หลักการภาวะวิสัยภายใต้บทบาทของอัยการไทยในการสั่งฟ้องคดีอาญา ศึกษากรณีคดีสิทธิเสรีภาพของประชาชน

The Principle of Objectivity in the Decision of Thai Prosecutor to File Criminal Charges : Cases of Protecting Individual Rights and Liberties

ณัฏฐ์ศศิ หมูแก้วเครือ[1]

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยกรณีคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบัน ภายใต้ภารกิจและบทบาท "การอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร โดยอาศัยแนวคิดนิติศาสตร์เชิงวิพากษ์ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามวิจัย ซึ่งพบว่า มีผู้ต้องหาจากคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนจำนวนหนึ่งถูกพนักงานอัยการสั่งฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ซึ่งต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่า "พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยกระทำความผิด" หรือ "พยานหลักฐานของโจทก์ไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิด" จำเลยเปลี่ยนสถานะกลายเป็นผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ เกิดคำถามในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยว่าสั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาลโดยใช้หลักการใดมีความเป็นภาวะวิสัยเพียงใด ทั้งในทางปฏิบัติและตามบทบัญญัติของกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักการและบทบาทหรือไม่ หากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีให้เป็นไปตามหลักการจะต้องมีความรับผิดอย่างไร โดยศึกษาภายใต้ขอบเขตคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีโดยปราศจากบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานโดยใช้บรรทัดฐานของพนักงานอัยการรายบุคคล หาใช่มาตรฐานที่เป็นกลางในการสั่งคดีไม่ บทบาทของพนักงานอัยการไทยควรเป็นรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนหาใช่การปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ จึงควรมีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการอย่างชัดเจน เพื่อให้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นกลางอย่างมีมาตรฐานและปราศจากอำนาจอื่นมาแทรกแซง หากเกิดกรณีพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ควรให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ตนเองได้ตามหลักสิทธิเสรีภาพ

คำสำคัญ: อัยการ, การสั่งคดี, ดุลพินิจอัยการ

[1] นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อีเมลล์ Lomnhue@gmail.com

Abstract

This research aims to study the Principle of Objectivity in the Decision of Thai Prosecutor to File Criminal Charges in the Cases of Protecting Individual Rights and Liberties from the year 2014 to the present. "Providing justice and protecting the rights and freedoms of people" by using qualitative research methods document data analysis by relying on a critical jurisprudence concept in the analysis to answer research questions, which found that the accused in the case of a manner that is blocking the right to freedom of expression of a certain number of citizens was ordered by the public prosecutor to be the defendant Which later, the court dismissed the case by reasoning that "The evidence that the plaintiff had attested could not be heard that the defendant had committed an offense" or "the evidence of the plaintiff is not enough to prove that the defendant committed an offense". The defendant changed his status to become a victim of the criminal justice system by the state. There was a question in the performance of the Thai public prosecutor that he ordered to file a lawsuit against the accused using the principles of what was the state of being? Both in practice and in accordance with the law Does the duty comply with the principles and roles? If he does not perform his duties in order to comply with the principles? How shall he be held responsible? By studying under the scope of cases that have the characteristics of blocking the rights and freedom of expression of people from the year 2014 to the present

According to studies, it has been found that The prosecutor used the discretion to order the prosecution without the clear standard provisions. Therefore considered to use discretion to consider evidence by using the norms of individual prosecutors Looking for a non-neutral standard in the case of not ordering The role of the Thai public prosecutor should be a form of duty for the public. Therefore, there should be a clear provision of standards for weighing evidence in the prosecutor's order. In order that the prosecutor's discretion in the prosecution order is neutral and without any other power to intervene If in the case of the public prosecutor, the discretion of the prosecution does not meet the standards Should allow the public to have the right to dispute the order and perform the duties of the employee To enable people to seek justice for themselves according to the principles of freedom.

