



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ชื่อบทความ “หลักนิติธรรมกับการเลือกตั้งของพนักงานอัยการ”

จัดทำโดย นายเข้มชัย ชุตินวงศ์
รหัส 600505

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

“หลักนิติธรรม กับ การสังคดีของพนักงานอัยการ”

นายเข้มชัย ชูติวงศ์ รองอัยการสูงสุด

บทคัดย่อ

การสังคดีของพนักงานอัยการเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นขั้นตอนที่จะทำให้ผู้ต้องหาตกเป็นจำเลยหรือได้รับการปล่อยตัวเป็นอิสระ กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขว่า กรณีใดพนักงานอัยการควรจะสั่งฟ้อง และกรณีใดควรจะไม่ฟ้อง หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กำกับดุลพินิจของพนักงานอัยการในเรื่องนี้ได้ คือหลักนิติธรรม เมื่อเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ นำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และปล่อยผู้บริสุทธิ์ และการพิสูจน์การกระทำผิดจะต้องอาศัยพยานหลักฐานนำสืบจนปราศจากความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยเป็นผู้กระทำผิด การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ จึงควรจะต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำสืบเพื่อให้ศาลลงโทษจำเลยได้

คำสำคัญ สั่งฟ้อง สอบสวน พนักงานอัยการ

๑. บทนำ

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐเป็นแนวคิดที่ริเริ่มจากประเทศในทวีปยุโรป อันประกอบด้วยประเทศอังกฤษ และประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่น แนวคิดในเรื่องนี้เกิดจากการที่นักปราชญ์ในสังคมต้องการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐธำธิปไตย ไม่ให้ใช้อำนาจเข้มแข็งแก่ประชาชนโดยไม่มีขอบเขตจำกัดโดยการอ้างอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นแนวคิดของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษ^๑ ซึ่งอธิบายว่า บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งสูงหรือสถานะใดก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสามัญ (Common Law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ศาลสร้างจากคำพิพากษา ส่วนในภาคพื้นยุโรปซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้นำ ก็มีแนวความคิดทำนองเดียวกัน แต่ใช้คำว่า “นิติรัฐ” หรือ Legal State ซึ่งหมายถึงรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และใช้อำนาจรัฐภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และมีความหมายรวมถึงถึงองค์กรที่ตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายด้วย กล่าวโดยสรุป “นิติรัฐ” จึงเป็นรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายมิใช่โดยปัจเจกบุคคล แนวความคิดดังกล่าวเป็นการอธิบายว่าบุคคลซึ่งมีอำนาจสูงสุด เป็นรัฐธำธิปไตย ก็มีใช้จะกระทำอะไรได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบหรือหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อมิให้สร้างความเดือดร้อนแก่สังคม

ในประเทศแถบตะวันออก เช่น จีน หรืออินเดีย ก็มีแนวคิดหรือหลักปรัชญาทำนองเดียวกัน คือ แม้กษัตริย์จะทรงอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประชาชน แต่กษัตริย์ก็ยังคงต้องอยู่ภายในหลักธรรมบางประการ ซึ่งหากกษัตริย์ไม่ครองตนอยู่ในหลักธรรมนั้นก็จะต้องมีอันเป็นไป ในประเทศอินเดียมีแนวคิดเรื่องทศพิธราชธรรม คือ หลักธรรมที่กษัตริย์หรือผู้ปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติ ซึ่งประเทศไทยก็รับแนวคิดเรื่องนี้มาด้วยและจะถือเป็นราชประเพณี ที่กษัตริย์จะต้องยึดมั่นอยู่ในทศพิธราชธรรม จึงจะทำให้ปกครองบ้านเมืองได้ร่มเย็นเป็นสุข

คำว่า “หลักนิติธรรม” นำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อแปลความหมายของคำว่า “The Rule of Law”^๒ ซึ่งมีความหมายว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน^๓ ต่อมาได้มีการดำเนินไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ และในที่สุดก็ได้ให้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม...” คำว่า “หลักนิติธรรม” ที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ คล้ายกับจะเป็นบทอุตช่องว่างของรัฐธรรมนูญคือ นอกจากหลักการใดๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

^๑ A.V.Dicey , An Introduction to the Study of the law of the Constitution, ๑๐th ed. London, The Mc Millan Press Ltd, ๑๙๕๙ p.p. ๓๙-๔๐

^๒ ดู วิษณุ เครืองาม , ปาฐกถาพิเศษในสัมมนาวิชาการ เนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๑๓ ปี , ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

