



ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทย
โดยองค์กรภายนอกเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น
Verification System for Use of Discretion Concerning Thai Public Prosecutors' Decisions in
Citing Charges in Comparison with Practices in Japan

พันตำรวจโท ดร. สมนึก เขมทองคำ¹ ฐนิชา สาสีพันธ์² และดร. พอพันธ์ สุนเจริญ³

¹อัยการจังหวัดประสานงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดอุบลราชธานี

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเฉลิมกาญจนา

99 หมู่ที่ 6 ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000

³คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเฉลิมกาญจนาระยอง

333/3 หมู่ที่ 3 ตำบลวังหว้า อำเภอแกลง จังหวัดระยอง 22110

*E-mail. kid.1347@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยโดยองค์กรภายนอกเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งหากอัยการสูงสุดเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง คดีก็ยุติไปตามนั้น โดยไม่มีองค์กรใดๆตรวจสอบได้อีกเลย ส่วนในประเทศญี่ปุ่นประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากประชาชนให้มาเป็นผู้ทำการตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม เพื่อเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนาติดแกห้หัวหน้าพนักงานอัยการ ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบและอาจสั่งให้ยื่นฟ้องเมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง อันเป็นการสะท้อนเจตนาธรรมหรือความรู้สึกและความคิดเห็นที่ตีบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากนักกฎหมายและเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดโดยนำระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายไทยต่อไป

คำสำคัญ: ดุลพินิจสั่งคดี, คดีอาญา, พนักงานอัยการ

Abstract

This paper describes results of a study to investigate a checking system for using discretion in citing offenses as conducted by the Thai public prosecutors as compared to the practice done in Japan. Results from the study revealed that use of discretion in citing offenses as conducted by public prosecutors who were seen as government employees including the decisions made by attorney generals that were to be dismissed would be regarded as final. No other agency could recheck for legitimacy of such decisions. In Japan, the general public was able to participate in the legitimacy process by appointing a committee consisting of representatives from public to look into the discretion issue even though there might be no complaints from the people suffered from the wrongdoing. This was to indirectly control the action taken by the public prosecutors. If unfairness action was taken, the committee could file their decision with the head of the prosecuting attorney who was in charge of the prosecutors' work. If the case was found to have sufficient evidence, it could then be reconsidered for

citing such an offense. This was deemed to reflect the intention, feeling and needs of the people that might differ from the thoughts of those in the legal circle. Such practice was also seen as being supportive of the democratic process.

The author recommended that the above Japanese legal process and related practice in dealing with the discretion issue be adopted as part of the Thai legal system.

Keywords: Discretion, criminal case, Prosecutors

1. บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความสงบสุขของสังคม ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน โดยหากมีการกระทำความผิดอาญาขึ้น พนักงานสอบสวนเป็นองค์กรแรกที่เข้าไปเกี่ยวข้องและใช้อำนาจการสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนด้วยความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม(Rule of Law) กล่าวคือ พนักงานสอบสวนต้องกระทำการสอบสวนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและให้ความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหาหรือผู้กล่าวหาก็ตาม เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจและให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคม พนักงานสอบสวนจึงต้องสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่มีอยู่และนำมาถ่วงดุลพิเคราะห์ว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือได้หรือรับฟังได้มากน้อยเพียงใด และถ้าพยานหลักฐานไม่พอรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจะได้มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวไปโดยเร็ว แต่ถ้ามีพยานหลักฐานยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจะได้มีความเห็นควรสั่งฟ้องและนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป ซึ่งจะทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพและให้ความเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเข้มแข็งและทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง อันเป็นการทำให้ประชาชนดำรงอยู่ในสังคมและประเทศชาติด้วยความผาสุกปลอดภัย¹

¹จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, **หลักทฤษฎีการสอบสวน**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อภิสราอินเตอร์กรุ๊ป จำกัด, 2553), หน้า 2-3.

การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติดังนี้

1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวน ไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน แต่ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไปให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น²

2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้มีความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ โดยถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้ส่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น และถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างไรก็ได้เพื่อให้ผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา³

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน โดยในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วย

²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140.

³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141.



ความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย แต่ในกรณีที่เสนอความเห็นควรส่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวน พร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้วหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนี แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน⁴

เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่มีความเห็นควรส่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป
- 2) ในกรณีมีความเห็นควรส่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดตาม 1) และ 2) ข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆาตตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง⁵

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควรพนักงานอัยการ มีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยานเปรียบเทียบคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ
- 2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้วสั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบ คดีนั้น หรือถ้า

เห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบก็ได้⁶

ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจ พนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้น ตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน⁷

สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาด อายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดี

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142.

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144.

