

ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ

Public Prosecutor's Discretion in the Non-Criminal Prosecution Orderings which are not Public Interests: A Case Study of Public Assembly.

อำนาจ โกสวัตต์¹ และสุพัตรา แผนวิชิต²
Amnat Kosawat¹ and Supatra Phanwichit²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²อาจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹Master students of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

²Lecturer from the Faculty of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

Corresponding Author Email: amnat_lawyer@hotmail.com

Received: 17 December 2020

Revised: 31 January 2021

Accepted: 4 February 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมสาธารณะ และ 2. เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ผลการวิจัยพบว่า 1) พนักงานอัยการมีอิสระพิจารณาสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยจะไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการ กับทั้งให้พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมและไม่ถูกครอบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ กฎหมายไทยจึงบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และ 2) มีประเด็นปัญหาที่พบหลายประการ ได้แก่ 2.1) ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือกรณีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน 2.2) ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่งทำให้การสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้า 2.3) ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ และ 2.4) ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไรและกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด

คำสำคัญ: พนักงานอัยการ, การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา, ประโยชน์สาธารณะ

Abstract

The purposes of this study were 1. To study the prosecutor's discretion in order not to prosecute criminal cases that will not benefit the public. In the case of public gatherings and 2. To study problems and propose guidelines for setting criteria The order not to prosecute prosecutors who would not benefit the public in the

case of public assembly is clear, appropriate and effective. It is a qualitative research with research studies from documents. Then the data were analyzed in a content analysis. The research findings were as follows: 1) The public prosecutor is independent in making an order with his discretion, whether it is an order to sue or not to sue. Without any external influence to coerce Therefore, it is necessary to have a guarantee for the use of the prosecutor's discretion. By giving independence to the prosecutor Both the prosecutor must exercise fair judgment in prosecution and not be dominated under any influence. If the public prosecutor has exercised his discretion to adjust the law according to the facts as it appears without intention of dishonest or exploitation for himself or herself, or the parties shall be protected by law, and 2) There are several problems encountered as follows: 2.1) Problems in consideration that Any public assembly that is beneficial to the public or in which case is not in the interest of the public 2.2) Problem of ordering criminal cases that will not benefit the public It is the power of the Attorney General to issue orders to delay the prosecution of criminal orders that will not benefit the public. And 2.4) problems in exercising the rights of the people in public assembly, how the people have the right to freedom of assembly. What are the criteria and scope, and how much does the law provide for the right to freedom of public assembly.

Keywords: Public Prosecutor, Non-Prosecution Ordering, Public Interest

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในระบบ Civil Law การสั่งคดีของพนักงานอัยการในปัจจุบันเป็นการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity principle) พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าวได้ (ธีรยุทธ รอดเจริญ, 2552, น.27) การที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องหากเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนั้นให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติให้ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นความอิสระในเนื้อหา(คณิต ณ นคร, 2549, น.45) พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวได้ โดยถือว่าเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีประเภทหนึ่งเป็นการให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องกรณีที่ดีมีพยานหลักฐานพอฟ้องแต่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้อง เพราะฟ้องแล้วจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้ทำความเข้าใจเสนอสำนวนตามลำดับขั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ แม้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และพ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 2) ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนที่ชัดเจนว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อันที่จะใช้เป็นแนวทางได้ และคำว่าประโยชน์สาธารณะยังไม่ได้มีนิยามศัพท์ลงในประมวลกฎหมายที่แน่ชัดอาจตีความไปได้หลากหลาย โดยการตีความดังกล่าวต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

การดำเนินคดีของรัฐ การดำเนินนโยบายของรัฐ และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นสิ่งที่สามารถเกิดการเปลี่ยนแปลงแปรผันไปได้ตลอดเวลาตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การที่จะกำหนดไปว่าเมื่อใดการดำเนินคดีจึงจะไม่เป็นประโยชน์สาธารณะชนย่อมไม่อาจกระทำไปได้ (รุ่งนภา อ่อนหาญ, 2556, น.88-89) แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

