



## การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี Prosecutorial Discretion in Decisions to Terminate Criminal Proceedings

ปริญญภรณ์ แก้วชัย<sup>1\*</sup> และอัทนัย สายรัตน์<sup>2</sup>

Parinyaporn Kaewchai<sup>1\*</sup> and Attanai Sairat<sup>2</sup>

<sup>1\*</sup>สำนักงานอัยการภาค 4

<sup>2</sup>อาจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น

<sup>1\*</sup>The Office of Prosecution Region 4

<sup>2</sup>Lecturer from the Faculty of Law Sripatum University, Khon Kaen Campus

\*Corresponding Author Email: attanai.sa@spu.ac.th

Received: 26 March 2026 Revised: 12 June 2026 Accepted: 20 June 2026

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี 2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการ ดำเนินคดี 3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี และ 4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไข ระเบียบคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 (2), (3), (9) โดยศึกษา จากหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตำราวิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ บทความจากวารสารทางกฎหมาย นิติสารสิ่งพิมพ์รวมถึงข้อมูลจากระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในความผิดทำร้ายร่างกาย ผู้สูงอายุตามประมวลกฎหมายอาญา แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า 1) การสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการกระทำโดยอาศัยระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยที่ไม่มีการบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แตกต่างจากคำสั่งฟ้องคดีหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง 2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยอาศัยระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เพียงอย่างเดียว โดยที่ไม่มีบทกฎหมายอื่นวางหลักเกี่ยวกับ เรื่องนี้ไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย 3) กฎหมายของประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น พนักงาน อัยการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยหากพนักงานอัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเสมอ และ 4) การสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะกรณีเข้าเงื่อนไขระเบียบคดีตามที่ กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 48 วรรคสอง (2), (3) และ (9) ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีไม่ได้ทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปโดยสภาพ แต่



พนักงานอัยการยังต้องใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมเสียก่อนว่า คดีนั้นจะเข้าเงื่อนไขระงับคดีที่ทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ส่งผลให้อาจกระทบต่อความยุติธรรมของประชาชน

**คำสำคัญ:** การใช้ดุลพินิจ, การดำเนินคดีอาญา, คำสั่งยุติการดำเนินคดี

## Abstract

This research consists purposes were 1. to study the exercise of discretion by public prosecutors in ordering the termination of criminal proceedings 2. to study the concepts and theories related to the conduct of criminal proceedings by public prosecutors, especially in the case of the discretion of public prosecutors in ordering the termination of criminal proceedings 3. to study Thai and foreign laws concerning the exercise of discretion by public prosecutors in ordering the termination of criminal proceedings and 4. to analyze and suggest solutions to the problem of the exercise of discretion by public prosecutors in ordering the termination of criminal proceedings when the conditions for case suspension are met according to the regulations of the Office of the Attorney General concerning the conduct of criminal proceedings by public prosecutors, B.E. 2563, Section 48 (2), (3), (9). This is done by studying the principles, concepts and theories related to the case, including a comparison between Thai and foreign laws. This is a qualitative research study conducted through documentary research of related sources, including textbooks, theses, academic documents, articles from legal journals, printed magazines and information from internet networks related to legal measures on the offense of bodily harm against the elderly under the Penal Code. The data collected from these related documents were then analyzed through content analysis. The results of the study found that 1) the order to terminate criminal proceedings by public prosecutors is made based on the regulations of the Office of the Attorney General, without being stipulated in the Code of Criminal Procedure, which is different from the order to file a case or an order not to file a case which is clearly stipulated in the said law. 2) the problem of the exercise of discretion by public prosecutors in ordering the termination of criminal proceedings. which has the power to issue orders based solely on the Office of the Attorney General's regulations on criminal prosecution by public prosecutors, B.E. 2563, without any other law clearly establishing principles on this matter, which is not in accordance with the principle of legality. 3) German and Japan law, public prosecutors perform their duties according to the principle of conducting criminal proceedings, where if the public prosecutor knows and has reasonable grounds to believe that a crime has actually occurred, the public prosecutor must always file a lawsuit and 4) Ordering the termination of proceedings because the case meets the conditions for suspension of the case as specified in Regulation 48, paragraph two (2), (3) and (9), where the facts of the case do not automatically suspend the

right to file a criminal lawsuit, but the public prosecutor still has to exercise additional discretion to determine whether the case meets the conditions for suspension of the case that legally suspend the right to file a criminal lawsuit, which may affect the justice of the public.