^๓ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

และกฎหมายต่างๆแล้ว ถ้ามีเรื่องใดที่หลงลืมไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายต่างๆ แต่เป็นหลักการที่ดีควรนำมาบังคับใช้ ก็อาจแปลความว่าเป็นหลักนิติธรรมได้

หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสองนี้ จะมีผลบังคับใช้อย่างน้อย ๒ แนวทาง คือ

๑. เป็นหลักที่ใช้ตัดสินว่า กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือมาตราใดมาตราหนึ่งในกฎหมายที่รัฐสภาออกมาใช้บังคับขัดต่อหลักนิติธรรม แม้กฎหมายฉบับนั้นมิได้ขัดหรือแย้งต่อบทมาตราหนึ่งมาตราใดของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่เห็นได้ว่ากฎหมายมาตรานั้นไม่ควรใช้บังคับ เพราะไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นแนวทางที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court) ใช้หลัก “due process of law” ในรัฐธรรมนูญตัดสินว่า กฎหมายของมลรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อหลัก “due process of law”^๔

๒. เป็นหลักที่ใช้ตัดสินว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบหรือไม่ ในบางกรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจเป็นไปตามตัวอักษรในกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ แต่เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่นนี้ เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล ศาลอาจนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ได้

หลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายสุดท้าย คือ การนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ ซึ่งการบรรลุเป้าหมายนี้จำเป็นต้องมีกระบวนการของฝ่ายรัฐที่จะนำตัวผู้ต้องสงสัยมาดำเนินการพิสูจน์ว่าเป็นผู้กระทำความผิดและลงโทษ แต่เดิมมา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแทบทุกประเทศมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจรัฐ และมีได้สนใจหรือให้ความสำคัญแก่บุคคลที่ถูกนำเข้ามาในกระบวนการว่าจะถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างไร^๕ และผลที่เลวร้ายที่สุดคือ การลงโทษผิดคน หรือลงโทษผู้ที่มีได้กระทำความผิด ดังนั้น ในยุคต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์รู้จักแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงได้นำหลักการเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาเป็นคุณค่าส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม นำหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นเหตุและผลมาใช้ในการพิสูจน์ความจริงว่าใครเป็นผู้กระทำ และจะไม่ลงโทษผู้ใดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยปราศจากความสงสัยอย่างมีเหตุผล (beyond reasonable doubt) การนำคุณค่าข้อนี้มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้นักกฎหมายในยุคใหม่มองกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่มีสองขั้วอยู่ตรงข้ามกัน ขั้วหนึ่งคือ ประสิทธิภาพและความเด็ดขาดของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นบทบาทของฝ่ายบริหาร กับอีกขั้วหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในคดี ซึ่งเป็นบทบาทของ

^๔ เช่น คดี Palko v. Connecticut ๓๐๒ U.S.๓๑๙ , Rochin v. California ๓๔๒ U.S. ๑๖๕ เป็นต้น

^๕ ดู คณิต ผนคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ ๗, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. ๒๕๔๙ หน้า ๕๕-๕๘

ฝ่ายตุลาการ^๖ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสังคมจะต้องหารูปแบบที่ผสมผสานให้เกิดความสมดุลระหว่างรูปแบบการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control Model) และรูปแบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process Model) จุดสมดุลนี้ควรจะเป็นที่พอใจสูงสุดของคนในสังคม และไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกสังคม ในบางสังคม (ประเทศ) ประชาชนอาจพอใจกับรูปแบบที่เน้นการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในขณะที่บางสังคม (ประเทศ) ประชาชนอาจพอใจกับรูปแบบที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จุดสมดุลนี้นอกจากจะปรากฏในภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วยังแยกย่อยลงไปในมาตรการต่างๆ และขั้นตอนต่างๆ ซึ่งต้องมีการประสมประสานระหว่างคุณค่าทั้งสอง เช่น มาตรการจับผู้กระทำผิดอาจให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหารโดยมีกรอบของกฎหมายจำกัดไว้หรือจะเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้ร้องขอและเป็นที่น่าสังเกตว่า จุดสมดุลนี้ได้ยู่คงที่ แต่มีความเป็นพลวัตเคลื่อนที่จากชั่วหนึ่งไปยังอีกชั่วหนึ่ง สภาพความเป็นจริงในแทบทุกสังคม จุดสมดุลจะเคลื่อนจากรูปแบบของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมไปสู่รูปแบบของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน^๗

ในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุเป้าหมายคุณค่าของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องใช้หลักนิติธรรมประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายไม่สามารถบัญญัติให้ครอบคลุมทุกรายละเอียดของข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต กฎหมายทำได้เพียงบัญญัติให้เห็นหลัก หรือแนวคิด หรือที่เรียกกันว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” และกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมี “ดุลพินิจ” ที่จะเลือกใช้มาตรการต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกัน สำหรับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องในแต่ละคดีที่เกิดขึ้น การใช้ดุลพินิจเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีหลักนิติธรรมเป็นเครื่องกำกับเพื่อให้ใช้ดุลพินิจได้เหมาะสมและเป็นธรรมแก่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เขาหลบหนี วิธีควบคุมผู้ถูกจับนั้นมิได้ตั้งแต่ เดินทางไปด้วยกัน จนถึงการใส่กุญแจมือ และแค่นั้นเพียงใดเป็น “การจำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนี” ก็เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องพิเคราะห์ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์^๘

^๖ Packer , Two Model of Criminal Process , ๑๑๘ University of Pennsylvania Law Review (๑๙๖๔) , p.p. ๑-๖๘

^๗ ดูวิวัฒนาการครั้งสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเปลี่ยนอำนาจการอนุมัติหมายจับทางอาญา เช่นหมายจับ หมายค้น จากฝ่ายบริหาร มาเป็นฝ่ายตุลาการ

^๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๔๔/๒๕๐๑ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การควบคุมผู้ต้องหา ผู้ควบคุมต้องพิเคราะห์มิใช่ใช้วิธีเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้หนี ถ้าใส่กุญแจมือผู้ต้องหาเพื่อป้องกันไม่ให้หนีแต่เพื่อให้ได้อาย แม้จะไม่มีเจตนาถ่วงล่าช้าเป็นส่วนตัว หากแต่เพื่อปราบปรามเจ้ามือสลากกินรวบ ก็เป็นความผิด

บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

พนักงานอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ถูกสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกในภาคพื้นทวีปยุโรป เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมของระบบไต่สวนในสมัยนั้น เพราะการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีตกอยู่ในมือขององค์กรเดียวคือ ศาล ในศตวรรษที่ ๑๙ จึงมีการแบ่งแยก “อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง” ออกมาให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้ องค์กรนั้นคือองค์กรอัยการ หรือพนักงานอัยการ ในภาคพื้นยุโรป ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีระบบอัยการ โดยใช้ทนายของกษัตริย์ทำหน้าที่พนักงานอัยการ ในฝรั่งเศสจึงถือว่า พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาแทนรัฐ

ส่วนในประเทศอังกฤษนั้น แต่เดิมระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษเป็นระบบการดำเนินการคดีอาญาโดยประชาชน แม้จะมีตำแหน่ง Director of Public Prosecutions ควบคุมการดำเนินคดีที่ริเริ่มมาจากตำรวจ แต่ก็มีใช้พนักงานอัยการที่ดำเนินคดีแทนรัฐเหมือนระบบฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษจึงจะเปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เมื่อ ค.ศ.๑๙๘๖ นี้เอง และได้จัดตั้ง Crown Prosecution Service ขึ้นมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวน และเป็นพนักงานอัยการในความหมายของผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ^๔

สำหรับระบบอัยการในประเทศไทยนั้น เดิมไม่มีอัยการฟ้องคดีแทนรัฐ ราษฎรที่เป็นผู้เสียหายต้องวิ่งเต้นหาพยานมาฟ้องคดีเอง ต่อมาใน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ.๒๔๓๗) รัชกาลที่ ๕ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ราชการเป็นทนายว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ในการตั้งกรมอัยการขึ้นนี้ ทางราชการถือว่าพนักงานอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ และสับเปลี่ยนหน้าที่กับผู้พิพากษาได้ และต่อมาในพ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีประกาศรวมพนักงานอัยการส่วนภูมิภาคเข้ามาไว้ในกรมอัยการ

บทบาทของพนักงานอัยการสมัยนั้น คือ พิจารณาสำนวนคดีอาญาที่ส่งมาจากผู้ไต่สวน ถ้าเห็นว่าเป็นคดีเล็กน้อยควรเปรียบเทียบให้เลิกกันได้ ก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเปรียบเทียบ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยจึงฟ้องร้องต่อไป ส่วนคดีซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่าควรฟ้องร้อง ถ้าหลักฐานในสำนวนยังบกพร่อง พนักงานอัยการอาจแจ้งไปยังผู้ไต่สวนว่า ข้อใดยังบกพร่องและให้ผู้ไต่สวนเพิ่มเติมตามความต้องการของพนักงานอัยการ หรือพนักงานอัยการจะไต่สวนเองก็ได้ ส่วนคดีซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดเพียงพที่จะฟ้องร้องยังศาลได้ ให้พนักงานอัยการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วจัดการยื่นฟ้องต่อไป

