อยให้มีอิทธิพลทางการเมืองหรือผลประโยชน์อื่นใดเข้าทำการแทรกแซงดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกระทบถึงความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวและให้การดำเนินงานของพนักงานอัยการสามารถที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและส่วนรวมให้ได้มากที่สุด จึงต้องมีการวางหลักการแนวทางในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและทำให้เกิดหลักประกันความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการสั่งคดี รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงได้วางหลักความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 13 องค์การอัยการ มาตรา 248 โดยบัญญัติว่า

“องค์การอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์การอัยการ ให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ มาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสามต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้

มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของ พนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการนั้นเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติให้เป็นองค์กรอัยการโดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 13

(2) ได้มีการกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องขึ้นตรงต่อองค์กรอื่นเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานทางด้านบุคคลขององค์กรอัยการ

การที่ได้มีการบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเพื่อเป็นการยืนยันถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอันเป็นหลักการสำคัญไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่พนักงานอัยการจะเป็นอิสระในการดำเนินงานได้นั้นจะต้องประกอบไปด้วยหลักการ 4 หลักการ ดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินงานของพนักงานอัยการนั้นจะต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง (Prosecutor must be kept from political pressure)

(2) การดำเนินงานของพนักงานอัยการนั้นจะต้องกระทำโดยปราศจากอคติ (Prosecutor must be kept clear of bias)

(3) การสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นจะต้องเป็นอิสระและเป็นไปตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม (Prosecutor must be free to give decision)

(4) การแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นจะต้องกระทำด้วยความเป็นอิสระ (Prosecutor must be free to speak boldly in his prosecutor capacity)

เพื่อให้หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริงอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปได้อย่างเที่ยงธรรมและสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ให้เกิดความเป็นรูปธรรม ได้แก่

(1) เมื่อมีคดีที่พนักงานอัยการมีส่วนได้เสียเกิดขึ้น พนักงานอัยการนั้นจะต้องไม่เข้าไปดำเนินการสั่งคดีหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในคดีนั้น

(2) ในทุก ๆ การดำเนินคดีหรือการสั่งคดี พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลในการดำเนินคดีหรือในการสั่งคดี และแสดงให้เห็นถึงที่มาที่ไปของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้เห็นถึงความเป็นอิสระ ความปราศจากอคติ และการปราศจากอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง

(3) การดำเนินคดีและการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น สำนักงานอัยการสูงสุด จะต้องดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณชน จะต้องไม่เป็นความลับเสียหมดทุกเรื่อง เพื่อให้สื่อมวลชนรวมทั้งประชาชนไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับคดีนั้นหรือไม่ สามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบการดำเนินคดีและการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ อันเป็นมาตรการตรวจสอบทางสังคม ซึ่งเป็นการตรวจสอบอันมีประสิทธิภาพสูง

ดังนั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้มีการบัญญัติรับรองถึงความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างมีความเป็นอิสระในการมีคำสั่งฟ้องหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี รวมถึงการสั่งไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา แต่ดุลพินิจที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องกระทำโดยสุจริต

3.1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาอันเป็นการยอมรับโดยทั่วไปแยกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) และระบบกล่าวหา (Accusatorial system) ซึ่งระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดรูปแบบเน้นไปทางระบบกล่าวหา กล่าวคือศาลหรือผู้พิพากษาคดีเป็นองค์กรอิสระโดยเป็นองค์กรกลางระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย คอยรับฟังพยานหลักฐานจากคู่ความทั้งสองฝ่ายนำมาแสดง และมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วพิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายเพื่อตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในกระบวนการ (Check and Balance) ความเป็นกลางของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย³⁵

³⁵ P.L. Reichel, "Comparative Criminal Justice System," (1994). p.151

การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนั้นถือว่าเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยนั้นเริ่มต้นจากการจับกุมผู้กระทำความผิดและส่งตัวให้กับพนักงานสอบสวน โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะคือการสอบสวนและการฟ้องร้องถูกแยกออกจากกัน โดยอำนาจสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจโดยแท้ มีคดีบางประเภทเท่านั้นที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือพนักงานอัยการสามารถเข้าร่วมการสอบสวน เช่นคดีวิสามัญฆาตกรรมหรือเป็นคดีที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยและได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือมอบหมายให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนหนึ่งคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ ส่วนคดีอื่นตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญานั้นอำนาจสอบสวนถูกบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนโดยลำพัง

เห็นได้ว่าระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการฟ้องร้องนั้นก็ถูกบัญญัติให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่ถือว่ากระทำการแทนรัฐในการฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องจึงเป็นขั้นตอนของการที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนในคดีอาญาเสร็จสิ้นแล้ว มีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการ พร้อมทั้งสำนวนความในคดีดังกล่าวเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีต่อไป³⁶

สำหรับการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทยนั้นใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ แต่ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของประเทศไทยนั้น แยกกระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันในคดีอาญาทั่วไปนั้นพนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีโดยพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมา หากมีประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอพนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หากสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วพนักงานอัยการ

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 - 142

ก็จะพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนว่าเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลหรือไม่

การสังคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้น แนวปฏิบัติที่ผ่านมา พนักงานอัยการได้มีหลักการในการพิจารณาเพื่อออกความเห็นโดยถือว่า “คดีต้องมีพยานหลักฐานพอฟ้อง” และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งหลักเกณฑ์ต้องมีพยานหลักฐานพื่อนั้นปรากฏอยู่ในแนวทางการสังคดีของพนักงานอัยการจากเหตุผลและคำสั่งในแบบฟอร์มความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4) หรือรายงานคดีของพนักงานอัยการ โดยมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ และผู้ต้องหานั้นได้เป็นผู้กระทำความผิดนั้นหรือไม่

(2) คดีมีพยานหลักฐานพอที่จะฟ้องหรือไม่ โดยคำว่า “พยานหลักฐานพอฟ้อง” นั้นไม่ใช่เรื่องของความรู้สึกส่วนบุคคลหรือไม่ใช่เรื่องของความเชื่อของตัวพนักงานอัยการผู้สังคดี แต่การที่จะดูว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากในสำนวนการสอบสวนว่าได้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำไปพิสูจน์ให้ศาลลงโทษจำเลยตามข้อหาที่ได้ฟ้องนั้นหรือไม่

(3) พิจารณาว่าการฟ้องคดีนั้นสอดคล้องกันกับประโยชน์ของสาธารณะ หรือไม่ เป็นการใชหลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะปรากฏการกระทำความผิดทางอาญาและปรากฏอีกด้วยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้ที่กระทำความผิด และแม้ว่าพยานหลักฐานนั้นจะพอฟ้องให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยได้ว่าผู้ต้องหานั้นได้กระทำความผิดจริง แต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่าการฟ้องคดีนั้นอาจจะมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความมั่นคง หรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ หรือจะกระทบต่อความรู้สึกทางศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมจะได้รับประโยชน์จากการฟ้องคดีนี้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วว่าผลเสียนั้นมีมากกว่าผลดี พนักงานอัยการมีอำนาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ซึ่งเรียกกันว่าการฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ซึ่งจะเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยอาศัยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 206

หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป แต่ถ้าหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการตามมาตรา 145 หรือ 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี กล่าวคือ ต้องส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้พิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าว เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีถือว่าเด็ดขาด ถ้าหากบุคคลดังกล่าวมีความเห็นแย้ง คำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าว เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งชี้ขาดให้ฟ้องคดีหรือไม่ให้ฟ้องคดี คำสั่งนั้นเป็นอันเด็ดขาด

อย่างไรก็ดี แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ไม่ใช่วินิจฉัยที่ทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้บัญญัติว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปดังต่อไปนี้”

- (1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (5) เมื่อกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

นอกจากนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเอง ตามมาตรา 36 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไม่ว่าบุคคลตามมาตรา 145 หรือ 145/1 ไม่แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการที่ไม่ฟ้องคดีหรือเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุด ให้ดำเนินการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้แก่ตัวผู้ต้องหาหรือผู้ร้องทุกข์ทราบ และตัวผู้เสียหายผู้ต้องหามีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการ เพื่อขอทราบเหตุผลในการสั่งคดีได้ ตามมาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 84 นอกจากนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นยังส่งผลให้ ห้ามมิให้มีการดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานใหม่ ตามความในมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะส่งผลให้พนักงานสอบสวนสามารถที่จะดำเนินการสอบสวนคดีนั้นใหม่ได้และพนักงานอัยการเองก็จะสามารถที่จะดำเนินการฟ้องคดีนั้นใหม่ได้เช่นกัน

การดำเนินคดีในส่วน of พนักงานอัยการนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าว ในมาตรา ก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้ ดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการรับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอต่ออธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวน

พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ไม่ได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองอธิบดีกรมตำรวจ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

มาตรา 145/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ

ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม

กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในคดีอาญาโดยกำหนดองค์กรที่ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวไว้ 2 องค์กร คือ ตำรวจและฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยหากมีความเห็นแย้งโดยสององค์กรดังกล่าวผู้ชี้ขาดความเห็นแย้ง คือ อัยการสูงสุด ซึ่งเดิมนั้นกฎหมายกำหนดเพียงองค์กรฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เท่านั้น ที่เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดโดยแก้ไขให้องค์กรตำรวจเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่มิได้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12 ที่กำหนดให้คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ถ้อยในจังหวัดอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ทำให้ในปัจจุบัน คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถ้าข้อหาที่สั่งไม่ฟ้องนั้นอัตราโทษจำคุกที่อยู่ในอำนาจศาลจังหวัดองค์กรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง ผู้ว่าราชการเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

3.1.3 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 เนื่องจากได้มีการบัญญัติถึงความเป็นอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ รวมทั้งได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรอื่นใด และนอกจากนี้ยังได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานบริหารงานธุรการของตนเอง โดยขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทั้งหมดนี้เพื่อส่งเสริมให้องค์กรอัยการนั้นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ซึ่งได้บัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือน

และค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสามต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรือ อาจทำให้มีการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดแจ้ง และใช้เป็นการทั่วไปโดยจะมอบ อำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้” เห็นได้ว่าได้วางหลักไว้คล้ายกันกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 แต่ที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือได้กำหนดให้ องค์การอัยการนั้นมีสถานะเป็นองค์การอัยการ ไม่ใช่เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อีกต่อไป จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีอิสระขององค์การอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วย ความยุติธรรม เทียงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจอื่น ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งในทางคดีของพนักงานอัยการ ส่งผล ให้พนักงานอัยการนั้นสามารถที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐและของประชาชนได้อย่างเต็มที่

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ไว้ดังนี้

พนักงานอัยการนั้นมีอิสระในการพิจารณามีคำสั่งในคดีอาญาและต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายนั้น ๆ อย่างสุจริตและมีความเที่ยงธรรม และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการ พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยง ธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบ ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่อ อัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม” และ

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติว่า คุณสมบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จึงแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการย่อมได้รับการคุ้มครองในการพิจารณาสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่ซึ่งในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องได้แสดงเหตุอันสมควรประกอบแล้ว³⁷

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าคำสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง อุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 และมีอิสระในการสั่งคดีให้เป็นไปโดยความสุจริตและความเที่ยงธรรมตามมาตรา 21 ทั้งนี้ เมื่อพนักงานอัยการได้ดำเนินการสั่งคดีไปโดยสุจริตและความเที่ยงธรรมแล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

3.1.4 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยระเบียบฉบับนี้มีข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการให้สอดคล้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 ว่าด้วยหลักในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น ได้กำหนดว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมตามกฎหมายระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ การเรียกคืนสำนวน การเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินคดี หรือการโอนสำนวนจะกระทำมิได้ เว้นแต่

³⁷ วิรุฬห์ ฉันทะธนันท์, ความเป็นอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วารสารอัยการ 24, 258, (ฉบับเดือนมกราคม-มีนาคม 2554). หน้า 134.

ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีที่จะเสียความเป็นอิสระในการพิจารณาสิ่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยสุจริต รวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ผู้บังคับบัญชาที่สามารถที่จะเรียกคืนสำนวนได้

โดยก่อนที่พนักงานอัยการจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า สำนวนที่ได้รับมาจากพนักงานสอบสวนนั้นต้องด้วยเรื่องเงื่อนไขระงับคดีหรือไม่ ซึ่งเงื่อนไขระงับคดีนั้น ถูกบัญญัติในข้อ 48 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ว่าด้วยเรื่องการออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญา ระงับ แต่ถ้าพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้วไม่ปรากฏว่าต้องด้วยเงื่อนไขระงับคดีก็ให้พนักงานอัยการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการสั่งคดี ซึ่งมี อยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ มีการกระทำความผิดอาญาขึ้นหรือไม่ และผู้ต้องหา นั้นได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

ประการที่สอง คือ มีพยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อปรากฏแล้วว่า ได้มีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นและผู้ต้องหา นั้นได้กระทำความผิดขึ้นจริง พนักงานอัยการก็จะพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้จัดทำและส่งมาให้พนักงานอัยการพิจารณา

หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นยังไม่เพียงพอต่อการที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาอันจะทำให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยและพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (1)

แต่ถ้าหากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าพยานหลักฐานพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในอันจะทำให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยและพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาได้แล้ว พนักงานอัยการก็จะพิจารณาข้อต่อไปคือประการที่สาม

ประการที่สาม คือ พิจารณาว่าการฟ้องคดีนั้นสอดคล้องกันกับประโยชน์ของสาธารณะหรือไม่ เป็นการให้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่าการฟ้องคดีนั้นอาจจะมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความมั่นคง หรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของ

ประเทศชาติ หรือจะกระทบต่อความรู้สึกทางศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมจะได้รับประโยชน์จากการฟ้องคดี หรือไม่ หากพิจารณาแล้วว่าผลเสียนั้นมีมากกว่าผลดี พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ หลักการเช่นนี้เรียกว่า การฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ซึ่งจะเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554³⁸ โดยอาศัยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 206 ซึ่งกำหนดว่า

“การดำเนินคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้พนักงานอัยการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ”

ดังนั้น เห็นได้ว่าการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น ไม่มีความตายตัวว่าเมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายแล้ว จะต้องดำเนินการสั่งฟ้องคดีอาญาทุกคดีเพราะระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้วางข้อกำหนดไว้ให้สามารถที่จะใช้ดุลพินิจมาประกอบในการพิจารณาสั่งคดีได้ อีกทั้งยังได้มีการกำหนดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ไว้เพื่อเป็นแนวทางแก่พนักงานอัยการในการสั่งคดีอีกด้วย

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น มีกลไกในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 88 ว่าด้วยเรื่องวิธีปฏิบัติเมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้อง กล่าวคือ ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามความในมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวล

³⁸ กุลพล พลวัน, อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม, วารสารอัยการ 24, 260 (ฉบับเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2554).

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ในกรณีคดีพิเศษให้ส่งให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ทำความเห็นแย้งในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี³⁹ เป็นต้น โดยหากบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวไปข้างต้นพิจารณาแล้วเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ต้องดำเนินการส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้ง และไม่ว่าอัยการสูงสุดจะมีความเห็นและมีคำสั่งอย่างไร คำสั่งของอัยการสูงสุดดังกล่าวถือเป็นคำสั่งเด็ดขาด ซึ่งกลไกการตรวจสอบเช่นนี้รวมถึงกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วย ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม

ในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี โดยให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ โดยบัญญัติรับรองไว้ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 การใช้ดุลพินิจโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการยังคงต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบภายใน คำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการก็ถูกกำหนดให้ตรวจสอบเช่นเดียวกับคำสั่งไม่ฟ้อง ทั้งเรื่ององค์กรการตรวจสอบและกลไกการตรวจสอบ

³⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 34 “ในกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้การทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

3.1.5 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 เป็นระเบียบที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 วรยศสอง และวรยศสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)⁴⁰ โดยแต่เดิมนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการสังคดีนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อที่ 78 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง โดยกำหนดไว้ว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา” และวรยศสอง ได้กำหนดไว้ว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาด้วย”

ต่อมา สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวใหม่ โดยยกเลิกระเบียบเดิมซึ่งระเบียบใหม่นี้มีชื่อว่า ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554⁴¹

⁴⁰ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 วรยศสอง และวรยศสาม

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการ สูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

⁴¹ ระเบียบฉบับนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอัยการในการประชุมคณะกรรมการอัยการ ครั้งที่ 6/2554 ซึ่งคณะกรรมการอัยการได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างระเบียบฉบับนี้

ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยข้อ 206 กำหนดว่า

“การดำเนินคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้พนักงานอัยการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ” ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 206 ได้กล่าวถึงนั่นก็คือระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 นั้นเอง

กล่าวโดยสรุป คือระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ยกเลิกเฉพาะระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 เท่านั้น แต่ไม่ได้ยกเลิกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ด้วย ดังนั้น ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเช่นเดิม

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้มีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

ข้อ 3 ได้วางข้อกำหนดนิยามศัพท์คำว่า หัวหน้าพนักงานอัยการไว้ว่า

“หัวหน้าพนักงานอัยการ หมายความว่า อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา”

ส่วนหลักการในการพิจารณาสิ่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศนั้น ข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดไว้ว่า

“ในการพิจารณาสิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามข้อ 6 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่ หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสิ่ง”

เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ข้อ 5 นั้น เป็นการวางขั้นตอนในการดำเนินการสิ่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการ เห็นว่าการฟ้องคดีอาญานั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองหรือเห็นพ้องต้องกันกับความเห็นของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อคำสั่ง⁴² ตามข้อ 5 วรรคสอง

โดยปัจจัยในการนำมาพิจารณาว่าคดีใดนั้นหากฟ้องคดีแล้วจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามข้อ 5 นั้น จะแบ่งออกได้เป็น ดังนี้

ปัจจัยตาม ข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ

⁴² กิตติภา เทศทัพ, การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต (คณะนิติศาสตร์: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559). หน้า 39.

หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่พนักงานอัยการจะใช้เพื่อประกอบดุลพินิจในการสั่งคดี ซึ่งไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน โดยได้กำหนดไว้ว่า

“ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนตามข้อ 5 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบโดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดการได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหายความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา”

ส่วนในเรื่องปัจจัยที่พนักงานอัยการจะใช้เพื่อประกอบการสั่งคดีอันมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ จะอยู่ในส่วนของข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยมีข้อกำหนดว่า

- (1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด
- (2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาล โดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(6) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ"

สรุปได้ว่า ตามข้อ 6 และข้อ 7 นั้นจะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าคดีที่พิจารณาสิ่งนั้น ควรที่จะส่งไปในแนวทางใด ควรที่จะมีคำสั่งฟ้องคดีหรือควรที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี

ข้อสังเกตของระเบียบฯ ข้อ 6 และข้อ 7 นั้น เป็นเพียงการกำหนดปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ในลักษณะเป็นแนวทางในการพิจารณาสิ่งคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น กล่าวคือเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจนั่นเอง แต่ไม่ถึงกับเป็นการวางกรอบหรือขอบเขตในการบังคับเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นก็ยังสมารถที่จะใช้ได้อย่างอิสระอย่างกว้างขวาง

ในส่วนของขั้นตอนในการพิจารณาสิ่งคดีวิธีการในการนำปัจจัยในข้อ 6 และข้อ 7 มาใช้บังคับนั้น พนักงานอัยการสามารถหยิบยกปัจจัยจากข้อ 6 และข้อ 7 ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางข้อ ก็ได้มาพิจารณาประกอบดุลพินิจในการสิ่งคดีโดยไม่จำเป็นที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณาทุกปัจจัยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามความในข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

“ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อ 6 และตามข้อ 7 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการนอกจากจะสามารถที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาในปัจจัยแต่ละข้อได้อย่างกว้างขวางแล้ว ยังมีดุลพินิจสามารถที่จะเลือกนำปัจจัยเฉพาะบางปัจจัยมาใช้ประกอบในการพิจารณาสิ่งคดีก็ได้เช่นกัน

หลังจากที่สำนวนคดีนั้นอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดตามความในข้อ 5 แล้ว อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการมีคำสั่งฟ้องคดีดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์สำคัญของประเทศหรือไม่ หากเห็นสมควรอัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีดังกล่าวก็ได้ตามความในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อประโยชน์สำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์สำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 4 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า

“ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการตามข้อ 5 ว่าการฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์สำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

โดยอำนาจตามข้อ 9 ดังกล่าว เป็นอำนาจเฉพาะของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งวางหลักว่า

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.(คณะกรรมการอัยการ)” ซึ่งจะมอบหมายอำนาจให้แก่ผู้ใดไม่ได้ตามความในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุดหรืออธิบดี

อัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 20 วรรคหก มาตรา 143 และมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ขั้นตอนต่อมาให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวให้แก่พนักงานสอบสวน ตามความในข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อ ประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดไว้ว่า

“เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งคำสั่ง ไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ”

เหตุที่ต้องแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อให้พนักงานสอบสวนจะได้ ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 กล่าวคือ แจ้งคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องคดีให้แก่ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ดังกล่าวต่อไป

ข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลต่อ ประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้มีข้อกำหนดว่า

“ให้นำความในข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 มาใช้บังคับกับกรณีที่ พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ด้วยโดยอนุโลม”

ซึ่งข้อ 11 นี้ เป็นระเบียบข้อที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 21 วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้นำความ ในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

หลักเกณฑ์และปัจจัยในการนำมาพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น นอกจาก จะนำมาใช้ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ยังนำมาใช้กับกรณีไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์

ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วย กล่าวคือ นอกจากพนักงานอัยการจะสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีได้แล้ว พนักงานอัยการยังสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาได้อีกด้วยนั่นเอง และนอกจากนี้ตอนท้ายของระเบียบฉบับนี้ยังได้กำหนดไว้ว่า “บรรดาระเบียบข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน กล่าวคือ ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นใด หากขัดแย้งกับเนื้อความในข้อกำหนดตามระเบียบฉบับนี้ให้นำระเบียบฉบับนี้มาใช้แทน

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันพนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดแนวทางคดีได้มากกว่าคำสั่งฟ้อง หรือคำสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น โดยสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะฯ ก็มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องได้ นอกจากนี้แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้ว ต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กฎหมายยังเปิดช่องให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า หากการอุทธรณ์ ฎีกา ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ได้โดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้คืออัยการสูงสุด อย่างไรก็ตามคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เพราะเหตุดังกล่าว มีกระบวนการตรวจสอบโดยระเบียบฯ หนดให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจ เห็นควรไม่อุทธรณ์ เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ ต่อมาหัวหน้าพนักงานอัยการทำความเข้าใจไม่อุทธรณ์ ฎีกา เสนออัยการตามลำดับชั้น จนถึงอัยการสูงสุด กระบวนเช่นว่านี้ถือว่า เป็นกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการโดยเป็นการตรวจสอบภายในนั่นเอง

3.1.6 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง ของ

พนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ลักษณะ 3 ว่าด้วยกระบวนการภายหลังจากมีคำสั่งคดี หมวด 1 การเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจทำความเข้าใจ ข้อ 48 วิธีปฏิบัติเมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้อง บัญญัติว่า

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามความ ในมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น

สำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามความในมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หมายความว่าตลอดถึง สำนวนที่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหาไม่ฟ้อง ซึ่งพนักงานสอบสวนส่งมาตามความในมาตรา 141 และมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นด้วย แต่ไม่หมายความว่าถึงสำนวนที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบ หรือพนักงานอัยการได้สั่งให้เปรียบเทียบตามความในวรรคสี่ของมาตรา 142 และมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือสำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อ 89 บัญญัติว่า อำนาจการให้ความเห็นชอบหรือมีความเห็นแย้ง

การทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตามกฎหมายอื่น เป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ไม่สามารถมอบหมายให้ผู้มีตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ หากผู้ทำความเห็นแย้งเป็นผู้มีตำแหน่งอื่น ความเห็นแย้งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายให้พนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องส่งสำนวนคืนไปยังผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ หมวด 2 ว่าด้วยการชี้ขาดความเห็นแย้ง

ข้อ 90 เรื่อง การปฏิบัติในการส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้ง บัญญัติไว้ว่า

เพื่อประโยชน์ในการประสานงานราชการ เพื่อรักษาความลับในสำนวน และเพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสทราบว่สำนวนได้ดำเนินการไปแล้วอย่างไร การส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้งไปให้อัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัดเป็นผู้จัดทำหนังสือส่งสำนวน แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีสำนวนของสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้ง ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัดที่มีได้ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด และให้ส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการจังหวัด เจ้าของเรื่องเพื่อทราบด้วย

การทำหนังสือในนามผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรณีสำนวนของสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด สำนักงานคดีศาลสูงภาคที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ

การส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้งดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้จัดการคัดคำเบิกความขึ้นศาล คำพิพากษาของศาล และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมส่งไปพร้อมกับสำนวนทุกครั้ง และให้แจ้งไปด้วยว่าได้เตรียมคำฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกา เพื่อยื่นศาลภายในกำหนดไว้แล้ว

ข้อ 91 เรื่อง การปฏิบัติกรณีมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องบางข้อหา
บัญญัติว่า

ในคดีที่การกระทำของผู้ต้องหา เป็นกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องในบางบท และผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามความในมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการพึงรอการฟ้องคดีไว้จนกว่าอัยการสูงสุดจะได้ชี้ขาดคดีนั้นแล้ว เว้นแต่คดีจะขาดอายุความ หรือเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้องตามความเห็นแย้งไปก่อน ตามความในวรรคสองของมาตรา 145 หรือวรรคสองของมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง
ของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กำหนดให้สำนักงานคดีศาลสูงมีหน้าที่ ดังนี้⁴³

- (1) ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร
 - (2) ดำเนินคดีชั้นศาลสูงเกี่ยวกับคดีอาญาทั้งปวง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี
 - (3) ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงเกี่ยวกับการล้มละลายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลายกลางที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร
 - (4) ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด
- ข้อ 12 ให้สำนักงานคดีศาลสูงภาคมีหน้าที่ ดังนี้
- (1) ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตท้องที่สำนักงานอัยการภาค

⁴³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 11

(2) ดำเนินคดีชั้นศาลสูงเกี่ยวกับคดีอาญาทั้งปวง ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศตามข้อ 11 (2)

(3) ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงเกี่ยวกับการล้มละลายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลายกลางที่เกิดขึ้นนอกเขตกรุงเทพมหานคร

(4) การดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตท้องที่สำนักงานอัยการศาลสูงภาคตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

กรณีดังต่อไปนี้ หากอัยการศาลสูงมีความเห็นควรไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้ทำความเห็น เสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี⁴⁴

(1) คดีที่อัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องหรือให้อุทธรณ์

(2) คดีสำคัญตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน รวมทั้งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (3) คดีอื่นที่อัยการสูงสุดกำหนด

เมื่ออธิบดีอัยการ พิจารณาและมีคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น เว้นแต่กรณีตาม (1) หากอัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องในปัญหาข้อกฎหมาย หรือให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย ก่อนมีคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ให้นำข้อ 35 มาใช้บังคับ

คดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง หรือพิพากษาแก้ให้ยกฟ้องจำเลยบางคนหรือบางข้อหา ให้อัยการศาลสูงทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้น ถึงอธิบดีอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี เมื่ออธิบดีอัยการมีคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น เว้นแต่กรณี อัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องหรือให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย ก่อนมีคำสั่ง ไม่ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ให้นำข้อ 35 มาใช้บังคับ⁴⁵