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

นั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจ
ดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน⁸ หากเป็นคดีที่มีการสอบสวน
โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ของกรมสอบสวนคดี
พิเศษ กระทรวงยุติธรรม หากพนักงานอัยการมีความเห็น
สั่งไม่ฟ้องคดีต้องส่งสำนวนให้อธิบดีกรมสอบสวนคดี
พิเศษทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 แห่งประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁹

จากหลักกฎหมายข้างต้น คดีที่พนักงานอัยการ
มีคำสั่งไม่ฟ้อง แยกเป็น 2 กรณี

1) กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็น
คดีที่มีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงาน
ตำรวจก็จะมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่ง
คดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการตรวจสอบภายใน
ตามลำดับชั้นของพนักงานอัยการและมีการตรวจสอบ
โดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ทำความเห็นแย้งความเห็นการ
สั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คือ ผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้
บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็น
ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบใน
จังหวัดอื่น หรือถ้ามีการสอบสวนโดยฝ่ายปกครอง คือ
ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหากเป็นคดีที่มีการสอบสวนโดย
พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คือ อธิบดีกรมสอบสวนคดี
พิเศษ

2) กรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นคดี
ความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร¹⁰ และในคดี
ฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติ
ราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความ
ควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตาม
หน้าที่¹¹ ในการพิจารณาและมีความเห็นสั่งคดีของอัยการ
สูงสุดจะไม่มีมีการตรวจสอบภายในเช่นเดียวกันกับการ
พิจารณาและมีความเห็นสั่งคดีของพนักงานอัยการตาม
1) และคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดจะเด็ดขาด โดยไม่มี

ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของ
อัยการสูงสุดโดยองค์กรภายนอกแต่อย่างใด

จากคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง
แยกเป็น 2 กรณี ดังกล่าวข้างต้น โดยในกรณี 1) นั้น เป็น
กรณีที่คดีอาญามีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ
และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาที่เจ้า
พนักงานตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนดังกล่าว กฎหมาย
กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงาน
อัยการโดยต้องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่
ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาเป็นผู้ทำความเห็นแย้งโดยให้
ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของ
พนักงานอัยการดังกล่าว กล่าวคือ ให้ผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานครหรือผู้
บัญชาการตำรวจ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็น
ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบใน
จังหวัดอื่นเป็นผู้ทำความเห็นแย้ง ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า
การที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นข้าราชการที่มีการใช้อำนาจ
การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยศ จึงทำให้พนักงาน
สอบสวนซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาอาจไม่มีความเป็นอิสระ
อย่างแท้จริงในการทำการสอบสวนคดี จึงอาจมีความเห็น
ทางคดีโดยเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องตาม
พยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาตามข้อแนะนำของ
ผู้บังคับบัญชาเหนือตนหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
ในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ระบบ
ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงาน
อัยการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงาน
สอบสวนมาทำความเห็นแย้งสั่งไม่ฟ้องได้อีกนั้น จึงยังทำ
ให้มีข้อระแวงสงสัยว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ
ดังกล่าวจะมีความเป็นกลางและมีความเที่ยงธรรมหรือไม่
ส่วนในกรณี 2) เป็นกรณีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกร
าชอาณาจักร และในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้า
พนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือ
ตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้าง
ว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งคดีดังกล่าวล้วนแต่เป็นคดี
สำคัญ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็น
พนักงานสอบสวนหรือเป็นผู้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่
กฎหมายก็เปิดช่องให้อัยการสูงสุดมอบหมายคดีให้
พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนแทนได้ โดย
ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็จะมอบหมายให้พนักงาน
สอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวน

⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1.

⁹พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

มาตรา 34.

¹⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

¹¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา
143 วรรคท้าย.



คดีแทนเกือบทั้งสิ้น โดยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการที่มีลำดับการบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาเหนือตนอาจทำการสอบสวนตามคำสั่งในทางที่มีชอบจากผู้บังคับบัญชาได้ อีกทั้งยังต้องทำการสอบสวนโดยลำพังอีกด้วย จึงทำให้การสอบสวนเกิดข้อบกพร่องหรือทำการสอบสวนแล้วได้พยานหลักฐานไม่ตรงกับความจริงและเมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาคดีและสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ภายในตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้ ตลอดทั้งเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้มีองค์การจากภายนอกตรวจสอบอำนาจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้อีก จึงทำให้เกิดข้อระแวงสงสัยว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดจะเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือไม่ เพียงใด

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยโดยองค์การภายนอกเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น

3. ขอบเขตการศึกษา

บทความเรื่องนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยโดยองค์การภายนอกเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อนำมาประเมินว่าสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยโดยองค์การภายนอกหรือไม่ เพียงใด อันเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทุกฝ่ายให้ได้รับความยุติธรรมโดยเท่าเทียมกัน

4. ผลการศึกษา

จากการศึกษาหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญา ทั้งนี้ เมื่อมีการกระทำผิดอาญาทั่วไปเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อ