^๔ ดุจดนิต ณ นคร , อ้างแล้ว , หน้า ๙๖-๙๗

เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ บทบาทของพนักงานอัยการเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐-๑๔๗ ซึ่งได้แก่การรับสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งคดี กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยเป็นระบบที่แบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาโดยลำพัง จนกระทั่งสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดี พนักงานอัยการไม่มีอำนาจริเริ่มการสอบสวน หรือเข้าแทรกแซงการสอบสวน ซึ่งอาจสรุปบทบาทของพนักงานอัยการได้ดังนี้

๑. การทำสำนวนการสอบสวนให้สมบูรณ์ สามารถสั่งคดีได้ ถ้าสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการดังนี้

ก. สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม อำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมนี้ ถือได้ว่าเป็นอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนก่อนการสั่งคดีที่สำคัญที่สุดของพนักงานอัยการ เพราะพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบในความสมบูรณ์ของการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนเพื่อสั่งคดีและถ้าสั่งฟ้องก็ต้องรับผิดชอบการดำเนินคดีในศาลด้วย ดังนั้น พนักงานอัยการจึงจำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมการสอบสวนให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ถ้าเห็นว่าพนักงานสอบสวนสอบสวนมายังไม่สิ้นกระแสมความ พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

ข. สั่งให้พนักงานสอบสวน ส่งพยานคนใดคนหนึ่งมาให้ซักถาม ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า คำให้การของพยานในชั้นสอบสวนคนใดคนหนึ่งไม่ชัดเจน หรือยังขาดตกบกพร่อง นอกจากจะสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว พนักงานอัยการยังอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนนั้นมาให้พนักงานอัยการซักถามเองก็ได้

๒. การสั่งคดี

การสั่งคดีของพนักงานอัยการ หมายถึง การพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา รวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาล ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และออกคำสั่งซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคดี^{๑๐} เช่น เมื่อพนักงานอัยการสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องมา เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาตรวจสำนวนแล้วก็อาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้ หรือกรณีที่พนักงานอัยการฟ้องและดำเนินคดีในศาลชั้นต้นจนศาลตัดสินยกฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะพิจารณาสั่งอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ต่อไป

^{๑๐} สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วินิจฉัย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ, ๒๕๒๕) หน้า ๙๖-๙๗

การสังคดีของพนักงานอัยการในลักษณะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้น เป็นคำสั่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม เพราะอาจทำให้การดำเนินคดีโดยรัฐยุติลงที่ชั้นพนักงานอัยการหรืออาจจะต้องดำเนินต่อไปในชั้นศาลก็ได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายมิได้วางบทบัญญัติหรือแนวทางใดๆในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้เลย กล่าวคือ ตาม ปวอ.มาตรา ๑๔๓ บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ (พนักงานสอบสวน) มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีที่ (พนักงานสอบสวน) มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง.....”

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นหลักสำคัญในการสังคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสังเกต ดังนี้

ก. บทบัญญัติคล้ายจะชี้แนะให้พนักงานอัยการนสังคดีตามความเห็นของพนักงานสอบสวน เพราะข้อความทั้งสองอนุมาตราขึ้นต้นด้วยการให้สังคดีตามความเห็นของพนักงานสอบสวน คล้ายจะเป็นการวางหลัก โดยมีข้อยกเว้นว่า ถ้าไม่เห็นด้วยก็สั่งอย่างอื่นได้ แต่ถ้าพิเคราะห์ให้ละเอียดแล้ว จะเห็นว่า อำนาจสังคดีของพนักงานอัยการในมาตรานี้เป็นอำนาจอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับความเห็นของพนักงานสอบสวน

ข. กฎหมายมิได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการสังคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งต่างจากกฎหมายเก่าก่อนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ ข้อบังคับว่าด้วยหน้าที่ (หน้าที่) อัยการหัวเมือง พุทธศักราช ๒๔๕๙ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งฟ้อง เมื่อเห็นว่ามีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องยังศาลได้ และแตกต่างจากเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ศาลจะตัดสินคดี ซึ่งมี ปวอ. มาตรา ๑๘๕ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดก็ดี การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป.....” และมาตรา ๒๒๗ บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้อยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย หรือยกฟ้องไว้อย่างชัดเจน

ค. ความไม่ชัดเจนของบทกฎหมายเกี่ยวกับการสังคดีของพนักงานอัยการทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง คงเป็นไปได้ที่พนักงานอัยการจะสังคดีได้ตามอำเภอใจ โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล เพราะพนักงานอัยการเองก็เป็นตัวจักรสำคัญในกระบวนการยุติธรรม มีลักษณะองค์กริ่งตุลาการซึ่งมีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่สังคมด้วย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจสังคดีในทางสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้อง จึงเป็นดุลพินิจทางตุลาการซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผล และมีหลักนิติธรรมกำกับ การหารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสังคดีนั้น จำเป็นต้องพิเคราะห์ถึงเป้าหมายและคุณค่าสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