เมื่ออัยการศาลสูงได้ยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้ว ต่อมาเห็นว่าควรถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกาให้ทำความเห็นตามแบบ อ.ก. 14 เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ เพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกา ก่อนยื่นคำร้องขอถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกา ให้อัยการศาลสูงดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่น ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และเมื่อถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกาแล้ว ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

⁴⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 18

⁴⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 19

การดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกา หากอัยการศาลสูงเห็นว่าควรถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา โดยเหตุที่การดำเนินคดีจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้อัยการศาลสูงปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศโดยอนุโลม⁴⁶

การดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกา หากอัยการศาลสูงเห็นว่าควรไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา ควรถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกา โดยเหตุที่การดำเนินคดีจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้อัยการศาลสูงปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ⁴⁷

ภายใต้บังคับข้อ 15 ข้อ 18 และข้อ 19 ให้อัยการศาลสูงเป็นผู้ออกคำสั่งชั้นอุทธรณ์และฎีกา

กรณีออกคำสั่งอุทธรณ์หรือแก้อุทธรณ์ คำสั่งฎีกาหรือแก้ฎีกา ให้อัยการศาลสูงเป็นผู้ออกคำสั่ง

ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้อัยการศาลสูงทำความเห็นเสนอสำนวนต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาคเพื่อออกคำสั่งทั้งคดีโดยเร็วภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา

(1) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์แย้งความเห็นของหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น

(2) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่ไม่มีการสืบพยาน และศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหา หรือบางข้อหา

(3) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่มีการสืบพยานและคดีนั้นมีอัตราโทษจำคุก อย่างสูงเกินกว่าสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป หากศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา หรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง

⁴⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 20

⁴⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 ข้อ 21

(4) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกา ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับของกลางตามคำขอท้ายฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องทั้งหมดหรือบางส่วนในคดีได้ส่วนขอรับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(5) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกา ในคดีได้ส่วนขอคืนของกลาง และศาลมีคำสั่งให้คืนของกลางตามที่ผู้ร้องขอ

(6) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หากศาลมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษในคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด⁴⁸

การขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือแก้อุทธรณ์ หรือระยะเวลาฎีกาหรือแก้ฎีกาให้อัยการศาลสูงเป็นผู้ทำคำร้องโดยระบุเหตุผลแห่งความจำเป็นที่ขอขยายระยะเวลาและลงนามเป็นผู้ยื่นคำร้อง เว้นแต่กรณีดังนี้

(1) กรณีมีเหตุขัดข้องที่อัยการศาลสูงไม่อาจดำเนินการเองได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาให้อัยการศาลสูงเป็นผู้จัดทำร่างคำร้องโดยระบุเหตุผลความจำเป็นที่ขอขยายระยะเวลาและส่งให้พนักงานอัยการ ประจำศาลชั้นต้นจัดทำและลงนามในคำร้องยื่นต่อศาล หรือ

(2) กรณีสำนวนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นให้พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นจัดทำคำร้องยื่นต่อศาล

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฎีกาได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาให้อัยการศาลสูงเป็นผู้ทำคำร้องขอขยายระยะเวลาฎีกาและขออนุญาตขยายระยะเวลาเพื่อยื่นคำขออนุญาตฎีกาไปในคำร้องฉบับเดียวกันด้วย

การยื่นคำร้อง การติดตามผลการดำเนินการ และการฟังคำสั่งศาลตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น เมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานผลดำเนินการและคำสั่งศาล ตามแบบรายงานการคดี อ.ก. 13 ให้อัยการศาลสูงทราบโดยเร็ว ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสามมาใช้บังคับกับการยื่นคำร้อง คำขอ หรือคำแถลงอื่น ๆ ในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาด้วยโดยอนุโลม⁴⁹

⁴⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 25

⁴⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 26

3.2 การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้น ต้องแยกพิจารณา ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ ในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ดังต่อไปนี้

3.2.1 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร

สำหรับคดีที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้น ไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด มาตรา 145 วรรคแรกตอนต้น บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ...” เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 แล้ว ในกรณีที่มีการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด มาตรา 145/1 วรรคแรกตอนต้น บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ”

สำหรับกรณีที่คดีอยู่ในกรุงเทพมหานคร แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 แต่ไม่ว่าการสอบสวนนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้ส่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทั้งกรณีที่มีการสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ไม่ได้มีการแก้ไขหลักการแต่ประการใด เพียงแต่แก้ไขชื่อตำแหน่งของเจ้าพนักงานจากอธิบดีกรมอัยการเป็นอัยการสูงสุด อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้อยคำว่านครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร ให้ทันสมัยเท่านั้น

3.2.2 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด

เดิมทีการสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองก็ตาม ให้ส่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ⁵⁰ แต่ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในวันที่ 21 กรกฎาคม 2557⁵¹ ซึ่ง มีการเพิ่มเติมมาตรา 145/1 เข้ามา ซึ่งมีการทำให้คำสั่งไม่ฟ้องนั้น เป็นคำสั่งของพนักงานอัยการ ใน จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ถ้าการสอบสวนอยู่ในรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจให้ส่ง สำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ⁵² แต่สำหรับคดีที่การสอบสวนเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการยังเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

ซึ่งหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ เห็นฟ้องด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าว ย่อมกลายเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง” แต่หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจ พนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

⁵¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน ตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่ง สำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 143”

บุคคลดังกล่าวจะต้องทำความเข้าใจฟ้องคดีและส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งของตนต่ออัยการสูงสุดเพื่อทำการชี้ขาดต่อไป⁵³

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งดังกล่าวแล้วให้อัยการสูงสุดทำการพิจารณาแล้วทำคำชี้ขาด ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดให้ฟ้องคดี แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดไม่ให้ฟ้องคดี โดยคำชี้ขาดของอัยการสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นคำชี้ขาดให้ฟ้องคดีหรือคำชี้ขาดไม่ฟ้องคดีย่อมยุติลง เนื่องจากการชี้ขาดให้ฟ้องคดีย่อมเด็ดขาด และการชี้ขาดไม่ฟ้องคดีเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” บุคคลใดจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาใหม่คำสั่งใหม่อีกไม่ได้⁵⁴

อนึ่งการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้นำไปใช้กับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม⁵⁵ กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง ยื่นอุทธรณ์ หรือยื่นฎีกา แล้วต่อมาพนักงานอัยการเห็นควรถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา หรือการที่พนักงานอัยการไม่อุทธรณ์ คำพิพากษาของศาล หรือไม่ฎีกาคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการตรวจสอบด้วย

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง, 145/1 วรรคสอง

มาตรา 145 วรรคสอง “ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดี กรมอัยการเพื่อชี้ขาดแต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจรองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

มาตรา 145/1 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

⁵⁴ บริบูรณ์ จิตการณพิทักษ์, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549). หน้า 222-223.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม, 145/1 วรรคสาม

มาตรา 145 วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ฉะนั้น การที่กฎหมายบัญญัติคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ไม่ใช้อัยการสูงสุด จะต้องมีการตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณีก่อน ก็เพราะว่าคำสั่งดังกล่าวอาจจะขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานสอบสวนได้ กฎหมายจึงได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการขึ้นเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกับพนักงานอัยการที่ออกคำสั่งไม่ฟ้อง ให้เกิดการดุลและคานอำนาจกันให้เหมาะสม (Check and Balance)⁵⁶ และการที่กฎหมายบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำความเห็นแย้ง ถือได้ว่าอัยการสูงสุดมีสถานะเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมีสั่งไม่ฟ้องด้วยตนเอง คำสั่งดังกล่าวของอัยการสูงสุดย่อมเด็ดขาด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ไม่อำนาจมาตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวของอัยการสูงสุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁶ ชานิศ เกศวพิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2559). หน้า 392.

ตารางที่ 5 สรุปอำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแย้ง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

อำนาจหน้าที่การทำความเห็นแย้ง			
กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา			
ก่อนมีประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557 (ป.วิ.อาญา มาตรา 145)		หลังมีประกาศ คสช.ฉบับที่ 115/2557 แก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อาญา มาตรา 145/1	
ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ
ในต่างจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ โดยความเห็นแย้งนั้น ให้ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด	ในกรุงเทพฯ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร) รอง ผบ.ตร.หรือผู้ช่วย ผบ.ตร.มีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ โดยความเห็นแย้งนั้นให้ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด	ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ เหลือเฉพาะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวงและศาลเยาวชนและครอบครัว (ที่มีอัตราโทษในเขตอำนาจศาลแขวง)	การสอบสวนซึ่งอยู่ในความผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจทั้งหมด
			ต่างจังหวัด
			กรุงเทพฯ
			ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคหรือรองผู้บัญชาการ
		ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) รอง ผบ.ตร.หรือ ผู้ช่วย ผบ.ตร	มีอำนาจพิจารณาความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ
หมายเหตุ : ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงาน		หมายเหตุ : ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและ คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143	

อัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้ง บัญญัติไว้ในมาตรา 143 ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรม ตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดี กรมตำรวจในนครหลวง กรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดใน จังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงาน	ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในจังหวัดอื่น แยกคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่ แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่าง อื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็น ของผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ
---	--

ตารางที่ 6 สรุปอำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแย้ง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่การทำความเห็นแย้ง			
กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา			
ก่อนมีประกาศ คสช. ฉบับที่ 115/2557 (ป.วิ.อาญา มาตรา 145)		หลังมีประกาศ คสช.ฉบับที่ 115/2557 แก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อาญา มาตรา 145/1	
ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ
อัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้ง ความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่าง อื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตาม ความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรม ตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดไปก่อน บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับใน การที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอน ฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม”		แห่งชาติผู้บัญชาการหรือ รองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน ก็ให้ ฟ้องคดีนั้นตามความเห็น ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรอง ผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการ จะอุทธรณ์ ฎีกา หรือ ถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา โดยอนุโลม”	

หมายเหตุ

*ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

**ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563



บทที่ 4

กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมาย ต่างประเทศ

กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นถูกกำหนดไว้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) คือ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ซึ่งแตกต่างกันทั้งเรื่ององค์กรที่เป็นผู้ตรวจสอบและกระบวนการตรวจสอบ ในบทนี้จึงศึกษาถึง โครงสร้างองค์กรอัยการประเทศต่างๆ การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการ การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยศึกษาถึงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ และการตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ในประเทศนั้นๆ

4.1 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนีนั้นใช้รูปแบบหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งกระบวนการดำเนินคดีอาญาถูกกำหนดและบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ชั้นสอบสวน การฟ้องร้อง การพิจารณาคดี และการพิจารณาอุทธรณ์และฎีกา โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานชั้นสอบสวนเท่านั้น พนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีจึงมีอำนาจกำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ชั้นสอบสวนจนถึงหลังจากศาลมีคำพิพากษา อย่างไรก็ตามก็ได้ออกขณผู้เสียหายยังมีอำนาจฟ้องคดีได้แต่มีข้อจำกัด⁵⁷ โดยความผิดอาญาที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องได้ คือความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว⁵⁸ เช่น ความผิดฐานบุกรุก ดุหมั่น หรือหมิ่นประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ชู้เชื้อ ทำให้เสียทรัพย์ และความผิดอาญาบางฐาน

⁵⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374

⁵⁸ Jay A.Sigler, *The Prosecutor: A comparative Functional Analysis* (California: Sage Publications, , 1979). p. 56.

ตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน แบบเครื่องอุปโภค เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบ และลิขสิทธิ์ เป็นต้น⁵⁹

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมนียอมรับเอาแนวคิดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าประชาชนมีสิทธิเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (equal right clause) และเพื่อการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคกันอันจะเป็นการป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยมิชอบ⁶⁰

4.1.1 องค์การอัยการประเทศเยอรมนี

องค์การอัยการของประเทศเยอรมนีนั้นกำหนดให้มีพนักงานอัยการประจำศาลต่าง ๆ โดยแบ่งโครงสร้างเป็น 3 ลำดับชั้น ดังนี้

- (1) พนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ เรียกว่า “Bundesanwalt” โดยมีพนักงานอัยการที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของศาลนี้คือ อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐหรืออัยการสูงสุด
- (2) พนักงานอัยการประจำศาลสูงของมลรัฐหรืออัยการเขตจะมีเรียกว่า “Genralbundesanwalt” เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ
- (3) พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด และพนักงานอัยการประจำศาลแขวง โดยมีหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและพนักงานอัยการประจำศาลแขวง เรียกว่า “Oberstaatsanwalt”

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีนั้นจะมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเนื่องจากประเทศเยอรมนีมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ การบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบ่งเป็น 2 ระดับ หรือระดับสหพันธ์รัฐและระดับรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะรับผิดชอบงานบริหารกระบวนการยุติธรรมภายในรัฐของตนเอง โดยมีสำนักงานอัยการประจำศาล

⁵⁹Mariann Loschnig-Gspandl and Michael Kilching, "Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives for Future Research," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol.58, (1997). p. 66

⁶⁰ Klaus Sessar, "Prosecutorial Discretion in Germany in The Prosecutor," (1979). p. 255.

จังหวัดและสำนักงานอัยการประจำศาลแขวง และมีสำนักงานอัยการประจำศาลสูงรัฐ ในแต่ละรัฐของตนเอง ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ

สำหรับลำดับการบังคับบัญชาของอัยการประเทศเยอรมนีนั้น มีตำแหน่งสูงสุดคือ อัยการสูงสุดของรัฐและอัยการสูงสุดของสหพันธรัฐ (Attorneys General of the Landers and of the Federal Republic) ซึ่งอยู่ภายใต้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศโดยกฎหมายกำหนดให้ต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด โดยมีหลักการดำเนินคดีอาญาที่มีแนวคิดมาจาก “หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย” (Legality Principle) ซึ่งหลักการตามแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องและรองรับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ ประเทศเยอรมนีกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ⁶¹ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเองและเมื่อทำการสอบสวนแล้วมีเหตุเชื่อได้ว่าการกระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาโดยฟ้องคดีต่อศาล⁶² ส่วนเอกชนผู้เสียหายยังมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้แต่มีอย่างจำกัด อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศเยอรมนีจะใช้รูปแบบหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแต่ปัจจุบันก็มีแนวโน้มนำหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจมาใช้บ้างโดยได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการอาจไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีพยานน่าเชื่อว่ากระทำความผิดได้⁶³

4.1.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี และการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

คำพิพากษาของศาลในประเทศเยอรมนีนั้นจะมีลักษณะโดดเด่น ทั้งในด้านภาษาที่สละสลวยและความละเอียด โดยการพิพากษานั้นสามารถทำความเข้าใจได้ และมักจะมีการใช้สิทธิทำความเข้าใจซึ่งการพิพากษาก็จะใช้เสียงข้างมาก นอกจากนี้ผู้พิพากษาที่จะลงชื่อในคำพิพากษานั้นจะต้องเป็นคนที่นั่งพิจารณาคดี⁶⁴ ปัจจุบันประเทศเยอรมนีใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law โดย German Code of Criminal Procedure 1987 ได้บัญญัติถึงการอุทธรณ์

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 151

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153-154

⁶⁴ John Langbein, "Comparative Criminal Procedure Germany," (1977). p. 56.

และฎีกาที่ให้เสรีภาพแก่คู่ความในการอุทธรณ์ครั้งแรก ซึ่งอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย (Berufung) โดยไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ทำให้ไม่ต้องได้รับการอนุญาตหรือการรับรองจากศาล ส่วนในการฎีกาจะเป็นการทบทวนเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (Revision) ตามที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศเยอรมนี⁶⁵ แบ่งการอุทธรณ์เป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย (Berufung) การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (Revision) และการอุทธรณ์คำสั่งของศาล (Beschwerde)⁶⁶

การอุทธรณ์ทั่วไป (Berufung) หรือ “Appeal on points of fact and law”⁶⁷ เป็นการอุทธรณ์ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยในชั้นแรกเริ่มอุทธรณ์ได้ทั้งฝ่ายพนักงานอัยการและจำเลยรวมทั้งนายจำเลยโดยการยินยอมร่วมกันทั้งฝ่ายจำเลยและฝ่ายโจทก์⁶⁸ แต่หากจะอุทธรณ์ครั้งต่อไปจะอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

การอุทธรณ์ทั่วไปนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและยื่นต่อศาลที่พิพากษาคดีภายในหนึ่งสัปดาห์ นับแต่วันที่มีคำพิพากษา ในเบื้องต้นจะยังไม่ต้องระบุรายละเอียด เหตุผลของการอุทธรณ์ และในกรณีที่จำเลยไม่ได้ไปฟังคำพิพากษา ระยะเวลาการอุทธรณ์จะเริ่มนับเมื่อมีการส่งหมายคำพิพากษาให้แก่จำเลย สำหรับรายละเอียดและเหตุผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษจะต้องยื่นภายใน 1 สัปดาห์⁶⁹ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ ต่อมาศาลอุทธรณ์จะพิจารณาทบทวนคดีที่คู่ความอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาแล้วในศาลชั้นต้น อีกทั้งคู่ความยังมีสิทธิที่จะเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่เข้าสู่การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้ด้วย หากศาลอุทธรณ์เห็นชอบด้วยกับข้ออุทธรณ์ จะพิพากษากลับ/แก้ไขคำพิพากษาศาลชั้นต้น และมีคำพิพากษาใหม่ซึ่งเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์เอง⁷⁰

⁶⁵ Federal Office of Justice, Code of Criminal Procedure of Germany [online], เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2566 แหล่งที่มา https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html

⁶⁶ J.Zekoll and M.Reimann, "Introduction To German Law," (2005). p.446.

⁶⁷ คำที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

⁶⁸ Anke Freckmann and Thomas Wegerich. Op.cit. p.212

⁶⁹ Code of Criminal Procedure of Germany Article 314

⁷⁰ Federal Office of Justice, Code of Criminal Procedure of Germany division3 [online], เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2566 แหล่งที่มา https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html#p2354

การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (Revision) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศเยอรมนี มาตรา 337 ได้บัญญัติเหตุแห่งการยื่นอุทธรณ์ในประเด็นแห่งกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็นใน (1) การอุทธรณ์ในประเด็นแห่งกฎหมายในมูลเหตุที่คำพิพากษานั้นมีการตีความอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และ (2) การไม่ใช้บรรทัดฐานทางกฎหมาย หรือ การใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้องอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย⁷¹

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลสูงสุดจะใช้ดุลพินิจพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย แต่ตาม มาตรา 338⁷² ได้กำหนดให้คำพิพากษาที่เกิดจากกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ผู้พิพากษาถูกห้ามตามกฎหมายไม่ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการมีส่วนร่วมในการทำคำพิพากษา⁷³ หรือกรณีผู้พิพากษาทำคำพิพากษาหลังจากที่ถูกกล่าวหาว่ามีอคติ หรือในกรณีที่ศาลสันนิษฐานผิดพลาดว่ามีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น⁷⁴ หรือกรณีมีการไต่สวน หรือรับฟังพยานหลักฐานในกรณีที่ไม่มีการไต่สวนหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนด⁷⁵ หรือกรณีที่คำพิพากษาปราศจากเหตุผลประกอบ⁷⁶ หรือจำเลยถูกจำกัดโดยคำสั่งของศาลในคำถามที่มีความสำคัญต่อการตัดสินคดี⁷⁷ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายเสมอทั้งสิ้น

การอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศเยอรมนีกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีคำพิพากษา โดยอุทธรณ์ได้ทั้งจากที่จะมีเจ้าพนักงานทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร หรืออุทธรณ์ทำเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 1 สัปดาห์ภายหลังจากที่ศาลมีการอ่านคำพิพากษา แต่หากศาลไม่ได้อ่านคำพิพากษาต่อหน้าจำเลย ระยะเวลาในการอุทธรณ์นั้นจะเริ่มนับเมื่อคำพิพากษาถูกส่งไปถึงจำเลยแล้ว⁷⁸ นอกจากนี้ผู้ฎีกาจะต้องทำคำแถลงการณ์แสดงเหตุได้แย้งคำพิพากษาในปัญหาข้อกฎหมาย (Grounds for an Appeal on Law) ซึ่งเหตุนี้จะต้องแสดงให้เห็นว่าเพราะความเสียหายต่อบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา หรือเพราะความเสียหายต่อบรรทัดฐาน

⁷¹ Code of Criminal Procedure of Germany Article 337

⁷² Code of Criminal Procedure of Germany Article 338

⁷³ Code of Criminal Procedure of Germany Article 338(2)

⁷⁴ Code of Criminal Procedure of Germany Article 338(3)

⁷⁵ Code of Criminal Procedure of Germany Article 338(5)

⁷⁶ Code of Criminal Procedure of Germany Article 338(7)

⁷⁷ Code of Criminal Procedure of Germany Article 338(8)

⁷⁸ Code of Criminal Procedure of Germany Article 341

ทางกฎหมายอื่น ๆ⁷⁹ ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นจะได้รับการทบทวน (Review) โดยศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์⁸⁰

ปัญหาข้อกฎหมาย เริ่มขึ้นเมื่อมีการอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายนั้น ๆ ศาลจะเริ่มทำการพิจารณาและภายหลังจากนั้นคำแถลงการณ์ (Argument) และความเห็นใด ๆ ของพนักงานอัยการจำเลย หรือทนายความของจำเลย จะได้รับการรับฟังโดยศาลประกอบการทบทวน (Revision) โดยจะต้องรับฟังฝ่ายโจทก์ก่อน ต่อมาจึงจะมีการรับฟังฝ่ายจำเลย⁸¹

2) การฎีกา

การฎีกาในประเทศเยอรมนี เป็นการร้องขอให้ศาลสูงสุดพิจารณาทบทวนในเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Revision) โดยปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญจะได้รับการอนุญาตให้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลสูงสุด เพื่อให้ศาลได้ตีความและวางบรรทัดฐานหลักกฎหมายนั้น เพื่อให้การใช้และการตีความกฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดทั้งประเทศ⁸²

ในประเทศเยอรมนี คดีต่าง ๆ คู่ความสามารถอุทธรณ์ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ชั้นหนึ่ง การฎีกาจะทำได้เฉพาะแต่ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น⁸³ ศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยฎีกาได้นั้น ได้แก่ ศาลสูงมณฑล (Oberlandesgericht) และศาลสูงสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof)

สำหรับระบบตรวจสอบคำสั่งการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีนั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเองและระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

3) การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

⁷⁹ Code of Criminal Procedure of Germany Article 344

⁸⁰ Code of Criminal Procedure of Germany Article 352

⁸¹ Code of Criminal Procedure of Germany Article 351

⁸² ชินานนท์ วงศ์วิรัชชัย. ปี 2527 การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และ ซีวิลลอว์. หน้า 72

⁸³ Anke Freckmann and Thomas Wegerich. Op.cit. p.123

สำหรับประเทศเยอรมนีนั้น กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลบัญญัติให้พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา⁸⁴ โดยรูปแบบโครงสร้างขององค์กรอัยการนั้นการแบ่งส่วนในการบังคับบัญชาแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ สหพันธรัฐและมลรัฐ โดยระดับสหพันธรัฐนั้น มีพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ หรืออัยการสูงสุดสหพันธรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนระดับมลรัฐ มีอัยการสูงสุดในมลรัฐนั้น ๆ หรือเรียกว่าอัยการประจำเขตเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งในมลรัฐก็จะแบ่งออกเป็นอัยการประจำศาลจังหวัดต่าง ๆ โดยมีผู้บังคับบัญชาคือ อัยการจังหวัด โดยรวมถึงอัยการประจำศาลแขวงด้วย โดยขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐหรืออัยการสูงสุดไม่มีอำนาจออกคำสั่งไปยังมลรัฐแม้คดีนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสูงมลรัฐก็ตาม⁸⁵

สำหรับการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมนีโดยอัยการสูงสุดนั้น จะปรากฏในรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในศาลชั้นต้นต่ออัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา โดยปรากฏในกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐได้⁸⁶

สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจในการอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาศาลชั้นต้นในคดีอาญาของประเทศเยอรมนีนั้น ยอมรับหลักการเรื่องการอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาเป็นสิทธิของคู่ความโดยให้สิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์ ฎีกาเพื่อทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างได้ สำหรับการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีนั้นจะขึ้นอยู่กับความเห็นของพนักงานอัยการว่าเมื่อมีคำพิพากษาแล้วกรณีใดบ้างควรใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา กรณีใดไม่ควรใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่งในการอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกา โดยพิจารณาถึงเหตุผลในตัวคำพิพากษาและการกำหนดโทษ ซึ่งระบบการอุทธรณ์คดีอาญาของประเทศเยอรมนีนั้นสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

⁸⁴ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลเยอรมัน มาตรา 146

⁸⁵ คณิศ ญ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ใน ระบบบทความวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิศ ญ นคร," (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540). หน้า 155-158.

⁸⁶ นิษฐานถ คงนวล, "การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ" (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555). หน้า 69.

แต่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยเงื่อนไขต่าง ๆ ส่วนการปฏิภาณนั้นจะเป็นการทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น⁸⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคืออำนาจของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีนั้นถูกกำหนดไว้เป็นเรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นการเฉพาะ โดยวางรูปแบบการตรวจสอบเป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ และฎีกา กล่าวคือ ดุลพินิจในการอุทธรณ์และฎีกาของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อบังคับให้คดีสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงเป็นนัยว่าดุลพินิจอัยการถูกตรวจสอบโดยศาลนั่นเอง

4) การตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร โดยการตรวจสอบที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนีให้ความสำคัญคือการตรวจสอบชั้นก่อนฟ้อง โดยกระบวนการตรวจสอบภายนอกองค์กรที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนียอมรับให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการคือ การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน (Private Prosecution), การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยศาล (Mandamus Action) และการตรวจสอบโดยรัฐสภา

ประเทศเยอรมนียอมรับให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยประชาชนนั้นต้องมีฐานะเป็นผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาโดยกรณีนี้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลได้โดยหากศาลอนุญาตอัยการจะต้องถูกบังคับให้ฟ้องคดีและเป็นโจทก์ในคดี⁸⁸ แต่ทั้งนี้ หากอัยการเจ้าของสำนวนยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบเหตุผลดังกล่าวและแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของผู้เสียหายโดยสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำรัฐและศาลตามลำดับ⁸⁹ และหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้อัยการส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลเพื่อดำเนินการตรวจสอบได้⁹⁰

⁸⁷ ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, "การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา," รายงานการวิจัยสาขานิติศาสตร์ (2544). หน้า 27-29.

⁸⁸ Hans-Heinrich Jescheck, "The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany," The American Journal of Comparative Law 18, 3 (1970). p. 508-517.