กฎหมายที่เกี่ยวกับคดีว่าควรจะฟ้องหรือไม่¹² โดยในส่วนของเจ้าพนักงานตำรวจเมื่อได้ทำการสืบสวนความผิดอาญา และทำการจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำผู้ต้องหาพร้อมพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ไปยื่นเบื้องต้นไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุมเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ส่งควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่ โดยในระหว่างดำเนินการดังกล่าว พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำก็ได้ และสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้ หรือเมื่อมีเหตุที่ควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ไม่ว่าพนักงานอัยการจะทราบมาโดยทางใด เช่น ข่าว หนังสือพิมพ์ พนักงานอัยการก็มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีนั้น หรืออาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนก็ได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจจับกุมผู้ทำผิดนั้นได้ และคดีที่ประชาชนสนใจหรือเป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาวพนักงานอัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนเอง เพราะอัยการสูงสุดจะต้องรายงานคณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้¹³

เหตุผลที่ญี่ปุ่นให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน¹⁴

1) เหตุผลทางทฤษฎี เพราะพนักงานอัยการควรต้องทราบถึงวิธีการสอบสวนเพราะพนักงานอัยการต้องทราบว่าในชั้นพิจารณาจะพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากข้อสงสัยได้อย่างไร เหตุผลสำคัญของอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการคือการทำให้พนักงานอัยการสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ หาก

¹²ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง,งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น, ใน ระบบอัยการในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ 2526), หน้า 105.

¹³ศิลปะอริย์ ชูเวช และทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, “กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น,” ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ, 2526), หน้า 104-108.

¹⁴ศิระ บุญกินนธ์, รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (คณะกรรมการการกบริหารและการยุติธรรมวุฒสภา, 2542), หน้า 350.

พนักงานอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานโดยอิสระแล้ว พนักงานอัยการต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจทั้งหมดซึ่งเป็นเพียงพยานบอกเล่าสำหรับพนักงานอัยการและไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจได้ พนักงานอัยการของญี่ปุ่นนั้นจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาจะตรวจสอบการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจอย่างเข้มงวดและระมัดระวัง การตรวจสอบดังกล่าวจะใกล้เคียงกับการตรวจสอบโดยผู้พิพากษา ระบบของญี่ปุ่นจะหลีกเลี่ยงการนำบุคคลเข้าเป็นผู้ต้องหา ซึ่งต้องรับทุกข์จากการควบคุมหรือขังและการพิจารณาคดีในระยะยาว โดยการปลดปล่อยบุคคลดังกล่าวเสียแต่ขั้นตอนแรกๆ ดังนั้นระบบของญี่ปุ่นจึงเคารพสิทธิของผู้ต้องหา

2) เหตุผลทางประวัติศาสตร์และการปฏิบัติ เนื่องจากสำนักงานพนักงานอัยการได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1872 โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้โดยอิสระ ในยุคนั้นใช้ระบบการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งพนักงานอัยการสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาได้โดยตรง หรือร้องขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้องก่อนคำพิพากษาของศาล ในยุคนั้นไม่ยอมรับบันทึกคำให้การพยานซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้กระทำให้เข้าเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณา ในคดีซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจจับผู้ต้องหาตามหมายจับในปี 1896 อัตราส่วนการฟ้อง ยกฟ้อง และจำหน่ายคดีคือ 80 เปอร์เซ็นต์ 44 เปอร์เซ็นต์ และ 7 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ ต่อมาพนักงานอัยการค่อยๆ เริ่มทำการสอบสวน เนื่องจากประชาชนไม่ต้องการให้มีการฟ้องผู้ต้องหาโดยปราศจากพยานหลักฐานเพียงพอ ความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จ และในปี 1921 อัตราส่วนการฟ้อง ยกฟ้อง และจำหน่ายคดีต่ำลงเป็น 31 เปอร์เซ็นต์ 5 เปอร์เซ็นต์ และ 1.6 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ ต่อมากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจสอบสวนแก่พนักงานอัยการ การสอบสวนดังกล่าวยังคงมีจนถึงปัจจุบันโดยเป็นระบบที่พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานตำรวจ และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอื่นๆ มีอำนาจเต็มที่ในการสอบสวนและตรวจสอบคดีอย่างเข้มงวด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน สังคมญี่ปุ่นนั้นมีแนวโน้มเชื่อว่าบุคคลเป็นผู้กระทำผิดจริงตั้งแต่ถูกจับกุมและยิ่งเชื่อมากขึ้นเมื่อถูกฟ้อง ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่การฟื้นฟูบุคคลแล้ว การสอบสวนดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ยังทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและของระบบกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดลดลงไปได้

ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (Prefectural Public Safety Commission) และเจ้าพนักงานตำรวจต้องร่วมมือในการสอบสวนคดีอาญา¹⁵ ภายในเขตอำนาจของตนพนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำทั่วไปอันจำเป็นแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนได้ คำแนะนำดังกล่าวให้กระทำโดยวางระเบียบทั่วไปเพื่อให้มีการสอบสวนที่เหมาะสมในประเด็นอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการฟ้อง¹⁶ โดยพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งทั่วไปอันจำเป็นต่อเจ้าพนักงานตำรวจให้ร่วมมือในการสอบสวนได้¹⁷ ในกรณีพนักงานอัยการสอบสวนด้วยตนเอง หากมีความจำเป็นสามารถสั่งและให้เจ้าพนักงานตำรวจช่วยตนในการสอบสวนได้¹⁸ ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจต้องทำตามคำแนะนำหรือคำสั่งข้างต้น¹⁹