(๑) การสั่งฟ้อง การที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาที่จะต้องมีการยื่นฟ้องและดำเนินคดีในศาลต่อไป ซึ่งพนักงานอัยการในฐานะโจทก์ย่อมจะต้องคาดหวังว่าจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวน ถ้าตนสามารถนำสืบได้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ศาลย่อมจะต้องพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษจำเลย ดังนั้น เหตุผลที่พนักงานอัยการใช้เป็นหลักในการสั่งฟ้องก็คือคดีมีหลักฐานพอฟ้อง แต่มีข้อน่าพิจารณาว่า คดีมีหลักฐานพอฟ้องนั้นหมายความว่าอย่างไร

ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ขาดการเป็นเอกภาพในการสังคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการบางคนเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานพอมีคำมูลว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องหวังผลว่าจะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ เพราะหน้าที่ลงโทษจำเลยเป็นของศาล แต่พนักงานอัยการบางคนก็เห็นว่า จะสั่งฟ้องได้ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะใช้ลงโทษได้ เพราะเป้าหมายการฟ้องก็เพื่อให้ศาลลงโทษ ความแตกต่างระหว่างความเห็นทั้งสองนี้ค่อนข้างกว้างขวาง และไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะทำให้สังคมเข้าใจว่า พนักงานอัยการจะสั่งคดีอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมาย

(๒) การสั่งไม่ฟ้อง เหตุผลประการหนึ่งที่พนักงานอัยการใช้อ้างในการสั่งไม่ฟ้องได้อย่างแน่นอนก็คือ กรณีที่การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด หรือผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือเมื่อคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง คือ ถ้าฟ้องไปแล้วแม้จะสืบพยานได้เต็มที่ครบถ้วนตามที่ปรากฏในสำนวนสอบสวน ศาลจะยังคงต้องพิพากษายกฟ้องอยู่ดี ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้อง

แต่กรณีที่เป็นปัญหาโต้เถียงกันมาตลอดก็คือ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่มีหลักฐานพอฟ้องแต่มีเหตุอื่นที่สมควรสั่งไม่ฟ้องได้หรือไม่ ตามหลักการฟ้องคดีอาญาสากลนั้นมีหลัก ๒ ประการ คือ

(ก) หลักการฟ้องตามกฎหมาย มีหลักว่า เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลทุกกรณี และเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องคดีไม่ได้

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามกฎหมาย ได้แก่ เยอรมนี ตะวันตก อิตาลี สเปน สวีเดน และกลุ่มประเทศ คอมมิวนิสต์ ฯลฯ

(ข) หลักการฟ้องตามดุลพินิจ มีหลักว่าเมื่อพนักงานอัยการพิจารณา พยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้ว มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการมี อำนาจใช้ดุลพินิจที่จะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ก็ได้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่องๆไป^{๑๑} ซึ่งเหตุผลที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ นโยบายเรื่องวัตถุประสงค์ในการลงโทษซึ่งประเทศนั้นยึดถือ ถ้าการดำเนินคดีต่อไปมิได้ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลงโทษแล้ว แม้จะปรากฏว่าผู้ต้องหาทำผิด พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ ประเทศที่ใช้หลักนี้เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ฯลฯ^{๑๒}

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจมาเป็นเวลานานแล้วดังปรากฏ ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ หมวดที่ ๘ ว่าด้วยอัยการ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ บัญญัติว่า

“อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวน ให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ”

ต่อมาก็ได้มีหนังสือกรมอัยการที่ ๘/๕๔๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๐ ตอบอัยการ มณฑลนครศรีธรรมราชว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามที่พนักงาน อัยการเห็นสมควร ไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้นแต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควร ฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย ทั้งนี้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ ให้อำนาจอัยการ ที่จะไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องก็ได้ และกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕ ให้อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่น นั้นด้วย แต่อำนาจนี้ควรระมัดระวังใช้ด้วยความระมัดระวังอย่าให้ฟุ่มเฟือย”

เมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แม้จะไม่มีบทบัญญัติ ชัดเจนถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการก็ยังถือหลักการฟ้องตาม ดุลพินิจต่อมาเช่นเดิม สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงหลักการฟ้องตามดุลพินิจ (ที่ปรากฏอยู่ในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ก็คือเมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ภายหลังเมื่อ มีเหตุอันสมควรก็อาจถอนฟ้องได้ก่อนคำพิพากษาศาลชั้นต้น

^{๑๑} กุลพล พลวัน. “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”, วารสารอัยการ, ๑(๑), ๒๕๒๑. หน้า ๑๐

^{๑๒} คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗). หน้า ๒๐๐-๒๐๑.

ต่อมา เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองการส่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.” อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจในลักษณะเช่นนี้ คงต้องพิจารณาในแง่นโยบายของรัฐ มากกว่าจะใช้หลักนิติธรรม บทความนี้จึงจะไม่วิเคราะห์รายละเอียดเรื่องนี้

การสั่งฟ้องตามหลักนิติธรรม

ตามที่ได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการมาแล้วว่า พนักงานอัยการจะรับสำนวนการสอบสวนซึ่งสอบสวนเสร็จแล้วจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพิจารณาว่า สำนวนการสอบสวนนั้นเสร็จสมบูรณ์แล้วหรือไม่ หากยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ก็จะมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ถ้าเสร็จสมบูรณ์แล้วก็จะพิจารณาต่อไปว่า จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องสำหรับเงื่อนไขหรือมาตรฐานว่ากรณีเช่นไร พนักงานอัยการจึงจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ชัดเจน ตรงกันข้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ กลับบัญญัติไว้ทำนองว่า พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็มีได้ความหมายว่า พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องมีหลักเกณฑ์ใดๆเลย และเนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจกึ่งตุลาการซึ่งจะมีผลให้ผู้ต้องหาต้องตกเป็นจำเลยหรือได้รับอิสระ การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องถูกกำกับด้วยหลักนิติธรรม

การวิเคราะห์เพื่อหามาตรฐานการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นปัญหาที่น่าสนใจและท้าทาย ก่อนการประกาศใช้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการฟ้องคดีที่เห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องยังศาลได้ ซึ่งพนักงานอัยการก็ได้ยึดแนวทางนี้เป็นหลักในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญที่ต้องพิจารณาคือ มาตรฐานที่จะถือว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องยังศาลได้นั้นคืออย่างไร ซึ่งประเด็นนี้มีความเข้าใจที่แตกต่างกันหลากหลายอย่างมาก แม้แต่ในหมู่พนักงานอัยการด้วยกัน ซึ่งมีประเด็นที่ควรทำการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

๑. รัฐมีเหตุผลอย่างไรที่จะกลั่นกรองอย่างเข้มงวดในชั้นพนักงานอัยการ รัฐควรจะวางมาตรฐานการสั่งฟ้องไว้ในขั้นต่ำเพียงคดีมีมูล แล้วให้ยื่นฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยในศาลหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ก. การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวต้องกลับไปพิจารณาปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินคดีอาญาที่จะไม่เสี่ยงลงโทษบุคคลที่ยังไม่แน่ใจว่าเขากระทำผิด และในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าเขาจะกระทำความผิดหรือไม่ก็ควรจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ซึ่งแนวคิดนี้ปรากฏเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายชัดเจนในชั้นการพิจารณาของศาล และเนื่องจากแนวคิดนี้ได้กำหนดโครงสร้างการพิจารณาคดีอาญาให้ฝ่ายโจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ความผิดจำเลยเสมอไป เมื่อฝ่ายรัฐยังไม่มีพยานหลักฐานที่เชื่อมั่นว่าจะพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ก็ยังไม่ควรยื่นฟ้องให้เขาตกเป็นจำเลย

ข. หลักที่ว่าคนบริสุทธิ์ไม่ควรจะต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญา น่าจะเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญข้อหนึ่ง แม้จะมีได้ระบุชัดแจ้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ตาม เพราะการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาจะทำให้สิทธิเสรีภาพของเขาต้องถูกลิดรอนอย่างมาก เขาอาจต้องสูญเสียเสรีภาพคือถูกคุมขัง หรือต้องเอาทรัพย์สินส่วนหนึ่งมาเป็นหลักประกันเพื่อให้ได้รับการปล่อยชั่วคราว ทรัพย์สินที่ต้องถูกใช้จ่ายไปในการต่อสู้คดี ชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือถูกกระทบและวิถีชีวิตครอบครัว และการงานของเขาก็จะต้องพลอยถูกกระทบกระเทือนไปด้วย

ปัญหาและอุปสรรค

แม้ตามทฤษฎีและเหตุผลแห่งเรื่องควรจะเป็นเช่นที่กล่าวมา แต่ในทางปฏิบัติการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการกลับไม่ได้มีมาตรฐานดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการมีแนวโน้มที่จะสั่งฟ้องแม้ไม่แน่ใจว่าผู้ต้องหากระทำผิด และสถิติการยกฟ้องคดีที่จำเลยให้การปฏิเสธและต่อสู้คดีค่อนข้างสูง ซึ่งเมื่อค้นคว้าหาเหตุผลถึงทางปฏิบัตินี้จะพบว่ามีความสำคัญ ดังนี้

๑. เมื่อพิจารณาตัวบทประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการแล้วพบว่า กฎหมายเขียนในลักษณะที่ถือความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นหลัก คือ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่ (พนักงานสอบสวน) เห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป (๒) ในกรณีที่ (พนักงานสอบสวน) มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องละฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง...” จะเห็นว่า หลักคือ สั่งคดีตามความเห็นพนักงานสอบสวน ส่วนกรณีไม่เห็นด้วยเป็นข้อยกเว้น ทำให้พนักงานอัยการบางคนซึ่งไม่ยากขัดแย้งกับพนักงานสอบสวนก็มักจะสั่งตามกันไป เมื่อพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีจำนวนมาก ทำให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องมากตามไปด้วย

๒. กฎหมายเน้นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องค่อนข้างเข้มงวด กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บังคับการตำรวจภูธรภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้ง ก็จะต้องส่งมาให้สำนักงานอัยการสูงสุดชี้ขาด ก็อาจทำให้เข้าใจไปได้ว่ากฎหมายประสงค์จะสั่งให้ฟ้องมากกว่าสั่งไม่ฟ้อง ประกอบกับกรณีที่พนักงาน

อัยการสั่งฟ้อง ศาลก็ได้ทำการไต่สวนมูลฟ้อง ทำให้คำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการเด็ดขาด พนักงานอัยการจึงมีแนวโน้มที่จะสั่งฟ้องมากกว่าสั่งไม่ฟ้อง

๓. ในแง่ของสังคม สื่อมวลชน หรือประชาชน ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจหลักการ ทำงานของพนักงานอัยการไม่มากนัก ก็มีความรู้สึกว้าวุ่น เมื่อตำรวจจับผู้ต้องหาได้ก็ควรจะไปให้ศาลตัดสิน เหตุใดพนักงานอัยการจะควงดัดสินไม่ฟ้องเสียเอง แม้ในที่สุดศาลจะยกฟ้อง สังคมก็ไม่รู้สึกตำหนิพนักงานอัยการ หรือตั้งคำถามว่าในชั้นแรกฟ้องไปได้อย่างไร และก็รู้สึกว้าวุ่นที่ได้รับ ความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างไร ตรงข้ามกับกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องกลับถูก สังคมวิพากษ์วิจารณ์และมองไปในทางที่ไม่ดี ยิ่งทำให้พนักงานอัยการมักจะหลีกเลี่ยงการสั่งไม่ฟ้อง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในระดับสากล และในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการ ควรจะมีมาตรฐานการสั่งฟ้องคดีที่สูงใกล้เคียงกับศาล และมีเป้าหมายหวังผลคดีที่ฟ้องไปศาล สามารถพิพากษาลงโทษได้ และเพื่อรักษาสถิติจำนวนคดีที่ศาลยกฟ้องให้ต่ำ เพื่อให้คำฟ้องพนักงานอัยการมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้นมาตรฐานการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการควรจะเป็นดังนี้

๑. ในกรณีที่คดีมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือไม่ และ ยังไม่มีบรรทัดฐานชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนั้น มีปัญหาว่า พนักงานอัยการควรจะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว หรือควรจะไปฟ้องศาลเพื่อให้ศาลวางบรรทัดฐาน เห็นว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีมาตรฐานคุณวุฒิเทียบเท่าผู้พิพากษา เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องใช้ความรู้และวิจญาณของตนวินิจฉัยปัญหานั้น ถ้าเห็นว่าการกระทำไม่เป็นความผิด ก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง จนกว่าจะมีบรรทัดฐานใหม่มาเปลี่ยนแปลง เพราะพนักงานอัยการไม่ควรจะทดลอง เอาบุคคลเป็นจำเลยเพื่อค้นหาบรรทัดฐานการตีความกฎหมาย

๒. ในกรณีที่พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนพิสูจน์ได้ไม่ครบองค์ประกอบ ความผิด พนักงานอัยการควรจะไปฟ้องก่อนแล้วไปแสวงหาพยานหลักฐานในศาล โดยการถามค้าน จำเลยหรือพยานจำเลยหรือไม่ เช่น บางครั้งไม่มีพยานหลักฐานว่า จำเลยรู้ข้อเท็จจริงบางอย่างหรือไม่ หรือรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิดหรือไม่ เห็นว่าพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องทั้งที่พิสูจน์องค์ประกอบ ความผิดไม่ครบไม่ได้ แต่ควรจะต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือหาพยานหลักฐานให้ครบ ถ้าในที่สุดไม่มี พยานหลักฐานจริงๆ ก็ควรสั่งไม่ฟ้อง

๓. ในกรณีพิจารณาเพื่อสั่งฟ้อง ต้องพิจารณาด้วยว่าผู้ต้องหาอ้างว่ามีเหตุยกเว้น ความผิด หรือเหตุยกเว้นโทษหรือไม่ ต้องสอบสวนเหตุดังกล่าวให้กระจ่าง และถ้าปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้ การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด เช่น ป้องกันตัวพอสมควรแก่เหตุหรือมีเหตุยกเว้นโทษ ก็ควรสั่งไม่ฟ้อง

๔. พยานหลักฐานที่จะนำมาพิจารณาสั่งฟ้องต้องเป็นพยานหลักฐานมาตรฐานเดียวกับที่ศาลใช้พิจารณาพิพากษาคดี คือ ต้องเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้และมีน้ำหนักเพียงพอ ถ้าคดีมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอต้องพยายามสอบสวนเพิ่มเติมให้เพียงพอ แต่ถ้าสอบสวนจนถึงที่สุดแล้วก็ยังมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็ควรสั่งไม่ฟ้อง

๕. พยานหลักฐานในชั้นพนักงานอัยการกับชั้นศาล จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ในชั้นพนักงานอัยการเป็นการฟังความข้างเดียว โดยยังไม่มีฝ่ายจำเลยมาถามค้าน และอาจยังไม่เห็นพยานหลักฐานของฝ่ายจำเลย ดังนั้น ถ้าศาลพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนอย่างเดียวก็ควรจะลงโทษได้ การสืบพยานในศาลมีแต่จะทำให้น้ำหนักพยานลดลงไปเรื่อยๆ จากการถามค้าน หรือสืบหักล้าง ดังนั้น ถ้าพนักงานอัยการยังไม่แน่ใจตอนเริ่มสืบพยานว่าพยานหลักฐานของตนจะทำให้ศาลพิพากษาลงโทษได้ โอกาสที่ศาลจะพิพากษาจำเลยผิดและลงโทษแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

๖. พนักงานอัยการควรระวังน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหรือไม่ เนื่องจากการสอบสวนเป็นการสอบปากคำพยานฝ่ายเดียวโดยยังไม่มีการซักค้าน ดังนั้น โดยหลักทั่วไปพนักงานอัยการควรตั้งสมมติฐานไว้ก่อนว่าพยานพูดความจริง และไม่ควรถังข้อสงสัยล่วงหน้าว่าพยานจะพูดเท็จ เว้นแต่พยานจะให้การขัดแย้งกับพยานคนอื่นๆ นอกจากนี้ในคดีที่มีผู้เสียหาย พนักงานอัยการจะต้องระมัดระวังที่จะรักษาสมดุลระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหา โดยปกติก็จะต้องเชื่อข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายให้การไว้ก่อน

๗. การสั่งฟ้องตามนโยบายรัฐบาลเป็นสิ่งที่พนักงานอัยการไม่พึงกระทำ พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องได้เฉพาะเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอจะลงโทษเท่านั้น ดังนั้น แม้บางขณะรัฐบาลจะมีนโยบายปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทอย่างเข้มงวด และต้องการให้มีสถิติการปราบปรามที่สูงก็อาจขอให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาในคดีดังกล่าวให้มากที่สุดโดยไม่ต้องหวังผลคดี ซึ่งนโยบายเช่นนี้ พนักงานอัยการไม่สามารถสนองรับได้

กล่าวโดยสรุป พนักงานอัยการควรจะต้องพิถีพิถันกับการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องโดยจะต้องมีมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของศาล พนักงานอัยการไม่ควรจะสั่งฟ้องหากไม่แน่ใจว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะลงโทษได้

บรรณานุกรม

คณิต ฌ นคร , กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา , พิมพ์ครั้งที่ ๗ , สำนักพิมพ์วิญญูชน , กรุงเทพมหานคร , พ.ศ. ๒๕๔๙

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๕ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม
ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน , กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,
๒๕๖๐

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ, กรุงเทพมหานคร, ศูนย์บริการเอกสารและ
วิชาการ กองวิชาการ, ๒๕๒๕

A.V.Dicey , An Introduction to the Study of the law of the Constitution, ๑๐th ed.
London, The Mc Millan Press Ltd, ๑๙๕๙