**Keywords:** Exercise of Prosecutorial Discretion, Criminal Proceedings, Order to Terminate Criminal Proceedings

## บทนำ

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน มีเป้าหมายร่วมกันเพื่ออำนวยความยุติธรรมภายใต้หลักนิติธรรม เป็นเป้าหมายสูงสุด ดังนั้นหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมอันประกอบด้วย องค์การตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จึงต้องบังคับใช้กฎหมายอาญาให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่แต่ละองค์กรจะทำได้ภายใต้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง ยังต้องมีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ (กรณัท สร้อยทอง, 2564) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลัก รวมไปถึงกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ ที่รัฐได้ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง เช่น ประมวลกฎหมายยาเสพติด, ประมวลกฎหมายที่ดิน, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น (สรพชัย รัชตะวรรณ, 2564)

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ในคดีอาญา โดยในขั้นการดำเนินการของพนักงานอัยการที่มีอำนาจ และหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อเนื่องจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี รวมถึงอำนาจในการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญา อันหมายความว่า เมื่อคดีอาญาเข้าเงื่อนไขระงับคดี รัฐย่อมไม่มีอำนาจดำเนินคดีนั้นอีกต่อไป จึงต้องสั่งยุติการดำเนินคดีเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยอำนาจของการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาเช่นนี้ มิได้มีการบัญญัติขอบเขตหรือวิธีการไว้โดยชัดแจ้ง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด (ชญาธิศ ภาชีรัตน์ และสุนัย มัลลิกะมาลย์, 2562) แตกต่างจากอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งตามบทบัญญัติ ภาค 2 สอบสวน ลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 1 การสอบสวนสามัญ มาตรา 140 – 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากพิจารณากระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในทางปฏิบัติแล้ว พบว่ากระทำโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 ซึ่งวางหลักให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขระงับคดีก่อน และพนักงานอัยการพึงระมัดระวังในเรื่องเงื่อนไขระงับคดีตลอดเวลาการดำเนินคดี (พงศกร เคยสนธิ, 2560)

จากการพิจารณาเบื้องต้น พบว่า ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 48 ดังกล่าว ตั้งแต่อนุมตรา (1) – (8) เป็นกรณีสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนอนุมาตรา (9) – (12) อาศัยการออกโดยหลักกฎหมายอื่น เช่น ข้อ 48 (9) เป็นกรณีที่พนักงานอัยการอาจสั่งยุติการดำเนินคดีในคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ ซึ่งหากไม่มีการร้องทุกข์ หรือมีการร้องทุกข์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวน และพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 120 – 121 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (วรรณวนิช อรุณฤกษ์, 2565) หรือตามระเบียบ ข้อ 48 (10) กรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายได้

ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วไม่ว่าก่อนหรือหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว และไม่ว่าคดีนั้นศาลจะพิพากษาแล้วหรือไม่ก็ตาม เพราะเมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาเองแล้ว หากต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องในคดีดังกล่าวอีกย่อมเป็นการฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยหลักการในเรื่องฟ้องซ้อน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง (1) ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 เช่นนี้ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจสั่งยุติการดำเนินคดีที่อาจขัดต่อกฎหมายดังกล่าวได้ เป็นต้น (บดีนทร วิทยาภรณ์, 2562) กรณีการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดีดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาคือ การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ของพนักงานอัยการนั้น เพียงพอหรือไม่ ที่จะทำการพิจารณาคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เทียบตรง และเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือรัฐ (ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายได้ในคดีที่เป็นความผิดต่อรัฐ) เพราะถ้าหากกระบวนที่กล่าวมาไม่อาจวางหลักได้รัดกุมเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาและสั่งคดีโดยไม่สุจริต ก็อาจทำให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาได้รับความเสียหายได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ กรณียอมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมไปด้วย กล่าวคือ (1) ในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งอาจอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการใช้ดุลพินิจเกินส่วน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร และยังอาจทำให้เกิดผลเสียแก่รัฐได้ และ (2) ในแง่ของประชาชนในสังคมที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นธรรมก็ย่อมไม่เกิดความเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธาต่อกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (วรพรรณ อ่อนสีบุตร, 2560)

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 ได้กำหนดอำนาจการตรวจทานหรือยื่นคำสั่งยุติการดำเนินคดีไว้ โดยกำหนดว่า เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว ให้เสนอสำนวนคดีนั้นไปยังผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นทราบโดยเร็ว และในกรณีที่ความปรากฏภายหลังว่าเหตุในการออกคำสั่งไม่ถูกต้องหรือมีเหตุที่ต้องเพิกถอนคำสั่ง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นแล้วส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปให้อัยการเป็นผู้พิจารณาสั่ง เพิกถอนคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีอัยการเป็นผู้ออกคำสั่งให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาสั่ง (อานันท์ กระบวนศรี, 2566) กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาก็ตาม แต่การที่ระเบียบกำหนดให้อำนาจในการตรวจทานหรือยื่นคำสั่งเป็นอำนาจโดยตรงของพนักงานอัยการเช่นเดียวกัน โดยมีได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ โดยชัดแจ้งหรือมิได้มีกฎหมายใดมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นใดภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจทานหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าวเพิ่มเติมไปจากองค์กรอัยการด้วยกัน อาจเป็นช่องว่างให้กระบวนการตรวจทานหรือคัดค้านคำสั่งยุติการดำเนินคดีนั้นกระทำไปด้วยความสมยอมหรือยินยอมเพื่อรักษาความสัมพันธ์ของบุคคลภายในองค์กรเดียวกัน โดยอาจมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างแท้จริง หรืออาจเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมกันในเรื่องการดำเนินคดี หรือเกิดการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งและพนักงานอัยการ ที่ทำหน้าที่ตรวจทานหรือยื่นคำสั่ง และอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและความมั่นคงของรัฐที่ควรได้รับการพิจารณาตรวจสอบตรวจทานในคดีที่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดการสมยอมและฮั้วคดีกันได้โดยง่าย (ชาติ ชัยเดชสุริยะ, 2564) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอาจเกิดขึ้นใน 3 กรณี ดังต่อไปนี้ คือ 1) คดี

ความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบ 48 (2) 2) คดีเลิกกันตามมาตรา 37 (1) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามระเบียบ ข้อ 48 (3) 3) คดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ ตามระเบียบ ข้อ 48 (9) จากคดีที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาก็ตาม แต่ในกระบวนการหรือขั้นตอนของการตรวจทานและยืนยันคำสั่งยุติการดำเนินคดีนั้น ไม่ควรให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่า อาจส่งผลให้เกิดการยินยอมของพนักงานอัยการผู้ตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งที่ไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งในการทำงานของบุคคลในองค์กรอัยการด้วยกัน หรือการสั่งกับการตรวจสอบที่ท่าต่อเนื่องกันไปโดยพนักงานอัยการด้วยกันเอง อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตด้วยการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ที่จะส่งผลกระทบร้ายแรงต่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา เช่น กรณีการร้องทุกข์และถอนคำร้องทุกข์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเปรียบเทียบปรับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการปลอมเอกสาร อาจมีความเป็นไปได้ที่พนักงานอัยการอาศัยอำนาจที่ตนมีอยู่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น (อภิชนา ตั้งประเสริฐ, 2565)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจสั่งยุติการดำเนินคดีอาญา รวมถึงการตรวจทานหรือคัดค้านคำสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการซึ่งอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ที่มีได้ มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการเฉพาะ สำหรับกรณีคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบ 48 (2) คดีเลิกกันตามมาตรา 37 (1) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ปรากฏตามระเบียบ ข้อ 48 (3) หรือคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ ตามระเบียบ ข้อ 48 (9) จึงควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการส่งเสริมให้เกิดการรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเพื่อความมั่นคงของรัฐต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี
3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขระงับคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 (2), (3), (9)

## การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษาการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 โดยกำหนดให้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักการใช้อำนาจดุลพินิจ เป็นตัวแปรต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติของพนักงานอัยการและกลไกการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งภายในองค์กรอัยการ อันเป็นตัวแปรแทรก และส่งผลต่อความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นตัวแปรตาม ทั้งนี้ ความชัดเจนและความรัดกุมของกฎหมายและกลไกการตรวจสอบจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ในทางตรงกันข้าม หากขาดความเหมาะสมหรือประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมได้

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเป็นการศึกษาโดยการค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมายและบทความที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ และวารสารต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2. การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายและการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ อาทิ หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ และวารสารต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

## ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

### 1. การศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี

ผลการวิจัยพบว่า การศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลได้ ดังนี้

1.1 ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย อำนาจในการสั่งคดีเป็นของพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว โดยพนักงานสอบสวนมีหน้าที่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานและเสนอความเห็นเท่านั้น ไม่อาจชี้ขาดคดีได้ อันสะท้อนหลักการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการสอบสวนกับการฟ้องคดีอย่างชัดเจน เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ย่อมต้องพิจารณาสั่งคดี ซึ่งโดยหลักแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) การสั่งคดีในเนื้อหา คือ สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และ (2) การสั่งคดีเนื่องจากมีเหตุที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาเนื้อหาคดีได้ หรือที่เรียกว่า “เงื่อนไขระงับคดี” ซึ่งเป็นเหตุทางกฎหมายที่ตัดตอนการพิจารณาคดี เช่น การขาดอายุความ การยอมความ หรือการที่ผู้ต้องหาถึงแก่ความตาย อันมีผลทำให้สิทธิหน้าที่อาญาไม่อาจระงับไปตามกฎหมาย แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีได้บัญญัติคำว่า “เงื่อนไขระงับคดี” ไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการระงับสิทธิฟ้องไว้ในมาตรา 39 ซึ่งเป็นฐานสำคัญทางกฎหมาย ขณะที่ในทางปฏิบัติ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 และข้อ 49 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องพิจารณาเหตุระงับคดีก่อน และหากเข้าเงื่อนไข