ในกรณีเจ้าพนักงานตำรวจไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการสามารถกล่าวหาต่อ National Public Safety Commission หรือ Prefectural Public Safety Commission หรือบุคคลที่มีอำนาจเพื่อปลดหรือใช้มาตรการทางวินัยต่อเจ้าพนักงานตำรวจได้²⁰ หาก National Public Safety Commission หรือ Prefectural Public Safety Commission หรือบุคคลที่มีอำนาจนั้นพิจารณาว่าค่ากล่าวหาไม่มีเหตุผล ต้องปลดหรือใช้มาตรการทางวินัยต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่ถูกกล่าวหา²¹

การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต้องกระทำต่อ

¹⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 192.

¹⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคแรก.

¹⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสอง.

¹⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสาม.

¹⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 วรรคสี่.

²⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 194 วรรคหนึ่ง.

²¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 194 วรรคสอง.



พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานตำรวจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา²² เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษให้ส่งเอกสารและพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว²³ เว้นแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดอาญาใดต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²⁴

พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางคดีอาญา คดีแพ่ง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญา สามารถแยกออกได้ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่การสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท²⁵
- 2) อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหา²⁶
- 3) อำนาจหน้าที่ร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง²⁷
- 4) อำนาจหน้าที่การควบคุมการบังคับคดีอาญาทุกประเภท²⁸

ดังนั้น พนักงานอัยการจะเข้าเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น ตั้งแต่เมื่อเกิดความผิดอาญาจนถึงสิ้นสุดคดีหรือการบังคับตามคำพิพากษา กล่าวคือ เมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น เจ้าพนักงานตำรวจจะไปที่เกิดเหตุและทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วรายงานเหตุดังกล่าวต่อพนักงานอัยการทันทีว่าใครเป็นผู้เสียหาย สถานการณ์ของการกระทำความผิดและผู้ใดควรเป็นผู้

ต้องสงสัย สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดีนี้ ในขั้นตอนนี้คดียังอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ กล่าวคือ ยังไม่มีการส่งคดีให้พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการได้เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีตั้งแต่ต้นแล้ว เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทำการจับกุมผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะได้ทราบข้อเท็จจริงในคดีแล้ว หากเป็นคดีที่อยากจะระบุตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานตำรวจก่อนการจับกุมผู้ต้องหา เพราะภายหลังการจับเจ้าพนักงานจะมีอำนาจฝากขังผู้ต้องหาสูงสุดเพียง 23 วัน หากไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 23 วัน จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา เจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องจับกุมภายหลังรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่แล้ว ในช่วง 23 วันดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเพียง 48 ชั่วโมง หลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจต้องร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ขอฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล กล่าวคือ เจ้าพนักงานตำรวจไม่อาจร้องขอต่อศาลโดยตรงได้ เจ้าพนักงานตำรวจต้องส่งคดีไปยังพนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมง ภายหลังการจับกุมและแจ้งว่าคดีมีความจำเป็นต้องฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล หากพนักงานอัยการเห็นว่ามีความจำเป็นดังกล่าวพนักงานอัยการจะขอร้องฝากขังต่อศาล ดังนั้น ผู้มีอำนาจร้องขอฝากขังต่อศาลคือ พนักงานอัยการเท่านั้น อำนาจการร้องขอฝากขังเป็นที่มา (Source) หนึ่งของอำนาจพนักงานอัยการ ภายหลัง 23 วัน พนักงานอัยการจะพิจารณาว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของพนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียว กล่าวคือเจ้าพนักงานตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีได้ อำนาจฟ้องจึงเป็นอีกที่มาหนึ่งของอำนาจพนักงานอัยการ ภายหลังศาลพิพากษา พนักงานอัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษา หากปราศจากคำสั่งดังกล่าวการบังคับคดีมีอาจกระทำไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าพนักงานอัยการผู้ปุ่นมีอำนาจตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดคดี²⁹

นอกจากนี้ พนักงานอัยการผู้ปุ่นยังมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับ ตามคำพิพากษาของศาลด้วยนับแต่โทษปรับถึงประหารชีวิตต้องกระทำภายใต้การกำกับของพนักงานอัยการเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดีพนักงานอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการต่อปัญหาเฉพาะหน้าแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความ

²²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 241 วรรคหนึ่ง.

²³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 242.

²⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 246.

²⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 191 วรรค 1 และวรรค 2.

²⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 247.

²⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 298.

²⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ปุ่น มาตรา 472.