⁸⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171

⁹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 173

และเมื่อศาลตรวจสอบแล้วมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล นอกจากนี้ศาลอาจใช้ดุลพินิจให้ผู้เสียหายวางหลักประกันต่อศาลด้วย⁹¹ จะเห็นได้ว่าการยื่นคำร้องของผู้เสียหายในกรณีเช่นว่านี้มีขั้นตอนและหลักการที่จำกัดผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว⁹²

ส่วนการตรวจสอบหลังจากฟ้องศาลไปแล้วจะเป็นเรื่องกระบวนการพิจารณาการไต่สวนของศาลเอง หากต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องก็เข้าสู่กระบวนการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ปรากฏว่ามีการตรวจสอบคำสั่งพนักงานอัยการหลังศาลมีคำพิพากษาจากองค์กรภายนอก ทั้งนี้ให้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนี บัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดขอบเขตดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ฎีกา และไม่อุทธรณ์ ฎีกาไว้ในประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยวางโครงสร้างกำหนดหลักเกณฑ์ปัจจัยที่มีผลต่อการอุทธรณ์ และฎีกาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีไว้ 2 กรณีคือ คำพิพากษาและการกำหนดโทษ

การทำคำพิพากษาต้องกระทำโดยศาลและอ่านโดยประธานของผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้น และคำพิพากษาของศาลประเทศเยอรมนีจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ รูปแบบคำพิพากษาและเหตุผลของการพิพากษา

การให้เหตุผลในคำพิพากษาของศาลประเทศเยอรมนีก็มีหลายประการ⁹³ เช่น ถ้าจำเลยได้รับการพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาต้องแสดงเหตุผลที่จะชี้ชัดให้เห็นได้ว่าการกระทำใดตามกฎหมายที่ทำให้จำเลยได้รับการยกฟ้องและโดยเหตุผลอะไรพร้อมหลักกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาว่าไม่ต้องรับโทษ จึงแสดงให้เห็นว่ากระบวนการตรวจสอบดุลพินิจในการอุทธรณ์ ฎีกา

⁹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 177

⁹² Joachim Herrmann, *The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany* (The University of Chicago Law Review, 1974). p. 468-477

⁹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 367 (3) และมาตรา 368 (2)

ไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการนั่นเอง ทำให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และฎีกาเป็นไปตามกฎหมาย

4.2 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสจัดเป็นประเทศในกลุ่มกฎหมายแบบ Civil Law และใช้วิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ซึ่งพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังแต่ชั้นสอบสวน โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการได้ถูกกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรอัยการ

4.2.1 องค์กรอัยการประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่ตั้งตั้งองค์กรขึ้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1302⁹⁴ ซึ่งต่อมากลายเป็นต้นแบบของประเทศต่าง ๆ โดยลักษณะองค์กรอัยการของประเทศฝรั่งเศสนั้นจัดเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการ

สำหรับหน้าที่หลักของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสนั้น คือ ดำเนินการในนามของรัฐให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยทั้งทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครองสิ่งที่เป็นจุดเด่นของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสคือ มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่โดยอัยการศาลชั้นต้นมีอำนาจควบคุมการสอบสวนและเริ่มต้นการดำเนินคดี เพราะมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษ โดยพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงและโทษปานกลางด้วยตนเองได้ และบทบาทที่สำคัญของพนักงานอัยการในการพิจารณาคดีอาญาคือเมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ภาระการพิสูจน์พนักงานอัยการจะเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ (fardeau de la preuve) โดยเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์⁹⁵

⁹⁴ ศิริชัย พลการ, บทบาทอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550). หน้า 7

⁹⁵ Robert Vouin, "The Role of the Prosecutor in French Criminal Trials," *The American Journal of Comparative Law* (1970). p.483-497.

กรณีที่น่าสนใจสำหรับองค์กรอัยการประเทศฝรั่งเศสนั้นคือ ตำแหน่งอัยการสูงสุด กล่าวคืออัยการสูงสุด เป็นข้าราชการตุลาการ มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการ โดยในศาลฎีกาจะมีผู้ช่วยอัยการสูงสุด ประจำทั้ง 6 แผนกในศาลฎีการวม 6 นาย และผู้ช่วยอัยการ รวมประมาณ 33 นาย⁹⁶ อัยการสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยอัยการประจำแต่ละแผนกในศาลฎีกา เนื่องจากการพิจารณาคดีเป็นแบบไต่สวน อัยการสูงสุดจึงมีอำนาจเข้าร่วมในการพิจารณาคดี ในแต่ละแผนกด้วยตนเองถ้าเห็นว่าเป็นการจำเป็น หรือกรณีได้รับการร้องขอจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการริเริ่มนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาในกรณีที่เห็นว่าศาลใด ตัดสินข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง เพื่อตรวจสอบประเด็นข้อกฎหมาย (in the interests of the law)⁹⁷ นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังมีฐานะเป็นสมาชิกในคณะสูงสุดของฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ ประกันความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ เสนอชื่อแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการและมีอำนาจ ดำเนินการทางวินัย

เมื่ออัยการสูงสุดมีอำนาจนำคดีที่ตัดสินโดยศาลล่างเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา หากเห็นว่า ผู้พิพากษาในศาลล่างมีการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายอย่างผิดพลาด จึงทำให้เห็นได้ว่าการตีความกฎหมายของอัยการจะมีผลอย่างมากต่อดุลพินิจในการวินิจฉัยของศาล

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสนั้นใช้หลักการดำเนินคดีในระบบ ไต่สวน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) กล่าวคือ พนักงานอัยการเท่านั้น มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ส่วนผู้เสียหายไม่มีสิทธินำคดีอาญามาฟ้องศาล⁹⁸ อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการ ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ(Opportunity Principle) โดยประมวล กฎหมายอาญาฝรั่งเศสบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสในการมีดุลพินิจในการฟ้อง คดีอาญาโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งฟ้องทุกคดี⁹⁹ แต่ก็ไม่ใช่จะสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่จำกัดซึ่งการ ควบคุมดุลพินิจดังกล่าวก็ถูกกำหนดในรูปแบบหลักเกณฑ์การตรวจสอบดุลพินิจทั้งในการออกคำสั่ง ฟ้อง และคำสั่งไม่ฟ้อง โดยคำสั่งฟ้องก็ถูกตรวจสอบโดยศาล ส่วนคำสั่งไม่ฟ้องก็ถูกตรวจสอบทั้งภายใน องค์กรอัยการเองและองค์กรภายนอก

⁹⁶ น้ำแท้ บุญมีสร้าง, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554). หน้า 69.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110-111.

⁹⁸ ศิริชัย พลการ, บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม, หน้า 11

⁹⁹ ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 40

4.2.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส และการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

สำหรับการอุทธรณ์ในคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นกระบวนการหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ แยกศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ออกจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ได้แก่ศาลแขวง (คดีความผิดเล็กน้อย) ศาลคดีทั่วไป ศาลคดีอาญาร้ายแรง ซึ่งหากศาลเหล่านี้มีคำพิพากษาแล้วคู่ความไม่เห็นด้วยก็ใช้สิทธิในการอุทธรณ์และฎีกา ต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต่อไป

การอุทธรณ์และฎีกาในคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นสิทธิของคู่ความเว้นแต่ถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมของประชาชน โดยการอุทธรณ์นั้นสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งผู้ที่สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้นั้นคือ จำเลยผู้ถูกลงโทษและพนักงานอัยการ คู่ความฝ่ายแพ่ง ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ศาลยกฟ้องนั้น อธิบดีอัยการเท่านั้นที่ผู้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้¹⁰⁰

ประเทศฝรั่งเศส ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil law ที่มีหลักการพิจารณาคดีโดยการมุ่งค้นหาความจริงเป็นหลัก ทำให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริง ดังนั้นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจึงให้เป็นสิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนการฎีกานั้นศาลมีอำนาจทบทวนและพิจารณาคำพิพากษาของศาลล่างเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ตามรายละเอียดที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์

ประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิแก่คู่ความที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการพิพากษาของศาลชั้นต้น ในการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์ แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิไม่ให้อุทธรณ์ ตามหลัก “double degree de jurisdiction” หมายความว่า การอุทธรณ์คำวินิจฉัยใด ๆ ก็ตามสามารถกระทำได้หนึ่งครั้ง โดยปกติถือว่าเป็นสิทธิของคู่ความในคดีที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลศาลที่ต่างกัน ซึ่งศาลนั้นมีลำดับชั้นที่ต่างกัน

¹⁰⁰ อุทัย อาทิวา, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ตัวอย่างของระบบลูกขุนฝรั่งเศส," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2552). หน้า 94.

และมีเงื่อนไขเหมือนกัน ศาลชั้นต้นนั้นเป็นศาลลำดับแรก ส่วนศาลอุทธรณ์จะเป็นศาลลำดับที่สอง เพื่อเป็นหลักประกันแห่งความยุติธรรม เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นอาจมีการพิจารณาพิพากษาที่ผิดพลาดได้ จึงจำเป็นต้องให้การพิจารณาทบทวนใหม่โดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์และผ่านการทำคดีมาสูงกว่า ซึ่งมีหลักการมาจากการที่โดยทั่วไปแล้วศาลสองศาลที่แตกต่างกันย่อมไม่ที่จะกระทำสิ่งที่ผิดพลาดดังเช่นเดียวกัน¹⁰¹ และการอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งว่าศาลชั้นต้นนั้นพิจารณาหรือพิพากษาคดีผิดพลาดไป¹⁰²

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลตำรวจ (Tribunal de police) และศาลมัชฌิมโทซ (Tribunal correctionnel) จะอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญา (Chambre des appels correctionnels) ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลลูกขุน (Cour d'assises) จะอุทธรณ์ไปยังศาลลูกขุนชั้นอุทธรณ์ (Cour d'assises d'appel) ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลเหล่านี้จะมีหน้าที่เป็นศาลพิจารณาชั้นที่สอง (Second Trial Court) เช่นเดียวกับศาลชั้นต้นซึ่งเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ชั้นแรก เนื่องจากต้องพิจารณาทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย มีหน้าที่ในการตรวจสอบความจริงเพื่อค้นหาความจริงแท้ให้ปรากฏ ด้วยวิธีการสืบพยานและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานด้วยตนเอง เนื่องมาจากหลักความคิดที่ให้ศาลมีอำนาจที่จะค้นหาความจริงได้ทุกวิถีทางอันเป็นหน้าที่ของศาลในระบบไต่สวน

เมื่อศาลชั้นอุทธรณ์ในประเทศฝรั่งเศสมีหน้าที่เป็นศาลในการพิจารณาชั้นที่สอง (Second Trial Court) ทำให้ศาลพิจารณา (Trial Court) ในประเทศฝรั่งเศสจึงมี 2 ชั้น คือ ศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ ส่วนศาลฎีกา เป็นศาลทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Review Court) เนื่องจากมีหน้าที่ทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง จึงไม่มีลักษณะเป็น Trial Court (ศาลที่ทำการไต่สวน)¹⁰³

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลไต่สวน คำตัดสินของผู้พิพากษาศาลไต่สวนสามารถอุทธรณ์ต่อศาลไต่สวนชั้นที่สอง โดยอัยการประจำศาลตำรวจและศาลคัสซิมโทซ อัยการประจำ

¹⁰¹ ธนกร วรปรัชญากุล, ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เล่มที่ 1, ปีที่ 51 13). หน้า 60.

¹⁰² ชานูณรงค์ ปราบณิจิตต์ และคณะ, “การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีมาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา”, รายงานการวิจัยทางนิติศาสตร์เสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. (2544) หน้า 112

¹⁰³ ราตรี ตามี, การพิจารณาคดีอาญาในศาลสูง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 85-86.

ศาลอุทธรณ์มีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งของผู้พิพากษาศาลไต่สวนได้ทุกกรณี¹⁰⁴ ส่วนผู้ต้องหาที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของผู้พิพากษาศาลไต่สวนที่มีอำนาจเกี่ยวข้องในเรื่องการดำเนินคดี การรับฟ้องคดีอาญา การยึดเวลาควบคุมผู้ต้องหา และคำสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ส่วนผู้เสียหายที่เป็นโจทก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของผู้พิพากษาศาลไต่สวนที่เกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดี คำสั่งไม่ฟ้อง หรือคำสั่งอื่นที่ทำให้โจทก์ต้องเสียหาย แต่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งควบคุมหรือปล่อยตัวผู้ต้องหา

ส่วนกรณีคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงปนข้อกฎหมาย คู่ความต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ชั้นอุทธรณ์ หากในกรณีเป็นคำพิพากษาลงโทษ ผู้ที่มีอำนาจอุทธรณ์ได้คือ จำเลยผู้ถูกลงโทษและเจ้าพนักงานของรัฐที่ใช้อำนาจฟ้องคดี แต่กรณีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้มีอำนาจอุทธรณ์จำกัดเฉพาะอัยการ ทั้งนี้ การสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลอุทธรณ์ให้อุทธรณ์โดยตรงไปยังศาลฎีกา

2) การฎีกา

ศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจทบทวนและพิจารณาคำพิพากษาของศาลล่างเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น¹⁰⁵ โดยมีระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายได้กำหนดไว้คือ อัยการและคู่ความทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะยื่นฎีกาภายในกำหนดเวลา 5 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา¹⁰⁶ คำพิพากษาของศาลล่างที่ต้องห้ามอุทธรณ์คู่ความก็อาจยื่นฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายได้ แต่ต้องผ่านการพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยของคณะลูกขุนในคดีอาญาประเภทความผิดมหันต์โทษจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว¹⁰⁷ ส่วนการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายนั้น ศาลฎีกาจะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ศาลล่างได้พิจารณาและพิพากษาไว้แล้ว

(1) ตัวอย่างกรณีที่สามารรถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาฝรั่งเศสได้¹⁰⁸

¹⁰⁴ ชาญณรงค์ปราณีจิตต์ และคณะ, “การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีมาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา”, รายงานการวิจัยสาขานิติศาสตร์ เสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. (2544) หน้า 13.

¹⁰⁵ ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, “การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีมาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา”. หน้า 113

¹⁰⁶ Code of criminal Procedure of France Article 568

¹⁰⁷ ธนกร วรปรัชญากุล, “ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส ” หน้า 64-67.

¹⁰⁸ เจริญธรรมเตียวกัน, หน้า 67-68.

(1.1) กรณีมีการฝ่าฝืนโดยการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อศาลฎีกาทำหน้าที่ควบคุมดูแลมิให้คำพิพากษาขัดต่อกฎหมาย การฎีกาว่าคำพิพากษาล่วงละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจโดยตรงของศาลฎีกา

(1.2) ศาลที่พิจารณาคดีไม่มีอำนาจ ต้องเป็นกรณีที่คู่ความต้องกล่าวอ้างประเด็นอำนาจศาลขึ้นว่ามาแล้วในศาลที่พิจารณาข้อพิพาทในคดีนั้นมาก่อน เพราะศาลฎีกาไม่มีอำนาจยกคดีขึ้นว่ากล่าวเป็นครั้งแรกได้ เว้นแต่กรณีที่ว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลอาญาเท่านั้น

(1.3) ศาลใช้อำนาจเกินขอบเขต เป็นกรณีศาลยุติธรรมก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร

(1.4) คำพิพากษาของศาลขัดแย้งกัน เป็นกรณีที่คำพิพากษา 2 เรื่องมีคู่ความรายเดียวกัน มีความขัดแย้งกัน และเป็นกรณีที่คำพิพากษาทั้งสองเรื่องไม่สามารถขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาใหม่ตามกรณีปกติได้

(1.5) การไม่ปฏิบัติตามรูปแบบของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การไม่ปฏิบัติตามรูปแบบกระบวนการพิจารณาคดี และการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบของคำพิพากษาที่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุเหตุผลในคำพิพากษา หรือเหตุผลของคำพิพากษาไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้ต้องเพิกถอนการที่กระทำไปนั้น

(1.6) คำพิพากษาศาลขาดกฎหมายรองรับ เกิดขึ้นในกรณีคำพิพากษานั้นเดิมที่ถูกต้องตามกฎหมายในวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงเกิดขึ้นใหม่ในภายหลัง คำพิพากษาเดิมจึงขาดกฎหมายรองรับ เช่น กรณีมีการประกาศกฎหมายใหม่ใช้บังคับในระหว่างคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลฎีกา

3) การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

สำหรับการตรวจสอบภายในองค์กรนั้น องค์กรอัยการของประเทศฝรั่งเศสขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังนั้นรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินการฟ้องคดีได้ หากพบว่าการสั่งไม่ฟ้องหรือการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง¹⁰⁹ นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการโดยอัยการเองก็มีเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ พนักงานอัยการแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีแต่ดุลพินิจในการสั่งคดีก็ต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามสายงาน

¹⁰⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36

โดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องได้ หากพบว่าการใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม

4) การตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ

ส่วนการตรวจสอบภายนอกนั้น ประเทศฝรั่งเศสแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะไม่ได้บัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองแต่ก็ให้สิทธิในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของ พนักงานอัยการทางอ้อมได้กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งในคดีดังกล่าวได้โดยจะมีผล บังคับให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาต่อศาลด้วยเพราะค่าเสียหายดังกล่าวเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่อง คดีอาญา¹¹⁰

นอกจากผู้เสียหายแล้วกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสยังกำหนดให้ศาล สามารถตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้แต่จำกัด กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรม ทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมโดยมีฐานะ เป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการโดยทำหน้าที่ตัวแทนฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ส่วนศาล ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายตุลาการ บทบาทของพนักงานอัยการและศาลประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะ พึ่งพาอาศัยกันมากกว่าที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยศาลเองแทบจะไม่บทบาทในการตรวจสอบ คำสั่งในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเลย แต่บทบาทในการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการจะออกมาในรูปแบบของการให้ความเห็นขอรับการมาตรการทางเลือกของ พนักงานอัยการและการออกคำสั่งให้ดำเนินคดีและแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมกับบุคคลที่ศาลเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง¹¹¹

4.3 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีหลักการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหา พนักงานอัยการมีหน้าที่ทั้งในการ สอบสวนและการฟ้องร้องคดี¹¹² โดยมีระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เปิดโอกาสให้มีการ ตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กร

¹¹⁰ โจนเมน ภัทรภิรมย์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส, ชีวิตและผลงานโจนเมน ภัทรภิรมย์, (กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536). หน้า 94

¹¹¹ อติศร ไชยคุปต์, "ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา," (2542). หน้า 208.

¹¹² P.L. Reichel, Comparative Criminal Justice System, (New Jersey: Prentice Hall, 1994), p. 156.

อัยการเอง การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และที่สำคัญมีการตรวจสอบโดยประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นเน้นการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการ ในชั้นก่อนฟ้องคดี ส่วนการตรวจสอบหลังจากศาลพิพากษาแล้วนั้นมีเพียงการตรวจสอบภายใน องค์กรอัยการเท่านั้น

4.3.1 องค์กรอัยการประเทศญี่ปุ่น

องค์กรอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีสำนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น (Prosecutors Offices) เป็นที่ทำการซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม พนักงานอัยการทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งจาก สมเด็จพระมหากษัตริย์¹¹³

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาขององค์กรอัยการในประเทศญี่ปุ่น นั้นแบ่งออกได้ ดังนี้

1. อัยการสูงสุด (Prosecutor General / Kenji Souchou) โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีอำนาจ และหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นได้ ทั้งประเทศซึ่งสามารถที่จะบังคับ บัญชาได้ทั้งในส่วนของการดำเนินคดีและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปซึ่งจะดำรงตำแหน่งได้ จากการแต่งตั้งโดยมติจาก คณะรัฐมนตรี และจะพ้นจากตำแหน่งได้โดยมติจากคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมเด็จพระมหากษัตริย์
2. รองอัยการสูงสุดซึ่งจะดำรงตำแหน่งได้จากการแต่งตั้งโดยมติจากคณะรัฐมนตรี และจะพ้น จากตำแหน่งได้โดยมติจากคณะรัฐมนตรี อีกทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสมเด็จพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกันอัยการสูงสุด
3. หัวหน้าสำนักงานพนักงานอัยการอุทธรณ์ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด (Prosecutor General / Kenji Souchou) การเข้าดำรงตำแหน่งนั้นจะต้อง ได้รับการแต่งตั้งจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และได้รับการปลดจากตำแหน่ง โดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากสมเด็จพระมหากษัตริย์
4. พนักงานอัยการ ได้รับการแต่งตั้งและการปลดจากตำแหน่งผ่านทางรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม
5. พนักงานอัยการผู้ช่วย ได้รับการแต่งตั้งและการปลดจากตำแหน่งผ่านทางรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม เช่นเดียวกันกับพนักงานอัยการ

¹¹³ ศีระ บุญภินันท์, อัยการญี่ปุ่น ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางการปฏิรูประบบอัยการไทย (เอกสารประกอบการบรรยาย พิเศษ, 2540).

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความเข้มแข็ง สะท้อนให้เห็นในรูปแบบการใช้ดุลพินิจที่ได้มาตรฐานจนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นถูกเรียกว่า “ความยุติธรรมของอัยการ” พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจนี้โดยมีการกลั่นกรองภายในสามชั้น คือ ผู้ปฏิบัติงาน ผู้จัดการและผู้บริหาร และในช่วงหลังสงคราม เมื่อบริบทที่กว้างขึ้นของเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นก็ต้องพัฒนาตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาทที่สำคัญของพนักงานอัยการและตำรวจ โดยอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีการรับสารภาพจำนวนมาก จำนวนคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องจึงแทบจะไม่มีโดยอัตราความเชื่อมั่นที่เพิ่มขึ้นถึงหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นมีการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของการเปลี่ยนแปลงของความยุติธรรมทางอาญา¹¹⁴

ประเทศญี่ปุ่นนั้นพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีโดยถือว่าเป็นการฟ้องคดี (Kensatsuken) โดยสำนักงาน (Kanchou) เดียวกันทั้งประเทศ โดยมีอัยการสูงสุด ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด พนักงานอัยการในระดับชั้นสูงจะมีอำนาจในการออกคำสั่งควบคุมการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในลำดับชั้นถัดลงมา แต่พนักงานอัยการทุกคนก็ยังคงมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินคดีได้ด้วยตัวเอง แต่เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีว่าจะไม่เกิดความผิดพลาดหรือมีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง จึงให้ผู้บังคับบัญชาเข้ามา มีอำนาจในการดูแล โดยเป็นการอนุมัติให้ดำเนินการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี

ประเทศญี่ปุ่นนั้นใช้รูปแบบการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน และให้เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาผ่านทางพนักงานอัยการ ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

4.3.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น และการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

สำหรับการอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นนั้น หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ในกรณีที่คู่ความสละสิทธิไม่อุทธรณ์ หรือกฎหมายจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็จะถึงที่สุด และมีการบังคับตามคำพิพากษาต่อไป หลังจากมีการปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปี 1948 คดีอาญาทุกคดีจะต้องอุทธรณ์มายังศาลสูง โดยต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นภายใน 14 วันนับแต่วันมีคำพิพากษา สำหรับเหตุใน

¹¹⁴ David A Jones Little, "The law of criminal procedure: an analysis and critique," (1981). p. 35-74

การอุทธรณ์นั้นมีหลายกรณี เช่น การพิจารณาคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปรับบทกฎหมายหมายผิด โทษหนักเกินควร พยานหลักฐานไม่พอฟัง การรับฟังพยานหลักฐานผิดพลาดเป็นต้น ซึ่งศาลอุทธรณ์จะวินิจฉัยพยานหลักฐานในสำนวนเป็นหลัก หากเห็นด้วยกับศาลชั้นต้น ไม่พบข้อผิดพลาดในศาลชั้นต้นก็จะพิพากษายกอุทธรณ์ หากมีกรณีผิดพลาดก็จะพิพากษากลับ และให้ศาลชั้นต้นพิจารณาใหม่ ส่วนการฎีกาไปยังศาลฎีกานั้นจะเป็นข้อกฎหมาย เช่นการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นต้น สำหรับศาลสูงในประเทศญี่ปุ่นนั้น เปรียบได้กับศาลอุทธรณ์ ฎีกาของประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศญี่ปุ่น จำนวน 8 เมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ถูกอุทธรณ์ขึ้นมาจากศาลแขวง ศาลชั้นต้น และศาลครอบครัว¹¹⁵

1) วิธีการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

แม้พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นแต่ละคนจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการสั่งคดี แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจากพนักงาน อัยการอาวุโสเสียก่อน ดังนั้น พนักงานอัยการ ประเทศญี่ปุ่นจึงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของพนักงานอัยการอาวุโส โดยสำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนา วิธีการเพื่อการจัดการคดีที่เหมาะสมในอันที่จะส่งผลให้พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น ใช้ดุลยพินิจได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมที่สุด ดังนี้ คือ พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นจะต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี โดยใช้วิธีการบันทึกคำตัดสินหรือคำสั่งไม่ฟ้อง พร้อมกับระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีรวมถึงเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง (Fukis Saiteisho) เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น และพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสในเรื่องคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว ด้วย โดยพนักงานอัยการอาวุโสจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากวิธีการดังกล่าวมาแล้ว อีกหนึ่งวิธีในการตรวจสอบดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คือ การยื่นอุทธรณ์คำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการเพื่อให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจในทางบริหารของตนเข้าตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น¹¹⁶

¹¹⁵ นางวรรณยุพา โตสาริต, การอุทธรณ์คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556). หน้า 79-80

¹¹⁶ ศิระ บุญกินนท์, "การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช 10, 1 (2541). หน้า 95

2) วิธีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsaka, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution)

ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนาติแก้หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้ เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง

แต่อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคณะกรรมการ แม้จะไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการ แต่มาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม หากพนักงานอัยการยังใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสินของคณะกรรมการแล้ว หัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจะออกคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

3) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษและร้องขอ

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดี ผู้เสียหายจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้โดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง ในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษและร้องขอให้พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษและผู้ร้องขอโดยเร็ว และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องคดีด้วย ส่วนการให้เหตุผลในการไม่ฟ้องจะระบุเพียงว่าชะลอการฟ้อง หรือข้อสงสัยไม่เพียงพอ หรือไม่มีความผิดอาญา เหตุผลเพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอ โดยจะต้องระบุรายละเอียดคร่าว ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอสามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

การฟ้อง หรือยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ จึงถือเป็นการกีดกันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องคดีอาญา

4.4 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นระบบ Dual Sovereignty กล่าวคือ มีการแยกอำนาจในการดำเนินคดีออกจากกันระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal System) และมลรัฐ (State System) โดยทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ มีอำนาจในการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีจำเลยในการกระทำเดียวกันหากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า Dual Sovereignty เป็นข้อยกเว้นของหลัก Double Jeopardy ก็ได้ การดำเนินคดีในระบบของรัฐบาลกลาง (Federal System) มีความแตกต่างหลายประการกับระบบของแต่ละมลรัฐ เช่น ในระบบ Federal จำเลยมีสิทธิที่จะเลือกได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษานายเดียวหรือคณะลูกขุนเช่นเดียวกับในระบบมลรัฐ (เฉพาะบางรัฐ) อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการพิจารณาโทษที่จะลงแก่จำเลยในระบบ Federal จะเป็นอำนาจของผู้พิพากษาเท่านั้น

ระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐธรรมนูญ (The U.S. Constitution) Article III, Section 1 ให้จัดตั้งศาลสูงสุด (The Supreme Court) เพียงแห่งเดียว ส่วนศาลล่างสภา Congress สามารถจัดตั้งได้ตามความจำเป็น¹¹⁷ ปัจจุบันศาลในระดับสหพันธรัฐ (Federal Judiciary) แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. U.S. District Court
2. U.S. Court of Appeals
3. The U.S. Supreme Court

¹¹⁷ The U.S. Constitution, Article III, Section 1

The judicial Power of the United States shall be vested in one Supreme Court and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behavior, and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation which shall not be diminished during their Continuance in Office.