ดังกล่าว ต้องมีคำสั่ง “ยุติการดำเนินคดี” มิใช่การสั่งไม่ฟ้อง ในทางกฎหมาย การสั่งยุติการดำเนินคดีมิใช่การวินิจฉัยในเนื้อหาคดี แต่เป็นผลจากเหตุทางกฎหมายที่ทำให้สิทธิภาคีมาฟ้องระงับไปแล้ว อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าคดีเข้าเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ ยังคงต้องอาศัย “ดุลพินิจ” ของพนักงานอัยการ ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพฤติการณ์แวดล้อมอย่างรอบด้าน มิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงทั้งประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เช่น สิทธิของผู้ต้องหาในการได้รับความเป็นธรรม และการไม่ถูกดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ การสั่งยุติการดำเนินคดียังมีบทบาทสำคัญในการลดภาระของศาลและแก้ปัญหาคดีล้นระบบอำนาจในการสั่งยุติการดำเนินคดีอำนาจของพนักงานอัยการเป็นอำนาจที่เกิดจากทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและแนวปฏิบัติทางปกครอง มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่าง “ผลของกฎหมาย” และ “การใช้ดุลพินิจ” ซึ่งจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (อุทัย อาทิวะ, 2561)

1.2 การสั่งยุติการดำเนินคดีอำนาจของพนักงานอัยการเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2563 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการใช้อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการสาระสำคัญของระเบียบอยู่ที่ข้อ 48 และข้อ 49 ซึ่งกำหนด “เงื่อนไขระงับคดี” อันเป็นเหตุให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาต่อไป พนักงานอัยการย่อมไม่อาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ แต่ต้องสั่ง “ยุติการดำเนินคดี” เท่านั้น โดยคำสั่งดังกล่าวต้องผ่านการตรวจทานจากผู้บังคับบัญชาชั้นถัดไป และแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแจ้งคู่ความทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ หากเงื่อนไขดังกล่าวเกิดขึ้นในชั้นศาล ให้ปฏิบัติตามข้อ 49 ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจเฉพาะกรณี “เงื่อนไขระงับคดี” มิใช่ถ้อยคำที่บัญญัติไว้โดยตรงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่มีพื้นฐานมาจากหลัก “สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไป” ตามมาตรา 39 โดยระเบียบได้ขยายความให้ครอบคลุมมากขึ้นเป็น 12 กรณี ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

ประการแรก เงื่อนไขที่ทำให้อำนาจดำเนินคดีของรัฐสิ้นสุดลงโดยสภาพ พนักงานอัยการต้องสั่งยุติคดีโดยไม่มีดุลพินิจ เช่น ผู้ต้องหาถึงแก่ความตาย คดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว คดีขาดอายุความ มีกฎหมายยกเลิกความผิดหรือยกเว้นโทษ มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องโดยไม่มีพยานหลักฐานใหม่ หรือกรณีมีกฎหมายอื่นทำให้สิทธิฟ้องระงับ เป็นต้น กรณีเหล่านี้สะท้อนหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำและหลักความแน่นอนแห่งสิทธิของบุคคล

ประการที่สอง เงื่อนไขที่ไม่ต้องสั่งยุติคดี ได้แก่ กรณีคดีเล็กน้อยตามมาตรา 37 (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นคดีที่มีการเปรียบเทียบปรับแล้ว โดยพนักงานอัยการต้องใช้คำสั่งรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการเปรียบเทียบแทนการสั่งยุติคดี

ระเบียบดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะในกรณีที่อำนาจในการดำเนินคดีของรัฐสิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งทำให้การสั่งยุติคดีเป็นกลไกทางกฎหมายที่รับรองความเป็นธรรม ความแน่นอน และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.3 การสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 วรรคสอง (2) (3) และ (9) เป็นกรณีที่สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่มีได้ปรากฏชัดแจ้ง

ในลักษณะที่วิญญูชนสามารถเข้าใจได้โดยทันที แต่จำต้องอาศัยการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจทางกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ

ในกรณีตามข้อ 48 (2) และ (9) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ ถอนคำร้องทุกข์ การยอมความ ตลอดจนสถานะของผู้เสียหาย และระยะเวลาการร้องทุกข์ การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ล้วนต้องอาศัยการประเมินพยานหลักฐานในสำนวนและการตีความข้อกฎหมายโดยพนักงานอัยการโดยตรง ขณะที่กรณีตามข้อ 48 (3) ซึ่งเกี่ยวกับการเลิกคดีตามกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ยังเกี่ยวพันกับดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือพนักงานสอบสวนในกระบวนการเปรียบเทียบปรับ ก่อนจะส่งให้พนักงานอัยการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นโครงสร้างที่มีการใช้ดุลพินิจหลายระดับ

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวยากต่อการรับประกันความถูกต้องและความเป็นธรรมในทุกกรณี เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในทุกสถานการณ์ อันอาจเปิดช่องให้เกิดความคลาดเคลื่อนหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ว่าจะโดยประมาทเลินเล่อหรือโดยเจตนา ซึ่งย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้องในคดี ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตลอดจนประโยชน์สาธารณะ และยังอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากนี้ปัญหาเชิงดุลพินิจแล้ว กลไกการตรวจสอบคำสั่งยุติคดียังมีข้อจำกัดสำคัญ กล่าวคือ ระเบียบข้อ 48 กำหนดให้การตรวจทานคำสั่งเป็นเพียงการตรวจสอบภายในโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นขององค์กรอัยการเท่านั้น และยังตัดกลไกการตรวจสอบภายนอกตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาออกไปโดยชัดแจ้ง ส่งผลให้มาตรการตรวจสอบคำสั่งยุติคดีมีความเข้มข้นต่ำกว่าการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีทั่วไป ซึ่งต้องผ่านทั้งการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกและการชี้ขาดความเห็นแย้งในระดับสูง ลักษณะการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกันดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจสั่งคดีและผู้ตรวจสอบคำสั่งมีความใกล้ชิดกัน ในทางปฏิบัติ จึงอาจกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของการตรวจสอบ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือมีผลประโยชน์แอบแฝง