²⁹กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคนอื่น ๆ, เรื่องเดิม, หน้า 147-148.

เห็นชอบต่อไป อีกทั้ง พนักงานอัยการยังมีอำนาจและหน้าที่ในคดีแพ่งและคดีปกครอง (Administrative Suits) ในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณชนอีกด้วย ตลอดทั้งยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นทนายความว่าต่าง แก่ต่างให้แก่รัฐบาล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถูกฟ้อง³⁰

การพิจารณาคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองมิได้³¹ ซึ่งเป็นระบบผู้ขาดอำนาจการฟ้องคดี (Monopolization of Prosecution) ทำให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจเฉพาะ (Exclusive Power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ในการดำเนินคดีอาญาสำหรับผู้บรรลุนิติภาวะ อำนาจพิจารณาในชั้นของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณาคดีใน 2 รูปแบบ คือยื่นฟ้องต่อศาล หรือไม่ฟ้องต่อศาล ส่วนการดำเนินคดีของผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจ โดยจะต้องส่งคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลครอบครัว³²

ในส่วนของคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี³³

1) กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่พนักงานสอบสวนส่งตัวมานั้นมิใช่ผู้กระทำความผิด หรือในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวอาจเป็นผู้กระทำความผิดแต่พยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนไม่เพียงพอ และ

2) กรณีการชะลอการฟ้อง

³⁰ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 32.

³¹ ศีระ บุญภินันท์, การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย, เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), หน้า 8-18.

³² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า 44.

³³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

คดีที่มีพยานหลักฐานว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาถึงอุปนิสัย สภาพจิตใจ สถานการณ์แวดล้อมและความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำผิดแล้ว เห็นไม่สมควรหรือไม่จำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการอาจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเลย (Prosecution Dropped) หรืออาจยับยั้ง (ชะลอ) การฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (Prosecution Suspended) ภายใต้การคุมประพฤติ (Probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ อำนาจนี้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการสั่งชะลอการฟ้อง³⁴

ระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ³⁵ เนื่องจากกฎหมายได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นได้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง จะเข้าสู่มาตรการตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการ อันได้แก่

1) ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution)³⁶

ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนาติแก้หัวหน้าพนักงาน

³⁴ เรวัต ฉ่ำเฉลิม, ชะลอการฟ้อง, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 34.

³⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า 66-73.

³⁶ ศีระ บุญภินันท์, โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น, บทบัณฑิตย. เล่ม 54, ตอน 2, (มิถุนายน 2541), หน้า 10-11.



อัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง³⁷

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์การอิสระ จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง³⁸ กล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็นการสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไป และเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีหน้าที่คือ³⁹

ก. ตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (ในทุกประเภทความผิด)

ข. ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี⁴⁰

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีประจำศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขา โดยทั้งประเทศมีไม่ต่ำกว่า 200 คณะแต่ละคณะมีองค์ประกอบ 11 คน⁴¹ ซึ่งคัดเลือกโดยการจับสลากจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องที่ตามเขตอำนาจของพนักงานอัยการ⁴²

กรรมการ 11 คนนั้น หากตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกกรรมการเข้ามาแทน⁴³ โดยกรรมการและคณะกรรมการแทนดังกล่าวให้เลือกโดยวิธีจับสลากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴ โดยมี

³⁷ ศิระ บุญภินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 158.

³⁸ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 1.

³⁹ ศิระ บุญภินันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 11.

⁴⁰ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 2.

⁴¹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 4.

⁴² ประธาน วัฒนวานิชย์, *กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา*, อัยการนิเทศ 59, (2540), หน้า 137.

⁴³ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 13.

⁴⁴ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 4.

ระยะเวลาในตำแหน่ง 6 เดือน⁴⁵ ทุก 3 เดือน ให้เลือกกรรมการครั้งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิม⁴⁶

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีสำนักงานธุรการของคณะกรรมการเป็นหน่วยงานช่วยกรรมการดังกล่าว⁴⁷ คณะกรรมการเป็นอิสระจากภายนอก ไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใด⁴⁸ การประชุมคณะกรรมการให้มีทุกเดือนมีนาคม มิถุนายน กันยายน ธันวาคม โดยเปิดประชุมในวันที่ 15 ของแต่ละเดือน ดังกล่าว⁴⁹

คดีที่คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะตรวจสอบ ได้แก่

เมื่อผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือผู้เสียหาย (ในคดีที่มีการไม่ฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯ ต้องตรวจสอบ⁵⁰

เมื่อคณะกรรมการได้รับทราบจากเอกสารใด หากคณะกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบได้⁵¹

ในการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการส่งเอกสารหรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ⁵² สอบถามให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะหรือเอกชนให้ข้อมูลใดๆได้⁵³ และเรียกผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้⁵⁴ หากพยานไม่มาขอให้ศาลแขวง

⁴⁵ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 14.

⁴⁶ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 13 วรรค 1.