กรณีที่มีกลุ่มบุคคลรวมตัวกันเฉพาะกิจ มารวมตัวกันทำกิจการโดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” เมื่อ 27 มกราคม 2561 นัดชุมนุมบริเวณสกายวอล์คหน้าห้างสรรพสินค้ามาบุญครอง (เดลินิวส์ออนไลน์, 2536) ในเวลาต่อมามีถูกออกหมายเรียกดำเนินคดี โดยเรียกว่าคดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39 โดยอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีนี้จะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะต้องส่งสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งเป็นที่สุด การสั่งคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาสั่งคดีเนื่องจากอัยการสูงสุดมีการพิจารณาอัยการเจ้าของสำนวนนัดให้ผู้ต้องหาพำนักคำสั่งคดีของอัยการสูงสุดอีกครั้งตามวันนัด แต่อัยการศาลแขวงปทุมแจ้งกับผู้ต้องหาที่มารายงานตัวเพื่อฟังคำสั่งคดีจากอัยการสูงสุดว่าจะขอเลื่อนการอ่านคำสั่งคดีออกไปก่อน โดยการนัดฟังคำสั่งอัยการถูกเลื่อนออกไปอีกหลายครั้งเป็นเวลากว่า 20 เดือนแล้ว จนกระทั่งวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 ได้รับแจ้งจากอัยการว่าตามที่อัยการเคยมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้และได้ส่งความเห็นกลับไปให้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณานั้น บัดนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีนี้ซึ่งมีความเห็นเดียวกับอัยการ คดีจึงเป็นอันยุติ อีกทั้งการที่กลุ่มคนอยากเลือกตั้งได้นัดทำกิจกรรมทางการเมืองโดยจัดชุมนุมในที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ การดำเนินคดีกับกลุ่มคนอยากเลือกตั้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2561 จนถึงวันที่ 9 เมษายน 2561 มีทั้งหมด 5 คดี 1) คดีชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK 39 2) คดีชุมนุมที่ถนนราชดำเนิน หรือ #RDN49 3) คดีชุมนุมที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4) คดีชุมนุมที่ห้างเซ็นทรัลพญา 5) คดีเดินขบวนไปหน้ากองทัพบก หรือ #ARMY57 แต่พนักงานอัยการได้สั่งไม่ฟ้องคดีเฉพาะกลุ่มชุมนุมหน้าห้างมาบุญครอง หรือ #MBK39 จำนวน 23 คนเท่านั้น พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่เป็นการนัดชุมนุมและนัดทำกิจกรรมด้วยจุดประสงค์เดียวกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการว่ามีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอย่างไร กรณีอย่างไรบ้างถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างไร เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีกับต่างประเทศ ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนที่ชัดเจน นำมาพัฒนาปรับปรุงและวางหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ศึกษาถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่ามีเพียงโดยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ผู้วิจัยโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ในการค้นคว้าหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตตลอดจนรวบรวมและบันทึกข้อมูล ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) อาทิ หนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ งานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ (Document Research) มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องคุณลักษณะของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมสาธารณะ

ผลการวิจัยพบว่า พนักงานอัยการมีอิสระพิจารณาสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยจะไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการ กับทั้งให้พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมและไม่ถูกครอบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ กฎหมายไทยจึงบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

1.1 การดำเนินคดีอาญาของพนักงานของไทย คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ แม้ผู้ต้องหาจะกระทำความผิดและคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหาไม่สมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา เนื่องจากการฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยอัยการสูงสุดที่เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องกรณีดังกล่าวได้แต่เพียงผู้เดียว ไม่สามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการคนอื่นปฏิบัติแทนตนเองได้ การจะให้คำจำกัดความคำว่าประโยชน์แก่สาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะ ว่าคืออะไร ย่อมทำไม่ได้และยากที่จะอธิบาย เพราะเป็นสิ่งที่เป็นามธรรมแปรผันไปตามสถานการณ์และกาลเวลา จนไม่อาจกำหนดค่านิยมได้โดยชัดเจน ปัญหาจึงมีว่าพนักงานอัยการมีหลักเกณฑ์ใดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีอย่างไร จึงจะถือว่าดุลพินิจเช่นนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมจริยธรรม

1.2 การชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนโดยที่การชุมนุมสาธารณะนั้นถ้าการชุมนุมเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธและไม่เป็นการใช้เสรีภาพและสิทธิเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือการชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่เกิดการกระทบบสิทธิของผู้อื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะด้วย โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคอยควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยดีและไม่ขัดต่อกฎหมายและต้องคอยคุ้มครองผู้ชุมนุมสาธารณะมิให้ได้รับอันตรายหรือการใช้ความรุนแรงหรือป้องกันการยั่วยุจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมสาธารณะและคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมสาธารณะ การที่ประชาชนออกมาชุมนุมสาธารณะนั้น ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้มีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกหรือเรียกร้องให้รัฐเห็นถึงความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม

1.3 เจตนารมณ์และเหตุผลตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คือ เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น โดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุมหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น

2. เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาที่พบหลายประการ ดังนี้

2.1 ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือกรณีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

2.2 ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่งทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้า

2.3 ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ

2.4 ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไรและกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมสาธารณะ พบว่า พนักงานอัยการมีอิสระพิจารณาสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยจะไม่มีอิทธิพลภายนอกมาบีบบังคับ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ โดยให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการ กับทั้งให้พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอย่างเที่ยงธรรมและไม่ถูกรวบงำอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ กฎหมายไทยจึงบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี หากพนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

2. เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ พบว่า มีประเด็นปัญหาที่พบหลายประการ ได้แก่ 1) ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือกรณีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ 2) ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่งทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้า 3) ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ 4) ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไรและกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมในที่สาธารณะ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน กรณีการชุมนุมสาธารณะ พบว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานของไทย คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ อัยการสูงสุดที่เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่

เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนได้แต่เพียงผู้เดียว แต่ยังไม่มีการจำกัดความคำว่าประโยชน์แก่สาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะ การชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนโดยที่พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ได้กำหนดขอบเขตและบทกำหนดโทษของการชุมนุมสาธารณะเอาไว้

2. เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชนของพนักงานอัยการในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ พบว่า วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะของพนักงานอัยการไทยเปรียบเทียบกับ ต่างประเทศและวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนของพนักงานอัยการ กรณีการ ชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ ปัญหาในการพิจารณาว่า การชุมนุมในที่สาธารณะกรณีใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือกรณีใดไม่เป็น ประโยชน์แก่สาธารณะ ปัญหาการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการออกคำสั่ง ทำให้การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังกล่าวเกิดการล่าช้า ปัญหาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชนของพนักงานอัยการ การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะว่าประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมอย่างไรบ้าง มีหลักเกณฑ์และขอบเขตอย่างไรและกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เพียงใด

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

1.1 กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานอัยการเป็นไปแนวทางเดียวกัน สำนักงานอัยการสูงสุดควรต้องเริ่มวางหลักเกณฑ์ หรือแนวทางการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดที่จะอยู่ในข่ายของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเนื่องจากไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดย การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางอย่างชัดเจน และออกเป็นระเบียบอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

1.2 เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 143 โดยเพิ่มเติมมาตรา 143/1 บัญญัติให้อำนาจการสั่งคดีอาญา ระบุไว้ให้ชัดเจนว่าพนักงานอัยการต้องพิจารณาคดี โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลักในทุกคดี และเพื่อให้การใช้ดุลพินิจการสั่งคดีอาญาดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน ดังนั้นต้องแก้ไขโดยการเพิ่มเติมรายละเอียดลงไปในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ.2553 มาตรา 21 กำหนดให้การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าวพนักงานอัยการทั่วไปต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและเป็น อันดับแรก

1.3 กระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุด ควรเพิ่มบทบาทของประชาชนในการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแสดงความเห็น ควรมีช่องทางให้สังคมสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้ใช้ อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของพนักงานอัยการมีความระมัดระวังละเอียดรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและประชาชนส่วนรวม มากยิ่งขึ้น

1.4 ควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสมและ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างเต็มประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ 1) ด้านขอบเขตของ เนื้อหากฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไข นิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ควรกำหนดให้การชุมนุมที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ฉบับนี้ต้องมีจำนวนผู้ชุมนุมเท่าไรโดยต้องระบุจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน ควรนิยามความหมายของผู้จัดการชุมนุม คือ ผู้ที่ได้จัดให้มีการชุมนุมเท่านั้น ผู้ที่เข้าร่วมการชุมนุมหรือผู้ที่ให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ที่เชิญชวนหรือ

ผู้ที่นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมไม่ถือว่าเป็นผู้จัดการชุมนุม 2) ด้านผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะ ควรกำหนดไปในหลักเกณฑ์ที่ว่า การไม่ได้แจ้งการชุมนุมดังกล่าวเป็นเพียงสาเหตุที่จะทำให้เจ้าพนักงานตำรวจในท้องที่ที่จัดการชุมนุมไม่สามารถให้การดูแลอำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ดังนั้นการที่ผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งล่วงหน้าต้องไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ต้องการจะใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ควรนำเอากรณีไม่มีผู้จัดการชุมนุมไปเป็นเหตุผลในการนำไปสู่การสั่งให้เลิกการชุมนุมหรือการใช้กำลังเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุม ถ้าหากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ

1.6 กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ถ้าเป็นเรื่องการที่ประชาชนใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว หรือถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้เข้าร่วมการชุมนุมเท่านั้น พนักงานอัยการควรต้องสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาทุกคดีเนื่องจากไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรศึกษาถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประชุมใหญ่ในกรณีที่เป็นคดีอาญาสำคัญหรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน อันประกอบไปด้วยพนักงานอัยการชั้นผู้ใหญ่ตั้งแต่ระดับอธิบดีอัยการขึ้นไป ตามความเหมาะสมในแต่ละคดีความผิดนั้นๆ เพื่อร่วมกันพิจารณาสั่งคดี ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีสำคัญนั้นเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมโปร่งใส สามารถอธิบายต่อสาธารณชนได้อย่างละเอียดชัดเจนไม่เป็นที่ครหาของประชาชนและยังทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมต่อองค์กรอัยการได้ดียิ่งขึ้น

2.2 ควรมีการทบทวนปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีความทันสมัยอยู่เสมอและให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งสังคมออนไลน์หรือโซเชียลเน็ตเวิร์ค

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต ที่ให้คำแนะนำปรึกษา ทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณคุณอัมรินทร์ชญา โกสวัสต์ ที่เป็นกำลังใจและช่วยเหลือและขอขอบคุณทุกท่านที่เกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- คณิต ญ นคร. (2549). *รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เดลินิวส์ออนไลน์. (2536). *รายงานข่าวการชุมนุมกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง*. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2563, จาก <https://www.dailynew.co.th/politics/623911>
- ธีรยุทธ รอดเจริญ. (2551). *มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาสันต์ เกาศุภธน. (2559). *การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รุ่งนภา อ่อนหาญ. (2556). *ปัญหาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2557). *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อนุชาติ คงมาลัย. (2554). การสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก http://www.ago.go.th/articles/article_140654.pdf

อนุชาติ คงมาลัย. (2561). หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการใน พ.ศ.2561. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก http://www.ago.go.th/articles_61/anuchart_050961.pdf