4.4.1 องค์การอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับองค์การอัยการภายหลังมีการปฏิวัติ (American Revolution) มีการตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกทำหน้าที่ในการรักษากฎหมายและดำเนินคดีในนามของรัฐในระดับสหพันธรัฐจะมีความเป็นเอกภาพโดยอัยการแห่งสหพันธรัฐ (United States Attorneys) จะทำหน้าที่ในนามของรัฐบาล (Federal Government) ในศาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Court) ในการดำเนินการทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาที่ขัดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยจะมีสำนักงานอัยการแห่งสหพันธรัฐ (United States Attorneys Offices) ตั้งอยู่ตามเขตพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศและทุกมลรัฐแต่ละเขตจะมี U.S. Attorney เป็นหัวหน้าประจำแต่ละสำนักงานซึ่งเป็นตำแหน่งได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลกลางและมีตำแหน่งผู้ช่วยอัยการ (Assistant U.S. Attorney) ปฏิบัติหน้าที่ประจำในเขตนั่น ๆ

ส่วนในระดับมลรัฐนั้นจะมีระบบที่แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ เช่น ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของมลรัฐเท็กซัส (Texas) ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือระดับมลรัฐ (State System) และระดับท้องถิ่น (Local System หรือ County) โดยมีสำนักงานอัยการประจำรับผิดชอบทุกคดีที่เกิดขึ้นภายในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมลรัฐเท็กซัส (Texas) ซึ่งบัญญัติให้อัยการเป็นผู้แทนแห่งรัฐในการดำเนินคดีอาญาในศาลมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมที่เกิดขึ้น¹¹⁸

ส่วนในระดับท้องถิ่น (County) มีพนักงานอัยการเป็นหัวหน้าประจำสำนักงานท้องถิ่น เรียกว่า District Attorney สำนักงานอัยการท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินคดีทั้งปวง ซึ่งการดำเนินการด้านการบริหารจัดการภายในสำนักงานอัยการแต่ละท้องถิ่นจะอาศัยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

¹¹⁸ Chapter2, Art. 2.01. DUTIES OF DISTRICT ATTORNEYS : Each district attorney shall represent the State in all criminal cases in the district courts of his district and in appeals therefrom, except in cases where he has been, before his election, employed adversely. When any criminal proceeding is had before an examining court in his district or before a judge upon habeas corpus, and he is notified of the same, and is at the time within his district, he shall represent the State therein, unless prevented by other official duties. It shall be the primary duty of all prosecuting attorneys, including any special prosecutors, not to convict, but to see that justice is done. They shall not suppress facts or secrete witnesses capable of establishing the innocence of the accused

กระบวนการสืบสวนสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องถิ่นจะดำเนินการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน หากเห็นว่ามีมูลสามารถร้องขอเพื่อให้ได้มาซึ่งหมายจับและรายงานคดีต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการพิจารณาว่ามีมูลและพยานหลักฐานเพียงพอพนักงานอัยการจะลงชื่อรับรองคำร้องขอหมายจับนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยื่นต่อศาลท้องถิ่นเพื่อการออกหมายจับต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จจะทำรายงานเสนอต่อพนักงานอัยการแห่งท้องที่เกิดเหตุซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีหน้าที่ทำความเข้าใจ จากนั้นอัยการผู้มีหน้าที่ตรวจรับสำนวนจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวน ทั้งนี้ การดำเนินคดีอาญาทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐจะเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ประชาชนไม่สามารถนำคดีขึ้นฟ้องศาลเองได้ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ว่า การควบคุมอาชญากรรมเป็นภารกิจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว¹¹⁹

อัยการผู้ทำหน้าที่ตรวจรับสำนวนจะจัดการประชุมคณะลูกขุนใหญ่เพื่อขอออกคำฟ้อง (Indictment) โดยคำฟ้องจะถูกร่างขึ้นจากอัยการเนื่องจากคณะลูกขุนใหญ่เป็นบุคคลธรรมดาไม่มีความรู้ในข้อกฎหมายที่เพียงพอ คณะลูกขุนใหญ่จะทำหน้าที่กลั่นกรองคดีว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ การที่คณะลูกขุนใหญ่เป็นประชาชนทั่วไปพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาหลักฐานเพื่ออนุมัติคำฟ้องของอัยการเป็นหลักการเดียวกันกับการใช้บุคคลธรรมดาเป็นคณะลูกขุน (Jury) เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาล เนื่องจากคณะลูกขุนใหญ่มารจากประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันกับลูกขุนจึงน่าจะมีความคิดเห็นใกล้เคียงกันในการได้มาซึ่งคำฟ้องจากคณะลูกขุนใหญ่ นั้นจะต้องได้คะแนนเสียงจำนวน 9 คน จาก 12 คน เพื่อลงคะแนนให้ฟ้องได้ (True Bill) โดย เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะลูกขุนใหญ่ที่จะพิจารณาว่าข้อหาใดเหมาะสมที่สุดสำหรับคดีถ้าคณะลูกขุนใหญ่ปฏิเสธข้อหาที่อัยการร้องขอ (No Bill) อัยการผู้เป็นหัวหน้าประจำสำนักงานท้องถิ่นนั้นก็มีอำนาจที่จะตั้งคดีไว้เพื่อรอคณะลูกขุนชุดใหม่และยื่นขออนุมัติคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้รับคำฟ้องแล้วคำฟ้องจะถูกส่งไปที่เสมียนท้องถิ่น (District Clerk) ผู้มาจากการเลือกตั้งและมีวาระการปฏิบัติหน้าที่ 4 ปี เสมียนท้องถิ่นจะส่งต่อคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ หลังจากนั้นคดีจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัยการผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีในศาลนั้น ๆ โดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตามอัยการผู้เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการท้องถิ่นยังคงไว้

¹¹⁹ Leeke v. Timmerman, 454 U.S. 83 (1981)

ซึ่งอำนาจเด็ดขาดที่จะมอบหมายคดีแก่พนักงานอัยการคนใดก็ได้ แม้จะไม่ใช่อัยการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในศาลนั้น ๆ

ในคดีอุกฉกรรจ์ (Felony) อัยการจำเป็นที่จะต้องได้รับอนุมัติคำฟ้องจากคณะลูกขุนใหญ่เพื่อฟ้องคดีต่อศาลหลังจากมีการอนุมัติคำฟ้องแล้ว คำฟ้องจะถูกส่งไปที่เสมียนท้องถิ่นเพื่อตีพิมพ์ โดยจะต้องมีการแจ้งคำสั่งฟ้องดังกล่าวแก่จำเลยซึ่งอาจจะแจ้งผ่านผู้เป็นทนายจำเลยก็ได้

ในคดีความผิดเล็กน้อย (Misdemeanor) อัยการไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติคำฟ้องจากคณะลูกขุนใหญ่ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งคำฟ้องอย่างย่อ (Complaint) มาที่สำนักงานอัยการโดยคำฟ้องอย่างย่อนี้จะเป็นกระดาษแผ่นเดียวที่ระบุข้อหาและรายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลา สถานที่ที่กระทำความผิดลงชื่อและยื่นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจอัยการอาจใช้เวลาเพียงสองสามวัน เพื่อพิจารณาคำฟ้องอย่างย่อนั้น หากเห็นด้วยก็สามารถใช้เป็นคำฟ้องยื่นต่อศาลได้เลย อย่างไรก็ตามเป็นอำนาจเด็ดขาดของอัยการที่จะพิจารณาว่าข้อหาใดสมควรจะถูกฟ้องต่อศาล

ส่วนการใช้ดุลยพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ นั้นคือการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงข้อกล่าวหาซึ่งคำสั่งไม่ฟ้อง (NOL PROS) ใน Common Law อัยการสูงสุดมีอำนาจสูงสุดในการเพิกถอนการฟ้องร้องของพนักงานอัยการที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขาเอง ในไม่ช้ารัฐพนักงานอัยการยังคงมีอำนาจนี้แต่บางเขตอำนาจศาลได้วางอำนาจคำสั่งไม่ฟ้องทั้งหมดไว้ในดุลยพินิจของศาล อีกทั้งในรัฐอื่น ๆ รวมถึงรัฐเพนซิลเวเนีย ต้องได้รับการอนุมัติจากศาลในการเข้าสู่กระบวนการสั่งไม่ฟ้อง (NOL PROS) ภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าว การปฏิเสธของอัยการที่จะดำเนินการต่อจะไม่ยุติการดำเนินการหากศาลแต่งตั้งผู้แทน ในทางกลับกันศาลไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนการฟ้องร้องเกี่ยวกับข้อคัดค้านของอัยการ แม้จะมีการร้องขอจากฝ่ายที่เสียหาย หรือข้อตกลงก่อนหน้านี้กับอัยการ¹²⁰

ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาการดำเนินคดีอาญาจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจำเลยจะต้องถูกนำตัวขึ้นศาลโดยจะต้องมีการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อให้แน่ใจว่าคดีเป็นคดีที่ควรดำเนินคดีซึ่ง

¹²⁰ The University of Pennsylvania Law Review, "Prosecutor's Discretion," University of Pennsylvania Law review (1955), p. 1057-1087.

จะต้องแจ้งให้จำเลยทราบถึงความผิดที่ถูกกล่าวหา และให้จำเลยมีโอกาสดูแลตัวสำหรับการพิจารณาคดี จัดหาพยาน และทำการสอบสวนที่จำเป็น นอกจากนี้ควรจะมีการพิจารณาคดีโดยเร็ว และจำเลยควรจะได้รับ การพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมต่อหน้าศาลที่เป็นกลาง ควรมีการพิจารณาคดีโดยรวมโดยศาลที่เหมาะสม¹²¹

4.4.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา และการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

ส่วนกระบวนการหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์เป็นสิทธิจำกัดเฉพาะผู้เป็นคู่ความเท่านั้น เว้นแต่ ผู้ที่ไม่ใช่คู่ความแต่มีส่วนได้เสียในคำพิพากษา ก็อาจได้รับความเห็นชอบให้อุทธรณ์ได้ หากมีส่วนได้เสียที่เป็นส่วนสำคัญ และเป็นส่วนได้เสียโดยตรงที่เกิดจากคำพิพากษา สิทธิในการอุทธรณ์ชั้นแรก คือ การอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งโดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย จึงไม่มีข้อจำกัดใดๆ ทั้งสิ้น¹²²

กฎหมายของรัฐบาลกลางและทุกมลรัฐต่างก็ได้รับรองสิทธิของจำเลยในการอุทธรณ์ โดยจำเลยมีสิทธิในการอุทธรณ์โดยอัตโนมัติ โดยถือว่าเป็น matter of right กล่าวคือเมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกตัดสินลงโทษ ไม่ว่าในความผิดประเภทใดก็ตาม ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้อย่างน้อยครั้งหนึ่งไปยังศาลที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า โดยไม่มีการจำกัดไม่ว่าด้วยประการใด ๆ

ประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เมื่อพิจารณาตามระบบกฎหมาย (Common Law) หลักการนี้แสดงออกมาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งในคดีแพ่งใช้ชื่อว่า res judicata หรือ res adjudicate และในคดีอาญาชื่อว่า autrefois acquit, autrefois convict จนกลายมาเป็นบทกฎหมายในประเทศต่าง ๆ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาก็ใช้ชื่อว่า former jeopardy หรือ double jeopardy และ twice in jeopardy ซึ่งหลักการนี้ก่อกำเนิด ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1641 ใน The Massachusetts Body of Liberties และพัฒนามาจนถึงศตวรรษที่ 18 ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เรื่องหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

¹²¹ Lester B. Orf, "THE RIGHT OF APPEAL IN CRIMINAL CASES," in Michigan Law (1936). p. 958.

¹²² พรศักดิ์ ศรีนรงค์, การดำเนินคดีอาญาชั้นอุทธรณ์และฎีกาของพนักงานอัยการ (งานเอกสารวิชาการการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 12: สำนักงานศาลยุติธรรม วิทยาลัยการยุติธรรม 2552). หน้า 26-27

จะถูกเรียกว่า ne bis in idem หรือ non bis in idem หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหา นั้นจะไม่ถูกรังควาน หรือได้รับความยากลำบากถึงสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว ดังนั้น หากมีการดำเนินคดีอีกครั้งและทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยเดือดร้อนอีกครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียวย่อมไม่เป็นธรรม และการห้ามดำเนินคดีซ้ำได้กลายเป็นหลักกฎหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในนานาอารยประเทศ โดยบางประเทศได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา¹²³

ในระบบคอมมอนลอว์ (Common law) รัฐ (state) ไม่สามารถอุทธรณ์หรือฟ้องคำสั่งที่ผิดพลาดหรือโต้แย้งคำพิพากษาสำหรับจำเลยในคดีอาญา แม้กระทั่งในคดีคำพิพากษาเพื่อให้จำเลยรับโทษน้อยลงหรือพ้นผิดได้¹²⁴

สำหรับการอุทธรณ์ของพนักงานอัยการนั้นมีหลักที่เรียกว่า Double Jeopardy เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญใน Fifth Amendment และหลักนี้ก็มิผลใช้บังคับทั่วทุกมลรัฐด้วยตาม Fourteenth Amendment กล่าวคือเมื่อมีคำตัดสินให้ปล่อยตัวจำเลยแล้ว ไม่ว่าจะการปล่อยตัวนั้นจะเนื่องมาจากความสำคัญผิดหรือไม่ก็ตาม พนักงานอัยการไม่มีอำนาจอุทธรณ์คดีนั้นได้ หลัก Double Jeopardy นี้ใช้ได้ในสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวาง ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้แปลความหลัก Double Jeopardy อย่างกว้างขวาง โดยไม่คำนึงว่าจะได้มีการชี้ในความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยแล้วหรือไม่ พนักงานอัยการไม่อาจจะอุทธรณ์ได้¹²⁵

อย่างไรก็ดี ถ้าจำเลยถูกตัดสินลงโทษ ต่อมาได้อุทธรณ์และอุทธรณ์นั้นประสบความสำเร็จ โดยศาลอุทธรณ์ได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลล่าง ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะอุทธรณ์(ฎีกา) ต่อไปอีกได้

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ครั้งที่สองไม่ใช่สิทธิแต่เป็นดุลพินิจของศาลสูงมลรัฐ หรือศาลสูงสุดสหรัฐว่าจะรับพิจารณาหรือไม่ และจะทำได้ในปัญหาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น และเมื่อคู่ความ

¹²³ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง, การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฏฐบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2558). หน้า 32-34

¹²⁴ Jerry Kronenberg, "Right of a State to Appeal in Criminal Cases," The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science 49 Jan.-Feb. 1959 (1959). p. 473-482.

¹²⁵ David A Jones Little, "The law of criminal procedure: an analysis and critique" p. 557-572.

นำคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุดสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ศาลมีอำนาจจัดการคดีดังกล่าวได้ หลายวิธี กล่าวคือ

วิธีแรก คือ การปฏิเสธไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาเลย ซึ่งวิธีนี้ศาลใช้ปฏิบัติกับคดีส่วนใหญ่

วิธีที่สอง คือ จะรับคดีเข้าพิจารณาเต็มรูป (full treatment) วิธีนี้ศาลจะรับฟังคำแถลงด้วยวาจาของคู่ความ

วิธีที่สาม คือ จะรับพิจารณาเพียงบางส่วน อาจรับคดีไว้โดยไม่รับฟังคำแถลงด้วยวาจาของคู่ความ

เห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา การอุทธรณ์จากศาลชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์ ถือว่าเป็นสิทธิ ไม่คำนึงว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เว้นแต่กรณีศาลชั้นต้นมีคำตัดสินให้ปล่อยตัวจำเลย พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการอุทธรณ์ ส่วนการอุทธรณ์ครั้งที่สองถือว่าไม่ใช่สิทธิของผู้อุทธรณ์ แต่เป็นดุลพินิจของศาลสูงมลรัฐหรือศาลสูงสุดสหรัฐว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่และต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นซึ่งต่างจากระบบอุทธรณ์ของประเทศไทยที่ให้สิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงได้ถึงสองครั้งเว้นแต่มีกฎหมายห้ามไปบางกรณี

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่า พนักงานไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไป ส่วนการฎีกานั้นพนักงานอัยการจะเกิดสิทธิได้ก็ต่อเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลย จำเลยอุทธรณ์ต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องถึงเกิดสิทธิแก่พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตามการฎีกาก็เป็นดุลพินิจของศาลสูงสุดที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ทั้งนี้จะพิจารณารับเฉพาะฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ในกรณีที่รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นฝ่ายแพ้คดีการอุทธรณ์ผลคำพิพากษาไม่อาจจะกระทำได้เพราะเป็นการขัดต่อหลัก Double Jeopardy Rule ซึ่งบัญญัติไว้ในการแก้ไขครั้งที่ 5 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา¹²⁶ ซึ่งสำนักงานอัยการจะต้องค้นหาความผิดพลาดและสาเหตุ

¹²⁶ Fifth Amendment

No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or

แห่งการแพ็คดีด้วย ในทางกลับกันถ้าจำเลยถูกพิพากษาว่ามีความผิดจำเลยคงไว้ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์ แต่ถูกจำกัดให้อุทธรณ์ได้แต่เพียงเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนกรณีที่คดีถูกพิพากษายกฟ้องอันมีสาเหตุมาจากกระบวนการที่ผิดพลาดใด ๆ ก็ตาม พนักงานอัยการสามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาใหม่ได้อีกไม่ถือเป็นการขัดต่อ Double Jeopardy Rule แต่ถ้าคดีถูกยกฟ้องด้วยสาเหตุว่าฝ่ายรัฐมีพยานหลักฐานไม่เพียงพออัยการจะไม่มีอำนาจในการนำคดีขึ้นพิจารณาใหม่เพราะถือเป็นการขัดต่อหลัก Double Jeopardy Rule

4.5 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ

การพิจารณาและสั่งคดีของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษนั้นเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของหลักการดำเนินคดีดังกล่าว โดยมีแนวคิดว่าการกระทำความผิดต่อประชาชนคนใดคนหนึ่งถือเป็นการกระทำความผิดต่อประชาชนทุก ๆ คน ดังนั้น ไม่เฉพาะแต่ตัวประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการฟ้อง

limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.

Double Jeopardy

The Double Jeopardy Clause aims to protect against the harassment of an individual through successive prosecutions of the same alleged act, to ensure the significance of an acquittal, and to prevent the state from putting the defendant through the emotional, psychological, physical, and financial troubles that would accompany multiple trials for the same alleged offense. Courts have interpreted the Double Jeopardy Clause as accomplishing these goals by providing the following three distinct rights: a guarantee that a defendant will not face a second prosecution after an acquittal, a guarantee that a defendant will not face a second prosecution after a conviction, and a guarantee that a defendant will not receive multiple punishments for the same offense. Courts, however, have not interpreted the Double Jeopardy Clause as either prohibiting the state from seeking a review of a sentence or restricting a sentence's length on rehearing after a defendant's successful appeal.

Jeopardy refers to the danger of conviction. Thus, jeopardy does not attach unless a risk of the determination of guilt exists. If some event or circumstance prompts the trial court to declare a mistrial, jeopardy has not attached if the mistrial only results in minimal delay and the government does not receive added opportunity to strengthen its case.

[อ้างอิง : https://www.law.cornell.edu/wex/fifth_amendment] ,เข้าถึงข้อมูลวันที่ 9 มีนาคม 2565.

คดีอาญา แต่ประชาชนทุก ๆ คนมีสิทธิในการฟ้องคดีอาญาที่เกิดขึ้นได้ด้วย แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เสียหายก็ตาม

4.5.1 องค์การอัยการประเทศอังกฤษ

รูปแบบองค์การอัยการของประเทศอังกฤษนั้น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นตำแหน่งที่มาจากการทางการเมือง (Political Appointments) ได้แก่ ตำแหน่ง Attorney General ซึ่งเป็น Law Officer of the Crown ของประเทศอังกฤษ และตำแหน่ง Solicitor General โดยทั้งสองตำแหน่งนี้เป็น Harrier เหมือนกัน ต่างกันที่ว่าตำแหน่ง Attorney General เป็นตำแหน่งอันดับที่ 1 ส่วน Solicitor General เป็นตำแหน่งอันดับที่ 2 ทั้ง Attorney General และ Solicitor General นั้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐบาลที่ตนสังกัดอยู่ โดยทั้ง Attorney General และ Solicitor General นั้น จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับทางด้านกฎหมายและยังรวมถึงอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจว่าในคดีเรื่องใดควรที่จะดำเนินการฟ้องคดีหรือไม่จำเป็นต้องดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้น แม้การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษจะยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน แต่เมื่อใดที่ประชาชนได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว หาก Attorney General เห็นสมควรว่าคดีนั้นไม่ควรที่จะฟ้อง เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ Attorney General มีอำนาจที่จะเสนอ Nolle Prosequi¹²⁷ ต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยกฟ้องคดี¹²⁸ ตำแหน่ง Attorney General นั้น ได้มีกฎหมายบางฉบับให้อำนาจถึงขนาดที่ว่าคดีอาญาบางประเภท เช่น การฟ้องคดีเปิดเผยความลับของทางราชการ ซึ่งเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หากประชาชนประสงค์ที่จะดำเนินการฟ้อง คดีดังกล่าว Attorney General จะต้องอนุญาตเสียก่อน ประชาชนจึงจะดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้

Prosecution of Offence Act, 1879 และ 1908 ได้เป็นแม่บทในการตรา The Prosecution of Offence Regulations 1946 โดยวางหลักหัวหน้าตำรวจในท้องที่ต้องรายงาน

¹²⁷ Nolle Prosequi หมายถึง การไม่ฟ้องคดีต่อไปตามคำแถลงของโจทก์ ซึ่งใช้ได้หลายกรณี เช่น Director of Public Prosecution (D.P.P.) มีอำนาจพิจารณาควบคุมตรวจสอบการฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคดี มีอำนาจเข้าดำเนินคดีอาญาในคดีที่เห็นว่าเหมาะสมหรือในคดีความผิดบางประเภท ตลอดจนเป็นผู้พิจารณาว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีในนามของรัฐและยังมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีโดยการขออนุญาตต่อศาลที่จะ “ไม่ดำเนินคดีต่อไป” หรือ การไม่ฟ้องคดีก่อนศาลมีคำพิพากษาได้นั้นเอง

¹²⁸ อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ ใน ระบบอัยการสากล," (กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526). หน้า 127-128

ความผิดที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่ของตนแก่ Director of Public Prosecutions ความผิดที่ต้องรายงานนั้น เช่น ความผิดที่มีโทษทางอาญาถึงขั้นประหารชีวิต ความผิดอันจะต้องขอให้ Director of Public Prosecutions ให้ความยินยอมในการฟ้องคดีเสียก่อน ความผิดที่ Director of Public Prosecutions ขอให้แจ้งให้ทราบ ความผิดอันต้องได้รับคำปรึกษาจาก Director of Public Prosecutions เสียก่อน หรือความผิดที่ก่อให้เกิดความไม่สงบในแผ่นดินหรือความผิดที่ทำให้คนตายโดยไม่เจตนาบางประเภท ที่เกิดในท้องที่เขตอำนาจของสถานีตำรวจนั้น ๆ อันกฎหมายบัญญัติให้ต้องดำเนินการรายงานต่อ Director of Public Prosecutions เสียก่อน เป็นต้น และนอกจากนี้คดีอันเกี่ยวกับความผิดที่ Director of Public Prosecutions เห็นสมควรดำเนินคดี โดยเป็นคดีที่หน่วยงานของรัฐ ได้ดำเนินการส่งมาให้พิจารณา และคดีที่มีความสำคัญหรือที่มีเหตุอย่างใดอัน Director of Public Prosecutions เห็นสมควรว่าจะต้องดำเนินคดีนั้น Director of Public Prosecutions สามารถที่จะเข้าเกี่ยวข้องได้

คดีต่าง ๆ ข้างต้นนี้ Director of Public Prosecutions จะแจ้งทนายความเข้ามาดำเนินการก็ได้ โดยอยู่ภายใต้การขออำนาจของตนหรือว่า Director of Public Prosecutions ก็สามารถที่จะเข้าดำเนินคดีเองได้

นอกจากอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแล้ว Director of Public Prosecutions ยังคงมีอำนาจคอยให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ หรือแก่ประชาชนที่ประสงค์จะดำเนินคดีอาญาอีกด้วย โดยจะให้คำแนะนำโดยวาจาหรือในรูปแบบลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของในแต่ละกรณี ๆ ไป

คดีใดหาก Director of Public Prosecutions เห็นสมควร Director of Public Prosecutions จะเข้าไปจัดการคดีดังกล่าวได้ รวมทั้งคดีที่ไม่ได้มีการดำเนินคดีภายในระยะเวลาตามที่สมควรหรือคดีที่ได้มีการถอนฟ้องไปแล้ว จะต้องรายงานให้ Director of Public Prosecutions ทราบ เมื่อ Director of Public Prosecutions พิจารณาแล้วพบว่ามีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไป เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะก็สามารถที่จะเข้าดำเนินคดีต่อไปก็ได้

ประเทศอังกฤษนั้น ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคนใดก็สามารถที่จะฟ้องคดีได้ แต่มีข้อยกเว้นในคดีบางประเภทที่ต้องได้รับความยินยอมจาก

Director of Public Prosecutions เสียก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ โดย Director of Public Prosecutions จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่สมควรอนุญาตให้ประชาชนฟ้องคดีหรือไม่สมควร อนุญาตให้ประชาชนดำเนินการฟ้องคดี การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น นอกจากจะต้องพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ในการฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องพิจารณาว่าผลของการฟ้องร้องดังกล่าว นั้น ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศหรือไม่ อายุของผู้กระทำความผิดกับความผิดที่ได้กระทำลงนั้น พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องก็ได้ หรือการฟ้องคดีนั้นจะกระทบต่อรัฐประศาสนนโยบายหรือไม่ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษนั้นจะมี Director of Public Prosecutions เป็นผู้ดำเนินการในคดีอาญาให้เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม ซึ่งโดยหลักจะไม่เข้าดำเนินการฟ้องร้องเองเหมือนต่งพนักงานอัยการในประเทศไทย แต่โดยภาพรวมแล้วนั้นจะมีสถานะเปรียบเสมือนองค์กรอัยการของประเทศไทย โดยมีผู้มีอำนาจการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Attorney General หรืออัยการสูงสุดซึ่งมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ ดังนั้น เมื่อตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งทางการเมืองจึงขึ้นต่อรัฐสภาอังกฤษ ดังนั้น จึงถือเสมือนว่า Director of Public Prosecutions ก็คือองค์กรอัยการของประเทศอังกฤษเช่นกัน เพียงแต่มีอำนาจและหน้าที่บางประการต่างจากพนักงานอัยการของประเทศไทย

4.5.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษ และการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยคู่ความสองฝ่าย คือ อัยการหรือโจทก์ กับจำเลย โดยการอุทธรณ์มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของจำเลยเป็นสำคัญ หรือเรียกว่า การอุทธรณ์ถือเป็นสิทธิของจำเลย¹²⁹ โดยเป็นแนวคิดที่รับรองสิทธิของผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาลล่างโดยหลัก “การพิจารณาโดยศาลที่สูงกว่า” โดยให้สิทธิคนที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาในการให้คดีของเขาได้รับการพิจารณาโดยศาลที่สูงกว่า แต่ไม่ใช่เสมอไปคงมีการจำกัดสิทธิและมีขอบเขตในการใช้สิทธิ

ข้อจำกัดของสิทธิในระบบอังกฤษ คือ การจำกัดการอุทธรณ์ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาพิจารณาคดี สกวนไว้สำหรับการตรวจสอบโดยศาลชั้นสูงบางประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายที่

¹²⁹ Robin C.A.White, "The Administration of Justice." (1985). p. 93

พิจารณาว่าเป็นที่น่าสงสัยและได้มีคำวินิจฉัยในทางลบต่อจำเลยโดยเหตุผลที่อาจสนับสนุนการจำกัดสิทธิ ได้แก่

1. เพื่อเป็นการพิจารณาเบื้องต้นว่าจะต้องมีการตัดสินขั้นสุดท้ายที่คณะผู้พิพากษาในเชิงนามธรรมมากกว่าธรรมชาติของมนุษย์ หรือที่คณะลูกขุนที่ประกอบด้วยคนธรรมดาสิบสองคน
2. ในทางปฏิบัติการอุทธรณ์คดีอาญาไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้บริสุทธิ์แก้ไขความผิดของตนเองได้มากนัก เช่นเดียวกับช่องโหว่ทางเทคนิคที่ผู้กระทำผิดอาจหลบหนีไปได้
3. ในทางปฏิบัติ โอกาสในการอุทธรณ์เป็นไปได้เฉพาะกับคนเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่มีทุนทรัพย์ที่จ่ายได้
4. การอุทธรณ์ส่งผลให้ล่าช้าเป็นเวลานานและการตัดสินล่าช้าของการดำเนินคดีอาญานั้นเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรม
5. การอุทธรณ์ส่งผลกระทบต่อรวมคือการเพิ่มการไม่เคารพต่อกระบวนการและผลของกฎหมายอาญาต่อสาธารณะ เนื่องมาจากเพิ่มโอกาสหลบหนีให้แก่คนร้ายแต่ปิดโอกาสแก่คนจนทำให้การลงโทษเลื่อนออกไปเป็นเวลานานอันเป็นผลจากโอกาสเหล่านั้น¹³⁰

เดิมการอุทธรณ์คดีอาญาในประเทศอังกฤษ คือ การพิจารณาคดีใหม่ ในตอนเริ่มต้นจำเป็นต้องชี้ให้เห็นว่า "อุทธรณ์" หลักการแรกของกฎหมาย Common law คือ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีคำตัดสินของคณะลูกขุน the Crown หรือคู่ความ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของคดีว่าชนะหรือแพ้อยู่กับคำตัดสิน ไม่มีการโต้แย้งคดีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นต่อศาลใด ๆ เป็นความจริงว่าในคดีแพ่ง คำตัดสินอาจถูกท้าทายโดยคำสั่งของผู้พิพากษาที่กลับคำพิพากษา แต่สิทธินี้ไม่เคยขยายไปถึงคดีอาญา และในการดำเนินการทางแพ่งก็ได้ถูกยกเลิกไปในปี 1825

ในคดีอาญา โดยการปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับมานาน วิธีการเดียวในการตัดสินความผิดหรือความบริสุทธิ์ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมายสามัญคือการสารภาพผิดและไม่มีข้อจำกัดของผู้ต้องหาในคดีฟ้องร้องหรือคำตัดสินเป็นเอกฉันท์ของตุลาการ 12 คน ตราบเท่าที่ข้อเท็จจริงของคดีดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับคำตัดสินของคณะลูกขุนสำหรับคำถามเกี่ยวกับความผิดหรือความบริสุทธิ์และความพยายามใด ๆ ที่จะกล่าวหา (อุทธรณ์) อีกครั้งอาจถูกห้ามโดยคำร้องของผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (autrefois convict) หรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (autrefois acquit)¹³¹

¹³⁰ Nathan A. Smyth, "The Limitation of the Right of Appeal in Criminal Cases," Harvard Law Review (1904). p. 317-330.

¹³¹ W. F. Craies, "Criminal Appeal in England," Journal of the Society of Comparative Legislation (1907). p. 93-103.

ปัจจุบันแม้ประเทศอังกฤษจะใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือที่เรียกว่า Common Law ไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร (British Parliament)¹³²

ระบบกฎหมายอังกฤษในปัจจุบันนั้นการอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติ The Criminal Appeal Act 1968 ดังนี้

1) การอุทธรณ์

1.1 คดีอาญาใน Magistrates Court

Magistrates Court มีรูปแบบการพิจารณาคดีอาญาโดยที่ไม่มีคำฟ้อง และไม่มียุทธ (jury) เนื่องจากความผิดที่ Magistrates Court จะรับพิจารณานั้นจะเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง¹³³ เช่น เป็นความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และอาจมีความผิดบางฐานที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน¹³⁴ เมื่อมีคำพิพากษาลงโทษของ Magistrates Court จะอุทธรณ์โต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงไปยังศาล Crown Court และฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาล House of Lords ได้ตามลำดับ

การอุทธรณ์คำพิพากษา Magistrates Court ไปยัง Crown court อาจแบ่งหลักเกณฑ์ได้ดังต่อไปนี้

1. จำเลยอาจอุทธรณ์ต่อ Crown court ได้ ในกรณีดังนี้¹³⁵

¹³² สำนักงานรัฐธรรมนูญ, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร 4-5. [ออนไลน์], (เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2566). แหล่งที่มา <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf>

¹³³ Robin C.A.White, The Administration of Justice (Glasgow: Bell and Bain Ltd., 1985), p.93.

¹³⁴ Joanne Cestaro, "Types of Criminal Offences in the UK: Summary Only, Either Way & Indictable Only", accessed, in (Lawtonslaw, 11 June 2019) (30 May 2023).

¹³⁵ CPS, Appeals to the Crown Court [online], 29 พฤษภาคม 2566 <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/appeals-crown-court>

1. อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าจำเลยได้กระทำความผิด¹³⁶ หรือจะโต้แย้งเฉพาะโทษจำคุกในกรณีหลังจากที่จำเลยรับสารภาพความผิด¹³⁷

2. magistrates court มีคำสั่งหรือคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยโดยไม่พิพากษาลงโทษจำเลย

3. magistrates court พิพากษาเพิกถอนคำสั่ง

4. magistrates court พิพากษาว่าความผิดมีความเชื่อมโยงกับผู้ก่อการร้าย

2. บุคคลใด ๆ (ไม่ใช่เพียงแต่จำเลย) อาจอุทธรณ์ได้ ดังเช่น

1. บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. บุคคลซึ่งถูกควบคุมตัว ต้องโทษจำคุก หรือปรับฐานดูหมิ่นต่อหน้าศาล

3. พนักงานอัยการอาจอุทธรณ์ได้ ในกรณีดังนี้

1. อุทธรณ์ความผิดพลาดของผู้พิพากษา magistrates court ในการออกคำสั่งงดการสืบพยาน

2. อุทธรณ์ความผิดเกี่ยวกับศุลกากรหรือสรรพสามิตที่ดำเนินคดีใน magistrates court

อย่างไรก็ตาม โจทก์ไม่มีสิทธิอุทธรณ์หาก Magistrates Court พิพากษายกฟ้องโจทก์

การพิจารณาพิพากษาในชั้นอุทธรณ์ ผู้พิพากษาใน Crown court จะนั่งพิจารณาพร้อมกับผู้พิพากษา Magistrates Courts รวมจำนวน 2 ถึง 4 คน โดยไม่มีลูกขุนหรือบุคคลอื่น และวินิจฉัยตามเสียงส่วนมาก¹³⁸ ต่อมาคู่ความอาจฎีกาเฉพาะข้อกฎหมายไปยังศาล House of Lords ได้อีก แต่ปัญหาข้อกฎหมายนั้นต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ

¹³⁶ The Criminal Appeal Act 1968, section 1 (1)

¹³⁷ The Criminal Appeal Act 1968, section 9

¹³⁸ CPS, Appeals to the Crown Court [online], 29 พฤษภาคม 2566 <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/appeals-crown-court>

ประชาชนโดยส่วนรวม ในการฎีกาต่อศาลสูงสุดจะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลชั้นอุทธรณ์ หรือจากศาล House of Lords ก่อน¹³⁹

1.2 คดีอาญาใน Crown Court

เมื่อมีการเริ่มต้นคดีโดย Crown Court จนถึงมีคำพิพากษาแล้ว การโต้แย้งคำพิพากษา Crown Court ในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญา (Court of Appeal Criminal Division) เป็นสิทธิของคู่ความ (As of right) แต่การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อเท็จจริง ไม่ถือว่าเป็นสิทธิของคู่ความที่สามารถกระทำได้ ผู้อุทธรณ์จะต้องขออนุญาตจากศาลอุทธรณ์ก่อน หรือจะต้องได้รับคำรับรอง (Certificate) จากผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีในศาล Crown court ว่าเป็นปัญหาอันควรได้รับการวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์¹⁴⁰ โดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของ Crown court ต้องแสดงเหตุด้วย

เมื่อศาลอุทธรณ์วินิจฉัยอย่างไรแล้ว โจทก์หรือจำเลยอาจฎีกาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายต่อไปยังศาล House of Lords ได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลชั้นอุทธรณ์ หรือจากศาล House of Lords เสียก่อน¹⁴¹ แต่ปัญหาข้อกฎหมายนั้นต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

2) การฎีกา

กล่าวคือเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาล House of Lords การฎีกาในกรณีนี้เกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีแรกคือการพิจารณาคดีอาญาโดยไม่มีคำฟ้อง (Indictment) ซึ่งเป็นการพิจารณาแบบ Summary Trials โดยเริ่มต้นการพิจารณาที่ศาล magistrates court และมีการอุทธรณ์ต่อศาล Crown court ตามลำดับและภายหลังจากที่ศาลสูงมีคำวินิจฉัยแล้ว คู่ความอาจฎีกาเฉพาะข้อกฎหมายไปยังศาล House of Lords ได้อีก และกรณีที่สอง คือ เมื่อศาล Crown court ในฐานะที่เป็นศาลเริ่มต้นคดีได้พิจารณาคดีที่มีคำฟ้องแล้ว และมีการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญา (Court of Appeal Criminal Division) คู่ความอาจฎีกาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายต่อไปยังศาล House of Lords ได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลชั้นอุทธรณ์ หรือจากศาล House of Lords¹⁴² โดยในการฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายสู่ศาล House of

¹³⁹ The Criminal Appeal Act 1968 section 33

¹⁴⁰ The Criminal Appeal Act 1968, section 1 (2)(b)

¹⁴¹ The Criminal Appeal Act 1968 article 33(2).

¹⁴² The Criminal Appeal Act 1968 article 33(2).

Lords อันเป็นศาลสูงสุดของประเทศจะต้องแสดงเหตุผลว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ (Point of law of general public importance)¹⁴³ เพื่อไม่ให้คดีเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่ได้มีความสำคัญจำเป็นเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ขึ้นสู่ศาลสูงสุด

การตรวจสอบดุลพินิจของ Director of Public Prosecutions หรือพนักงานอัยการของประเทศไทยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁴⁴

(1) วิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย โดยรัฐสภาอังกฤษ

ตำแหน่ง Director of Public Prosecutions เป็นตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Attorney General หรือตำแหน่งอัยการสูงสุดของประเทศไทย ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวจะไม่ได้เป็นไปตามลำดับอาวุโสดังเช่นในประเทศไทย แต่ตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายที่ได้เป็นรัฐบาลในขณะนั้น ดังนั้น เมื่อเป็นตำแหน่งทางการเมืองการปฏิบัติหน้าที่ของ Attorney General จึงต้องรับผิดชอบ ต่อตัวรัฐสภา มีหน้าที่ต้องตอบการซักถามจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ อังกฤษ แต่อย่างไรก็ดีรัฐสภามีหน้าที่เพียงแต่การสอบถามเท่านั้นหาอำนาจในการแทรกแซงดุลพินิจของพนักงานอัยการไม่

(2) วิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย โดยภายในองค์กรอัยการ

Director of Public Prosecutions มีที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (Home Office) แต่ก็ไม่ได้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ Director of Public Prosecutions จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Attorney General ดังนั้น Attorney General จึงมีอำนาจกำกับดูแลการทำงานของ Director of Public Prosecutions ซึ่งถือเป็นพนักงานอัยการของประเทศไทย

¹⁴³ The Administration of Justice Act 1960.

¹⁴⁴ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 124-127

(3) วิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย โดยประชาชนผู้เสียหาย

ประชาชนผู้เป็นผู้เสียหายนั้นสามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ แม้ว่า Director of Public Prosecutions มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือมีคำสั่งยุติคดีแล้วก็ตาม จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ Director of Public Prosecutions ในทางอ้อม ซึ่งหากศาลพิพากษาให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายชนะคดี องค์กรอัยการที่มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงที่จะถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

(4) วิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยได้บัญญัติ ให้ต้องมีการออกกฎเกณฑ์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีการปฏิบัติงานในการมีคำสั่งฟ้องหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดย Director of Public Prosecutions เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทย

(5) วิธีการตรวจสอบโดยศาล ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของพนักงานอัยการเท่านั้น รวมทั้งหากพบความบกพร่องในคำสั่งไม่ฟ้องคดี ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีดังกล่าวได้ แต่ศาลจะไม่สามารถก้าวล่วงในส่วนการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีได้

พนักงานอัยการนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยหน้าที่หลักคือรักษาผลประโยชน์โดยรวมของรัฐและยังรวมถึงผลประโยชน์โดยชอบธรรมของจำเลยในคดีอีกด้วย ดังนั้น นอกจากหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดของจำเลย เพื่อมาพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยแล้ว หากพบว่าพยานหลักฐาน

ใดที่จะเป็นคุณแก่จำเลย พนักงานอัยการก็จะต้องนำเข้ามาประกอบในสำนวนและเสนอต่อศาลด้วย ซึ่งถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางที่เป็นคุณแก่ตัวจำเลย

ในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวง หรืออำนาจของศาลจังหวัด หากศาลได้มี คำพิพากษายกฟ้องฝ่ายโจทก์แล้ว ฝ่ายโจทก์ย่อมไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คดีดังกล่าวเฉพาะในปัญหา ข้อเท็จจริง ทั้งนี้เนื่องจากมีแนวความคิดว่าโจทก์นั้นถือว่าไม่มีผลได้เสียต่อคำพิพากษาแล้ว ดังนั้น หาก เปิดโอกาสให้โจทก์อุทธรณ์ปัญหาดังกล่าวได้จะส่งผลให้จำเลยได้รับโทษตามอุทธรณ์ของโจทก์¹⁴⁵

ฝ่ายโจทก์นั้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลได้ตามวิธี Case stated โดยหากเป็นคดีที่เริ่มต้นที่ศาลแขวงก็ต้องมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแขวงไปยังศาล Queen's Bench Division หรือหากเป็นกรณีที่คดีเริ่มต้นที่ศาลจังหวัดก็ต้องมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล จังหวัดไปยังศาล Queen's Bench Division ในส่วนที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ในกรณีที่ศาล Queen's Bench Division หรือศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญามี คำพิพากษาและหากต้องการที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล Queen's Bench Division หรือศาล อุทธรณ์แผนกคดีอาญามีคำพิพากษาไปยัง House of Lords จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้แต่ในเฉพาะ ปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกันกับประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น วิธีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดหรือศาลแขวงไปยังศาล Queen's Bench Division และวิธีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล Queen's Bench Division หรือศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญามีคำพิพากษาไปยัง House of Lords จึงเป็นเพียงสองข้อยกเว้นที่ ฝ่ายโจทก์สามารถที่จะอุทธรณ์ได้¹⁴⁶

¹⁴⁵ ฐนิตพัฒน์ วิริยศิริ, การอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544). หน้า 32

¹⁴⁶ ชินานนท์ วงศ์วีระชัย, การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ (วิทยานิพนธ์นิติ ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527). หน้า 67

หากเป็นที่เชื่อได้ว่าศาลจังหวัดที่ได้พิจารณาพิพากษาคดีในฐานะศาลชั้นต้นได้ทำการกำหนดอัตราโทษน้อยกว่าที่สมควรกำหนด อัยการสูงสุดสามารถที่จะดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีอาญาได้

สรุปได้ว่า ฝ่ายโจทก์ในคดีอาญานั้นมักจะถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ในส่วนประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนั้นจะไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ไปยัง ศาล Queen's Bench Division หรือศาล House of Lords เพียงแต่ว่าจะมีเงื่อนไขบางประการในกรณีที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาล House of Lords

ปัจจัยซึ่งมีผลต่อการอุทธรณ์และฎีกาของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ ได้แก่ คำพิพากษาของศาล และการกำหนดโทษ

คำพิพากษาของศาล ระบบของศาลในประเทศอังกฤษใช้ระบบลูกขุน (jury) โดยคณะลูกขุนนั้นจะมีหน้าที่คือรับฟังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อเท็จจริงนั้น (verdict) ว่าจำเลยนั้นบริสุทธิ์หรือมีความผิดโดยการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ ได้แก่

- (1) วินิจฉัยว่าจำเลยบริสุทธิ์หรือกระทำความผิดในทุกกล่าวหา
- (2) วินิจฉัยว่าจำเลยนั้นไม่ผิดในข้อหาตามถูกฟ้อง หรือความผิดข้อหาฟ้องจริง แต่ผิดเพียงบางข้อหา partial verdict
- (3) ส่งให้พิพากษาเป็นวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่กำหนดเนื่องจากปัญหาข้อเท็จจริง โดยคณะลูกขุนนั้นแน่ใจปัญหากฎหมาย (Aspecial verdict)

นอกจาก verdict ของคณะลูกขุนแล้ว ยัง judgment หรือวินิจฉัยของพิพากษานั้นเป็นตัดสินของศาลจำเลยนั้นกระทำความผิดตามถูกต้องหรือไม่ และมีการกำหนดอัตราโทษลงจำเลยไว้โดยพิพากษาของศาลนั้นจะต้องการให้เหตุผลถึงตัดสินดังกล่าวไว้ด้วย

การกำหนดโทษ มีหลักในการพิจารณาดังนี้

- (1) ความรุนแรงของความผิด (Offender 's culpability)
- (2) ประวัติเกี่ยวกับตัวจำเลยทั้งตั้งแต่ในอดีตและปัจจุบัน เช่น ประวัติคุมประพฤติ

จำเลย โจทก์

- (3) บัญชีระดับโทษ (Tariff)
- (4) ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ศาล (Clerk)

จากกระบวนการพิจารณาความอาญาของประเทศไทยเห็นได้ว่าหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาผู้ที่มีอำนาจพิจารณาว่าจะอุทธรณ์หรือไม่ตามกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศไทยจะเป็นอำนาจของหัวหน้าพนักงานอัยการเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าเมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นทางคดีประการใดแล้ว กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรใดเข้ามามตรวจสอบการพิจารณาของหัวหน้าพนักงานอัยการ¹⁴⁷



147 The Code for Crown Prosecutors, *Prosecution Rights of Appeal* [ออนไลน์]. 2019. แหล่งที่มา: <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/prosecution-rights-appeal?fbclid=IwAR0ifMZfJ6AmtIK5YSPny78PzXw5N4gB8jBxqSuVfaGnNiZNshfO4hfR9us#appeal> [2022, 8 March]

บทที่ 5

บทวิเคราะห์กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

จากการศึกษากลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ ในคดีอาญาทั่วไปของประเทศไทยแล้ว พบว่ากฎหมายได้กำหนดกลไกการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าว ของพนักงานอัยการ ไว้ทั้งระบบการตรวจสอบภายในและภายนอกองค์กร แต่ยังมีปัญหา หลายประการ ทั้งเรื่องกำหนดองค์กรในการตรวจสอบ หลักเกณฑ์การตรวจสอบ และระยะเวลา ในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่งดังกล่าว ซึ่งสามารถแยกพิจารณา ดังนี้

5.1 ปัญหาการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ พนักงานอัยการ

กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ มีกฎหมายที่ใช้บังคับ อยู่ในปัจจุบันคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยในวรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา โดยอนุโลม กล่าวคือ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งส่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับ ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น แยกคำสั่ง ของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

สำหรับคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้นั้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12 กำหนดว่าในกรณีที่มี คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับ ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการในจังหวัดอื่น แยกคำสั่ง

ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุด เพื่อชี้ขาด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยทั้งสองฉบับได้กำหนดองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ คือ องค์กรตำรวจ และฝ่ายปกครอง โดยที่แบ่ง การตรวจสอบโดยใช้อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ หากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายก่อนปี พ.ศ. 2557 อำนาจในการตรวจสอบเช่นนี้กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตรวจสอบเท่านั้น โดยเป็นไปตามการตรวจสอบถ่วงดุลที่ให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 โดยประกาศคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของ พนักงานอัยการในต่างจังหวัดเปลี่ยนไป โดยเมื่อศึกษาย้อนไปแล้วก่อนหน้านี้มีความพยายามแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 มาแล้ว โดยมีการเสนอร่าง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงาน อัยการในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานครจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการตำรวจภูธร หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร กล่าวคือ เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2550 ได้มีการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2550 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว ซึ่งร้อยตำรวจเอกปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ สมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติและคณะเป็นผู้เสนอ โดยมีหลักการ คือ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 โดยปรับปรุงอำนาจผู้พิจารณาคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร และเหตุผลคือ โดยที่เป็นการสมควร ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่การพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา นอกจาก กรุงเทพมหานครจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการตำรวจภูธรหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในวันดังกล่าว นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี กล่าวว่ารัฐบาลขอรับ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ 30 วัน ตามข้อบังคับประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 111 ซึ่งที่ประชุมมีมติ¹⁴⁸

¹⁴⁸ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2550 วันที่ 6 กันยายน 2550 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน้า 44-45 และ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2550 วันพฤหัสบดีที่ 6 กันยายน พุทธศักราช 2550 ณ ตึกรัฐสภา ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 95 ง วันที่ 8 กันยายน 2550 หน้า 232

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2550 ได้มีการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 59/2550 โดยมีการพิจารณาเรื่องด่วนที่ 4 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. (ร้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะเสนอ) โดยในการประชุมมีการอภิปรายมากมายโดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยสุดท้ายมีการลงมติขึ้นรับหลักการหรือไม่ โดยมีสมาชิกสภานิติบัญญัติเห็นควรรับหลักการ จำนวน 38 คน ไม่รับหลักการ จำนวน 64 คน จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 (ฉบับที่...) พ.ศ. เพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานครจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการตำรวจภูธรหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร เป็นอันตกไป¹⁴⁹

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 คณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ออกประกาศ คณะรักษาความสงบและมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยข้อ 3 ระบุให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร จากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการตำรวจภูธรหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร

จากผลของแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ มีความจำเป็นหรือไม่ และหา还有什么จำเป็นควรกำหนดกลไกในการตรวจสอบอย่างไร ถึงจะเป็นกลไกที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมต่อประชาชน

เมื่อพิจารณาจากแนวคิด หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา การใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจแล้วจะเห็นว่า ประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งมีการแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง เว้นแต่บางกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงก็กำหนดให้พนักงาน

¹⁴⁹ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2550 วันที่ 6 กันยายน 2550 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน้า 61

อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนโดยกำหนดเป็นข้อยกเว้น ส่วนอำนาจฟ้องร้องเป็นของพนักงานอัยการทั้งหมด เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องคดีอาญา ส่วนหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทยนั้นใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) คือการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงเป็นการบังคับใช้กฎหมายและเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารคดีให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาภายในรัฐนั้น ๆ โดยแนวความคิดหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นมองว่าฝ่ายตุลาการถือเป็นอำนาจอีกส่วนหนึ่งที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีที่ถูกเสนอโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงมีจุดเด่นในเรื่องของการวางโครงสร้างระบบการดำเนินคดีอาญาโดยให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารคดีอาญา

อย่างไรก็ดี คำว่า “ดุลพินิจ” นั้นหมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร โดยมีการค้นหาความจริง ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย และพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดุลพินิจถือเป็นตัวช่วยของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ได้แน่นอน ซึ่งโครงสร้างดุลพินิจที่ดีจะต้องมีการเปิดเผยดุลพินิจ เพราะการเปิดเผยเป็นเกราะป้องกันการใช้อดุลพินิจตามอำเภอใจและสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าดุลพินิจทุกอย่างย่อมตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตามหากการเปิดเผยดุลพินิจอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือสังคมโดยรวม ก็อาจจะกระทำโดยเป็นการลับได้ซึ่งสามารถรับรู้ได้เพียงผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีดุลพินิจดังกล่าวก็ต้องตรวจสอบได้เช่นกัน นอกจากนี้การที่ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาให้เข้ากับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การทบทวนดุลพินิจถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ให้ผู้ใช้อดุลพินิจสามารถทบทวนได้หาพบว่ามีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือใช้อดุลพินิจที่ผิดพลาด

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อดุลพินิจของผู้มีอำนาจคือการตรวจสอบดุลพินิจ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองประเทศ การบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารที่การใช้อดุลพินิจของฝ่ายบริหารต้องสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลได้ เพราะถ้าไม่มีการตรวจสอบแล้วก็จะทำให้การใช้อดุลพินิจเป็นอำนาจเด็ดขาด และหากการใช้อดุลพินิจไปกระทบสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนแล้วประชาชนก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็จะไม่มี และเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

พนักงานอัยการของประเทศไทยเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ถือว่าเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจทางกฎหมายกับประชาชน ตามรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยอำนาจที่สำคัญของพนักงานอัยการ คือ อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล และอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา เมื่อพนักงานอัยการของประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) การใช้ดุลพินิจจึงมีความสำคัญมาก ความสำคัญของดุลพินิจอัยการสะท้อนออกมาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายและชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

การออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการก็เป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นภายหลังศาลมีคำพิพากษา กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง หรือลงโทษจำเลยไม่เต็มตามฟ้อง หรือแม้แต่ลงโทษตามคำฟ้องแต่มีเงื่อนไขการกำหนดโทษ หากพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาก็มีอำนาจอุทธรณ์ หรือฎีกา คำพิพากษาของศาลต่อศาลที่สูงกว่าได้ กลับกัน แม้ว่าศาลพิพากษายกฟ้อง ยกฟ้อง หรือลงโทษจำเลยไม่เต็มตามฟ้อง หรือแม้แต่ลงโทษตามคำฟ้องแต่มีเงื่อนไขการกำหนดโทษ หากพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ได้เช่นกัน เหตุผลที่เหตุใดพนักงานอัยการเมื่อมีคำสั่งฟ้องจำเลยแล้ว ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องถึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่อุทธรณ์ได้ ก็เพราะว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย อำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกัน พยานหลักฐานที่

พนักงานสอบสวนรวบรวมมาในชั้นสอบสวนอาจจะไม่ถูกต้องครบถ้วน เมื่อเปรียบเทียบกับพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลอาจจะถูกต้องครบถ้วนกว่า และแสดงให้เห็นเป็นประจักษ์ว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดตามที่คำสั่งฟ้อง จึงเป็นเหตุให้พนักงานอัยการเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลที่พิพากษายกฟ้อง จึงมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ฎีกา

ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เป็นการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอาจจะกระทบถึงความสงบเรียบร้อยของสังคม หากแต่ปล่อยให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีดุลพินิจแต่เพียงลำพังโดยไม่มีการตรวจสอบแล้ว นอกจากจะปราศจากการตรวจสอบ ถ่วงดุลแล้วยังอาจจะกระทบถึงความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบและถ่วงดุลจึงมีความจำเป็น เพราะการตรวจสอบและถ่วงดุลนอกจากจะเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจแล้ว ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ใช้ดุลพินิจอีกด้วย เมื่อพิจารณาทั้งแนวคิด หลักการและทฤษฎีต่าง ๆ ประกอบกับรูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาของประเทศไทยแล้ว การตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการประเทศไทย มีความจำเป็น เพื่อให้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวได้รับการทบทวนจากบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่า

อย่างไรก็ดี สำหรับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา นั้น จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่าแต่ละประเทศมีกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ไม่พบกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยบางประเทศมุ่งเน้นไปที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติจำกัดดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้อุทธรณ์ ฎีกา

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือควรกระบวนการตรวจสอบรูปแบบใดเพื่อตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ จากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 คงต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงหลักการดำเนินคดีอาญา รูปแบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็จะมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานแล้วกล่าวหาบุคคลผู้กระทำความผิดโดยการแจ้งข้อหาแก่บุคคลนั้น แล้วสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเห็นว่าเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องข้อหาใดส่งสำนวนพร้อมความเห็นดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ ซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นคนละหน่วยงานกับพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว ก็มีอำนาจสั่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอหรือการรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่สิ้นกระแสความ หากเห็นว่าการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ

พิจารณาวินิจฉัยทางคดีได้แล้วก็จะมีความเห็นและคำสั่งทางคดี ว่า สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ถ้าสั่งฟ้อง ก็ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หากเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้องหรือมีเหตุอื่นที่ผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องรับโทษก็มีคำสั่งไม่ฟ้อง

เมื่อมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล โดยประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา กล่าวคือ พนักงานอัยการมีหน้าที่นำสืบให้ปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิด หากสืบพยานแล้วยังมีข้อสงสัยศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลยและพิพากษายกฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง โดยในการสืบพยานหลักฐานในชั้นศาลก็จะเป็นการนำเสนอทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุต่าง ๆ ที่อยู่ในสำนวนการสอบสวนเพื่อให้ศาลรับฟังและพิจารณาความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย ซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งถือว่าเป็นพยานหลักฐานในชั้นศาล โดยเฉพาะพยานบุคคลที่จะต้องมีการถามความใหม่ในชั้นศาลเพื่อให้พยานบุคคลเหล่านั้นเปิดเผยความต่อหน้าคู่ความ ซึ่งการพิจารณาคดีอาญาต้องพิจารณาในศาล โดยเปิดเผย และต่อหน้าจำเลย กลับกันในชั้นสอบสวนการสอบปากคำพยาน ไม่จำต้องกระทำต่อหน้าจำเลย กระบวนการค้นหาความจริงในชั้นศาลจึงมีความเข้มข้น ละเอียด และชัดเจนมากกว่าพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน นอกจากนี้การที่พยานเปิดเผยในศาล เปิดเผย และต่อหน้าจำเลย ทั้งศาลและอัยการ อีกทั้งคู่ความในคดี ก็จะได้เห็นกริยา ท่าทาง สีหน้า แววตาของพยาน นอกจากนี้ยังมีกระบวนการ ซักถาม ถามค้าน และถามตง เพื่อให้ได้ความจริงจากพยานปาก นั้นมากที่สุดซึ่งในชั้นสอบสวนไม่มีกระบวนการเช่นว่านี้ มีเพียงการถามพยานโดยพนักงานสอบสวน โดยลำพัง มีบางคดีเท่านั้นที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีบุคคลอื่นร่วมฟังการสอบปากคำด้วย แต่ก็ไม่มีกระบวนการถามค้านและถามตง และพนักงานอัยการก็มีโอกาสเพียงแต่พิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนเท่านั้นแล้วพิจารณาเพียงแค่พยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่ คำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการมิได้เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

เมื่อศาลพิจารณาคดีแล้วเสร็จก็จะมีคำพิพากษา หากศาลพิพากษายกฟ้อง พนักงานอัยการโจทก์ก็ต้องพิจารณาพยานหลักฐานในชั้นศาลประกอบกับเหตุผลของคำพิพากษาว่าเพราะเหตุใดถึงพิพากษายกฟ้อง หากไม่เห็นด้วยก็มีคำสั่งอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับศาลก็มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ โดยคำสั่งไม่อุทธรณ์ของพนักงานอัยการก็จะมีกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเป็นลำดับขั้นจนถึงอธิบดีอัยการ ซึ่งหากพิจารณาผลการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการดังกล่าว ในต่างประเทศในบทที่ 4 ก็จะพบว่าประเทศต่าง ๆ จะมุ่งเน้นการตรวจสอบภายในเป็นสำคัญ ไม่มี

ประเทศใดที่กำหนดให้องค์กรภายนอกมาตรวจสอบคำสั่งในชั้นนี้ของพนักงานอัยการ ต่างจาก กลไก การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ที่ทุกประเทศกำหนดกระบวนการตรวจสอบ ที่เข้มข้น เพราะยังไม่ผ่านการตรวจสอบโดยศาล ต่างจากกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ที่ถือว่า ถูกตรวจสอบโดยศาลมาแล้ว

สำหรับรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการนั้น เห็นว่าจากที่ กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยศาลไปแล้ว ถือว่าคดีดังกล่าว ได้ มีการตรวจสอบ และถ่วงดุลจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมภายนอกไปแล้ว การที่ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ส่งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่ง สำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งส่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับ คำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็นไปตามหลักการ ตรวจสอบและถ่วงดุล ที่ควรกำหนดให้องค์กรอื่นที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ตรวจสอบ มิฉะนั้นจะ กลายเป็นว่าให้องค์กรตำรวจ และผู้ว่าราชการจังหวัดมาตรวจสอบคำพิพากษาศาลและคำสั่งของ พนักงานอัยการซึ่งอาจจะไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

เมื่อการตรวจสอบยังคงจำเป็นและต้องมีอยู่ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า กลไกการ ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการควรกำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่ง ดังกล่าวภายใต้รูปแบบใด หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ซึ่ง อยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1 ที่เพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 มีผลทำให้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่เป็นไปตามหลักการของมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย คือทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นธรรม และเลือก ปฏิบัติ และทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่สะดวก ไม่รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น โดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติในกระบวนการ ยุติธรรม เป็นถ้อยคำตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถทำให้เกิดขึ้นได้

ด้วยกลไกหลายวิธีในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่แยกองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนและทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งคดีออกจากกันนั้นเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กร และเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้แก่ประชาชนอย่างสูงสุด ในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กรนี้ต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) ในการดำเนินคดี คือ ปราศจากอคติและตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้เท่านั้น ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เองและการจัดระบบองค์กร โดยมีเป้าหมายคือ “การทำให้ความจริงปรากฏ” เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมต่อประชาชน ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร กล่าวไว้ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า “หลักการดำเนินคดีอาญาใช้หลักการตรวจสอบ (Examination Principle) หรือในเยอรมันเรียกว่า Untersuchungsgrundsatz คดีอาญาเป็นเรื่องที่ต้องทำให้เกิดความเชื่อถือในองค์กรสอบสวนและองค์กรตัดสินทั้งสององค์กร ต้องสร้างความเชื่อถือ ศรัทธามีกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน¹⁵⁰

ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 นั้น การตรวจสอบอำนาจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการจะกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด คือ หากเห็นว่า ไม่อุทธรณ์ ฎีกา จะต้องเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา แต่เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 การตรวจสอบอำนาจในการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ไม่ได้กระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นอำนาจของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มี รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ และมาตรา 52/1 (2) บัญญัติว่า ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้ (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ก็ตามแต่คดีอาญาที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา

¹⁵⁰ ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (กรุงเทพมหานคร วิทยาลัย 2552). หน้า 58-59

มาตรา 145 วรรคสาม และ มาตรา 145/1 วรรคสาม มีทั้งคดีที่พนักงานสอบสวนเป็น เจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง กล่าวคือพนักงานฝ่ายปกครองก็มีอำนาจสอบสวน คดีอาญาอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษทางอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วมี ความเห็นเสนอพนักงานอัยการเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน การกำหนดให้ผู้ว่าราชการมียอำนาจ ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกาด้วย ก็จะมีผลเช่นเดียวกับการกำหนดให้องค์กรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบ คือ คดีที่ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ทำการสอบสวน เมื่อศาลยกฟ้องแล้วต่อมาพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยกับคำพิพากษาศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์ที่ยกฟ้อง ก็ต้องส่งคำพิพากษาและคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการไปให้ผู้ว่าราชการตรวจสอบคำสั่งทั้งที่พนักงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็น ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนั้นหากกำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้ตรวจสอบ คงเดิม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม ไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลเช่นเดียวกับองค์กรตำรวจ

นอกจากนี้หากพิจารณาเหตุผลในอดีตที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งเช่นว่านี้นั้นคือในอดีตสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุดสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีภาระหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามและดำเนินคดีภายใต้การควบคุมตรวจสอบของพนักงานอัยการและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการแสวงหาพยานหลักฐานตามคำสั่งและมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ ต่อมา มีการแยกสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกไปทำให้การป้องกันและปราบปรามและการดำเนินคดีในชั้นต้นของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นอิสระปราศจากการควบคุมตรวจสอบซึ่งอาจมีการบิดเบือนความจริงจากการแสวงหาพยานหลักฐาน

สำหรับองค์กรตำรวจนั้น ระบบสอบสวนตามมาตรฐานสากล ตำรวจมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการแสวงหาพยานหลักฐานตามคำสั่งและมีความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อได้พยานหลักฐานที่ครบถ้วนถูกต้อง ไม่ถูกทำลาย ปกปิด บิดเบือนพยานหลักฐานก่อนจะออกคำสั่งใด ๆ และเพื่อพนักงานอัยการได้พยานหลักฐานที่ชัดเจนปราศจากข้อสงสัยและมั่นใจว่าสามารถดำเนินคดีพิสูจน์ความผิดให้ศาลลงโทษได้ก่อนออกคำสั่งฟ้อง การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งแต่เดิมมีฐานะเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการเป็นผู้เสนอความเห็น มาทำหน้าที่แย่งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์หรือฎีกา ของพนักงานอัยการเสียเองจึงขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบในการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต่างจากผู้ว่าราชการที่มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้

เสียในผลของคดี มีฐานะเป็นพ่อเมืองรู้จักประชาชนในท้องที่ของตนมากกว่าผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค มีหน่วยงานตั้งอยู่ในจังหวัดเดียวกับสำนักงานอัยการ ส่งสำนวนไปกลับได้อย่างรวดเร็ว การที่ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคซึ่งมีที่ตั้งอยู่ไกลเป็นผู้ทำความเห็นแย้งของพนักงานอัยการ นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบแล้วยังเกิดภาระและความสับสนเปลี่ยนแปลงทั้งงบประมาณและบุคลากร โดยประชาชนที่ถูกดำเนินคดีที่ไม่ได้รับการประกันตัวระหว่างรอผลการแย้งคำสั่งไปมาระหว่างอุทธรณ์ฎีกา จะถูกจำคุกยาวนานโดยไม่มีความจำเป็น เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางคดีเพราะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลยได้ เพราะผู้บังคับบัญชาก็จะชี้ทิศทางคดีไปตามแนวทางที่ตนเองประสงค์ได้ตั้งแต่ต้น

นอกจากนี้สำหรับองค์กรตำรวจนั้นหากพิจารณากระบวนการออกกฎหมายนั้น ประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่ออกอย่างเร่งด่วน ไม่เป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นการออกกฎหมายโดยรัฐบาลหลังจากการยึดอำนาจเพียงสองเดือนโดยเป็นการนำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเคยพิจารณาและไม่รับหลักการมาแล้ว มาประกาศเป็นกฎหมาย กระบวนการออกกฎหมายจึงไม่ได้ผ่านความเห็นจากสภาผู้แทนราษฎร หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด นักวิชาการทางกฎหมาย หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและตำรวจ เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการนั้น ล้วนไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในบริบทและขอบเขตแห่งอำนาจในกรณีนี้ และเมื่อพิจารณากระบวนการดำเนินคดีอาญาแล้ว คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการเป็นกระบวนการชั้นศาลสูง มิใช่ชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองสิ้นสุดอำนาจตั้งแต่ส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว อีกทั้งคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการมาแล้ว คำพิพากษาของศาลจะถูกตั้งหรือไม่ ก็ถูกตรวจสอบโดยคู่ความในคดีคือ พนักงานอัยการและจำเลยที่สามารถอุทธรณ์ ฎีกาได้หากไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์

กอปรกับในคดีที่เป็นความผิดที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย หากย้อนกลับไปศึกษาในบทที่ 2 เกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินคดีอาญา ประเทศไทยนั้นมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแบบทั้งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจฟ้องคดี คือ พนักงาน

อัยการ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution) กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเองได้ในคดีความผิดที่ประชาชนนั้นเป็นผู้เสียหาย ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการได้ ตามมาตรา 30 ดังนั้น คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา ผู้เสียหายมีอำนาจอุทธรณ์ ฎีกา ได้เองซึ่งถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการอยู่แล้ว

ดังนั้น การกำหนดรูปแบบกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการจึงควรมีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบที่สอดคล้องกับกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของต่างประเทศและเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว เป็นธรรม กระทบสถิติ และเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

5.2 ปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายของรัฐ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 บัญญัติว่า

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพ

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารการยุติธรรมทุกด้านโดยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว และมาตรา 248 ง.(1) กำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า ดังนั้น รัฐต้องออกแบบกฎหมายโดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาความเห็นและคำสั่งเพื่อให้กระบวนการดังกล่าวรวดเร็ว ยิ่งหากคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐควรต้องกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจน

ระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการของประเทศไทยในปัจจุบันกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 โดยไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีการเพิ่มเติมอำนาจตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจ ต่างก็ไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวไว้ ไม่ว่าจะเป็น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือระเบียบภายในของแต่ละองค์กร จนเกิดความล่าช้าใน การออกคำสั่งดังกล่าว โดยกระบวนการที่มีหลายขั้นตอน โดยเริ่มต้นจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษา แล้วพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนต้องพิจารณาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นประกอบ พยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามคำฟ้อง หรือไม่ เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนพิจารณาแล้วเสร็จก็จะเสนอสำนวนพร้อมความเห็นว่าจะ อุทธรณ์หรือฎีกาหรือไม่ให้หัวหน้าพนักงานอัยการซึ่งในต่างจังหวัด คือ อัยการจังหวัด ใน กรุงเทพมหานคร คือ อัยการพิเศษฝ่าย หลังจากนั้นเมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเสร็จ ก็ จะมีความเห็นว่าจะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือไม่ จากนั้นเสนอสำนวนพร้อม ความเห็นกับอัยการศาลสูงประจำจังหวัดนั้น เพื่อจะพิจารณาว่าเห็นด้วยกับหัวหน้าพนักงานอัยการ หรือไม่ ถ้าเห็นว่าอุทธรณ์ก็ยื่นอุทธรณ์ต่อศาล หากเห็นว่าไม่อุทธรณ์ ก็จะเสนอสำนวนถึงสำนักงาน อัยการศาลสูง โดยสำนักงานอัยการศาลสูงก็จะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา โดยจะผ่านการพิจารณา เริ่มต้นจากอัยการประจำสำนักงานศาลสูงหรือศาลสูงภาค แล้วเสนอต่ออัยการพิเศษฝ่ายศาลสูง รอง อธิบดีอัยการศาลสูง และอธิบดีอัยการศาลสูง ตามลำดับ หากอธิบดีอัยการศาลสูงเห็นควร ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ทั้งหมดนี้คือกระบวนการตรวจสอบภายในขององค์กรอัยการของประเทศไทย ซึ่งไม่มี กรอบ ระยะเวลาในการพิจารณามีเพียงระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ตามกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น โดย ระหว่างการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวก็จะมีขอยื่นขออนุญาตศาลในการขยายระยะเวลาดังกล่าว เมื่อไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาความเห็นและคำสั่ง ไว้จึงทำให้กระบวนการพิจารณาล่า

ช้า ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียถูกระทบสัทธิเสรีภาพโดยเฉพาะ
จำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา

มาตรา 258 (ง) (1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการ
ยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชน ผู้
ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับ
การตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม เมื่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม โดยให้มีการ
กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับ
ความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า ดังนั้นในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมสมควรกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม
ขั้นนี้ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบได้ว่ากระบวนการงานยุติธรรมในขั้นนี้อยู่ระหว่างดำเนินงานเสร็จสิ้น
เมื่อใด รวมทั้งตรวจสอบความคืบหน้าได้ อันจะยังประโยชน์ให้ประชาชนโดยเฉพาะจำเลยที่ถูกขังใน
ระหว่างระยะเวลาพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการได้รับความยุติธรรมโดยสะดวกและ
รวดเร็ว

5.3 แนวทางการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย

ภายหลังจากการศึกษาแนวคิด หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบ
ดุลพินิจ การอุทธรณ์ ฎีกา รวมถึงกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของ
พนักงานอัยการในต่างประเทศ จะพบว่าประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินคดี
อาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ที่มีแนวคิดว่ามีเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในรัฐนั้น
ถือว่ารัฐได้รับความเสียหาย โดยรัฐได้มอบอำนาจให้ตัวแทนของรัฐในฐานะพนักงานอัยการดำเนิน
คดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งประเทศไทยพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดี
ตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยหลักการดังกล่าวมีแนวคิดว่าคุณคนภายในรัฐที่กระทำ
ความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้นสามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้บุคคลนั้นสามารถกลับคืน
สู่สังคมและใช้ชีวิตตามปกติได้โดยให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า
กรณีอย่างใดที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าระหว่างการนำตัวผู้กระทำความผิดรับโทษ
ที่กฎหมายบัญญัติหรือแก้ไขบำบัดโดยใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งในการออกคำสั่ง

ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณาเช่นกัน แต่ดุลพินิจที่ใช้นั้นก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบได้เพื่อความชอบธรรมของการใช้ดุลพินิจ

สำหรับในต่างประเทศนั้น ประเทศเยอรมนี ใช้ระบบการดำเนินคดีตามกฎหมายเป็นหลัก การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลล่างนั้นเป็นการอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยมีข้อจำกัดเฉพาะบางคดีเท่านั้น แต่ในกรณีอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาเสียก่อนและจะอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนการไม่อุทธรณ์ ฎีกา อยู่ภายใต้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการที่มีระบบตรวจสอบภายในองค์กรเท่านั้น ไม่มีระบบตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเหมือนประเทศไทย

ประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในประเทศ มีสถานะเช่นเดียวกับตุลาการ ใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ โดยพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีที่อยู่ในเขตศาลชั้นต้นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน โดยมีฐานะเป็นตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในส่วนฝ่ายคดี ส่วนการตรวจสอบนั้นมุ่งเน้นไปที่การตรวจคำสั่งไม่ฟ้องมากกว่า การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ทั้งนี้ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบ 3 ประการ คือ การตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาภายในองค์กร การตรวจสอบโดยประชาชน และการตรวจสอบโดยศาลได้ส่วน อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบทั้งสามประการมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้นำมาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการด้วยเหมือนเช่นประเทศไทย คงมีเพียงระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการโดยการบังคับบัญชาเท่านั้น

ประเทศญี่ปุ่น ระบบกฎหมายก็เน้นการตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการไปในเรื่องของคำสั่งไม่ฟ้อง ระบบตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็คงมีเพียงการตรวจสอบภายในเท่านั้น อาจจะเป็นเพราะว่าพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจชั้นก่อนฟ้องมากที่จะดำเนินการกับผู้ต้องหาในทางที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยเฉพาะการชะลอฟ้อง และคดีอาญาประเทศญี่ปุ่นการยื่นฟ้องน้อยมาก ส่วนระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น ก็คล้ายกับประเทศอื่น ๆ ที่มีทั้งระบบการตรวจสอบภายใน และภายนอกองค์กร สำหรับองค์กรภายนอกที่ประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบมี 3 กรณีคือ ตรวจสอบโดยผู้เสียหาย ตรวจสอบโดยศาล และตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ส่วนการพิจารณาออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ไม่มีกฎหมาย

กำหนดระบบตรวจสอบจากองค์กรภายนอกโดยคงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ

ประเทศอังกฤษ ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) โดยมีแนวความคิดว่าการกระทำความผิดต่อประชาชนคนหนึ่งคนใดถือเป็นการกระทำความผิดต่อประชาชนทุก ๆ คน สำหรับการตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น เน้นการตรวจสอบไปที่คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมากกว่าคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งมีการตรวจสอบภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยองค์ภายนอกนั้นมีการตรวจสอบโดยรัฐสภาอังกฤษ โดยประชาชน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการออกพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญาซึ่งมีหลักเกณฑ์การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และวิธีการตรวจสอบโดยศาล ส่วนการอุทธรณ์ ฎีกาจะเน้นไปที่การบัญญัติหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดอุทธรณ์ได้หรือไม่ได้มากกว่าการกำหนดการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ทั้งนี้ การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศอังกฤษมิได้บัญญัติให้นำมาบังคับใช้กับการไม่อุทธรณ์ ฎีกา เหมือนประเทศไทย

เห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีหลักการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเป็นสำคัญ จึงทำให้รู้ข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ต้น และการจะมีคำสั่งฟ้องนั้นจะต้องปรากฏพยานหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ เป็นเหตุให้การยกฟ้องมีน้อย สำหรับระบบการอุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการนั้น แต่ละประเทศล้วนมุ่งเน้นไปที่การกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีจะสามารถอุทธรณ์ ฎีกา ได้หรือไม่ มากกว่าการจะมาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ มีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรเท่านั้นที่กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบ นอกจากนี้ในต่างประเทศข้างต้นจะเน้นไปที่การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมากกว่า โดยมีทั้งการตรวจสอบภายในและจากองค์กรภายนอก โดยหากจะนำระบบการตรวจสอบองค์กรภายนอกของแต่ละประเทศมาพิจารณา เห็นว่าปัจจุบันระบบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในสากลยอมให้องค์กรภายนอกอะไรบ้างเข้ามามตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ก็จะพอเห็นได้ว่าแต่ละประเทศให้องค์กรภายนอกอื่นที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในผลของคดีมาตรวจสอบ ไม่มีประเทศไหนเลยที่ให้องค์กรตำรวจซึ่งถือว่าเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการ มาตรวจสอบดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเลย และนอกจากนี้แม้ว่าแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้ แต่ก็ไม่มีประเทศใดเลยที่บัญญัติให้นำ

หลักเกณฑ์การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง มาใช้บังคับการไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ เหมือนกับ ประเทศไทย อย่างไรก็ดีเนื่องจากประเทศไทยอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกัน พนักงานอัยการมิได้เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานเองตั้งแต่ต้น พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้พิจารณาพยานหลักฐานจากที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมา ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟ้องก็มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาอาจคลาดเคลื่อนเมื่อสู่การพิจารณาของศาล ความจำเป็นในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการจึงยังมีความจำเป็น แต่ควรมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้น แนวทางการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับประเทศไทย ควรพิจารณาถึงการกำหนดรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการเป็นการเฉพาะ การผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว การกำหนดประเภทคดีที่ต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบภายในขององค์กรอัยการ และการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

5.3.1 การกำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกา ของพนักงานอัยการ เป็นการเฉพาะ

กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 โดยในวรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้นำมาบังคับใช้ในที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา โดยอนุโลม กล่าวคือ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งส่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และในกรณีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น แยกคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

สำหรับคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12

กำหนดว่าในกรณีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น แย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

จะเห็นได้ว่ากลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ ในคดีอาญาถูกบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยทุกคดีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นควรไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องดำเนินการส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้กับองค์กรตำรวจหรือฝ่ายปกครองพิจารณาว่าเห็นด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการหรือไม่ หากพิจารณาพบว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในบทที่ 2 แล้วนั้นจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แบ่งเป็น 3 ประการ โดยแบ่งตามขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคือ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งทั้ง 3 ประการดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเป็นขั้นตอน ดังนั้นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจึงเป็นอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนภายหลังจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแล้วระหว่างนั้นอยู่ในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกา คำพิพากษาของศาลจึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลหรืออยู่ในกระบวนการพิจารณา เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด การพิจารณาคำพิพากษาของศาลว่าถูกต้องหรือไม่ของพนักงานอัยการแล้วมีคำสั่งว่าจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่จึงเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

นอกจากนี้หากพิจารณาแนวความคิดการอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาแล้ว หลักพื้นฐานของการอุทธรณ์ ฎีกา นั้นผลของคำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความซึ่งต่างจากคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องที่ยังไม่มีผลผูกพันคู่กรณี คำพิพากษาที่ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ฎีกา เป็นที่สุดสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเป็นการค้นหาความจริงโดยตุลาการ และพนักงานอัยการ ส่วนการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้นเป็นการค้นหาความจริงโดยพนักงานสอบสวนและพิจารณาพยานหลักฐานเบื้องต้นโดยพนักงานอัยการ นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังได้บัญญัติวิธีการทบทวนคำพิพากษาโดยต้องเป็นการทบทวนคำพิพากษาของศาลในชั้นที่สูงกว่าซึ่งถือว่า

เป็นกระบวนการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์ ฎีกา จึงต่างจากการ ทบทวนคำสั่งไม่ฟ้อง อีกทั้งการสั่งไม่ฟ้องเป็นการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือพยานหลักฐานไม่พอที่จะฟ้อง ส่วนการพิจารณาว่าจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า การกำหนดข้อเท็จจริงในคดีไม่ถูกต้อง การปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง หรือการกำหนดโทษ อันไม่เหมาะสมแก่คดี เพราะฉะนั้นที่มาหรือปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการออกคำสั่งไม่ฟ้อง กับคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ ฎีกาจึงต่างกัน เมื่อที่มาหรือปัจจัยที่นำมาออกคำสั่งต่างกัน หลักเกณฑ์ รูปแบบ หรือกลไก ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ควรต่างกัน ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกำหนด บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง

5.3.2 การยกเลิกให้องค์กรภายนอกเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

แม้ว่าเดิมนั้น เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาในเรื่องของการสอบสวนนั้น กฎหมายประสงคิให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องดูแล ให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะบุคคลที่มีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี อันถือได้ว่าเป็นคนกลาง ระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจของรัฐ โดยให้อำนาจสอบสวนเป็นของ พนักงานสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีเป็นของพนักงานอัยการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ถ่วงดุลในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ ดุลพินิจ “คำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์” ฎีกาของพนักงานอัยการทุกสำนวนคดีซึ่งเป็นลำดับการควบคุม ตรวจสอบคำสั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอันนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมและเป็นที่ยอมรับของ ประชาชน ซึ่งหลักการนี้เป็นความพยายามของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกประเทศ ทั่วโลกที่จะต้องจัดความสมดุลระหว่างหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และ หลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Due Process Model) เพื่อเกิดความสมดุลอย่างเหมาะสมซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา

แต่เมื่อปัจจุบันระบบการสอบสวนได้มีการพัฒนาโดยเพิ่มให้เจ้าหน้าที่รัฐอื่นมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกฎกระทรวงนี้กำหนดความผิดอาญาประเภทที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง มีอำนาจสอบสวนได้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามมาตรา 72 มาตรา 72 ทวิ มาตรา 73 มาตรา 74 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เป็นผู้สอบสวน เป็นต้น จึงทำให้พนักงานฝ่ายปกครองมีบทบาทในการสอบสวนมากขึ้น โดยมีหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนได้เสียในคดีเช่นเดียวกับตำรวจ เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลพิพากษายกฟ้อง ก็ไม่ควรมาเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

ดังนั้น ควรมีการยกเลิกองค์กรภายนอกเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ โดยคงไว้ซึ่งกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้รับความเป็นธรรมและรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรม

5.3.3 การกำหนดประเภทคดีที่ต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

คดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลไปแล้ว เมื่อพิจารณาแยกประเภทตามคำพิพากษาของศาลนั้น สามารถแยกได้ดังนี้คือ คดีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเต็มตามฟ้องพิพากษายกฟ้อง พิพากษาไม่เต็มตามฟ้อง กล่าวคือ ในปัจจุบันนั้นกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการนั้น ทุกคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องเข้าสู่กระบวนการ

ตรวจสอบทุกคดี หากพิจารณากระบวนการดำเนินคดีอาญาแล้วแยกพิจารณาประเภทคดีตามที่ศาลมีคำพิพากษา ดังนี้

1. คดีที่พนักงานสอบสวน (เจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง) มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล และศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องพนักงานอัยการโจทก์ ต่อมาถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ฎีกา ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งที่อุทธรณ์ ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1

2. คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ต่อมาพนักงานอัยการเห็นต่างมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล และศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องของพนักงานอัยการ ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1 ทั้งที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

3. คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา อุทธรณ์ ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1

4. คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล ต่อมาศาลพิพากษาลงโทษจำเลยไม่เต็มตามคำฟ้อง หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา อุทธรณ์ ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1

จะเห็นได้ว่าเมื่อกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการถูกกำหนดให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 เช่นเดียวกับกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จึงทำให้ทุกคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวทุกกรณี เป็นเหตุให้กระบวนการตรวจสอบล่าช้าโดยไม่จำเป็น บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีไม่ว่าจะเป็นจำเลยหรือผู้เสียหายก็ต้องรอการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้หากพิจารณาแล้วจะพบว่าคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องของพนักงานอัยการแล้ว

ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1 หรือ แม้แต่คดีที่เดิมพนักงานสอบสวนมีความเห็นเสนอพนักงานอัยการว่า เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ต่อมา พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องของพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องดำเนินการตาม มาตรา 145 หรือ มาตรา 154/1 เพื่อให้องค์กรตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรเดียวกับพนักงานสอบสวนตรวจสอบคำสั่ง ไม่อุทธรณ์ ฎีกา ด้วย

เมื่อเหลือเพียงกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการก็ควรที่จะต้องกำหนด ประเภทคดีที่ควรยุติที่หัวหน้าพนักงานอัยการผู้สั่งฟ้องจำเลยต่อศาลเท่านั้น เช่น คดีที่ศาลพิพากษา ลงโทษจำเลยเต็มตามคำฟ้องแล้ว ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ คงเหลือเพียงคดีที่ศาล พิพากษายกฟ้องหรือลงโทษไม่เป็นไปตามคำฟ้องของพนักงานอัยการเท่านั้น ที่ต่อมาเมื่อพนักงาน อัยการเห็นควรไม่อุทธรณ์ ต้องเสนออัยการศาลสูงเพื่อเห็นชอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เฉพาะคดีที่ ศาลพิพากษายกฟ้องทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเท่านั้นที่จะเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

สำหรับเรื่องการกำหนดโทษนั้น ประเทศไทยแม้ว่าจะใช้ระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) แต่การ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นมิได้นำหลักการเสนอโทษต่อศาลเพื่อให้ศาลประกอบการ พิจารณากำหนดโทษให้จำเลย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการสอบสวนก็เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ ของผู้ต้องหาเท่านั้น พนักงานสอบสวนมุ่งเน้นที่จะแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา โดยสำนวนการสอบสวนก็จะเน้นไปที่การสอบปากคำพยานบุคคลที่จะยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำ ความผิดหรือไม่ โดยเฉพาะคดีอาญาทั่วไป ต่างจากคดีเด็กและเยาวชนที่จะต้องมีการสืบเสาะ ข้อเท็จจริงโดยพนักงานคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมเพื่อนำรายงานการสืบเสาะมารวมไว้ในสำนวน การสอบสวน ดังนั้นคดีอาญาทั่วไปก็มีเพียงประวัติอาชญากรรมของผู้ต้องหาที่รวมไว้ในสำนวนเท่านั้น จากนั้นก็สรุปสำนวนทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 และ 141 โดยความเป็นของพนักงานสอบสวนก็จะมีเพียง 2 กรณีคือ เห็นควรสั่งฟ้อง หรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง มิได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องโทษหรือเสนอพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกำหนด โทษของผู้ต้องหาแต่อย่างใด

สำหรับในชั้นพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการของประเทศไทยนั้น ก็มุ่งเน้นไปที่พยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาเช่นกัน โดยหากพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้องก็จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานบุคคลมาสอบสวนเองเพื่อให้ได้พยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ส่วนหากพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนเสนอมาแล้วพยานหลักฐานพอฟ้องก็จะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หรือหากพยานหลักฐานไม่พอฟ้องก็มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการเองก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่จะนำมาประกอบการพิจารณาว่าโทษที่จะลงแก่จำเลยนั้นควรลงโทษจำเลยเพียงใด นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 เรื่องแบบของคำฟ้องคดีอาญานั้น กฎหมายก็ได้กำหนดให้ต้องบรรยายคำฟ้องเกี่ยวกับโทษหรือกำหนดให้มีการเสนออัตราโทษต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณากำหนดโทษตามที่พนักงานอัยการเสนอ และคำฟ้องของพนักงานอัยการก็จะมีเพียงข้อเท็จจริงที่บรรยายเกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยกระทำความผิด ส่วนคำขอท้ายคำฟ้องก็ระบุมาตราที่ขอให้ศาลลงโทษจำเลย ส่วนโทษก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องเพียงการเพิ่มโทษ บวกโทษที่รอ หรือนับโทษต่อโทษในคดีอื่น ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 58 มาตรา 91 หรือ มาตรา 92 เท่านั้น

เมื่อพนักงานอัยการฟ้องจำเลยต่อศาล ศาลจะประทับฟ้องแล้วสอบคำให้การจำเลย หากจำเลยให้การรับสารภาพและเป็นคดีที่ไม่จำต้องสืบพยานประกอบคำรับสารภาพศาลมีอำนาจพิพากษาได้เลยโดยไม่ต้องสืบพยาน แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาศาลมีอำนาจสั่งให้มีการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลย โดยพนักงานคุมประพฤติก็จะดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยที่ได้เกี่ยวกับการพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ แต่จะสืบเสาะให้ได้ข้อเท็จจริงว่าควรลงโทษจำเลยเพียงใดและอย่างไร เมื่อได้รายงานการสืบเสาะข้อเท็จจริงแล้วศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากรายงานการสืบเสาะดังกล่าวแล้วพิพากษากำหนดระวางโทษและเงื่อนไขกับรับโทษ เช่น พิพากษาจำคุกแต่รอการลงโทษจำเลยไว้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 จะเห็นได้ว่าเรื่องการกำหนดโทษ และเงื่อนไขการลงโทษในคดีอาญาทั่วไปเป็นเรื่องของศาลที่จะใช้ดุลพินิจภายใต้ข้อเท็จจริงที่มีการสืบเสาะโดยพนักงานคุมประพฤติประกอบการใช้ดุลพินิจ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการของประเทศไทยมิได้มีบทบาทในการกำหนดโทษของศาล แต่ทางปฏิบัติในปัจจุบันเมื่อศาลพิพากษาภายในกรอบระวางโทษที่กฎหมายกำหนดถูกต้อง

ตามกฎหมายแล้วมีการรอกการลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ กลับต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปให้บุคคลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ตรวจสอบว่าเห็นด้วยหรือไม่ และยังมีบางคดีที่องค์กรตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่เห็นด้วยที่ศาลรอกการลงโทษแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ของพนักงานอัยการจนต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดว่าจะอุทธรณ์หรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนต่อหลักการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษและกำหนดโทษจำเลย เพราะในเมื่อมิได้มีการพิจารณาโทษที่เหมาะสมแก่จำเลยมาตั้งแต่ต้นแต่มาแย้งความเห็นทั้งของศาลและของอัยการว่าไม่ถูกต้อง คดีเหล่านี้ไม่ควรมีการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 แล้ว เว้นแต่กรณีศาลกำหนดโทษไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นกำหนดต่ำหรือสูงกว่าที่กฎหมายบัญญัติ หรือกรณีที่ไม่สามารถรอกการลงโทษหรือลดโทษได้กลับรอกการลงโทษหรือลดโทษให้จำเลย เช่นนี้ถือว่าเป็นข้อกฎหมายที่พนักงานอัยการต้องอุทธรณ์ หากไม่อุทธรณ์ก็ควรต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบต่อไป

5.3.4 การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการใช้อำนาจรัฐกระทบสิทธิของประชาชน กระบวนการตรวจสอบจึงจำเป็นและต้องทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจและความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่กระบวนการตรวจสอบต้องไม่เป็นอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกของประชาชนมากเกินไป ซึ่งหากพิจารณากระบวนการตรวจสอบของต่างประเทศในบทที่ 4 แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มีกลไกการตรวจสอบการออกคำสั่งของพนักงานอัยการเป็น 2 กรณี คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกองค์กร และการตรวจสอบภายในองค์กร

การตรวจสอบภายนอกองค์กร เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ แต่ยอมรับให้ตรวจสอบในกรณีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นศาลเท่านั้น เพราะแต่ละประเทศมองว่าหากมีคำสั่งฟ้องคดีแล้ว ถือว่าคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยศาลแล้ว ส่วนคำสั่งต่าง ๆ หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว รวมทั้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ประเทศต่าง ๆ มีเพียงกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมาย

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิอุทธรณ์ ฎีกา มากกว่า นอกจากนี้นี้เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีการรวมอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องไว้ด้วยกัน พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตั้งแต่ต้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วต่อศาลศาลยกฟ้อง พนักงานอัยการก็มักจะอุทธรณ์ เว้นแต่ต้องด้วยบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกา

ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาอาญาของไทยต่างจากประเทศอื่น ๆ เพราะแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้อง โดยเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจสืบสวน สอบสวน ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องร้อง พยานหลักฐานชั้นสอบสวนพนักงานอัยการจึงไม่ได้เห็นมาตั้งแต่แรก เมื่อถึงชั้นพิจารณาของศาลพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาอาจคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง ด้วยกระบวนการพิจารณาอาญาของประเทศไทยดังกล่าว คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จึงมีจำนวนไม่น้อยที่ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์

ระบบตรวจสอบภายในคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ นั้น มีได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่บัญญัติว่า ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ โดยโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้มีอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง หรืออธิบดีอัยการสำนักงานคดีศาลสูงภาค รองอธิบดี สำนักงานคดีศาลสูง หรือรองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง พนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ และอัยการพิเศษฝ่ายที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาประจำศาลชั้นต้น หรืออัยการจังหวัดที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี¹⁵¹ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง ได้แก่การดำเนินคดีอาญาตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีชั้นอุทธรณ์ และฎีกาของพนักงานอัยการ¹⁵²

¹⁵¹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 4

¹⁵² ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

ส่วนในการปฏิบัติต่อสำนวนนั้น ในทางปฏิบัติในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ภายหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าศาลชั้นต้นจะพิพากษาลงโทษตามคำฟ้อง ยกฟ้อง หรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการขอคัดสำเนาคำพิพากษาฉบับเต็มแล้วมาพิจารณาว่าศาลชั้นต้นพิพากษาชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงหรือไม่ หากเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปตามคำฟ้องก็จะมีความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ จากนั้นหัวหน้าพนักงานอัยการก็จะตรวจสอบและพิจารณาว่าถูกต้องตามที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นเสนอหรือไม่ หากเห็นประการใดก็จะมีความเห็น เห็นควรอุทธรณ์ หรือเห็นควรไม่อุทธรณ์ หรือไม่ อย่างไร เสนออัยการศาลสูง แล้วอัยการศาลสูงก็จะพิจารณาว่าเห็นด้วยตามที่หัวหน้าพนักงานอัยการเสนอหรือไม่อย่างไร และจะมีคำสั่งอุทธรณ์ หรือไม่อุทธรณ์ แล้วแต่กรณี โดยเป็นอำนาจของอัยการศาลสูงที่จะพิจารณา เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้ หากอัยการศาลสูงมีความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง หรืออธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูงภาค เพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี

(1) คดีที่อัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องหรือให้อุทธรณ์

(2) คดีสำคัญตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน รวมทั้งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

(3) คดีอื่นที่อัยการสูงสุดกำหนด

นอกจากนี้ในกรณีต่อไปนี้ ให้อัยการศาลสูงทำความเห็นเสนอสำนวนต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาคเพื่อออกคำสั่งทั้งคดีโดยเร็วภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกา

(1) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์แย้งความเห็นของหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น

(2) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่ไม่มีการสืบพยานและศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหา หรือบางข้อหา

(3) ในกรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่มีการสืบพยานและคดีนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป หากศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหา หรือบางข้อหาหรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้องหรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง

(4) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกา ในคดีที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งไม่รับของกลางตามคำขอท้ายฟ้องหรือศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องทั้งหมดหรือบางส่วนในคดีได้ส่วนขอรับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(5) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกา ในคดีได้ส่วนขอคืนของกลาง และศาลมีคำสั่งให้คืนของกลางตามที่ผู้ร้องขอ

(6) ในกรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หากศาลมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษในคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

เมื่อกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ เสร็จสิ้นตามระเบียบที่กล่าวข้างต้น ในกรณีที่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้อัยการศาลสูงดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่น ทั้งนี้ ให้ดำเนินการก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกาและให้มีเวลาเหลือพอที่จะอุทธรณ์ ฎีกา

จากกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า มีกระบวนการที่มีการตรวจสอบในลำดับบังคับบัญชาหลายชั้น โดยในคดีอาญาทั่วไปที่ไม่ใช้กรณีตามระเบียบฯ ข้อ 18 และ ข้อ 25 ตั้งแต่อัยการเจ้าของสำนวน หัวหน้าพนักงานอัยการ จนถึงอัยการศาลสูง ส่วนถ้าเป็นคดีอาญาประเภทที่ระบุไว้ในข้อ 18 ก็จะมีกลไกการตรวจสอบถึงตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ ส่วนคดีอาญาตาม ข้อ 25 ก็จะมีกลไกการตรวจสอบภายในถึงอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาค แล้วหากกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเสร็จสิ้น หากไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1 แล้วแต่กรณี

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณาในกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการของคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกานั้น มี 4 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 เรื่องการกำหนดตำแหน่งอัยการศาลสูงที่จะเป็นผู้ตรวจสอบความเห็นไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคสี่ กำหนดให้การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ

หน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศคณะกรรมการอัยการ และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 หมวด 2 หน่วยงานราชการอัยการ ส่วนที่ 1 หน่วยงานราชการภายใน ข้อ 7 (38) กำหนดให้มี สำนักงานคดีศาลสูง โดยมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง 1 – 5 และข้อ 7 (39) กำหนดให้มีสำนักงานคดีศาลสูงภาค 1 – 9 โดยมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง 1 – 3 ภาค โดยสำนักงานคดีศาลสูง มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา ส่วนสำนักงานคดีศาลสูงภาค 1 – 9 มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการภาคตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา และหากพิจารณาระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 กำหนดไว้ว่า ในกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น ในกรณีที่มีอัยการศาลสูงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหลายคน ให้อัยการศาลสูงแต่ละคนมีอำนาจดำเนินคดีตามที่อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูงภาคมอบหมาย¹⁵³

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการแบ่งหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดและอำนาจหน้าที่ของอัยการศาลสูงกำหนดให้มี สำนักงานคดีศาลสูง และสำนักงานคดีศาลสูงภาคเป็นหน่วยงานภายในที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการภาคตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา ซึ่งสอดคล้องกับเขตอำนาจศาลอุทธรณ์และ

¹⁵³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15

ศาลอุทธรณ์ภาค¹⁵⁴ คือกำหนดให้มีศาลอุทธรณ์ภาค จำนวน 9 ภาค คือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ศาลอุทธรณ์ภาค 2 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 ศาลอุทธรณ์ภาค 5 ศาลอุทธรณ์ภาค 6 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 ศาลอุทธรณ์ภาค 8 และศาลอุทธรณ์ภาค 9¹⁵⁵ โดยสถานที่ยื่นอุทธรณ์กำหนดให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น¹⁵⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 วรรคสอง จึงกำหนดให้ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น

ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรคสองดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระเบียบกำหนดให้อัยการศาลสูงมีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น คำว่า “ในจังหวัดนั้น” จึงเป็นกรอบอัตรากำลังที่สำนักงานคณะกรรมการอัยการ ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้าย อัยการศาลสูงไปประจำในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งที่หากพิจารณากฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นหน่วยแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ¹⁵⁷ จึงทำให้ในปัจจุบันมีอัยการศาลสูงผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประจำศาลในชั้นต้น ประจำจังหวัดละหนึ่งคนหรือหลายคนตามที่อธิบดีอัยการศาลสูงมอบหมาย โดยมีสำนักงานศาลสูงประจำอยู่สำนักงานจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบพิจารณาความเห็นอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ เช่น สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการประจำอำเภอต่าง ๆ โดยสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังสำนักงานอัยการศาลสูง หากอัยการศาลสูงมีคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งและอุทธรณ์ ฎีกา กลับไปยังสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะภาระงานที่ต้องพิจารณาสำนวนคดีทุกคดีในทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ นอกจากนี้ระยะทางจากสำนักงานที่ตั้งอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ห่างไกลจากสำนักงานอัยการศาลสูงที่มักตั้งอยู่ที่เดียวกับสำนักงานอัยการจังหวัดซึ่งโดยปกติจะตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดนั้น ๆ ทำให้กลไกการตรวจสอบทุกอย่างล่าช้าออกไปมาก นอกจากนี้สำนักงานศาลสูงประจำจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่จะมีอัยการ

¹⁵⁴ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 3

¹⁵⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวน ที่ตั้ง เขตศาล และวันเปิดทำการของศาลอุทธรณ์ภาค พ.ศ. 2532 ข้อ 3

¹⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 11

ศาลสูงเพียงคนเดียว ยิ่งไปกว่านั้นหากอัยการศาลสูงมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องส่งสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจภาคฯ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญาวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ยิ่งล่าช้าออกไป ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กรอัยการ โดยจากเดิมกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดนั้น เป็นกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง “ในเขตอำนาจศาลนั้น” เพื่อให้มีอัยการศาลสูงประจำทุกเขตอำนาจศาลและมีสำนักงานอัยการศาลสูงอยู่ประจำสำนักงานอัยการนั้น ๆ เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 2 เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง

นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษาหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่ควรจะเป็นมาแล้วบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจสอบต้องไม่มีส่วนได้เสียในคดี อัยการศาลสูงคือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกลั่นกรองความเห็นและคำสั่งของอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดนั้น ๆ หรืออัยการพิเศษฝ่าย ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการที่จะทำความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ ฎีกา เสนออัยการศาลสูง โดยปัจจุบัน ตำแหน่งพนักงานอัยการแบ่งเป็น 17 ตำแหน่ง 8 ชั้นหรือชั้น คือ

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) รองอัยการสูงสุด
- (3) ผู้ตรวจการอัยการ
- (4) อธิบดีอัยการ
- (5) อธิบดีอัยการภาค
- (6) รองอธิบดีอัยการ
- (7) รองอธิบดีอัยการภาค
- (8) อัยการพิเศษฝ่าย
- (9) อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- (10) อัยการผู้เชี่ยวชาญ
- (11) อัยการจังหวัด
- (12) อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (13) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (14) รองอัยการจังหวัด
- (15) อัยการประจำกอง

(16) อัยการจังหวัดผู้ช่วย

(17) และอัยการผู้ช่วย

อัยการศาลสูงปัจจุบันคือผู้ดำรงตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ อัยการผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งอัยการจังหวัดแล้วมาดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ว่า การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงจะต้องมีคุณสมบัติเช่นไร จึงทำให้อัยการศาลสูงที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดนั้นมีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงในจังหวัดนั้น จึงทำให้กลายเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีมาตรวจสอบคดีซึ่งอาจจะเป็นคดีที่ตนเองเป็นผู้สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไว้ก่อนหน้านี้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงว่าต้องไม่เคยดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดที่ตนจะดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ เพื่อให้ป้องกันการมีส่วนได้เสียในการตรวจสอบการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ประเด็นที่ 3 เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาสำนวนของอัยการศาลสูง

การดำเนินคดีในชั้นศาลสูงหมายถึงการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ ฎีกา หากพิจารณาองค์คณะศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแล้วจะพบว่าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้¹⁵⁸ แต่อัยการศาลสูงพิจารณาสำนวนที่เสนอโดยอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดเพียงคนเดียว ทำให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาเป็นไปตามความเห็นของบุคคลคนเดียวเท่านั้น โดยเฉพาะคดีที่อัยการศาลสูงมีอำนาจสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาได้เลยโดยไม่ต้องเสนอตามลำดับชั้น ทำให้เป็นอำนาจเด็ดขาดไม่มีการตรวจสอบภายในอีก จึงควรนำระบบขององค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสำนวนคดีของอัยการศาลสูง ซึ่งปัจจุบันแนวโน้มในการนำระบบขององค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการมากขึ้น โดยเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ถูกต้องเป็นธรรม ตรวจสอบได้ และอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. คดีสำคัญตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาฯ ข้อ 53 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งจ่ายสำนวนให้องค์คณะเป็นผู้พิจารณา โดยให้องค์คณะประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คน

¹⁵⁸ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 27

และให้ระบุชื่อพนักงานอัยการ 1 คน ในองค์คณะนั้นเป็นเจ้าของสำนวน เมื่อองค์คณะมีความเห็น
 อย่างไร ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งตามระเบียบต่อไป

2. คดีอาญานอกจากตามข้อ 1. เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบเห็นว่าต้อง
 พิจารณาโดยองค์คณะก็ให้ดำเนินการทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยให้องค์คณะเสนอความเห็นพร้อม
 สำนวนต่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง หรือหากเป็นกรณีที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด
 ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เสนอ
 ตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งแล้วแต่กรณี

ประเด็นที่ 4 เรื่องความรวดเร็วในการพิจารณาสำนวนของอัยการศาลสูง

นอกจากนี้ ปัจจุบัน โดยที่มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) ของ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมโดย
 ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชน
 ได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกำหนด
 ระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความ
 ยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะพิจารณา
 เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานเสร็จสิ้นเมื่อใด รวมทั้งตรวจสอบความคืบหน้าได้โดยผ่านช่องทางที่
 หลากหลาย แต่ทั้งนี้จะกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการ
 อำนวยความยุติธรรมหรือการดำเนินงานโดยสุจริตของบุคคลใดไม่ได้ ไม่ว่าทางใด¹⁵⁹ ดังนั้นสำนักงาน
 อัยการสูงสุดควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ
 พนักงานอัยการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอุทธรณ์ คือ หนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลอ่านคำพิพากษา
 เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ หากมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบฯ ภายในองค์กรอัยการ เรื่องตัวบุคคลที่มี
 อำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา โดยให้มีอัยการศาลสูงประจำเขตอำนาจศาล กำหนด
 หลักเกณฑ์แต่งตั้ง โยกย้ายเรื่องบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทางคดี นำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณา
 คดีของอัยการศาลสูงและใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานใน
 กระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนของศาลสูง ก็จะทำ

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 มาตรา 4

ให้กลไกการตรวจสอบภายในคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

5.3.5 การแก้ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ พนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 6 แนวนโยบายของรัฐ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มี ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 248 บัญญัติว่า

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลน ทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่าง พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติ หน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การ สอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่า หนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมได้โดยรวดเร็ว และบัญญัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดระยะเวลา ดำเนินงานทุกกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า โดยเฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา จำเลยหรือ

ผู้เสียหาย ดังนั้น หลักการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วจึงถือเป็นหลักสำคัญที่บัญญัติขึ้น เพื่อความคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาเกินความจำเป็นในเรื่องของระยะเวลา อันมีที่มาจากสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม” (justice delayed is justice denied) หลักการดังกล่าวนี้นอกจากจะมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในเรื่องของระยะเวลาแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายอย่างทันท่วงที เพื่อคุ้มครองสังคมโดยรวมให้เกิดความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของจำเลย จึงเป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วนั้นหากมีการพิสูจน์ได้ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จำเลยจะได้รับการปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคมไปโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า ให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม นอกจากนี้หลายประเทศได้นำหลักการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วบัญญัติเป็นกฎหมายภายในรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและเร่งรัดการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ค.ศ. 1974 (Speedy Trial of 1974)

เมื่อทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง และมาตรา 248 ง.(1) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ต่างบัญญัติหลักเกณฑ์ให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย โดยทุกขั้นตอนพยายามมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาไว้เพื่อให้เป็นไปตามหลักกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เช่น กำหนดระยะเวลาฝากขัง เพื่อให้มีการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหาในระยะเวลาที่จำกัดโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องรีบพิจารณาความเห็นและคำสั่งโดยเร็ว หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือฎีกาที่กำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คู่ความพิจารณาอุทธรณ์ หรือฎีกาโดยเร็ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดียังมีกระบวนการพิจารณาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือกระบวนการพิจารณาในการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และ

มาตรา 145/1 วรรคสาม เพราะไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งดังกล่าวไว้ ทำให้ในคดีที่จำเลยถูกขังระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ สูญเสียเสรีภาพโดยไม่จำเป็น หากเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ยังมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรีบพิจารณาโดยเร็วให้ทันกับระยะเวลาผิดฟ้องหรือฝากขัง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ซึ่งไม่สามารถขยายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ หากพิจารณาไม่ทันภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา แต่การพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกา หาได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดดังกล่าวไว้แต่อย่างใดไม่ มีเพียงกรอบระยะเวลาอุทธรณ์ 1 เดือนนับแต่วันอ่านคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 และ มาตรา 216 ซึ่งหากคู่ความมีเหตุอันสมควรมีสิทธิยื่นคำร้องขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะเห็นควรอนุญาตหรือไม่ เพียงใด ด้วยกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน หลายขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ทำให้กระบวนการในชั้นนี้ล่าช้าออกไปมาก ดังนั้น ในการพิจารณาคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ นอกจากจะต้องกำหนดองค์ที่ต้องเข้ามาตรวจสอบ ประເທດດີแล้ว กลไกอีกประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้กลไกการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการเป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและทฤษฎีทางกฎหมาย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “ระบบกฎหมายประเทศไทยกำหนดรูปแบบกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและสร้างระบบที่ล่าช้าทำให้กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะจำเลยที่ถูกขังในระหว่างพิจารณา ดังนั้น หากมีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคืออำนาจของพนักงานอัยการให้มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการตรวจสอบ ประเภทคดีที่ควรได้รับการตรวจสอบ และระยะเวลาในการตรวจสอบ ประกอบกับสร้างระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะทำให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมสอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ” เมื่อศึกษาวิจัยแล้วพบว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้ถูกต้อง เนื่องจากหากมีการยกเลิก กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคืออำนาจของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอก กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ จำกัดประเภทคดีที่ควรได้รับการตรวจสอบ จะทำให้กลไกการตรวจสอบสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

ในบทนี้ผู้วิจัยจะอภิปรายโดยสรุปสาระสำคัญของกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการไทย และเสนอแนวทางการกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของระบบกฎหมายไทย

6.1 บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบุมหาหมายซีวิลลอว์ โดยมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution) โดยมีแนวคิดที่ว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในรัฐนั้นแล้วถือว่ารัฐได้รับความเสียหายและรัฐเองก็อยู่ในฐานะของการเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดอาญานั้น เพราะการกระทำความผิดอาญาทำให้เกิดความไม่สงบภายในรัฐโดยรัฐได้ออกรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยมอบอำนาจ

ดังกล่าวในฐานะตัวแทนของรัฐให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินคดีอาญาดังกล่าวถูกกำหนดออกมาในรูปแบบของพนักงานอัยการซึ่งถือว่ามีความหน้าที่โดยตรงในการสอบสวนฟ้องร้องโดยรัฐส่วนใหญ่ที่ยอมรับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นมอบการสอบสวนคดีอาญาทั้งหมดให้กับพนักงานอัยการโดยมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยในการสอบสวน ประเทศที่ใช้หลักการนี้ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส แต่ประเทศไทยอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากกัน โดยอำนาจสอบสวนเป็นของตำรวจส่วนอำนาจฟ้องร้องเป็นของพนักงานอัยการ นอกจากนี้สำหรับประเทศไทยให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดี อุทธรณ์ และฎีกา ได้กล่าวคือคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์สามารถฟ้องคดีเองได้ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีแล้วสามารถขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ และถ้าต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา ผู้เสียหายก็มีอำนาจในการอุทธรณ์ หรือฎีกาได้จากการวางโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวถือว่าประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินคดีแบบผสมระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรหรือประชาชน (Popular Prosecution) กับ การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทยนั้น ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งปรากฏให้เห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 255 ที่ว่าบัญญัติว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง การใช้ดุลพินิจในคดีอาญาจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การทบทวนดุลพินิจและการตรวจสอบดุลพินิจจึงต้องมีและจำเป็นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจแต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ คือ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล และอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล โดยอำนาจทั้ง 3 ประการ แบ่งแยกตามขั้นตอนการการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญา

โดยถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในแต่ละภาค จึงเห็นเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในอำนาจหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกัน

สำหรับการอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาในคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล โดยเป็นกระบวนการภายหลังจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา โดยขั้นตอนนี้เป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้ว ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หากพนักงานอัยการโจทก์ไม่เห็นด้วยก็อุทธรณ์ หรือฎีกาให้ศาลสูงทบทวนคำพิพากษาของศาลล่าง ซึ่งแนวคิดการอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาก็มีหลักพื้นฐานคือ ทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษาที่เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็มีผลผูกพันคู่ความในคดี หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาเมื่อไม่มีการคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ฎีกา หลักการค้นหาความจริง หลักการทบทวนคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่า ซึ่งสาเหตุการอุทธรณ์ คดีอาญาของประเทศที่ได้ศึกษามานั้น จะเป็นการอุทธรณ์ในเมื่อเห็นว่า การกำหนดข้อเท็จจริงในคดีไม่ถูกต้อง การปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง และการกำหนดโทษไม่เหมาะสมแก่คดี กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เห็นได้ว่าคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์แล้ว ต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งยังมิได้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น คือหลักการค้นหาความจริง ในประเทศไทยในชั้นสอบสวนพยานหลักฐานถูกรวบรวมโดยพนักงานสอบสวนแล้วเสนอพนักงานอัยการ แล้วพนักงานอัยการจะพิจารณาพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาแล้วมีคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา เมื่อฟ้องแล้วการค้นหาความจริงในชั้นศาลก็เป็นเรื่องของศาลและอัยการที่จะซักถามพยานเพื่อให้ได้ความจริงโดยอาจจะแตกต่างจากชั้นสอบสวนก็เป็นได้ เมื่อความจริงปรากฏและศาลเชื่อพยานหลักฐานในชั้นศาลมากกว่าชั้นสอบสวน ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องพนักงานอัยการ แล้วถ้าพนักงานอัยการเห็นด้วยกับคำพิพากษาก็จะมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา และคำพิพากษานั้นก็เป็นที่สุด ก็เข้าสู่กระบวนการบังคับตามคำพิพากษาต่อไป เมื่อพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้คำสั่งดังกล่าวจึงต้องมีและจำเป็น นั่นคือกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจในการไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ซึ่งปัจจุบันมีการบัญญัติไว้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกับกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ

มาตรา 145/1 โดยเมื่อได้วิเคราะห์ในบทที่ 5 แล้วจะพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายหลายประการ ทำให้คดีที่เข้าสู่กลไกดังกล่าวไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน อย่างแท้จริง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบน้อยลง ทั้งเป็นกฎหมายที่บัญญัติกระบวนการไป กระทบสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะจำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ที่ต้องรอคำสั่งเด็ดขาดไม่ อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ประกอบกับไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาคำสั่งไว้ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นนี้

สำหรับกฎหมายที่บัญญัติรองรับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงาน อัยการ นั้นมีทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยกฎหมายที่กำหนดกลไกการ ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ สำหรับการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 ซึ่งนำหลักการการ ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องมาใช้กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา โดยอนุโลม ส่วนกลไกการตรวจสอบภายใน องค์กรอัยการคือระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2563 โดยกำหนดให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งอัยการศาลสูงเป็นตรวจสอบการ ดำเนินคดีของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประเทศให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคำสั่งของ พนักงานอัยการ แต่มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มากกว่าการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ อาจจะด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการมีอำนาจ ทั้งสอบสวนและฟ้องร้อง พนักงานอัยการจึงเป็นผู้วางแนวทางรูปคดีเกี่ยวกับพยานหลักฐานมา ตั้งแต่ต้น สำหรับองค์กรภายนอกที่ต่างประเทศยอมรับให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เช่น ประเทศเยอรมนีซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายยอมรับการตรวจสอบโดยประชาชน ศาล ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา มีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ สำหรับ ประเทศฝรั่งเศส ยอมรับการตรวจสอบโดยประชาชน โดยสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาได้ และตรวจสอบโดยศาล โดยเรียกว่าศาลไต่สวนที่สามารถสั่งให้ดำเนินคดีกับบุคคลที่พนักงานอัยการ

เห็นควรไม่ดำเนินคดีได้ ส่วนการไม่อุทธรณ์ ภูิกานั้น มีเพียงการตรวจสอบสายบังคับบัญชาภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ส่วนประเทศญี่ปุ่น ยอมรับการตรวจสอบโดยผู้เสียหาย การตรวจสอบโดยศาล และโดยประชาชนที่เรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsaka, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution) ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกานั้นมีเพียงการตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น และประเทศอังกฤษมีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยรัฐสภาอังกฤษ โดยประชาชน และโดยศาล ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกา ของพนักงานอัยการไม่ปรากฏว่า มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ยอมรับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าว ทุกประเทศยอมรับให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบแต่กำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัด โดยยังคงหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกาของพนักงานอัยการนั้นมีเพียงกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรตามสายงานบังคับบัญชาเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยมิได้ให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ภูิกา ของพนักงานอัยการ มีเพียงองค์กรตำรวจ และผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นที่มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ภูิกาของพนักงานอัยการ โดยแต่เดิมในต่างจังหวัดมีเพียงผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกา ของพนักงานอัยการ ต่อมา มีคำสั่งปฏิวัติแก้ไข เพิ่มเติม โดยเพิ่มองค์กรตำรวจเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกาของพนักงานอัยการในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลจังหวัดซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบ ถ่วงดุล เพราะองค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่มีส่วนได้เสียในทางคดีมาตั้งแต่แรก นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวมิได้ผ่านความเห็นชอบของประชาชน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในเรื่องการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ ประเภคดีที่ต้องมีการตรวจสอบ และที่สำคัญเกิดความล่าช้าในการพิจารณา คำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์ ภูิกาซึ่งกระทบสิทธิและเสรีภาพของจำเลย

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกา ของพนักงานอัยการยังคงจำเป็นต้องมี เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ภูิกา ของพนักงานอัยการ ของประเทศไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและป้องกันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.2.1 เรื่องการกำหนดองค์กรและรูปแบบที่จะเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์

ฎีกา ของพนักงานอัยการ

คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต่างจากคำสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการ เพราะคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาเป็นสำคัญ แต่คำสั่งไม่ฟ้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน นอกจากนี้คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาได้ผ่านกระบวนการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วมีการตรวจสอบโดยศาลมาแล้ว ส่วนคำสั่งไม่ฟ้องมิได้ผ่านการตรวจสอบจากองค์กรใด ที่มาในการออกคำสั่งจึงต่างกัน ดังนั้นกลไกการตรวจสอบจึงควรต่างกัน การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องมาใช้บังคับแก่การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ด้วยจึงไม่น่าจะถูกต้อง โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดองค์กรการตรวจสอบเพราะคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการผ่านการตรวจสอบโดยศาลมาแล้ว องค์กรที่ควรจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ในกรณีเช่นนี้ควรเป็นองค์กรอื่นที่ไม่มีส่วนได้เสียมาตั้งแต่ต้น ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมา โดยตลอด 80 กว่าปีที่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยปัจจุบันสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด เมื่อการนำตัวผู้กระทำความผิดอาญามาลงโทษเป็นการป้องกัน ปรามปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งในทางคดีอาญาต่าง ๆ ที่กระทบถึงการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาภายในจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการเองก็เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวน ถือว่ามีส่วนได้เสีย เช่นเดียวกับองค์กรตำรวจ อีกทั้งคดีที่พนักงานอัยการฟ้องแล้วต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้องและพนักงานอัยการไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา เป็นคดีที่ได้ผ่านการตรวจสอบโดยศาลซึ่งถือเป็นองค์กรตุลาการมาแล้ว นอกจากนี้แม้พนักงานอัยการไม่อุทธรณ์ ฎีกา คดีที่ราษฎรเป็นผู้เสียหายและขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ ผู้เสียหายก็มีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา ได้เองตามสิทธิของกฎหมายซึ่งถือเป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการอยู่แล้ว จึงควยกเลิกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และ มาตรา 145/1 วรรคสาม โดยให้อำนาจในการ

ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา มีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ ทั้งนี้สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ด้วย

6.2.2 กำหนดประเภทคดี และกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบ

เมื่อคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องเพราะที่มาและเหตุผลของคำสั่งต่างกัน กลไกการตรวจสอบจึงควรต่างกัน นอกจากนี้คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา มาจากคำสั่งฟ้องที่พนักงานอัยการฟ้องจำเลยแล้วถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลมาแล้ว ถือว่ามีการกลั่นกรอง ค้นหาความจริงและพิสูจน์ความผิดของจำเลยมากกว่าคำสั่งไม่ฟ้อง กลไกการตรวจสอบควรมีจำกัดมากกว่าคำสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะประเภทคดีที่มีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยความเห็นทางคดีที่เหมือนกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการและต่อศาลศาลก็พิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้อง พนักงานอัยการโจทก์ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือฎีกา ก็ควรที่จะเด็ดขาดโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบอีกเพราะจะทำให้คดีล่าช้าออกไปโดยไม่จำเป็น แต่ประเภทคดีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้วต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ คำสั่งเช่นนี้ควรมีการตรวจสอบเพราะเมื่อมีคำสั่งฟ้องแล้วต่อมามีคำสั่งไม่อุทธรณ์แสดงว่าพยานในชั้นศาลมีความแตกต่างจากชั้นสอบสวนจึงทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่ศาลพิพากษายกฟ้องและพนักงานอัยการเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาล คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เช่นนี้ควรได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียในทางคดี ดังนั้น ควรมีการกำหนดเฉพาะคดีที่ **ศาลยกฟ้องทั้งหมดหรือบางส่วน** เท่านั้น ที่จะเข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

ส่วนคดีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามคำฟ้องโจทก์และกำหนดโทษหรือใช้เงื่อนไขการรับโทษเช่นรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 นั้น ถือว่าเป็นดุลพินิจของศาลเพราะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการของประเทศไทยมิได้นำหลักการเสนอโทษเหมือนประเทศฝรั่งเศสมาใช้และก่อนที่ศาลจะกำหนดเงื่อนไขการรับโทษของจำเลยนั้นศาลพิจารณาข้อเท็จจริงจากรายงานการสืบเสาะของพนักงานคุมประพฤติที่ศาลสั่งให้สืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยก่อนการพิพากษา กรณีจึงไม่ใช่เรื่องที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีส่วนในการกำหนด ดังนั้นหากศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องพนักงานอัยการโจทก์แล้วแต่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษก็ไม่ควรให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลในส่วนนี้ เว้นแต่เป็นการกำหนดโทษที่ผิดกฎหมายเช่นกำหนดโทษที่ต่ำหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษทั้งที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ประเทศต่าง ๆ ก็มีแนวทางในการอุทธรณ์ ฎีกากรณีแบบนี้เช่นกัน

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมประเภทคดีที่เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและต้องมีการดำเนินการคือ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งและการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ในปัจจุบันไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวไว้ทำให้ไม่มีระยะเวลาเร่งรัดในการมีความเห็นและคำสั่ง โดยในชั้นสั่งไม่ฟ้องนั้นยังมีกรอบระยะเวลาฝากขัง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กำหนดไว้และไม่สามารถขยายระยะเวลาต่อไปได้ ส่วนการพิจารณาคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา รวมทั้งการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้มีเพียงกรอบระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง คือ การยื่นอุทธรณ์ ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์ฟัง และมาตรา 216 ที่กำหนดให้คู่ความมีอำนาจฎีกาคัดค้านคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้คู่ความฝ่ายที่ฎีกาฟัง ซึ่งกำหนดระยะเวลาทั้งสองมาตราดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องขอขยายได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ซึ่งปัจจุบันมีการยื่นคำร้องขยายหลายครั้งโดยมีเหตุผลคืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ 145/1 ดังนั้น ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ชัดเจนเพื่อให้ทั้งพนักงานอัยการเร่งพิจารณาและทำ ความเห็นว่า จะอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่ โดยควรกำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพราะเหตุขอคัดคำพิพากษาให้ขยายได้อีกสามสิบวัน ทั้งนี้เพื่อกระทบสิทธิและ เสรีภาพของจำเลยให้น้อยที่สุด

6.2.3 แก้ไขโครงสร้างการกำหนดอัยการศาลสูงประจำจังหวัด เป็นประจำเขต

อำนาจศาลชั้นต้น

ตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วในบทที่ 5 ว่า ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 กำหนดไว้ว่า ใน

กรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น ในกรณีที่มีอัยการศาลสูงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหลายคน ให้อัยการศาลสูงแต่ละคนมีอำนาจดำเนินคดีตามที่อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูงภาคมอบหมาย เห็นได้ว่าระเบียบกำหนดให้อัยการศาลสูงมีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น คำว่า “ในจังหวัดนั้น” จึงเป็นกรอบอัตรากำลังที่สำนักงานคณะกรรมการอัยการ ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้าย อัยการศาลสูงไปประจำในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งที่หากพิจารณากฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ จึงทำให้ในปัจจุบันมีอัยการศาลสูงผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประจำศาลในชั้นต้น ประจำจังหวัดละหนึ่งคนหรือหลายคนตามที่อธิบดีอัยการศาลสูงมอบหมาย โดยมีสำนักงานศาลสูงประจำอยู่สำนักงานจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบพิจารณาความเห็นอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ เช่นสำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการประจำอำเภอต่าง ๆ โดยสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังสำนักงานอัยการศาลสูง หากอัยการศาลสูงมีคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งและอุทธรณ์ ฎีกา กลับไปยังสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะภาระงานที่ต้องพิจารณาสำนวนคดีทุกคดีในทุกสำนักงานในจังหวัดนั้นๆ นอกจากนั้นระยะทางจากสำนักงานที่ตั้งอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ห่างไกลจากสำนักงานอัยการศาลสูงที่มักตั้งอยู่ที่เดียวกับสำนักงานอัยการจังหวัดซึ่งโดยปกติจะตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดนั้น ๆ ทำให้กลไกการตรวจสอบทุกอย่างล่าช้าออกไปมาก นอกจากนี้สำนักงานศาลสูงประจำจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่จะมีอัยการศาลสูงเพียงคนเดียว ยิ่งไปกว่านั้นหากอัยการศาลสูงมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องส่งสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจภาคๆ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ยิ่งล่าช้าออกไป ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กรอัยการ โดยจากเดิมกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดนั้น เป็นกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง “ในเขตอำนาจศาลนั้น” เพื่อให้มีอัยการศาลสูงประจำทุกเขตอำนาจศาลและมีสำนักงานอัยการศาลสูงอยู่ประจำสำนักงานอัยการนั้น ๆ โดยแก้ไขโครงสร้างกรอบอัตรากำลังของสำนักคณะกรรมการอัยการและแก้ไขระเบียบ

สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 วรรคสอง ว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตอำนาจศาลนั้น ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตอำนาจศาลนั้น เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ภายในองค์กรอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

6.2.4 สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้าย ตำแหน่ง อัยการศาลสูง โดยออกระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อน ตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ พ.ศ.

หลักการสำคัญของการตรวจสอบคือผู้ตรวจสอบต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งนั้น กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ภายในองค์กรอัยการนั้นเป็นการตรวจสอบโดยอัยการ ศาลสูง ดังนั้นอัยการศาลสูงที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งนั้น

อัยการศาลสูงปัจจุบันคือผู้ดำรงตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญหรืออัยการผู้เชี่ยวชาญ พิเศษ ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งอัยการจังหวัดแล้วมาดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง ซึ่งปัจจุบันสำนักงาน อัยการสูงสุดไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ว่า การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงจะต้องมี คุณสมบัติเช่นไร จึงทำให้อัยการศาลสูงที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดนั้นมีโอกาสขึ้นดำรง ตำแหน่งอัยการศาลสูงในจังหวัดนั้น จึงทำให้กลายเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีมาตรวจสอบคดี ซึ่งอาจจะเป็นคดีที่ตนเองเป็นผู้สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไว้ก่อนหน้านี้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนด หลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงว่าต้องไม่เคยดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดที่ตนจะดำรง ตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยอาจจะกำหนดเป็นระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ เพื่อให้ป้องกันการมีส่วนได้เสีย ในการตรวจสอบการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

6.2.5 นาระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาของอัยการศาลสูง

ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่า การดำเนินคดีในชั้นศาลสูงหมายถึงการดำเนินคดีชั้น อุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งหากพิจารณาองค์คณะศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแล้วจะพบว่าในการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน

จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่อัยการศาลสูงพิจารณาสำนวนที่เสนอ โดยอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดเพียงคนเดียว ทำให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาเป็นไปตามความเห็นของบุคคลคนเดียวเท่านั้น โดยเฉพาะคดีที่อัยการศาลสูงมีอำนาจสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาได้เลยโดยไม่ต้องเสนอตามลำดับชั้น ทำให้เป็นอำนาจเด็ดขาดไม่มีการตรวจสอบภายในอีก จึงควรนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสำนวนคดีของอัยการศาลสูง โดยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 คือ

1. คดีสำคัญตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาฯ ข้อ 53 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งสำนวนให้องค์คณะเป็นผู้พิจารณา โดยให้องค์คณะประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คน และให้ระบุชื่อพนักงานอัยการ 1 คน ในองค์คณะนั้นเป็นเจ้าของสำนวน เมื่อองค์คณะมีความเห็นอย่างไร ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งตามระเบียบต่อไป

2. คดีอาญานอกจากตามข้อ 1. เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบเห็นว่าต้องพิจารณาโดยองค์คณะก็ให้ดำเนินการทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยให้องค์คณะเสนอความเห็นพร้อมสำนวนต่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง หรือหากเป็นกรณีที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งแล้วแต่กรณี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะวิชาการ The Justice Group. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพร้อมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ล่าสุด พ.ศ. 2564). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2563.
- พศวิจน์ กนกนาก. การปฏิรูปโครงสร้างศาลยุติธรรมในประเทศไทยกรณีการอุทธรณ์และฎีกา. งานวิจัยผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 8. วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548.
- สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กระทรวงยุติธรรม. พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิง จำกัด, 2559.
- นิษฐนาถ คงนวล. "การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีการส่งคดีตามดุลพินิจ". คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.
- คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.
- ปริญญญา จิตรกรานทีกิจ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- วิรุฬห์ ฉันท์ชนันท์. ความเป็นอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วารสารอัยการ 24, 258, (ฉบับเดือนมกราคม-มีนาคม 2554).
- ชนัญญา ชัยสุวรรณ. "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย, ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย". 2526.
- อดิศร ไชยคุปต์. "ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา." [In TH]. (2542).

ราตรี ตามี. การพิจารณาคดีอาญาในศาลสูง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

นางวรรณยุพา โตสำริด. การอุทธรณ์คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

สุรินทร์ ถั่วทอง. "ความเป็นอิสระของอัยการ." [In TH]. วารสารอัยการ 4 (สิงหาคม 2524).

———. "จากยกกระบัตรสู่อัยการ." [In TH]. วารสารอัยการ 52 (เมษายน 2525).

กิตติภา เทศทัพ. การส่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ. วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, 2548.

———. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548.

คณิต ณ นคร. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. รวมบทความด้านวิชาการ ของศาสตราจารย์

ดร. คณิต ณ นคร. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540.

———. "วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน." In รวมบทความด้าน วิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540.

———. "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ใน รวมบทความ วิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร." กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540.

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552.

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการส่งคดีอาญา.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. , 2552.

สุเมธ บุญชัยสกุล. บทบาทพนักงานอัยการในการอุทธรณ์ฎีกา, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

ศิระ บุญสินนท์. อัยการญี่ปุ่น ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ, 2540.

———. "การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศไทยปุ่น." [In TH]. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 10, 1 (2541).

น้ำแท้ บุญมีสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554.

สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์, 2560.

ศิริชัย พลการ. บทบาทอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์นวมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

กุลพล พลวัน. อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม. วารสารอัยการ 24, 260 (ฉบับเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2554).

———. "หลักการชะลอการฟ้อง." [In TH]. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2520).

นัตติรียา พิรวินิจ. แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

โกนเมน ภัทรภิรมย์. การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส. ชีวิตและผลงานโกนเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536.

สุนัย มโนมัยอุดม. ระบบกฎหมายอังกฤษ. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523.

พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริบาล. หลักนิติธรรมในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด. (เอกสารไม่ตีพิมพ์). สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542. กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์-พับลิเคชันส์, 2546.

ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ และคณะ. "การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา." [In TH]. รายงานการวิจัยสาขานิติศาสตร์ (2544).

ชินานนท์ วงศ์วีระชัย. การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชินานนท์ วงศ์วีระชัย. "การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์." 2527.

———. "การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และ ซีวิลลอว์."

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฏฐบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558.

ธนกร วรปรัชญากุล. ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส ดุลพาห ,เล่มที่ 1, ปีที่ 51 13.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการสหรัฐอเมริกา." [In TH].

วารสารนิติศาสตร์ (2521).

ฐนิตพัฒน์ วิริยศิริ. การอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544.

อุทิศ วีรวัฒน์. "อัยการสกัดแลนด์และอัยการอังกฤษ ใน ระบบอัยการสากล." กรุงเทพมหานคร:

กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526.

พรศักดิ์ ศรีณรงค์. การดำเนินคดีอาญาชั้นอุทธรณ์และฎีกาของพนักงานอัยการ. งานเอกสารวิชาการ การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 12: สำนักงานศาลยุติธรรม วิทยาลัยการยุติธรรม 2552.

สำนักงานชี้ขาดคดีอัยการสูงสุด. "ข้อมูลปริมาณสำนวนคดีในความรับผิดชอบของสำนักงานชี้ขาดคดีอัยการสูงสุด ณ วันที่ 8 มกราคม 2563 [ออนไลน์]." [เข้าถึงเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565].

แหล่งที่มา: <http://www.dlag.go.th/dlag/index.php/> 2016-06-30-04-34-10.

สำนักงานรัฐธรรมนูญ. "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร 4-5.

[ออนไลน์]." เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2566. แหล่งที่มา

<https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/> 201809258ae

3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานวิชาการ. "ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563. [ออนไลน์]." สำนักงานอัยการสูงสุด,

เข้าถึงเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565 2563. แหล่งที่มา:

<http://www.legald.go.th/images/documents/>

Attorney_General/Regulation_Attorney_27_08_2563.pdf

สำนักงานอัยการสูงสุด. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานวิชาการ. "ระเบียบ

สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ

จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของ

- ประเทศ พ.ศ. 2554. [ออนไลน์]., [เข้าถึงเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565]. แหล่งที่มา:
[http://www.legald.go.th/images/documents/Regulation Gazette 4.pdf](http://www.legald.go.th/images/documents/Regulation%20Gazette%204.pdf)
- . "พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, [ออนไลน์]." [เข้าถึงเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2565] 7 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา:
http://www.legald.go.th/images/documents/Law_True_Conservative/Law%20Ongkorn%201.pdf
- ประเสริฐ โท้วประดิษฐ์. ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
 ทางการเมือง: ศึกษากรณีการทบทวนคำพิพากษา. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้
 พิพากษาศาลชั้นต้น สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2546.
- อุทัย อาทิวะ. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ตัวอย่างของระบบ
 ลูกขุนฝรั่งเศส." [In TH]. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2552).

ภาษาอังกฤษ

- Jay A.Sigler. The Prosecutor: A Comparative Functional Analysis. California: Sage
 Publications, , 1979.
- Robin C.A.White. "The Administration of Justice." [In ENG]. (1985).
- Joanne Cestaro. "Types of Criminal Offences in the Uk: Summary Only, Either Way &
 Indictable Only." In (Lawtonslaw, 11 June 2019), 30 May 2023.
- Shigemisu Dando. "The Japanese Law of Criminal Procedure." [In ENG]. (1965).
- Kenneth Culp Davis. "Discretionary Justice a Preliminary Inquiry." [In ENG]. (1951).
- Kenneth Culp Davis. "Discretionary Justice a Preliminary Inquiry." [In ENG]. (1951).
- Hans-Heinrich Jescheck. "The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in
 West Germany." [In ENG]. The American Journal of Comparative Law 18, 3
 (1970).
- Mariann Loschnig-Gspandl and Michael kilching. "Victim Offender Mediation and
 Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives
 for Future Research." [In ENG]. European Journal of Crime, Criminal Law and
 Criminal Justice Vol.58, (1997).
- Jerry Kronenberg. "Right of a State to Appeal in Criminal Cases." [In ENG]. The Journal
 of Criminal Law, Criminology, and Police Science 49 Jan.-Feb. 1959 (1959).
- John Langbein. "Comparative Criminal Procedure Germany." [In ENG]. (1977).

- John H. Langbein. "Controlling Prosecutorial Discretion in Germany." [In ENG]. Law Review, The University of Chicago Vol.41 (1974).
- . "Comparative Criminal Procedure." [In ENG]. Germany St. Paul: West (1977).
- David A Jones Little. "The Law of Criminal Procedure: An Analysis and Critique." [In ENG]. (1981).
- J.Zekoll and M.Reimann. "Introduction to German Law." [In ENG]. (2005).
- Frank W. Miller. "Prosecution : The Decision to Charge a Suspect with a Crime." [In ENG]. (1974).
- Labbee Pascal. "Introduction Au Droit Processuel." [In ENG]. (1995).
- P.L. Reichel. "Comparative Criminal Justice System." [In ENG]. (1994).
- P.L. Reichel. "Comparative Criminal Justice System." [In ENG]. (1994).
- The University of Pennsylvania Law Review. "Prosecutor's Discretion." [In ENG]. University of Pennsylvania Law review (1955).
- Klaus Sessar. "Prosecutorial Discretion in Germany in the Prosecutor." [In ENG]. (1979).
- Nathan A. Smyth. "The Limitation of the Right of Appeal in Criminal Cases." [In ENG]. Harvard Law Review (1904).
- Hideo Tanaka. The Japanese Legal System. Tokyo: University of Tokyo Press, 1976.
- Robert Vouin. "The Role of the Prosecutor in French Criminal Trials." [In ENG]. The American Journal of Comparative Law (1970).
- Anke Frechmann and Thomas Wegerich. The German Legal System. London: Sweet & Maxwell, 1999.
- W. F. Craies. "Criminal Appeal in England." Journal of the Society of Comparative Legislation (1907).
- Joachim Herrmann. The Rule of Compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany. The University of Chicago Law Review, 1974.
- Mariann Loschnig-Gspandl and Michael kilching. "Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives for Future Research." European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice Vol.58, (1997).
- Lester B. Orf. "The Right of Appeal in Criminal Cases." In Michigan Law 1936.