⁴⁷ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 19.

⁴⁸ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 3.

⁴⁹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 21 วรรค 1.

⁵⁰ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 2(1).

⁵¹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 2(2).

⁵² กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 35.

⁵³ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 36.

⁵⁴ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง
มาตรา 37.

ออกหมายเรียกได้⁵⁵

คำตัดสินของคณะกรรมการ มี 3 ประเภท คือ

ก. ให้คำแนะนำให้พนักงานอัยการ ยื่นฟ้องผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเป็นคดีต่อศาล

ข. ให้คำแนะนำว่าการสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการนั้นไม่เหมาะสม

ค. ให้คำแนะนำ ว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมแล้ว

ในการพิจารณาของคณะกรรมการ กฎหมายกำหนดว่าคำตัดสินในข้อ ข. ต้องตัดสินโดยเสียงข้างมาก และคำตัดสินข้อ ค. ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง (ใน 11 เสียง)⁵⁶

ให้ส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยัง อัยการจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ พนักงานอัยการ รวมทั้งให้ติดประกาศประเด็นสำคัญของ คำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการ และแจ้งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้อง หากไม่พอใจคำตัดสิน ไม่อาจโต้แย้งได้⁵⁷

คำตัดสินของคณะกรรมการดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับต่อพนักงานอัยการ แต่เป็นเพียง คำแนะนำให้พนักงานอัยการพิจารณาการฟ้องคดี เท่านั้น⁵⁸ พนักงานอัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่ อ้างอิง หากเห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสินต้องดำเนินการ ฟ้อง⁵⁹ การฟ้องตามคำตัดสินแบบที่ ข. และ ค. นั้น ให้ พนักงานอัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าพนักงานอัยการ เจ้าของเรื่องเดิมที่ดำเนินการไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบในการ ฟ้องหรือสอบสวน แล้วแจ้งให้การดำเนินคดีใหม่นั้น ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และ หัวหน้าสำนักงานอุทธรณ์โดยเร็ว สถิติการไต่สวนการไม่ ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในญี่ปุ่นจะมีจำนวนน้อยมาก หรือประมาณร้อยละ 0.3 เท่านั้น ที่คณะกรรมการขอให้

ทบทวนคำสั่งไม่ฟ้อง หรือเสนอแนะให้ฟ้องคดี⁶⁰

จากสถิติดังกล่าว นักวิชาการแต่ละคนก็มีความ คิดเห็นที่ต่างกันไปบ้างก็เสนอว่าควรออกกฎหมายให้ มติของคณะกรรมการผูกพันพนักงานอัยการโดยตรง บ้าง ก็เห็นว่าควรยกเลิกคณะกรรมการนี้เสีย เพราะเปล่า ประโยชน์และสิ้นเปลืองเกินไป⁶¹

อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคณะกรรมการแม้ ไม่ผูกพันพนักงานอัยการ แต่มาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม หาก พนักงานอัยการยังใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสินของคณะกรรมการแล้ว หัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อาจจะออกคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หาก เห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

(2) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในประเทศญี่ปุ่นพนักงาน อัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหาย ไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการไต่สวนคดีในการสั่ง คดีของพนักงานอัยการได้โดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง

ในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษและร้องขอ ให้ พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอโดยเร็ว⁶² และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้อง ด้วย⁶³ การให้เหตุผลในการไม่ฟ้องจะระบุเพียงว่า “ชะลอการฟ้อง” “ข้อสงสัยไม่เพียงพอ” “ไม่เป็น ความผิดอาญา” ฯลฯ เท่านั้นไม่เพียงพอ จะต้องให้ รายละเอียดคร่าวๆด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอ สามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการ การควบคุมตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง เป็นต้น

การที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินการฟ้องนั้นไม่ อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทาง บริหารได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้

⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 37(2) (3).

⁵⁶ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 27.

⁵⁷ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 40.

⁵⁸ ประธาน วัฒนาวณิชย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 137.

⁵⁹ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 141.

⁶⁰ ประธาน วัฒนาวณิชย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 137.

⁶¹ กุลพล พลวัน, *การกลั่นกรองดุลพินิจพนักงาน อัยการ*, บทบรรณาธิการ 63, (มีนาคม 2550), หน้า 1-22.

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 260 .

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 261.