## 2. การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี

ผลการวิจัยพบว่า หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาและการตรากฎหมายและทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม จะเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาศัยหลักกฎหมายที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม มีการใช้กฎหมายอย่างมีระบบ มีเหตุผล ระบบกฎหมายจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะในแง่ของกฎหมายที่เป็นเนื้อหาหรือวิธีการดำเนินการ การตราและการใช้กฎหมายอาญาจะต้องเป็นไปตามหลักป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา หลักการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด และหลักกฎหมายอาญาจะใช้อย่างหลังเป็นผลร้ายมิได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนมากเกินไป ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายไว้โดยชัดแจ้ง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมาย และต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมไปถึงการมีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเหมาะสม เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายของประเทศเยอรมนี ซึ่งพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยหากพนักงานอัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

จริง พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเสมอ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายผ่อนผันทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้มากขึ้น โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันกำหนดอำนาจในการไม่ดำเนินคดีในคดีบางประเภทของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและแนวทางปฏิบัติในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งดังกล่าว นอกจากจะได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในระเบียบปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ควรมีการบัญญัติลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่รู้จักของประชาชนโดยทั่วไปและทุกคนสามารถนำหลักการไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างถูกต้อง มิใช่เพียงเป็นการใช้ในองค์กรอัยการเพียงอย่างเดียว

### 3. การศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่ง ยุติการดำเนินคดี

ผลการวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น เยอรมนีและญี่ปุ่น แม้จะยอมรับบทบาทของพนักงานอัยการในการสั่งคดีเช่นเดียวกัน แต่มีการออกแบบหลักเกณฑ์และกลไกการตรวจสอบที่แตกต่างกันตามโครงสร้างของระบบกฎหมาย โดยเฉพาะในประเทศเยอรมนีที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเคร่งครัดและมีบทบัญญัติรองรับกรณีใช้ดุลพินิจไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอย่างสมดุล จากศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศจะเห็นว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญานั้น ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้ และพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีคล้ายกับพนักงานอัยการของไทย เมื่อพิจารณาไปถึงระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดี ทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการทุกประเภทและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานฟ้องคดีโดยเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการลดช่องว่างที่ประชาชนอาจไม่สามารถเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่อาจนำมาเป็นแม่แบบในการปรับปรุงมาตรการในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการของไทยได้

ดังนั้น ปัญหาหลักของการสั่งยุติการดำเนินคดีตามระเบียบข้อ 48 จึงอยู่ที่ (1) การพึ่งพาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงพอ และ (2) การขาดกลไกการตรวจสอบภายนอกที่มีประสิทธิภาพ อันอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมและความเชื่อมั่นของสังคมโดยรวม

### 4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขระงับคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 (2), (3), (9)

ผลการวิจัยพบว่า เมื่อได้ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและการตรากฎหมาย ประกอบกับการศึกษากระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ทำให้เห็นว่า แนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีและการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ จึงควรเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมาย ดังนี้

4.1 ให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยให้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปอ่านแล้วสามารถเข้าใจได้ว่า ในคดีประเภทใดที่เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วจะสามารถมีคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างละเอียดดังเช่นในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 แต่ให้บัญญัติไว้เพียงถ้อยคำแสดงถึงหลักการทั่วไปที่เพียงพอให้ประชาชนเข้าใจในเบื้องต้นได้ ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ให้กำหนดเป็นถ้อยคำว่า “...ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด”

ในการตราหรือการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ใช้เป็นกฎหมายบังคับแก่บุคคลให้ปฏิบัติตามเป็นการทั่วไป ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยในด้านนิติบัญญัติของประเทศ โดยมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อให้กระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งเป็นการออกคำสั่งในคดีที่สำคัญประเภทหนึ่ง ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาอย่างชัดเจน ทั้งยังให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดตามระเบียบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพ เสมอภาคและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากที่ใช้อยู่เดิม เป็นแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใหม่เข้ามาในลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 1 การสอบสวนสามัญ มาตรา 142 ทวิ ความว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ในกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไป หรือมีเหตุสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามกฎหมายอื่น การพิจารณาสำนวนการสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ทั้งนี้ ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด”

4.2 ให้มีการแก้ไขปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงในคดีเข้าเงื่อนไขระงับคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 (2), (3) และ (9) โดยเมื่อมีการสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเงื่อนไขระงับคดีทั้ง 3 อนุมาตราดังกล่าว เมื่อผู้ร้องทุกข์หรือผู้เสียหายร้องเรียนคำสั่ง ให้เพิ่มมาตรการในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งที่เข้มข้นยิ่งกว่าการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งเพียงเท่านั้น ดังเช่นที่ระเบียบในปัจจุบันกำหนด ในการเพิ่มมาตรการในการตรวจทานและยืนยันคำสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดเรื่องการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องตามกฎหมายญี่ปุ่น ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการทุกประเภทและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานฟ้องคดี มาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงกฎหมาย แต่จะไม่ได้ปรับให้มีลักษณะเหมือนคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นทุกส่วนเสียทีเดียว โดยเมื่อมีการสั่งยุติการดำเนินคดีตามเงื่อนไขระงับคดีข้อ 48 (2), (3) และ (9) และผู้ร้องทุกข์หรือผู้เสียหายร้องเรียนคำสั่ง นอกจากการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งตามระเบียบเดิม ให้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งยุติการดำเนินคดีคอยตรวจสอบคำสั่งอีกชั้นหนึ่งเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ แต่เดิมแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีเป็นไปตามที่อัยการสูงสุดกำหนดมาตั้งแต่ต้น ทั้งการตรวจสอบคำสั่งก็ได้กำหนดให้กระทำโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้น อันเป็นระบบการตรวจสอบภายในองค์กร ประกอบกับการมีถ้อยคำในระเบียบที่ว่า “... โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอื่น” ซึ่งเป็นเรื่อง

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยองค์กรภายนอก จึงยังเป็นการย้ำชัดว่าเรื่องการออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีไม่เกี่ยวกับองค์กรภายนอก แตกต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ชัดเจน ดังนั้น ในการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายจึงจะไม่กล่าวถึงการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเช่นกัน แต่จะเป็นการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบภายในองค์กร โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งยุติการดำเนินคดีจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการอันประกอบไปด้วยพนักงานอัยการซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้น หรือที่ได้รับมอบหมาย อย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป มีหน้าที่ในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งยุติการดำเนินคดีอีกทีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบคำสั่งโดยคณะกรรมการจะไม่เกี่ยวข้องกับการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งซึ่งทำโดยผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นตามระเบียบเดิม กระบวนการตรวจสอบคำสั่งตามระเบียบเดิมยังคงมีอยู่ แต่มาตรการนี้จะเพิ่มการตรวจสอบของคณะกรรมการคู่ขนานกันไป ซึ่งหากคณะกรรมการเห็นชอบกับคำสั่งด้วยเช่นกัน คำสั่งยุติการดำเนินคดีก็จะเป็นที่สุด แต่ถ้าหากการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งตามระเบียบเดิม ผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นเห็นชอบและสั่งทราบ แต่คณะกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือมีเหตุให้ต้องเพิกถอนคำสั่ง เช่นนี้ให้คณะกรรมการทำความเข้าใจว่าไม่เห็นชอบพร้อมแสดงเหตุผลไปยังอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดพิจารณาเหตุผลเห็นว่าฟังขึ้น ให้มีอำนาจเรียกสำนวนคดีมาตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าหากเห็นว่าคำสั่งยุติการดำเนินคดีชอบแล้ว คำสั่งของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด

การแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยตำแหน่งและอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (2) พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ซึ่งเป็นอำนาจเดียวกับที่อัยการสูงสุดใช้เพื่อตราระเบียบดังกล่าวขึ้นมา โดยมีความจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบในส่วนนี้เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบคำสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาเฉพาะกรณีที่เข้าเงื่อนไขระบับคดีตามระเบียบข้อ 48 วรรคสอง (2), (3) และ (9) และมีผู้ร้องเรียนคำสั่งดังกล่าว มีมาตรการในการตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้น เมื่อกำหนดมาตรการตรวจสอบให้มีความเข้มข้น เครื่องครัด และรัดกุม ก็จะทำให้พนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอำนาจตรวจสอบสำนวนพิจารณาสำนวนคดีอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ประกอบการตรวจสอบคำสั่งที่มีหลายชั้น ส่งผลให้การพิจารณาสำนวนคดีนั้นไม่ว่าจะในขั้นตอนการออกคำสั่งและการตรวจสอบคำสั่งมีความโปร่งใส เป็นธรรม และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยในการแก้ไขระเบียบข้อ 48 ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 8 วรรค แก้ไขเพิ่มเนื้อหาขึ้นมาเป็นวรรคที่เก้า ความว่า “การสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเงื่อนไขระบับคดีในวรรคสอง (2), (3) และ (9) หากผู้ร้องทุกข์หรือผู้เสียหายร้องเรียนคำสั่ง นอกจากต้องดำเนินการตามหลักการปฏิบัติในวรรคก่อนแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเสนอความเห็นและคำสั่งให้คณะกรรมการตรวจสอบคำสั่งยุติการดำเนินคดี ซึ่งประกอบไปด้วยพนักงานอัยการซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้น หรือที่ได้รับมอบหมายอย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป ทราบโดยเร็ว หากคณะกรรมการเห็นว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือมีเหตุให้ต้องเพิกถอนคำสั่งให้ทำความเข้าใจว่าไม่เห็นชอบพร้อมแสดงเหตุผลไปยังอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยเหตุผลดังกล่าว ให้มีอำนาจเรียกสำนวนคดีมาตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าหากเห็นว่าคำสั่งยุติการดำเนินคดีชอบแล้ว คำสั่งของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด”

นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายทุกคนสามารถเข้าใจคำสั่งยุติการดำเนินคดีได้อย่างชัดเจน และถูกต้องตรงกัน ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมนิยามความหมายของคำว่า “การยุติการดำเนินคดี” ไว้ในระเบียบข้อ 4 บทนิยาม ความว่า “การยุติการดำเนินคดี” หมายความว่า การดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนทั้งปวงที่จะนำเอาตัวผู้กระทำความผิดอาญามาพิจารณาทางศาลได้เป็นอันตกลง ชอบ จบ เลิก สิ้นสุด หรือเสร็จสิ้นไป”

4.3 ตามกระบวนการพิจารณาความอาญาของประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตราใหม่ (มาตรา 142 ทวิ) ที่ได้เสนอแนะไว้ในข้อ (1) และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 ที่วางหลักให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว เป็นให้เพิ่มเติมไปด้วยว่า ในการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา หรือผู้เสียหาย นอกจากจะต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาแล้ว จะต้องแจ้งเพิ่มเติมไปด้วยว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายมีสิทธิที่จะทำอะไรในคดีนี้ต่อไปได้บ้าง ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องได้เอง หรือการคัดค้านคำสั่งของพนักงานอัยการ ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยอาจให้ทำการยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งพร้อมแสดงเหตุผลว่าควรจะต้องให้พิจารณาคดีต่อไปด้วยเหตุผลใด หรือการยื่นคำร้องขอความเป็นธรรม ในกรณีที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติ หลังจากที่ยื่นคำร้องได้มีคำสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว ในบางกรณี ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดี ซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่เข้าใจถึงคำสั่งยุติการดำเนินคดีและไม่เข้าใจกระบวนการทางกฎหมาย ทำให้เกิดความไม่เข้าใจหรือความไม่รู้เท่าทัน ส่งผลให้เกิดความเสียเปรียบในทางคดีหรือการไม่ได้ใช้สิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

โดยให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติมมาตราใหม่ (มาตรา 142 ทวิ) ซึ่งได้เสนอแนะไว้แล้วในข้อ (1) โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสอง ความว่า “เมื่อมีการสั่งยุติการดำเนินคดีแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว รวมทั้งแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำสั่งแก่ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ให้ครบถ้วน”

และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้อ 48 วรรคเจ็ด จากเดิม ความว่า “เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว” แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาเป็นว่า “เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว อนึ่ง หากผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์เห็นว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือมีเหตุให้ต้องเพิกถอนคำสั่ง ให้คัดค้านโดยอาจยื่นเป็นคำร้องต่อพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งพร้อมแสดงเหตุผลประกอบหรืออาจยื่นเป็นคำร้องขอความเป็นธรรมก็ได้ ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งดังกล่าว พนักงานอัยการจึงต้องแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ให้ครบถ้วนถูกต้อง รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีได้เองของผู้เสียหายด้วย”

## สรุปผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี พบว่า การสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการกระทำโดยอาศัยระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แตกต่างจากคำสั่งฟ้องคดีหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี พบว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยอาศัยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เพียงอย่างเดียว โดยที่ไม่มีบทกฎหมายอื่นวางหลักเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย
3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี พบว่า กฎหมายของประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยหากพนักงานอัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเสมอ
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดี เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขระดับคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 (2), (3), (9) พบว่า การสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะกรณีเข้าเงื่อนไขระดับคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 48 วรรคสอง (2), (3) และ (9) ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีไม่ได้ทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปโดยสภาพ แต่พนักงานอัยการยังต้องใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมเสียก่อนว่า คดีนั้นจะเข้าเงื่อนไขระดับคดีที่ทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ส่งผลให้อาจกระทบต่อความยุติธรรมของประชาชน

## การอภิปรายผล

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การตรากฎหมายไว้โดยชัดแจ้ง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมาย และต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมไปถึงการมีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเหมาะสม เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายของประเทศเยอรมนี ซึ่งพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยหากพนักงานอัยการทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเสมอ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายผ่อนผันทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้มากขึ้น โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันกำหนดอำนาจในการไม่ดำเนินคดีในคดีบางประเภทของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและแนวทางปฏิบัติในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งดังกล่าว นอกจากจะได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในระเบียบปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ควรมีการบัญญัติลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่รู้จักของ

ประชาชนโดยทั่วไปและทุกคนสามารถนำหลักการไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างถูกต้อง มิใช่เพียงเป็นการใช้ในองค์กรอัยการเพียงอย่างเดียว

2. จากการศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาและการตรากฎหมาย และทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม จะเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาศัยหลักกฎหมายที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม มีการใช้กฎหมายอย่างมีระบบ มีเหตุผล ระบบกฎหมายจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นแห่งของกฎหมายที่เป็นเนื้อหาหรือวิธีการดำเนินการ การตราและการใช้กฎหมายอาญาจะต้องเป็นไปตามหลักป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา หลักการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด และหลักกฎหมายอาญาจะใช้อย่างไรเป็นผลร้ายมิได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนมากเกินไป

3. เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายดังกล่าว เห็นว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญานั้น ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้ และพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีคล้ายกับพนักงานอัยการของไทย เมื่อพิจารณาไปถึงระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดี ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการทุกประเภทและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานฟ้องคดี โดยเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการลดช่องว่างที่ประชาชนอาจไม่สามารถเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่อาจนำมาเป็นแม่แบบในการปรับปรุงมาตรการในการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่ง ยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการของไทยได้

4. ตามระเบียบข้อ 48 วรรคสอง (1), (5), (6), (7), (8), (10), (11) และ (12) เป็นกลุ่มที่สภาพของข้อเท็จจริงในคดีทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปอย่างแน่แท้ เนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่ทำให้รัฐไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ในกลุ่มนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวทางปฏิบัติของการตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งยุติการดำเนินคดีซึ่งระเบียบได้กำหนดไว้มีความเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกลุ่มเงื่อนไขระงับคดีกลุ่มที่สองตามระเบียบข้อ 48 วรรคสอง (2), (3) และ (9) ซึ่งพนักงานอัยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าข้อเท็จจริงในคดีเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่ทำให้เข้าเงื่อนไขระงับคดีได้หรือไม่นั้น เมื่อมีการใช้ดุลพินิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในส่วนนี้ควรจะต้องมีการใช้มาตรการตรวจสอบคำสั่งยุติการดำเนินคดีที่เข้มข้นมากขึ้นกว่าที่ระเบียบปัจจุบันกำหนด กล่าวคือ การให้ผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นมีอำนาจตรวจทานหรือยืนยันคำสั่งเพียงเท่านั้น อาจยังไม่เพียงพอในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรซึ่งมีผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นเป็นผู้ตรวจสอบผู้ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งที่ทุกคนต่างปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานภาคเดียวกันหรือในท้องที่เดียวกัน เมื่อมีความใกล้ชิดกันย่อมทำให้ มีโอกาสที่จะเกิดการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

## ข้อค้นพบ หรือองค์ความรู้ใหม่

การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้อ 48 วรรคเจ็ด จากเดิม ความว่า “เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว” แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาเป็นว่า “เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งยุติการดำเนินคดีแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว อนึ่ง หากผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์เห็นว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือมีเหตุให้ต้องเพิกถอนคำสั่ง ให้คัดค้านโดยอาจยื่นเป็นคำร้องต่อพนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งพร้อมแสดงเหตุผลประกอบหรืออาจยื่นเป็นคำร้องขอความเป็นธรรมก็ได้ ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งดังกล่าว พนักงานอัยการจึงต้องแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ให้ครบถ้วนถูกต้อง รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีได้เองของผู้เสียหายด้วย”

## ข้อเสนอแนะในการวิจัย

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

ผู้วิจัยเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด และเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเพื่อกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวให้มีความรัดกุม เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ เสมอภาคและเกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อความมั่นคงของรัฐต่อไป

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัย ยังมีประเด็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปคือ การศึกษาวิจัยการตราหรือการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกระบวนการสั่งยุติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนดังกล่าว มีความเป็นเอกภาพ เสมอภาคและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- กรณ์ท์ สร้อยทอง. (2564). การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 8(1), 170-189.
- ชญาณิศ ภาชีรัตน์. (2562). กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม: กรุงเทพมหานคร.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2564). เงื่อนไขระงับคดี และการออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญา. อัยการนิเทศ เล่มที่ 86.
- บดีนทร วิทยาภรณ์. (2562). การยุติการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจในชั้นก่อนฟ้อง. (ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพมหานคร.
- พงศกร เคยสนธิ. (2560). การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม: กรุงเทพมหานคร.



- วรรณวนิช อรุณฤกษ์. (2565). ประโยชน์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย. *วารสารสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 19(2), 40-71.
- วรพรรณ อ่อนสีบุตร. (2560). *การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพมหานคร.
- สรพัชฌ์ รัชตะวรรณ. (2564). การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วยเหตุคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ. *ดุสิตพาห*, 68(1), 150-184.
- อภิษฎา ตั้งประเสริฐ. (2565). ปัญหาการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจการสั่งฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพมหานคร.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2566). การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*, 12(1), 132-172.
- อุทัย อาทิเวช. (2561). *หลักและทฤษฎี: ความผิดอาญาและโทษ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.