

การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ***A RECONSIDERATION OF A NON-PROSECUTION ORDER**

พัชระ อินทรอุดม*, ธาณี วรภัทร์

Patchara Intaraudom, Thanee Vorapatr

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

*Corresponding author E-mail: praewsmingo@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและหลักการในการสั่งคดีของพนักงานอัยการและกฎเกณฑ์การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในต่างประเทศได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอังกฤษ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการกรณีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการวิจัยทางเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจทำให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดี ซึ่งการใช้ดุลพินิจและตรวจสอบดุลพินิจย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2563 อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดย่อมสมควรที่จะได้รับการแก้ไข แต่ในประเทศไทยยังไม่มียกเว้นให้สามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตามอังกฤษได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลระเบียบการทำงานสำหรับอัยการและแนวปฏิบัติของอัยการอังกฤษให้อัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแต่แสดงให้เห็นถึงการที่พนักงานอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2563 ให้อัยการสูงสุดแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้แม้จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

* Received December 6, 2022; Revised December 26, 2022; Accepted January 18, 2023



คำสำคัญ: การแก้ไข, คำสั่งไม่ฟ้องคดี, พนักงานอัยการ

Abstract

This independent study aimed to 1) investigate the history of the criminal prosecution system, principles of the criminal prosecution, criteria in making a prosecution order in Thailand and foreign countries, as well as 2) examined the problems in exercising discretion to make a non-prosecution order and 3) suggested a guideline for the reconsideration of a wrong non-prosecution order. This research was a qualitative study and employed the documentary research method. In Thailand, the opportunity prosecution was employed as a principle for the criminal prosecution. The public prosecutors were authorized to issue a prosecution order or non-prosecution order based upon their decision. Their prosecutorial discretion must be under both The Code of Criminal Procedure and the Regulation of the Office of the Attorney General in Criminal Cases B.E. 2563. Nevertheless, a wrong non-prosecution order should be reconsidered and mended. This was a problem since there is no positive law regarding the reconsideration of a wrong non-prosecution order. In England, there was a code and legal guidance for prosecutor's reconsideration and amendment of the wrong non-prosecution order. In Germany and France, there were not written laws regarding the reconsideration of a wrong non-prosecution, but they had principles that the prosecutors could follow. So the researcher recommended the amendment of the Code of Criminal Procedure and the Regulation of the Office of the Attorney General in Criminal Cases B.E. 2563 so that the prosecutors would be authorized to reconsider and amend the wrong non-prosecution order even though such order was ultimate.

Keywords: A reconsideration, non-prosecution order, The public prosecutors

บทนำ

ในประเทศไทยได้บัญญัติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กรณีสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและมาตรา 145/1 กรณีสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดี



ของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจซึ่งเป็นองค์กรภายนอก หากบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 145/1 มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่กรณีที่มีความเห็นไม่แย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดี คำสั่ง ไม่ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ซึ่งห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้

อย่างไรก็ตามแม้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี คดีอาญายังสามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ 3 กรณี กรณีที่หนึ่ง เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเอง กรณีที่สอง เมื่อพยานหลักฐานใหม่ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนพยานหลักฐานใหม่และเสนอสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 147 กรณีที่สาม เมื่อพนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่ให้ฟ้องคดี แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ แต่หากพิจารณาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะเห็นได้ว่ากรณีที่สามในประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยตรง

ปัจจุบันในทางปฏิบัติสำนวนที่องค์กรตำรวจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นมีจำนวนน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาว่าการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดได้ และเมื่อองค์กรตำรวจมีความเห็นไม่แย้งคำสั่งไม่ฟ้องจะมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวกลายเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ในกรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด บกพร่อง ในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติในการแก้ไขปัญหานี้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการให้สามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดได้

ด้วยเหตุนี้ การค้นคว้าศึกษากฎหมายและแนวทางทางปฏิบัติในระบบกฎหมายต่างประเทศจึงเป็นประโยชน์ที่สามารถนำมาประยุกต์และเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขไม่ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีความเหมาะสมกับบริบททางกฎหมายของไทยมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรมีบทบัญญัติในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยเฉพาะคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาด โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีความแน่นอนไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของคำสั่งคดีของพนักงานอัยการและยังเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา



วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและหลักการในการสังคีตของของพนักงานอัยการ และกฎเกณฑ์การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอังกฤษ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการกรณีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากหนังสือ วารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาลฎีกา และเอกสารต่างๆ ทางกฎหมาย ข้อมูลบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขกฎหมาย

ผลการวิจัย

1. หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดี

เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดได้เพียงแต่กำหนดขั้นตอนในการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยกำหนดการทบทวนคำสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรตำรวจซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการและการตรวจสอบภายในองค์กรสำหรับการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง กระบวนการดำเนินคดีจะต้องดำเนินต่อตามมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งวางหลักว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรอง



ผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในมาตรา 145/1 ไม่นำไปใช้กับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ดังนั้น หากคำสั่งไม่ฟ้องเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีซึ่งจะเกิดผลตามมาตรา 146 และมาตรา 147 อย่างไรก็ตาม หากพนักงานอัยการประจำศาลแขวงจนถึงตำแหน่งรองอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีใด ในกรุงเทพมหานครจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนและคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค โดยบุคคลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ดังนั้น คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานครจะเด็ดขาดเมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไม่แย้งคำสั่ง และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในจังหวัดต่างๆ จะเด็ดขาดเมื่อผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคไม่แย้งคำสั่งนั้น

เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว มาตรา 147 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามสอบสวนบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น คือ ได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีน่าจะลงโทษผู้ต้องหาได้ หากทำการสอบสวนใหม่โดยฝ่าฝืนมาตรา 147 เรียกว่าการสอบสวนซ้ำ การสอบสวนที่ฝ่าฝืนมาตรา 147 ย่อมเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบ พนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง

การห้ามมิให้มีการสอบสวนใหม่มีความหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ซึ่งมีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมายในทางเนื้อหา ฉะนั้น การต้องห้ามมิให้มีการสอบสวนใหม่จึงหมายถึงการห้ามสอบสวนในการกระทำนั้นอีกและการห้ามฟ้อง กล่าวคือ ห้ามทั้งพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนและห้ามพนักงานอัยการจะฟ้องผู้ต้องหาในการกระทำนั้นอีก (คณิต ฅ



นคร, 2564) แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีนั้นด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ประกอบมาตรา 34 โดย “พยานหลักฐานใหม่” อาจเป็นพยานเอกสาร พยานบุคคล หรือพยานวัตถุก็ได้แต่ต้องไม่เคยปรากฏในสำนวนมาก่อน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการและคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องคดีอาญาจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องและมีคำสั่งใหม่ให้ฟ้องคดีได้แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานแตกต่างจากระบบกฎหมายต่างประเทศทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอังกฤษ ที่ปรากฏหลักการดังกล่าวโดยเฉพาะอังกฤษที่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดหลักการให้พนักงานอัยการอาจแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้

2. การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ในต่างประเทศ

บทความนี้จะเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทยกับต่างประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอังกฤษ ดังต่อไปนี้

2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามหลักกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152 (1) กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการฟ้องและดำเนินคดีอาญาและมาตรา 152 (2) กำหนดว่า อัยการต้องฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ เว้นแต่ในกรณีที่มีบทบัญญัติยกเว้นให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ (คณิต ผนนคร, 2526) แต่ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจมีความผิดพลาดได้จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยการตรวจสอบนั้นอาจทำโดยระบบการตรวจสอบภายในคือองค์กรอัยการ รวมถึงองค์กรภายนอกได้แก่การตรวจสอบโดยศาลและผู้เสียหายและหากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความก็อาจมีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 170 (1) เป็นบทบัญญัติพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี โดยบทบัญญัตินี้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นเมื่อการสืบสวนสอบสวนมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ (sufficient cause) และแม้ตำรวจจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดนั้นๆ พนักงานอัยการสามารถหยุดกระบวนการดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ (ปกป้อง ศรีสนิท, 2563) แม้ว่าพนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดี แต่อาจมีการสอบสวนใหม่ได้ไม่ว่าในเวลาใดๆ โดยอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องปรากฏพยานหลักฐานใหม่ ทั้งนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



เยอรมันไม่ถือว่าการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วภายหลังมีคำสั่งฟ้องคดีเรื่องเดียวกันเป็นกรณีที่ทำให้บุคคลได้รับความเดือดร้อนซ้ำสอง (the double jeopardy bar) (Michael Bohlander, 2012)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171 หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนยื่นยื่นคำสั่งไม่ฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีพร้อมด้วยเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องต่อผู้เสียหาย และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของผู้เสียหายที่สามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลโดยลำดับเพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยจะต้องยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนภายในสองสัปดาห์นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดี โดยจะมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยละเอียด ดังนั้นหากอัยการสูงสุดประจำมลรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องหรือการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีผิดพลาด จึงอาจมีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นฟ้องคดีในขั้นตอนดังกล่าว แต่หากอัยการสูงสุดยื่นยื่นคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาลอุทธรณ์ (Oberlandesgericht) ภายในหนึ่งเดือนนับแต่ออกคำสั่ง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดี (John H. Langbein, 1974)

ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องขอต่อศาลและศาลเห็นว่าพนักงานอัยการควรฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและขั้นตอนดังกล่าวจะป้องกันมิให้พนักงานอัยการทำให้เกิดความเสียหายในคดีดังกล่าว

2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจโดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 วางหลักว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” อำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจจึงถือเป็นหลักสำคัญในการทำงานของอัยการฝรั่งเศส (อุทัย อาทิเวช, 2557) การใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสนั้นครอบคลุมการสั่งคดีและรวมถึงการดำเนินคดีในชั้นศาลด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีตามที่เห็นสมควรแต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับ ตามสถิติปรากฏว่าจากคำร้องทุกข์ทั้งหมด อัยการฝรั่งเศสสั่งไม่ฟ้องประมาณร้อยละห้าสิบโดยคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้นถือเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวและไม่ทำให้สิทธิฟ้อง



คดีอาญาระงับ (โกเมน ภัทรภิรมย์, 2536) อัยการอาจแก้คำสั่งไม่ฟ้องเป็นสั่งฟ้องได้ภายในกำหนดอายุความตามประเภทความผิดอาญา ซึ่งอาจเป็นกรณีที่พยานหลักฐานเพิ่งปรากฏในภายหลัง เช่น เดิมข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตายเกิดจากอุบัติเหตุ แต่ต่อมามีพยานหลักฐานว่าเป็นการตายเนื่องจากกระทำความผิด เป็นต้น

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้นักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีให้เป็นคำสั่งฟ้องคดีได้ โดยศาลสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Court of Cassation) ได้เคยตัดสินไว้ในคดีนาย JACQUES (December 5, 1972) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย JACQUES จำเลยได้ยื่นฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลสูงสุดว่า อัยการประจำเมือง Toulon ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนาย JACQUES ในข้อหาฉ้อโกง ต่อมาภายหลัง อัยการประจำเมือง BOURG-EN-BRESSE กลับมีคำสั่งฟ้องคดีในข้อหาฉ้อโกงอีกครั้งโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่หรือมีพยานหลักฐานใหม่เพิ่มเติมแต่อย่างใดและศาลเมือง BOURG-EN-BRESSE มีคำพิพากษาให้ลงโทษนาย JACQUES ตามฟ้อง ดังนั้น อัยการเมือง BOURG-EN-BRESSE จะพิจารณาสำนวนคดีและมีคำสั่งฟ้องคดีตนอีกครั้งไม่ได้ โดยอ้างเหตุผลโต้แย้งว่า อำนาจการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในฝรั่งเศสเป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้หมายความว่า ไม่ว่าอัยการจะประจำอยู่เมืองใดในประเทศฝรั่งเศสก็เป็นอัยการของรัฐที่เป็นหนึ่งเดียว ดังนั้นเมื่ออัยการเมืองใดสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วเท่ากับรัฐไม่ฟ้องคดีอาญา อัยการเมืองอื่นจะมาพิจารณาสำนวนและสั่งฟ้องคดีเดียวกันนั้นอีกไม่ได้

ทั้งนี้ ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยถึงข้อโต้แย้งของนาย JACQUES ว่าฟังไม่ขึ้นเพราะคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล (jurisdictional act) ที่คู่ความจะต้องผูกพันเมื่อศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาแต่อย่างใด และหากคดียังไม่ขาดอายุความ อัยการสามารถกลับมาพิจารณาทบทวนคำสั่งของตนและแก้ไขคำสั่งเป็นคำสั่งฟ้องคดีได้แม้ในสำนวนการสอบสวนจะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ โดยอัยการไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงเหตุผลของการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว (Legifrance, 2515)

นอกจากนี้ ศาลสูงสุดยังได้วินิจฉัยยืนยันหลักการไว้อีกในคดีนาย Pierre, Michel, Philippe May 12, 1992 ที่ว่า คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล (jurisdictional decision) แต่เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นที่สุดตามหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาหรือหลักความความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (autorité de la chose jugée หรือ Res iudicata) (Legifrance, 2535) ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ถือว่าคำพิพากษาเป็นคำตัดสินข้อโต้แย้งที่ดีที่สุดและคำพิพากษาต้องเป็นที่ยุติ ดังนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีอันเป็นที่ยุติแล้ว คู่ความหรือประชาชนจะต้องยอมรับนับถือคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ เมื่อศาลสูงสุดเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดี



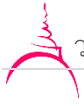
เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร อัยการหรืออัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจึงสามารถแก้ไขคำสั่งจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นสิ่งฟ้องได้ แม้ไม่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่

2.3 อังกฤษ

ระบบกฎหมายอังกฤษ การดำเนินคดีอาญาใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ โดยถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาในนามของรัฐ ในอังกฤษ พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตามประมวลระเบียบสำหรับการทำงานของอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) โดยได้บัญญัติถึงหลักการที่เรียกว่า The Full Code Test ซึ่งนำไปใช้ในการสั่งคดี โดยในคดีหนึ่งๆ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาให้ครบสองขั้นตอนจึงจะดำเนินการฟ้องคดีได้ กล่าวคือ ประการแรกต้องพิจารณาว่า คดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ (The Evidential Stage) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน และพิจารณาในขั้นตอนที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะต่อไปว่า การฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ (The Public Interest Stage) เมื่ออัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนั้นเข้าหลักเกณฑ์ทั้งสองขั้นตอน อัยการจึงสามารถมีคำสั่งฟ้องคดีได้ (The Crown Prosecution Service, 2018)

ภายใต้การดำเนินคดีอาญาของอังกฤษ ประมวลระเบียบสำหรับการทำงานของพนักงานอัยการอังกฤษกำหนดให้มีหลักการที่ให้พิจารณาทบทวนคำสั่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้โดยหลักการดังกล่าวมีความชัดเจนกว่าของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์อันถือเป็นข้อยกเว้นที่อัยการสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ใน The Code for Crown Prosecutors ข้อ 10.1 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ประชาชนควรจะเชื่อถือคำสั่งของพนักงานอัยการได้ โดยทั่วไปหากหน่วยงานอัยการแจ้งกับผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือการดำเนินคดีได้ยุติลงแล้วนั้นย่อมไม่อาจมีการพิจารณาคดีนั้นได้อีก และแต่บางกรณีมีโอกาสที่พนักงานอัยการจะกลับคำสั่งจากการตัดสินใจไม่ฟ้องคดีนั้นหรือเมื่อมีข้อตกลงตกลงทางอาญาเกิดขึ้น (An out-of-court disposal) หรือจะแก้ไขจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งฟ้องคดีได้โดยเป็นกรณีที่คดีเป็นเรื่องร้ายแรง มีข้อยุ่งยากซับซ้อน ดังต่อไปนี้ในข้อ 10.2 (The Crown Prosecution Service, 2018)

2.3.1 กรณีที่คำสั่งเดิมของพนักงานอัยการเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด พนักงานอัยการจึงอาจแก้ไขคำสั่งของตนได้เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแนวปฏิบัติของพนักงานอัยการอังกฤษในการทบทวนการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (Legal Guidance : Reconsidering a Prosecution Decision) ได้กล่าวถึงแนวทางในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวไว้ โดยพนักงานอัยการมีข้อควรพิจารณา 2



ประการ คือ คำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดหรือไม่ และหากเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดควรมีการแก้ไขคำสั่งนั้นให้เป็นคำสั่งฟ้องคดีเพื่อรักษาความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ (Attorney General's Office, 1992)

2.3.2 คดีที่มีพยานหลักฐานเพิ่มเติมใหม่ที่คาดว่าจะได้มาในอนาคตอันใกล้ซึ่งสามารถทำให้เชื่อได้ว่าจำเลยควรถูกดำเนินคดี กรณีนี้พนักงานอัยการจะแจ้งกับจำเลยว่าการฟ้องร้องคดีอาจเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง

2.3.3 กรณีคดีซึ่งมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือยุติการดำเนินคดีเพราะขาดพยานหลักฐานสำคัญแต่ได้ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญในเวลาต่อมา โดยคำว่าพยานหลักฐานบริบทนี้หมายถึงพยานหลักฐานทั้งหมดที่ไม่เคยปรากฏและตำรวจไม่เคยรวบรวมไว้ในคดีขณะที่มีการสั่งไม่ฟ้องคดี

2.3.4 คดีที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตซึ่งมีการชันสูตรพลิกศพทำให้ได้มาซึ่งข้อสรุปใหม่ที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดี แม้ว่าก่อนหน้าจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ตาม กรณีนี้รวมถึงซึ่งความตายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยการชันสูตรไม่ใช่กระบวนการที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งการฟ้องคดีนั้นจะตรวจสอบจากคำให้การของจำเลย และรวมถึง

2.3.5 คดีซึ่งมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือยุติการดำเนินคดีเนื่องจากพนักงานอัยการไม่ได้ใช้พิจารณาคดีตามหลัก Full Code Test

อภิปรายผล

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นใช้ระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับอังกฤษ แต่แตกต่างจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ใช้ระบบไต่สวน และในประเทศไทยแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทำสำนวนและความเห็นทางคดีแล้วจึงส่งสำนวนสอบสวนนั้นไปให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องร้องต่อไป ทั้งนี้ตามแนวความคิดเรื่องหลักแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้องเพื่อเป็นการการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้กำหนดหลักการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีไว้ในมาตรา 145 และ มาตรา 145/1 หากตำรวจไม่แย้งคำสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ดังนั้น ในประเทศไทยหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี คดีจะขึ้นสู่ศาลได้เพียง 2 กรณีคือ ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) และเมื่อปรากฏพยานหลักฐานใหม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 แม้ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีเองได้แต่การฟ้องคดีไม่ได้เป็นการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ เพราะการฟ้องคดีไม่ได้เป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ



และหากคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องย่อมไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด เท่ากับเป็นการปล่อยให้คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดนั้นผิดพลาดอยู่

ดังนั้น เห็นควรเสนอให้ประเทศไทยกำหนดบทบัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิในการคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดได้อย่างเช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยควรให้อำนาจอัยการสูงสุดแต่ ผู้เดียวในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากพนักงานอัยการนั้นถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการตรวจสอบภายในองค์กรนั้นมีลักษณะเป็นการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นเพื่อให้อัยการสูงสุดได้ตรวจสอบและชี้ขาดคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นผิดพลาดหรือไม่ ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง หากปรากฏว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด ควรบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจแก้ไขได้และหากอัยการสูงสุดชี้ขาดว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งที่ผิดพลาด ย่อมยุติตามนั้น ไม่จำเป็นต้องให้มีการอุทธรณ์ต่อศาลอีกต่อไป เนื่องจากในประเทศไทยผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้กว้างขวางกว่าในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่าหลักการที่ให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งศาลสูงสุดเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามมาตรา 40 เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและมีใช้คำพิพากษาของศาลย่อมสามารถแก้ไขได้นั้นสามารถนำไปปรับใช้กับประเทศไทยได้ เพราะประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเช่นเดียวกับฝรั่งเศสและแม้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาสั่งคดีแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในอังกฤษที่ให้พนักงานอัยการสามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งและมีคำสั่งใหม่ได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญปรากฏขึ้น คดีที่ยุติไว้เพื่อให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมซึ่งคาดว่าจะได้มาในอนาคตอันใกล้และคดีที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตและการชันสูตรพลิกศพทำให้ได้ข้อเท็จจริงใหม่ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าเป็นกรณีที่ถือว่าได้พยานหลักฐานใหม่ตามกฎหมายประเทศไทยซึ่งพนักงานสอบสวนสามารถเริ่มการสอบสวนใหม่ได้อยู่แล้วตามมาตรา 147 จึงเห็นควรไม่นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน แต่สมควรนำหลักเกณฑ์กรณีที่คำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดมาบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้อัยการสูงสุดใช้เงื่อนไขดังกล่าวในการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยตรง

ฉะนั้น เห็นควรเสนอให้ประเทศไทยเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 147 ในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีหรือได้มีคำสั่งใหม่ของอัยการสูงสุด โดยจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2563 ให้อัยการสูงสุดแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งฟ้องคดีใหม่ได้ในกรณีที่คำสั่ง ไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาด และกรณีที่การสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นขาดความระมัดระวังละเอียดรอบคอบในการ รับฟัง



ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่สำคัญในคดีและไม่ให้ความสำคัญกับสำนวนทุกประเภทซึ่งเป็นหลักทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาอันถือเป็นการสังคดีไม่ได้เป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด จึงสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติเป็นเงื่อนไขให้อัยการสูงสุดแก้ไขคำสั่งมาฟ้องคดีได้เช่นกัน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัย ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัยและเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดหรือบกพร่องจากการที่ได้ศึกษามา ดังนี้

สหพันธรัฐเยอรมนี แม้ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมายซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย โดยหลักพนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีเสมอเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพออันเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดอาญา นอกจากนี้ยังกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการฟ้อง แต่ก็ได้มีข้อยกเว้นให้ผู้เสียหายมีบทบาทในการดำเนินคดีบางฐานความผิดและบัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายสามารถคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่ออัยการสูงสุดได้ภายในสองสัปดาห์นับแต่ทราบคำสั่งไม่ฟ้อง ถือเป็นกรณีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการในองค์กรก่อนว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นมีเหตุผลอย่างไรเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และหากการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและเหตุผล ย่อมทำให้ได้รับการแก้ไขชั้นตอนนี้หรือหากมีการยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลซึ่งถือเป็นการตรวจสอบโดยศาลอีกชั้นหนึ่งซึ่งทำให้สิทธิของผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส พนักงานอัยการมีทั้งอำนาจสอบสวนและฟ้องร้อง เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้วพนักงานอัยการมีอำนาจจัดการกับคำร้องทุกข์ได้ตามที่เห็นสมควรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ มาตรา 40 แสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอย่างเต็มที่อันเป็นการใช้ดุลพินิจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลสูงสุดว่า คำสั่งไม่ฟ้องคดีมิใช่เป็นคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาล แต่เป็นคำสั่งอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงไม่มีความเป็นที่สุดของคำพิพากษา อัยการหรืออัยการสูงสุดจึงสามารถแก้ไขคำสั่งได้ แม้ไม่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ ทั้งนี้เมื่อการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนี้ แม้พนักงานอัยการเมืองใดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วก็ไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการอีกเมืองที่พิจารณาคดีและมีคำสั่งใหม่

อังกฤษมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างชัดเจนในประมวลการทำงานของพนักงานอัยการ (The Code for Crown Prosecutors) ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักการที่เรียกว่า The Full Code Test โดยในคดีหนึ่งๆ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาให้ครบหลักเกณฑ์ที่กำหนด อีกทั้งยังมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นให้



อัยการสามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีและแก้ไขคำสั่งให้ฟ้องคดีได้โดยเฉพาะเรื่องไป โดยมีแนวปฏิบัติของอัยการอังกฤษที่วางแนวทางในกรณีที่อัยการ จะตัดสินใจแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดเป็นคำสั่งฟ้องคดี โดยให้พิจารณาจากความเหมาะสมว่าสมควรที่จะแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องที่ผิดพลาดหรือไม่โดยให้พนักงานอัยการพิจารณาระหว่างความน่าเชื่อถือของคำสั่งของอัยการและการปล่อยให้คำสั่งที่ผิดพลาดนั้นมีอยู่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งอาจนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดของพนักงานอัยการ ตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 จากเดิมที่ว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้” โดยเพิ่มเติมข้อความดังนี้ “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ หรือได้มีคำสั่งให้ฟ้องของอัยการสูงสุด” การเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวจะทำให้แม้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ก็อาจมีการสอบสวนบุคคลดังกล่าวในเรื่องเดียวกันและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้แม้ไม่มีพยานหลักฐานใหม่โดยให้อำนาจอัยการสูงสุดแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผิดพลาดได้หากได้มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าว

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยเพิ่มบทบัญญัติดังนี้ “ในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่ออัยการสูงสุดภายในสิบสี่วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 146” ดังเช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้เพื่อบัญญัติเป็นเงื่อนไขในการเพิ่มโอกาสให้อัยการสูงสุดได้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีและหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ผิดพลาด บกพร่อง ย่อมสามารถแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้ และบัญญัติว่าหากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด ผู้เสียหายก็ต้องดำเนินการฟ้องคดีเองต่อไปตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2563 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขให้สอดคล้องประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจอัยการสูงสุดสามารถแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ดังนี้ “ภายในกำหนดอายุความ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ผิดพลาดบกพร่องหรือการพิจารณาสั่งคดีนั้นไม่เป็นตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ อัยการสูงสุดสามารถพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีและแก้ไขคำสั่งใหม่ได้แม้เป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี”



เอกสารอ้างอิง

- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส ในชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- คณิต ฒ นคร. (2526). อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ในระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.
- คณิต ฒ นคร. (2564). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). ทางออกกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการที่ผิดพลาด. เรียกใช้เมื่อ 5 พฤษภาคม 2565 จาก <https://www.the101.world/reconsidering-prosecution-decision/>
- อุทัย อาทิวา. (2557). รวบรวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง.
- Attorney General's Office. (1992). Crown Prosecution Service guidance : Reconsidering a Prosecution Decision. เรียกใช้เมื่อ 15 May 2022 จาก <http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP20121566/CPSguidance-ReconsideringaProsecutionDecision>
- John H. Langbein. (1974). Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. เรียกใช้เมื่อ 10 June 2022 จาก Controlling Prosecutorial Discretion in Germany on JSTOR
- Legifrance. (2515). The public prosecutor v JACQUES [1972] Chambre criminelle, du 5 décembre 1972,72-92.579. เรียกใช้เมื่อ 12 May 2022 จาก <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007057650/>
- Legifrance. (2535). The public prosecutor v Peter,Michael,Philip [1992] Chambre criminelle, du 12 mai 1992,92- 81.080. เรียกใช้เมื่อ 13 May 2022 จาก [https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007066026/v Peter,Michael,Philip \[1992\] Chambre criminelle, du 12 mai 1992,92-81.080](https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007066026/vPeter,Michael,Philip%5B1992%5D%20Chambre%20criminelle,%20du%2012%20mai%201992,%2092-81.080)
- Michael Bohlander. (2012). Principles of German Criminal Procedure. Oxford: Hart Publishing.
- The Crown Prosecution Service. (2018). Reconsiderinf a Prosecution Decision. เรียกใช้เมื่อ 16 May 2022 จาก <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/reconsidering-prosecution->



The Crown Prosecution Service. (2018). The Code for Crown Prosecutors. เรียกใช้เมื่อ 15 May 2022 จาก <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>