ร้องขอสามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง หรือยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ โดยในทางปฏิบัติเมื่อมีการยื่นคำร้องคัดค้านดังกล่าวจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

2) การตรวจสอบโดยการฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ⁶⁴ หรือวิธีพิจารณากังการฟ้องหรือการควบคุมโดยศาล (Junkiso Tetsuzuki, Judicial Quasi-Indicant Procedure, Analogical Institute of Prosecution through Judicial Action) เป็นกลไกที่สร้างขึ้นโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.1948) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 262-269 ซึ่งจำลองมาจาก หลักการบังคับให้ฟ้องคดี (Compulsory Institution of Prosecution Klageerzwingungs - Verfahren ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนี (StPO) มาตรา 172-175 แต่ต่างกันในเรื่องที่ว่า หลักการบังคับให้ฟ้องคดีอาญาในเยอรมันนั้นใช้กับความผิดทุกประเภท แต่วิธีนี้ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย (Subversive Activities Prevention Law) มาตรา 95 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) หากผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในความผิดดังกล่าว ไม่พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้องด้วย) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ แต่ไม่อาจยื่นคำร้องขอใหม่ในคดีนั้นได้อีก

การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณากังการฟ้อง หรือการควบคุมดุลพินิจพนักงานอัยการโดยศาลนั้น บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262-270 อันเป็นมาตรการป้องกันไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอีกวิธีหนึ่ง คือ การให้สถาบันที่เทียบเท่าเป็นผู้ฟ้อง

⁶⁴ ประธาน วัฒนาวณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า 137.

คดีแทน ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภท

ความแตกต่างกับคณะกรรมการการตรวจสอบการฟ้องคือ คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาใช้ในทุกประเภทความผิด แต่การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการหรือวิธีพิจารณากังการฟ้องหรือการควบคุมดุลพินิจพนักงานอัยการโดยศาล ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกันกิจกรรมอันเป็นบ่อนทำลาย มาตรา 45 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสอบสวนความปลอดภัยสาธารณะ)

ในคดีความผิดดังกล่าว ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้⁶⁵ กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเหตุผลแห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้น แม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้องขอนั้นให้ยื่นต่อพนักงานอัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งไม่ฟ้อง⁶⁶

ผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ ซึ่งจะไม่อาจร้องขอในคดีนั้นใหม่อีก⁶⁷

5. อภิปรายผล

เปรียบเทียบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262(2), ระเบียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น (Keiji soshou hou kisoku) มาตรา 169.

⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 263.



| การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง | ประเทศไทย | ประเทศญี่ปุ่น | ข้อสังเกต |
|-------------------------|--|--|--|
| 1.องค์กรภายใน | - ตรวจสอบโดยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งเหนือขึ้นไป เช่น ผู้ก่ำนกรองคดี อัยการจังหวัด อัยการพิเศษฝ่ายคดี อธิบดีอัยการ | - ตรวจสอบโดยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งเหนือขึ้นไป | - เป็นข้อดี |
| 2.องค์กรภายนอก | <ul style="list-style-type: none">- คดีที่มีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจคือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานครหรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น- คดีที่การสอบสวนโดยฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด- คดีที่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม คือ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ- คดีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรและในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติ ราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ไม่มีการตรวจสอบคำสั่งคดีไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด | 1) ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (2) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ 2) การตรวจสอบโดยการฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุมโดยศาล | <ul style="list-style-type: none">- ในประเทศไทย ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจอธิบดีไทยเป็นของประชาชน กระบวนการยุติธรรมจึงมีสะท้อนเจตนาธรรมที่แท้จริงของประชาชน- ในประเทศญี่ปุ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม อันแสดงถึงการใช้อำนาจอธิบดีไทยของประชาชน อันเป็นการสะท้อนเจตนาธรรมที่แท้จริงของประชาชน |
| 2. หลักเกณฑ์และวิธีการ | - มีหน่วยงานภายในพิจารณา ก่ำนกรองและเสนอความเห็นให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ก่อนลงนามมีความเห็นแย้ง | | |



| | | | |
|--------------------------------|--|---|--|
| <p>3. ผลจากการทำความเข้าใจ</p> | <p>- ถ้าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ใน กรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีทำความเข้าใจ ให้เสนอ อัยการสูงสุดชี้ขาด</p> | <p>- ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ในกรณีการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการตรวจสอบ การฟ้อง ให้ส่งคำตัดสินซึ่งระบุ เหตุผลไปยังอัยการจังหวัดและ คณะกรรมการตรวจสอบ คุณสมบัติพนักงานอัยการ รวมทั้งให้ตีประกาศประเด็น สำคัญของ คำ ตัด สิ น ไว้ ที่ สำ นั ก ง า น รุ ร ก ร ของ คณะกรรมการ และแจ้งผู้ร้อง ขอให้ตรวจสอบการฟ้อง หากไม่ พอใจคำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้ โดยคำตัดสินของคณะกรรมการ ดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับต่อ พนักงานอัยการ แต่เป็นเพียง คำแนะนำให้พนักงานอัยการ พิจารณาการฟ้องคดีเท่านั้น พนักงานอัยการจังหวัดอาจใช้คำ ตัดสินเป็นที่ยอ้างอิง หากเห็นว่า ควรฟ้องตามคำตัดสินต้อง ดำเนินการฟ้อง การฟ้องตามคำ ตัดสินแบบที่ ข. และ ค. นั้น ให้ พนักงานอัยการที่อยู่ในตำแหน่ง สูงกว่าพนักงานอัยการเจ้าของ เรื่องเดิมที่ดำเนินการไม่ฟ้องเป็น ผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือ สอบสวน แล้วแจ้งให้การ ดำเนินคดีใหม่ นั้น ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม อัยการสูงสุด และ หัวหน้าสำนักงานอุทธรณ์โดยเร็ว ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการ แม้ไม่ผูกพันพนักงานอัยการ แต่ มาตราการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการ ควบคุมโดยทางอ้อม หาก พนักงานอัยการยังใช้อำนาจ ในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสิน ของคณะกรรมการแล้ว หัวหน้า สำนักงานอัยการประจำท้องถิ่น</p> | |
|--------------------------------|--|---|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>ที่เกี่ยวข้อง อาจจะออกคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกในกรณีการตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอคือให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตน โดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น - ระบบตรวจสอบโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุมโดยศาล หากผู้ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษในความผิดดังกล่าว ไม่พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้องด้วย) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ แต่ไม่อาจยื่นคำร้องขอใหม่ในคดีนั้นได้อีก | |
|--|--|---|--|