Keywords: prosecutor, ordering a criminal case, prosecutor's discretion

ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2557 สังคมไทยเกิดข้อกังขาเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาภายใต้กรอบอำนาจของพนักงานอัยการไทยในคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ด้วยสถิติข้อมูลการดำเนินคดีระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2560 พนักงานอัยการดำเนินคดีกับประชาชนในข้อหาชุมนุมทางการเมืองอย่างน้อย 37 คดี 242 คน ข้อหาตามมาตรา 112 ประมวลกฎหมายอาญา อย่างน้อย 93 คดี 138 คน ข้อหาตามมาตรา 116 ประมวลกฎหมายอาญา อย่างน้อย 23 คดี 69 คน ข้อหาตาม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ อย่างน้อย 6 คดี 45 คน(ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2560) ยังไม่นับรวมข้อหาหมิ่นประมาท พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ฯลฯ ซึ่งผลการดำเนินคดีปรากฏทั้ง 2 แบบ คือ ศาลพิพากษาลงโทษและพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุผล "การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด" หรือ "พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิด" จึงเกิดมีผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐขึ้น ชวนให้ตั้งข้อสงสัยหลายประการว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการสั่งฟ้องคดีอาญามีความเป็นภาวะวิสัยเพียงใด มีหลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างไรในการสั่งฟ้องคดี รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปตามภารกิจและบทบาทตามระเบียบฯและกฎหมายหรือไม่ ซึ่งตามกรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อสั่งคดีอาญาด้วยความเป็นภาวะวิสัยเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้

ปัญหาการเกิดมีผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น คดีเชอร์รี่แอน ดันแคน, คดีนายพัสกร สิงคิ ตกเป็นแพะคดียิงคนตายที่สิงห์บุรี, คดีนางจารุพรรณ วุ่นสุวรรณ ตกเป็นจำเลยข้อหาจ้างวานฆ่าสามีที่นครศรีธรรมราช, คดีนายวุฒิชัย ใจสมัคร หรือปุ๊ วอร์มอัพ ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนฆ่าแขวนคอแฟนสาวที่เชียงใหม่, คดีนายทรงกลด ทรัพย์มี ตกเป็นผู้ต้องหาในคดีล่วงละเมิดทางเพศเด็กหญิงวัย 12 ปี (ข่าวกระปุก, 2560) ฯลฯ ส่วนหนึ่งของปัญหามาจากการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานประกอบการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ด้วยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนเพื่อตรวจสอบพยานหลักฐาน ความสมบูรณ์และความแม่นยำในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน รวมถึงการพิจารณาถึงที่มาและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานประกอบการใช้ดุลพินิจเพื่อสั่งคดีว่าเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ หากแต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้ ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานประกอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็น 2 แนวทาง (อรุณี กระจ่างแสง, 2532)

แนวความคิดแรก เห็นว่า พนักงานอัยการควรจะพิจารณาเพียงว่าคดีมีมูลพอที่สั่งฟ้องหรือไม่ คล้ายกับมาตรฐานที่ศาลจะประทับรับฟ้องในการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ เพราะ สภาพการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการก็เป็นการพิจารณาพยานหลักฐานของโจทก์แต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนกับศาลในการไต่สวนมูลฟ้อง ดังนั้น เมื่อมีพยานหลักฐานพอเห็นมูลคดี แม้ยังไม่ชัดแจ้งว่าผู้ต้องหากระทำความผิด ก็ควรสั่งฟ้องและให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย (อรุณี กระจ่างแสง, 2532)

แนวความคิดที่สอง เห็นว่า พนักงานอัยการมิได้มีบทบาทเหมือนศาลในการไต่สวนมูลฟ้อง ดังนั้น จะสั่งฟ้องเมื่อได้ความเพียงว่าคดีมีมูลเท่านั้นน่าจะไม่ถูกต้อง พนักงานอัยการควรจะสั่งฟ้องเฉพาะคดีที่มั่นใจเมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนว่าศาลจะต้องลงโทษจำเลยได้เท่านั้น ถ้าปรากฏแต่เพียงว่าคดีมีมูล แต่ยังไม่มั่นใจว่าจะลงโทษจำเลยได้ พนักงานอัยการจะต้องสั่งไม่ฟ้อง (อรุณี กระจ่างแสง, 2532)

เมื่อเกิดแนวความคิดในทางการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งฟ้องคดีที่แตกต่างกัน ย่อมไม่อาจทำให้การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการมีมาตรฐานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน "การอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" คงไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ เพราะ หากประชาชนถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมโดยรัฐเสียเอง ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจรับประกันความสงบสุขในสังคมได้ หลักการที่ว่า "It is better that ten guilty persons escape than that on innocent suffer"(William Blackstone, 1893) "ปล่อยคนผิดสิบคนดีกว่าลงโทษผู้บริสุทธิ์คนเดียว" คงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงใน

สังคมไทย แม้จะมีบทบัญญัติรับประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาในคดีอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญไทยที่ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้พิสูจน์ในกระบวนการที่ถูกต้องก็ตาม

จากสภาพปัญหาประกอบกับการที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานการใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาการสั่งฟ้องคดีของอาญาของพนักงานอัยการว่าเป็นไปตามกฎหมายและบทบาทหรือไม่ เพราะ หากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นไม่ว่าในทางใดย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศได้อย่างใหญ่หลวง ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้ข้อสรุป ข้อเสนอแนะ งานศึกษาชิ้นนี้จึงเป็นงานที่ต้องการจะแสวงหาคำตอบว่า แนวคิดในการดำเนินคดีอาญาและการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักการใดมีความเป็นภาวะวิสัยเพียงใด ทั้งในทางปฏิบัติและตามบทบัญญัติของกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปตามหลักการและบทบาทหรือไม่ หากพนักงานอัยการมิได้ปฏิบัติในการสั่งคดีให้เป็นไปตามหลักการจะมีความรับผิดอย่างไร ภายใต้ขอบเขตคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาและการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทย
2. เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการในระบบกฎหมายไทยในคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน
3. เพื่อค้นหาคำตอบว่าพนักงานอัยการไทยต้องรับผิดอย่างไรหากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีให้เป็นไปตามหลักการ
4. เพื่อเสนอมาตรการหรือกลไกที่เหมาะสมในการควบคุมมาตรฐานการใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

สมมติฐานการวิจัย

หลักการดำเนินคดีอาญาในระบบกฎหมายไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยใช้หลักดุลพินิจและต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความเป็นภาวะวิสัย ในการสั่งฟ้องคดีอาญาพนักงานอัยการต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหาได้จึงจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้

จากสภาพปัญหาที่พบว่ามีคดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาโดยที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง ศาลจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง อาจเป็นการสั่งฟ้องคดีโดยมิได้ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานให้ชัดเจนก่อนสั่งคดี ส่งผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับความเสียหายระหว่างพิจารณาคดีในชั้นศาล แต่เนื่องจากอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระและได้รับการคุ้มครองหากได้ใช้อำนาจนั้นภายใต้กรอบของกฎหมาย แม้จะเกิดข้อผิดพลาดหรือเกิดความเสียหายขึ้นจากการสั่งคดี พนักงานอัยการก็ไม่จำต้องรับผิดต่อรัฐหรือประชาชนแต่อย่างใด

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative research) โดยมุ่งศึกษาแนวคิด หลักการ และโครงสร้างการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทย และวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร

(Documentary research) ได้แก่ เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำแนวคิดว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก และแนวคิดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา มาเป็นกรอบคิดพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหา และวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่บนหลักการ "ปล่อยคนผิดสิบคนดีกว่าลงโทษผู้บริสุทธิ์เพียงคนเดียว" ที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้จะสามารถทำให้เข้าใจหลักการและวิธีการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานอัยการได้ดียิ่งขึ้น จากนั้นผู้วิจัยจะวิพากษ์และวิเคราะห์การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานอัยการกรณีการใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งคดี โดยอาศัยแนวคิดนิติศาสตร์แนววิพากษ์(Critical Legal Theory) เพื่อวิเคราะห์และตอบคำถามส่วนอื่นต่อไป

สรุปผลการวิจัย

1. จากการศึกษาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาและการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย ดังนี้

1.1. แนวคิดการดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ แนวความคิดว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย(Popular Prosecutor)และแนวความคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย(Public Prosecutor) ซึ่งพนักงานอัยการไทยได้รับอิทธิพลและแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน(Popular Prosecutor) มาจากประเทศฝรั่งเศส แต่ตามมาตรา 32 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คำว่า "คดีของอัยการ" หมายถึง "คดีของรัฐซึ่งดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการในฐานะผู้กระทำแทนรัฐ" แม้จะกล่าวถึงพนักงานอัยการในฐานะเป็นตัวเจ้าพนักงานหรือในฐานะตัวบุคคล แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะขององค์กร พนักงานอัยการตามบทบัญญัติของกฎหมายไทยจึงเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งมาจากแนวคิด "การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ" (Public Prosecution) (คณิต ณ นคร, 2561)

ในส่วนของหลักการดำเนินคดีอาญามี 2 หลัก คือ "หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย" (Legality Principle)และ"หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ" (Opportunity Principle) ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการ "ดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ"(Opportunity Principle) (คณิต ณ นคร, 2561)

1.2. แนวทางในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยทั่วไปต้องยึดถือ 2 หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์พยานหลักฐาน (Evidential Test) และหลักประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Test) ซึ่งองค์กรอัยการอังกฤษได้ออกประมวลสำหรับพนักงานอัยการใช้เป็นหลักเกณฑ์และแนวทาง สำหรับการสั่งฟ้องคดีจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์พยานหลักฐาน (Evidential Test) กล่าวคือ พยานหลักฐานต้องเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้อย่างแน่นอนด้วยความเป็นภาวะวิสัย (Realistic Prospect of Conviction) รวมถึงพยานหลักฐานต้องสามารถรับฟังและเชื่อถือได้ หมายถึง เมื่อฟ้องจำเลยต่อศาลแล้วผู้พิพากษาควรจะพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องมากกว่ายกฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอสำหรับใช้ยืนยันจนแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงหรือไม่ และไม่ควรละเลยพยานหลักฐานเพียงเพราะความไม่แน่ใจว่าพยานหลักฐานดังกล่าวสามารถใช้ได้หรือเชื่อถือได้หรือไม่ แต่พนักงานอัยการควรพิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าวโดยละเอียดเพื่อจะวินิจฉัยว่าคดีมีแนวโน้มที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้อย่างแน่นอน (ปิยะฉัตร ผังสุวรรณ, 2554)

หลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไทยเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีขององค์กรอัยการอังกฤษ ซึ่งจะใช้ดุลพินิจเฉพาะกรณีที่อาจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องในคดีที่มีพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหาได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเท่านั้น ในกรณีที่ไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องสั่งคดีไปตามพยานหลักฐานและมูลคดีหาต้องใช้ดุลพินิจ

ในการสั่งคดีไม่ (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552) หากแต่การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของพนักงานอัยการไทยมิได้มีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานไว้อย่างองค์กรอัยการอังกฤษ มีแต่เพียงบทบัญญัติหลักการทั่วไปในการพิจารณาสำนวนและบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานการสั่งคดีที่ไม่เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยต้องใช้หลักการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดโดยละเอียดด้วย ไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนเห็นสมควรหรือพยานหลักฐานของผู้ต้องหาหรือพยานอื่น เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา จึงไม่ใช้หลักการยกประโยชน์แห่งการสงสัยให้ผู้ต้องหา เพราะหากพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติม หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากยังมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจจะกระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดในศาลได้ พนักงานอัยการจะใช้หลักยกประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้แก่รัฐ คือ ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดต่อไป (กุลพล พลวัน, 2553)

2. จากการทำความเข้าใจสภาพปัญหาในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการในระบบกฎหมายไทยในคดีที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบัน ด้วยสถิติข้อมูลการดำเนินคดีกับประชาชนกว่าสองร้อยคดี พบว่า มีคดีจำนวนหนึ่ง ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุผล "การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด" หรือ "พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิด" ก่อให้เกิดความเสียหายต่อจำเลยที่ต้องถูกขังระหว่างพิจารณา ต้องสูญเสียอิสรภาพ ต้องหาหลักทรัพย์มาประกันตัว สูญเสียทรัพย์สินในการต่อสู้คดี ต้องขาดรายได้ ฯลฯ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

- คดีติดป้ายผ้าแยกประเทศล้านนาที่ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย และที่ อ.เมือง จ.พะเยา
- คดีนักกิจกรรมประชาธิปไตยใหม่ถูกฟ้องว่าเผยแพร่สติ๊กเกอร์โหวตโน (คดีหมายเลขดำที่ 2418/2559 ศาลจังหวัดราชบุรี)
- คดีไผ่ ดาวดิน ถูกฟ้องว่าแจกเอกสารโหวตโน (คดีหมายเลขดำที่ 1370/2559 ศาลจังหวัดภูเขียว)
- คดีนายสามารถ ถูกฟ้องว่าแจกเอกสารโหวตโน (คดีหมายเลขดำที่ 3542/2559 ศาลจังหวัดเชียงใหม่)
- คดีนางสาวฐิตารีย์ แปะโพสต์อิทบนสกายวอล์ก (คดีหมายเลขดำที่ 1620/2559 ศาลแขวงพระนครใต้)
- คดีกองทัพเรือฟ้องสำนักข่าวภูเก็ตหวาน (คดีหมายเลขดำที่ 2161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 6564/2558 ศาลจังหวัดภูเก็ต)
- คดีเสื้อแดงเชียงราย ชุมนุมฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (คดีหมายเลขดำที่ 513/2555 ศาลจังหวัดเชียงราย)
- คดีนายสมบูรณ์ บุญงามอนงค์ จัดกิจกรรมเปลือยชีวิจใต้ทางด่วนฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (คดีหมายเลขดำที่ 131/2554 คดีหมายเลขแดงที่ 557/2555 ศาลแขวงพระนครเหนือ)
- คดีนางสาวทิชา ณ นคร เขียนบทความและให้สัมภาษณ์กรณีตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีข่าวพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับนักข่าวหญิง (คดีหมายเลขดำที่ 5213/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 5558/2549 ศาลอาญากรุงเทพใต้
- คดีการชุมนุมของคนงานไทรอัมพ์ (คดีหมายเลขดำที่ 620/2554 ศาลอาญา) ฯลฯ

3. จากการค้นหาคำตอบว่าพนักงานอัยการไทยต้องรับผิดอย่างไรหากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีให้เป็นไปตามหลักการ พบว่า การสั่งคดีของพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและได้รับการคุ้มครอง 2 ประการ ประการแรกคือ เมื่อการสั่งคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประการที่สอง คือ ในการสั่งคดีนั้นพนักงานอัยการได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบการใช้ดุลพินิจแล้ว (กุลพล พลวัน, 2551)

กล่าวคือ หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่จำต้องเกรงกลัวว่าจะตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในภายภาคหน้า (รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, 2555)

อภิปรายผล

จากสมมติฐานการวิจัยที่ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการในระบบกฎหมายไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยใช้หลักดุลพินิจ ผลการวิจัยพบว่าเป็นจริงดังสมมติฐานสอดคล้องกับงานเขียนของคณิต ณ นคร (2561 : 477-478) หากแต่ผลการวิจัยพบรายละเอียดเพิ่มเติมว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในทางทฤษฎีจะใช้ต่อเมื่อมีเหตุผลหรือมีข้อยกเว้นเพื่อสั่งไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหากรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยแล้ว แต่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรืออาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ในกรณีที่ไม่มีเหตุผลหรือข้อยกเว้นอื่นใดที่จะต้องใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปตามหลักฐานและมูลคดี (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552) (คณิต ณ นคร, 2525) แต่เนื่องด้วยสภาพปัญหาที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยในคดีอาญาที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องหลายคดี ทำให้จำเลยเปลี่ยนสถานะกลายเป็นผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการมิได้เป็นไปตามหลักพยานหลักฐานและมูลคดีที่มีความเป็นภาวะวิสัย

คำว่า "ภาวะวิสัย" (Objectivity) ที่ผู้วิจัยพบจากการศึกษา หมายถึง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำในฐานะพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญา โดยต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม มีความเป็นกลางและเป็นอิสระไม่ขึ้นกับผู้ใด ละเอียดถี่ถ้วนสมบูรณ์ตามความเป็นจริง การสิ้นกระแสความ ไม่มีฉันทาคติ (วัชรินทร์ ภาณุรัตน์, 2554) ซึ่งสอดคล้องตามความหมายที่ผู้วิจัยเข้าใจ การที่ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานต่อมาว่าในการสั่งฟ้องคดีอาญาพนักงานอัยการต้องชั่งน้ำหนักพยานหลักว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยได้จึงจะเป็นการสั่งฟ้องคดีด้วยความเป็นภาวะวิสัยจึงสอดคล้องกับงานเขียนของคณิต ณ นคร (2521 : 31) ที่กล่าวถึงการพิจารณาสั่งคดีเกี่ยวกับการฟ้องผู้ต้องหาด้วยความเป็นภาวะวิสัยว่า "ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจสัยต่อไปว่าพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา" ซึ่งหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักการอย่างหนึ่งที่สร้างความเป็นภาวะวิสัยในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ แต่ผลการวิจัยพบว่า หาได้มีหลักการดังเช่นที่กล่าวบัญญัติไว้เป็นมาตรฐานอย่างเป็นกลางในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อสั่งฟ้องคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือในระเบียบอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไม่ มีแต่เพียงหลักการทั่วไปในการตรวจพิจารณาสำนวนเท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้วการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยอาจมีน้ำหนักไปในทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการรายบุคคลชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน มากกว่าที่จะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เป็นกลางตามหลักการทางทฤษฎี คำว่า "ความเป็นภาวะวิสัย" (Objectivity) ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงอาจเป็นเพียงความเป็นภาวะวิสัยตามดุลพินิจ หาใช่ความเป็นภาวะวิสัยที่เป็นกลางตามหลักการไม่ ผลการวิจัยในส่วนนี้สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับสมมติฐานของผู้วิจัย

ในส่วนของสมมติฐานที่ว่าอำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระและได้รับการคุ้มครองหากได้ใช้อำนาจนั้นภายใต้กรอบของกฎหมาย แม้จะเกิดข้อผิดพลาดหรือเกิดความเสียหายขึ้นจากการสั่งคดี พนักงานอัยการก็ไม่จำต้องรับผิดต่อรัฐหรือประชาชน สอดคล้องกับบทความของกุลพล พลวัน (2553 : 3) ที่กล่าวว่า การให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยกุลพล พลวัน อ้างอิงถึง

เอกสารที่สหประชาชาติจัดทำขึ้นเกี่ยวกับแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ค.ศ.1990 ข้อ 4. ระบุว่า "รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ คุกคาม หรือการแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆที่ไม่ชอบธรรม" รวมทั้งการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า คำสั่งของพนักงานอัยการไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าประชาชนไม่อาจโต้แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการได้เลย จึงเป็นการชัดเจนแล้วว่าองค์กรอัยการไทยยืนหยัดที่จะให้พนักงานอัยการต้องปราศจากความรับผิดใดหากได้สั่งคดีอย่างเป็นธรรมตามดุลพินิจแล้ว แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ก็ตาม

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยให้ชัดเจนดังเช่นองค์กรอัยการอังกฤษ ซึ่งองค์กรอัยการอังกฤษมีบทบัญญัติการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีว่าการสั่งฟ้องคดีจะสามารถพิสูจน์ให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้อย่างแน่นอนอย่างมีความเป็นภาวะวิสัย เพื่อให้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการไทยมีความเป็นกลางอย่างมีมาตรฐาน ปราศจากอำนาจอื่นมาแทรกแซง และสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่อำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการที่บัญญัติไว้ในระเบียบพนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 5.

2. หากเกิดกรณีพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ตนเองได้ตามหลักสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งผู้วิจัยยังเห็นว่า หลักประกันความอิสระของพนักงานการควรมีขอบเขต แม้การปฏิบัติหน้าที่จะเป็นไปโดยสุจริต หากแต่เกิดความเสียหายต่อประชาชน ความสุจริตนั้นย่อมไม่อาจอำนวยความยุติธรรมแก่สังคมไทย

3. ควรเปลี่ยนบทบาทของพนักงานอัยการไทยจากการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นกระทำแทนประชาชนเอง พนักงานอัยการก็จะมุ่งเน้นปฏิบัติหน้าที่โดยรักษาผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เพราะการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่อาจเป็นหลักประกันความสงบสุขในสังคมได้

เอกสารอ้างอิง

กุลพล พลวัน. (2553). **อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : http://www.stat.ago.go.th/บทความลงเว็บ/บทความ4.htm [2561, 20 ตุลาคม]

ข่าวกระปุก. (2560). **"ย้อนคดีจับแพะ จากเชอร์รี่แอน ดันแคน ถึง ครูจอมทรัพย์ ย้ำปัญหากระบวนการยุติธรรม"**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : จาก https://hilight.kapook.com/view/147787 [2562, 30 มิถุนายน]

คณิต ณ นคร. (2521). ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ:**การปรับปรุงระบบงานอัยการและแนวความคิดในการพัฒนาต่อไป**. กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ.

คณิต ณ นคร. (2530). วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. **วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. ปีที่ 15 ฉบับที่ 3.

ปิยะฉัตร ผังสุวรรณ. (2554). **ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์. (2555). การสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในชั้นอัยการ. **วารสารรามคำแหง**. ปีที่1 ฉบับที่2.

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. (2544). **บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สิรินทร์ เฉลิมวัฒน์. (2549).**เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร การพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น กลุ่มวิชาการบังคับสำหรับนักกฎหมายเอกชน และกระบวนการยุติธรรม:สัมมนาเทคนิคในการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐาน**. หัวข้อ:การตรวจสอบสำนวนของอัยการ. หลักสูตร การพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : http://www.led.go.th/news/doc/03.pdf [2561, 29 พฤศจิกายน]

ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). **มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2560). **อภินิหารทางกฎหมาย:สถาบันตุลาการกับรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : https://www.tlhr2014.com/wp-content/uploads/ 2017/05/3-years-report.pdf [2561, 28 ธันวาคม]

อรุณี กระจ่างแสง. (2532). **อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

William Blackstone. (1893). **Commentaries on the Law of England in Four Books**, Philadelphia: J.B. Lippincott Co.