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าในประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีที่มีการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจจะมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นของพนักงานอัยการและมีการตรวจสอบภายนอกคือโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการตำรวจหรือรองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น แต่ถ้ามีการสอบสวนโดยฝ่ายปกครองจะมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และหากเป็นคดีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอก

ราชอาณาจักรและในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติ ราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ถ้าหากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดจะเด็ดขาด โดยไม่มีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการสูงสุดโดยหน่วยงานภายนอกแต่อย่างใด นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นข้าราชการที่มีการใช้อำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งอาจทำให้พนักงานสอบสวนผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ทำความเห็นแย้งไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการทำการสอบสวนคดี จึงอาจมีความเห็นทางคดีโดยเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องตามพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาตามข้อแนะนำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนได้ ระบบ



ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนมาทำความเข้าใจเห็นแย้งสิ่งไม่ฟ้องได้อีกนั้น จึงยังทำให้มีข้อระแวงสงสัยว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะมีความเป็นกลางและมีความเที่ยงธรรมหรือไม่ ส่วนในกรณีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร และในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งคดีดังกล่าวล้วนแต่เป็นคดีสำคัญ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนหรือเป็นผู้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้อัยการสูงสุดมอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนได้ โดยในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนคดีแทนเกือบทั้งสิ้น โดยพนักงานสอบสวนก็จะทำการสอบสวนโดยลำพังอีกด้วย อีกทั้งยังต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนอีก จึงทำให้การสอบสวนเกิดข้อบกพร่องหรือทำการสอบสวนแล้วได้พยานหลักฐานไม่ตรงกับความจริง และเมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาดีและสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มีหน่วยงานภายในตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้ ตลอดทั้ง เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้มีองค์กรภายนอกตรวจสอบอำนาจการสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดได้อีก จึงทำให้เกิดข้อระแวงสงสัยว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดจะเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือไม่ เพียงใด ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยซึ่งมีระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อันได้แก่ (1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (2) การตรวจสอบโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ และร้องขอ และการตรวจสอบโดยการฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุมโดยศาลเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้

อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้องโดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง ซึ่งกล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็นการสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไป และเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้อำนาจอัยการเป็นของปวงชนชาวไทย การตรวจสอบอำนาจเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมจึงควรจะเป็นหน้าที่ของประชาชนเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอัยการด้วย

6. เสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดโดยนาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายเพื่อเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าพนักงานอัยการ ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง อันเป็นการใช้อำนาจดำเนินคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์หรือความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนทุกๆ ไปซึ่งแตกต่างจากนักกฎหมายและเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดีเป็นประชาธิปไตยขึ้นหรือกล่าวได้ว่าเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

7. เอกสารอ้างอิง

หนังสือ(book)

จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, **หลักทฤษฎีการสอบสวน**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อภิสถา อินเทอร์เน็ต จำกัด, 2553).

ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, **งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น**, ในระบบอัยการในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ 2526).

ศิลปะอริญ ชูเวช และทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น,” ใน **ระบบอัยการสากล** (กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ, 2526).

ศิระ บุญภินนท์, **การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย**, เอกสารทางวิชาการเรื่อง การตรวจ สอบ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา, 2540).

วิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร(journal)

ศิระ บุญภินนท์, **รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, (คณะกรรมการอัยการการบริหารและการยุติธรรมวุฒสภา, 2542).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, **การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555).

เรวัต ฉ่ำเฉลิม, **ชะลอการฟ้อง**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

ศิระ บุญภินนท์, **โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น**, บทบัณฑิตย. เล่ม 54, ตอน 2, (มิถุนายน 2541).

ประธาน วัฒนาภิชัย, **กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา**, อัยการนิเทศ 59, (2540).

กุลพล พลวัน, **การกั้นกรองดุลพินิจพนักงานอัยการ**, บทบัณฑิต 63, (มีนาคม 2550).

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง