

บทความวิจัย (Research Article)

กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงาน อัยการ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1*

The Review Mechanism of the Public Prosecutors' Discretion
in Making Non-Appeal Orders: The Case Study of the
Criminal Procedure Code Section 145 and 145/1

ธนิศ สมร เสนีย์สุทรกุล**

นิสิตในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thanit Samorn Senisuthorngul

LL.M Candidate, Faculty of Law,

Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 17 กันยายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 19 พฤศจิกายน 2566; วันที่ตอบรับบทความ 24 พฤศจิกายน 2566

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งและเรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเรื่อง “กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 ”หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีอาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; อีเมลติดต่อ Thanitsamorn784@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร...” และมาตรา 258 (ง) (1) และ (2) กำหนดให้การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมให้เกิดผลโดยให้กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้าและปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม แต่ปัจจุบันยังมีกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งในเรื่องการกำหนดองค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และความล่าช้าในการตรวจสอบ ทำให้กระบวนการตรวจสอบไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและยังกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของจำเลยในคดีโดยเฉพาะคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องแต่มีคำสั่งชั่งจำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา รอกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่ล่าช้า ส่งผลให้จำเลยถูกคุมขังนานเกินความจำเป็น บทความนี้จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจ และการอุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ ประกอบกับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของระบบกฎหมายไทย

คำสำคัญ: การตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการ; การอุทธรณ์หรือฎีกาคดีอาญา; พนักงานอัยการ

Abstract

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E., 2 5 6 0 Section 68 states that “the State should organise a management system of the justice process in every aspect to ensure efficiency, fairness, and non-discrimination and shall ensure that the people have access to the justice process in a convenient and swift manner without delay and do not have to bear excessive expenses...”. Moreover, Section 258 (d) (1) (2) also provides that the National reform shall be carried out to at least achieve the justice process by ensuring that time limits for the justice process at every stage are clearly specified so that justice is delivered to the people without delay, together with improving the system of a criminal inquiry by providing a proper check and balance between inquiry officials and public prosecutors. At present, however, a judicial process in the review mechanism of the public prosecutor's discretion in making non-appeal orders to the Appeal Court or the Supreme Court, for instance, the process in the Criminal Procedure Code Section 145 and 145/1, are still not in accordance with the spirit of the Constitution, both in terms of the determining an organisation with authority to scrutinise and the delay in such scrutiny. As a result, the review process is inconsistent with the checks and balances principle. Furthermore, it also affects the rights and liberties of the defendant, especially in cases where the court dismissed the case yet ordered the detention of the defendant pending appeal, in order to wait for the delay related to the discretionary review of the prosecutor's non-appeal order. The defendant, subsequently, was imprisoned for longer than necessary. This thesis, therefore, studies and analyses the concepts and theories related to the prosecutor's discretion, discretion reviewing, and appeal order in criminal cases, together with the review mechanism of the public prosecutor's non-appeal discretion under foreign legislation, in order to provide the appropriate

form and approach of a review mechanism of the prosecutors' discretion in making non-appeal orders under the Thai legal system.

Keywords: The Review Mechanism of Public Prosecutor's Discretion; Appeal The Criminal Cases to the Appeal Court or the Supreme Court; Public Prosecutors

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยสะดวก รวดเร็ว ทั้งให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างเหมาะสมและหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ป้องกันการใช้อำนาจรัฐคุกคามหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในปัจจุบันมีสนธิสัญญาและปฏิญญาหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ต่างก็มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้หลักการดังกล่าวนั้นได้ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ แต่ปัจจุบันยังมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบางขั้นตอนของประเทศไทยที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักการดังกล่าว ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนที่ล่าช้า ทั้งระบบการตรวจสอบขั้นตอนต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้กระบวนการเหล่านั้นกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้องค์กรและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบังคับจึงต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว คือ เรื่องกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 ซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังศาลมีคำพิพากษาโดยกำหนดขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ กำหนดกระบวนการมากมายจึงทำให้กระบวนการยุติธรรมในขั้นนี้ล่าช้าออกไปกว่าคดีจะถึงที่สุดใช้

เวลานาน กระทบสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือจำเลย หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่จะต้องนำผลคำพิพากษาไปใช้บังคับเพื่อรับรอง คຸ້ມครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนตามกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่กระทบมากที่สุดคือเสรีภาพของจำเลยเพราะปัจจุบันมีคดีจำนวนมาก โดยเฉพาะคดีอาญาที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องแต่มีคำสั่งให้จำเลยไว้ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา หากต่อมามีคำสั่งเด็ดขาดไม่อุทธรณ์หรือฎีกาศาลจึงมีคำสั่งปล่อยตัวจำเลย ซึ่งเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของจำเลยเป็นอย่างมากและไม่สามารถได้รับการเยียวยาจากรัฐเพราะคดีที่ศาลยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานโจทก์ยังมีข้อสงสัยให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยนั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ได้กำหนดให้จำเลยที่ศาลยกฟ้องในกรณีดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา¹ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายสากลเรื่องสิทธิมนุษยชนและหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) และเจตนารมณ์กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาหรือการพิจารณาคดีอาญาจะต้องดำเนินการพิจารณาด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

บทความฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษาหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ในส่วนกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ซึ่งเป็นกระบวนการชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ โดยพิจารณาในเรื่องปัญหาการกำหนดองค์กรและปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกา

¹ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาตรา 20 “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง

(1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

(2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

(3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดที่ศาลชั้นต้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นเหตุว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด”

ของพนักงานอัยการ อีกทั้งกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร ทั้งจะต้องตรวจสอบในรูปแบบใด ควรจำกัดประเภทและลักษณะคดีที่ควรมีการตรวจสอบหรือไม่ อย่างไร ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการควรเป็นอย่างไร ทั้งควรกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบเพียงใดเพื่อไม่ให้ล่าช้า ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมอาญาในชั้นนี้เป็นไปด้วยความถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

2. ระเบียบวิธีวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (2.1) วิธีและเครื่องมือในการดำเนินงานวิจัย (2.2) สมมติฐานการวิจัย (2.3) และขอบเขตการศึกษา (2.4) มีดังต่อไปนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย การศึกษาวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ ได้แก่

(2.1.1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยระบบการดำเนินคดี การใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

(2.1.2) เพื่อศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดีของพนักงานอัยการภายหลังจากศาลมีคำพิพากษา

(2.1.3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดและหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการและระบบการอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการ

(2.1.4) เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของระบบกฎหมายไทย

2.2 วิธีและเครื่องมือในการดำเนินงานวิจัย การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาแนวความคิดพื้นฐาน

และทฤษฎีเบื้องหลังทางกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือ วารสาร บทความ คำพิพากษาของศาล รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

2.3 สมมติฐานการวิจัยและขอบเขตการศึกษา ระบบกฎหมายประเทศไทยกำหนดรูปแบบกลไกการตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา คดีอาญาของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและสร้างระบบที่ล่าช้ากระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากมีการยกเลิกหรือแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการและกำหนดให้ระบบการอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา มีความชัดเจน ลดขั้นตอนการใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบ ทั้งกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาคำสั่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและกลไกการตรวจสอบดุลพินิจมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และเกิดความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

ปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งประเภทคดีอาญาออกเป็นหลายประเภทและแบ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภสดังกล่าว เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว, ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลชำนาญการพิเศษต่าง ๆ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการออกคำสั่งในคดีดังกล่าว แต่ระบบตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการแตกต่างกันออกไปโดยบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับคดีอาญาประเภทนั้น ๆ งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับระบบกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ซึ่งเป็นคดีอาญาทั่วไป โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและหลักเกณฑ์การตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานอัยการในต่างประเทศทั้งในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ พร้อมเสนอแนวทางแก้ไขหรือแนวทางพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมสำหรับประเทศไทยในเรื่องกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ

3. แนวคิด หลักการและทฤษฎีที่ว่าด้วยการใช้ดุลพินิจ การตรวจสอบดุลพินิจ และการอุทธรณ์ ฎีกาคืออาญาของพนักงานอัยการ

3.1 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

แนวคิดทฤษฎีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (The Spirit of Law) โดยกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้นต้องประกอบด้วยสามอำนาจด้วยกันกล่าวคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยเห็นว่าอำนาจทั้งสามนี้ควรที่จะแบ่งแยกออกจากกันอย่างอิสระเพราะอำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดของอริสโตเติลนักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ ที่มีพื้นฐานหรือเป้าหมายที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการแห่งการใช้อำนาจกล่าวคือประสงค์ให้การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายนั้นสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐนั้นและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือองค์กรภายในรัฐที่อาจจะมีการใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดอันที่จะละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพที่พึงมีของประชาชนได้²

แนวคิดของมองเตสกีเอนั้นได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายโดยอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อมาใช้บังคับกับประชาชนนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนผู้บังคับใช้กฎหมายคือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีและอำนาจในการตัดสินและพิพากษาคดีคือศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ เพราะหากให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดตกอยู่แก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดแต่เพียงอย่างเดียวก็จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้นการออกกฎหมายจึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียวโดยการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องถูกบังคับใช้โดยฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายตุลาการก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ

² สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), หน้า 270-290.

เอกชนหรือ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยอำนาจทั้งสามดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของมองเตสกีเออโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

3.2 หลักการค้นหาความจริง

กฎหมายลักษณะพยานถือเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อใช้ในการค้นหาความจริงในคดี โดยกฎหมายลักษณะพยานนั้นจะระบุถึงพยานหลักฐานที่สามารถรับฟังได้หรือไม่ เมื่อรับฟังได้ก็จะพิจารณาต่อถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้นที่เรียกว่า “การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน” เพื่อประเมินถึงคุณค่าและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้นในการที่ศาลจะนำมารับฟังเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

การค้นหาความจริงในคดีอาญานั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ หากใช้รูปแบบระบบไต่สวน หน้าที่ในการค้นหาความจริงก็จะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา หากใช้ระบบกล่าวหา ก็จะต้องอยู่กับคู่ความในคดี โดยจุดเด่นของการค้นหาความจริงในคดีอาญาของระบบกล่าวหา ก็คือ หลักกฎหมายว่าด้วยเรื่อง “ภาระการพิสูจน์” สำหรับประเทศที่ใช้ระบบผสมผสานกันทั้งสองระบบจะบัญญัติกฎหมายให้ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจในการเลือกระบบการค้นหาพยานหลักฐานมาใช้โดยบัญญัติในลักษณะที่ว่า เมื่อศาลเห็นสมควร เป็นต้น เห็นได้ว่าการค้นหาความจริงในระบบพิจารณาคดีอาญาของศาลนั้น เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาและคู่ความในคดี เจ้าพนักงานตำรวจมิใช่คู่ความในคดีบทบาทในการค้นหาความจริงในการพิจารณาของศาลในคดีอาญาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา พนักงานอัยการและจำเลย

3.3 การทบทวนคำพิพากษาของศาลในลำดับที่สูงกว่า

จากหลักการที่ว่า คำพิพากษาต้องมีความสมบูรณ์ (Consideration for Purpose of Correction) การทบทวนคำพิพากษา (Review) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นการทบทวนคำพิพากษาจึงหมายถึง กระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง โดยศาลที่สูงกว่าเพื่อทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในการ

พิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งต้องฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนของศาลชั้นต้น³ โดยศาลสูงจะทำการตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลล่าง ในเรื่องดังต่อไปนี้⁴

1. การตรวจสอบความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (Error in Law)⁵ ซึ่งในกรณีนี้ศาลสูงอาจทำการตรวจสอบได้ในหลายประเด็น เช่น การตรวจสอบทบทวนการปรับใช้กฎหมาย (Mistaken Application of Law) หรืออาจตรวจสอบการตีความกฎหมาย (Interpretation) เพราะการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีอาญาไม่ใช่เรื่องง่ายเสมอไปบางกรณีมีปัญหาว่ากฎหมายนั้นมีเจตนารมณ์อย่างไรหรือตีความได้เพียงใด ทั้งนี้จึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย การตีความกฎหมายจึงเป็นเรื่องของศิลปะและเรื่องของศาสตร์พื้นฐานและความรู้สึกนึกคิดของผู้พิพากษา การตีความกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญ ผู้พิพากษาหรือผู้ใช้กฎหมายอาจมีข้อผิดพลาดบกพร่องได้⁶ ศาลสูงจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลสูงที่จะไม่รับฟังข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ปรากฏในสำนวนคดี⁷ ดังนั้นการตีความข้อกฎหมายของผู้พิพากษาศาลล่างจึงเป็นข้อผิดพลาดประการหนึ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและทบทวนโดยศาลสูงได้

2. การตรวจสอบการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล (Error Relate to Procedural Law) เป็นการตรวจสอบอย่างหนึ่งที่ศาลสูงมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าศาลล่างดำเนินกระบวนการพิจารณาถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือไม่ หรือเรียกการตรวจสอบกรณีนี้ว่า การตรวจสอบโครงสร้างในทางวิธีพิจารณาความ (Procedural

³ Anke Frechmann and Thomas Wegerich, *The German Legal System*, (London: Sweet & Maxwell), p. 189.

⁴ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์, ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษากรณีการทบทวนคำพิพากษา, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้พิพากษาศาลชั้นต้น สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2546). หน้า 44-48.

⁵ Shigemisu Dando, *The Japanese Law of Criminal Procedure*, (Trans B.J.South Hackensack: Fred 3 Rothman Co, 1965), p. 408.

⁶ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, *การตีความกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523), หน้า 2.

⁷ Hideo Tanaka, *The Japanese Legal System*, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976), p. 467.

Formation) ซึ่งในคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในทางพิจารณาอาจเกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication) เช่น ศาลล่างดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นรับคำฟ้อง ไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการไต่สวนหรือการสืบพยานไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความกำหนดไว้ เป็นต้น

4. กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

กระบวนการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น มีทั้งการตรวจสอบในชั้นก่อนยื่นฟ้องและภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว โดยแต่ละประเทศได้ออกแบบกลไกตรวจสอบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในเรื่ององค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งและการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดดุลพินิจในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ หัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ เพื่อเห็นแนวทางในการกำหนดกลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยต่อไป

4.1 กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย

4.1.1 การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการในประเทศไทยนั้นแยกพิจารณา ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีคำสั่งไม่ฟ้องและไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

4.1.1.1 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร

สำหรับคดีที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้น ไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด มาตรา 145 วรรคแรกตอนต้น บัญญัติว่า “ในกรณีที่ มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ...” เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 แล้ว ในกรณีที่การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ หากพนักงานอัยการสั่งไม่

ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด มาตรา 145/1 วรรคแรกตอนต้น บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ”

สำหรับกรณีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 แต่ไม่ว่าการสอบสวนนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้ส่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทั้งกรณีที่การสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ไม่ได้มีการแก้ไขหลักการแต่ประการใด เพียงแต่แก้ไขชื่อตำแหน่งของเจ้าพนักงานจากอธิบดีกรมอัยการเป็นอัยการสูงสุด อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้อยคำว่านครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นกรุงเทพมหานคร ให้ตรงกับตำแหน่งในปัจจุบันเท่านั้น

4.1.1.2 กรณีคำสั่งไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกาของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด

ในอดีตนั้นการสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ให้ส่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ⁸ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในวันที่

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

21 กรกฎาคม 2557⁹ ได้มีการเพิ่มเติม มาตรา 145/1 ซึ่งกำหนดว่ากรณีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นคำสั่งของพนักงานอัยการในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ถ้าการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ¹⁰ แต่สำหรับคดีที่การสอบสวนเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการยังเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวย่อมกลายเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง” แต่หากไม่เห็นพ้องด้วยจะต้องทำความเข้าใจให้พ้องคดีและส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อทำการชี้ขาดต่อไป¹¹

⁹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 143”

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง, 145/1 วรรคสอง

มาตรา 145 วรรคสอง “ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดแต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจรองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นแย้งดังกล่าวแล้ว ให้อัยการสูงสุดทำการพิจารณาแล้วทำคำชี้ขาด ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดให้ฟ้องคดี แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดมีคำชี้ขาดไม่ฟ้องคดี โดยคำชี้ขาดของอัยการสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นคำชี้ขาดให้ฟ้องคดีหรือคำชี้ขาดไม่ฟ้องคดีย่อมยุติลงเนื่องจากการชี้ขาดให้ฟ้องคดียอมเด็ดขาด และการชี้ขาดไม่ฟ้องยอมเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” บุคคลใดจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมามีคำสั่งใหม่อีกไม่ได้¹²

อนึ่ง การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้นำไปใช้กับกรณีที่พนักงานอัยการจะไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม¹³ กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง ยื่นอุทธรณ์ หรือยื่นฎีกา แล้วต่อมาพนักงานอัยการเห็นควรถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา หรือการที่พนักงานอัยการไม่อุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบทำการตรวจสอบด้วย

มาตรา 145/1 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

¹² ปริญญา จิตรการนทีกิจ, **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 222-223.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม, 145/1 วรรคสาม

มาตรา 145 วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ฉะนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ไม่ใช้อัยการสูงสุดจะต้องมีการตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณีก่อน ก็เพราะว่าคำสั่งดังกล่าวอาจจะขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานสอบสวนได้ จึงได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการขึ้นเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกับพนักงานอัยการที่ออกคำสั่งไม่ฟ้องให้เกิดการดุลและคานอำนาจกันให้เหมาะสม (Check and Balance)¹⁴ และการที่กฎหมายบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาความเห็นแย้ง ถือได้ว่าอัยการสูงสุดมีสถานะเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมีสั่งไม่ฟ้องด้วยตนเอง คำสั่งดังกล่าวของอัยการสูงสุดย่อมเด็ดขาดโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ไม่มีอำนาจมาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวของอัยการสูงสุด

4.2. กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการของต่างประเทศ

4.2.1 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนีนั้นใช้รูปแบบหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีอาญาถูกกำหนดและบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ขั้นสอบสวนการฟ้องร้องการพิจารณาตัดสินจนการพิจารณาอุทธรณ์และฎีกาคดีอาญา โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานขั้นสอบสวนเท่านั้น พนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีจึงมีอำนาจกำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ขั้นสอบสวนจนถึงหลังจากศาลมีคำพิพากษา อย่างไร

¹⁴ ธานิศ เกศวพิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2559), หน้า 392.

ก็ตีระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีได้ให้เอกชนผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้แต่มีข้อจำกัด¹⁵ โดยความผิดอาญาที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องได้ คือความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว¹⁶ เช่น ความผิดฐานบุกรุก ครอบครอง หรือหมิ่นประมาท เป็ดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ชู้ชู้ญ ทำให้เสียทรัพย์ และความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน แบบเครื่องอุปโภค เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบ และลิขสิทธิ์ เป็นต้น¹⁷

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมนี ยอมรับเอาแนวคิดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งกำหนดให้ พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าประชาชนมีสิทธิ เสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (Equal Right Clause) และเพื่อการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคกันอันจะเป็นการป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามดุลพินิจอย่างกว้างขวาง โดยมีข้อ¹⁸

4.2.1.1 ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

สำหรับประเทศเยอรมนีนั้น กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลบัญญัติให้ พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา¹⁹ โดยรูปแบบโครงสร้างขององค์กรอัยการนั้นแบ่ง ส่วนในการบังคับบัญชาแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ สหพันธรัฐและมลรัฐ โดยระดับสหพันธรัฐ นั้น มีพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ หรืออัยการ

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374

¹⁶ Jay A.Sigler, **The Prosecutor: A comparative Functional Analysis**, in *The Prosecutor*, ed. William F. McDonald (California: Sage Publications, 1979), p. 56.

¹⁷ Mariann Loschnig-Gspandl and Michael Kilching, **Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives for Future Research**, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol.58 (1997), p. 66.

¹⁸ Klaus Sessar, **Prosecutorial Discretion in Germany in The Prosecutor**, ed. William F. McDonald (California: Sage Publications, 1979), p. 255.

¹⁹ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลเยอรมัน มาตรา 146

สูงสุดสหพันธรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนระดับมลรัฐมีอัยการสูงสุดในมลรัฐนั้น ๆ หรือเรียกว่าอัยการประจำเขตเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งในมลรัฐก็จะแบ่งออกเป็นอัยการประจำศาลจังหวัดต่าง ๆ โดยมีผู้บังคับบัญชาคือ อัยการจังหวัด ซึ่งรวมถึงอัยการประจำศาลแขวงด้วย โดยขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐหรืออัยการสูงสุดไม่มีอำนาจออกคำสั่งไปยังมลรัฐแม้คดีนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสูงมลรัฐก็ตาม²⁰

สำหรับการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมนีโดยอัยการสูงสุดนั้น จะปรากฏในรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในศาลชั้นต้นต่ออัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา โดยปรากฏในกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐได้²¹

สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจในการอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาศาลชั้นต้นในคดีอาญาของประเทศเยอรมนีนั้น ยอมรับหลักการเรื่องการอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาเป็นสิทธิของคู่ความ โดยให้สิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์ ฎีกาเพื่อทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างได้ สำหรับการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีนั้นจะขึ้นอยู่กับความเห็นของพนักงานอัยการว่าเมื่อมีคำพิพากษาแล้ว กรณีใดบ้างควรใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา กรณีใดไม่ควรใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา โดยพิจารณาถึงเหตุผลในตัวคำพิพากษาและการกำหนดโทษ ซึ่งระบบการอุทธรณ์คดีอาญาของประเทศเยอรมนีนั้นสามารถอุทธรณ์ได้

²⁰ คณิต ณ นคร, อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ใน **รวมบทความวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ณ นคร**, บรรณาธิการโดย สหาย ทรัพย์สุนทรกุล, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540), หน้า 155-158.

²¹ นิษฐานถ คงนวล, **การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศึกษากรณีการสังคิตตามดุลพินิจ**, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), หน้า 69.

ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแต่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยเงื่อนไขต่าง ๆ ส่วนการฎีกานั้นจะเป็นการทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น²²

4.2.1.2 ระบบการตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร โดยการตรวจสอบที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนีให้ความสำคัญคือการตรวจสอบชั้นก่อนฟ้อง โดยกระบวนการตรวจสอบภายนอกองค์กรที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนียอมรับให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการคือ การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน (Private Prosecution), การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยศาล (Mandamus Action) และการตรวจสอบโดยรัฐสภา

ประเทศเยอรมนียอมรับให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยประชาชนนั้นต้องมีฐานะเป็นผู้เสียหาย กล่าวคือผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาโดยกรณีนี้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลได้ โดยหากศาลอนุญาตอัยการจะต้องถูกบังคับให้ฟ้องคดีและเป็นโจทก์ในคดี²³ แต่ทั้งนี้ หากอัยการเจ้าของสำนวนยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบเหตุผลดังกล่าวและแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของผู้เสียหายโดยสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำรัฐและศาลตามลำดับ²⁴ และหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้อัยการส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลเพื่อดำเนินการตรวจสอบได้²⁵ และเมื่อศาลตรวจสอบแล้วมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล นอกจากนี้ศาลอาจใช้ดุลพินิจให้ผู้เสียหายวางหลักประกันต่อศาลด้วย²⁶ จะเห็นได้ว่าการยื่นคำร้องของ

²² ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, (รายงานวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: 2544), หน้า 27-29.

²³ Hans-Heinrich Jescheck, *The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany*, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 18 Issue 3 (1970), pp. 508-517.

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 173

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 177

ผู้เสียหายในกรณีเช่นนี้มีขึ้นตอนและหลักการที่จำกัดผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว²⁷

ส่วนการตรวจสอบหลังจากฟ้องศาลไปแล้วจะเป็นเรื่องกระบวนการพิจารณาการไต่สวนของศาลเอง หากต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องก็เข้าสู่กระบวนการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ปรากฏว่ามีการตรวจสอบคำสั่งพนักงานอัยการหลังศาลมีคำพิพากษาจากองค์กรภายนอก ทั้งนี้ให้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนีบัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดขอบเขตดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ฎีกา และไม่อุทธรณ์ ฎีกาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยวางโครงสร้างกำหนดหลักเกณฑ์ปัจจัยที่มีผลต่อการอุทธรณ์ และฎีกาของพนักงานอัยการประเทศเยอรมนีไว้ 2 กรณี คือ คำพิพากษาและการกำหนดโทษ

4.2.2 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสนั้นใช้หลักการดำเนินคดีในระบบไต่สวน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) กล่าวคือ พนักงานอัยการเท่านั้น มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ส่วนผู้เสียหายไม่มีสิทธินำคดีอาญามาฟ้องศาล²⁸ อย่างไรก็ดี พนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ(Opportunity Principle) โดยประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการประเทศฝรั่งเศสในการมีดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาแต่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งฟ้องทุกคดี²⁹

²⁷ Joachim Herrmann, *The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany*, (The University of Chicago Law Review, 1974), pp. 468-477.

²⁸ ศิริชัย พลการ, *บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม*, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), หน้า 11.

²⁹ ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 40

4.2.2.1 ระบบการตรวจภายในองค์กรอัยการ

องค์กรอัยการของประเทศฝรั่งเศสขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินการฟ้องคดีได้ หากพบว่าการสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ถูกต้อง³⁰ นอกจากนี้ยังมีกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีแต่ดุลพินิจในการสั่งคดีก็ต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามสายงาน โดยผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องได้ หากพบว่าการใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม

4.2.2.2 ระบบการตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ

ประเทศฝรั่งเศสแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะไม่ได้บัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองแต่ก็ให้สิทธิในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทางอ้อมได้ กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งในคดีดังกล่าวได้โดยจะมีผลบังคับให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาต่อศาลด้วยเพราะค่าเสียหายดังกล่าวเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา³¹

นอกจากผู้เสียหายแล้วกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสยังกำหนดให้ศาลสามารถตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้แต่จำกัด กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมโดยมีฐานะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการโดยทำหน้าที่ตัวแทนฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ส่วนศาลทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายตุลาการ บทบาทของพนักงานอัยการและศาลประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยศาลเองแทบจะไม่มีบทบาทในการตรวจสอบคำสั่งในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเลยแต่บทบาทในการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจะออกมาในรูปแบบของการให้ความเห็นขอมาตรการทางเลือกของพนักงานอัยการและการออกคำสั่งให้

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36

³¹ โจนเมน ภัทรภรณ์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส ใน ชีวิตและผลงานโจนเมน ภัทรภรณ์, บรรณาธิการโดย รังสิชัย บรรณกิจวิจารณ์, (กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536), หน้า 94.

ดำเนินคดีและแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมกับบุคคลที่ศาลเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง³²

สำหรับการอุทธรณ์ในคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นกระบวนการหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ คือ แยกศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปออกจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ได้แก่ ศาลแขวง (คดีความผิดเล็กน้อย) ศาลคดีทั่วไป ศาลคดีอาญาร้ายแรงซึ่งหากศาลเหล่านี้มีคำพิพากษาแล้วคู่ความไม่เห็นด้วยก็ใช้สิทธิในการอุทธรณ์และฎีกาต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต่อไป

การอุทธรณ์และฎีกาในคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นสิทธิของคู่ความเว้นแต่ถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ฎีกา เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมของประชาชน โดยการอุทธรณ์นั้นสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งผู้ที่สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้นั้นคือ จำเลยผู้ถูกลงโทษและพนักงานอัยการ คู่ความฝ่ายแพ่ง ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ศาลยกฟ้องนั้น อธิบดีอัยการเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้³³

4.2.3 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น

องค์กรอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีสำนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น (Prosecutors Offices) เป็นที่ทำการซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม พนักงานอัยการทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ³⁴ โดยกระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความเข้มงวดในการพิจารณาออกคำสั่งฟ้องบุคคลใดต่อศาล นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่นแทนการฟ้องคดี ซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นของกระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น ที่เรียกว่า “การชะลอฟ้อง” เมื่อมีมาตรการเข้มงวดในการพิจารณาพยานหลักฐานก่อน

³² อติสร ไชยคุปต์, ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 208.

³³ อุทัย อาทิวา, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ตัวอย่างของระบบลูกขุนฝรั่งเศส วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2552), หน้า 94.

³⁴ ศิระ บุญสินทร์, อัยการญี่ปุ่น ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ 23 มกราคม 2540. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ฟ้องและมีมาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีอาญาจึงทำให้คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องไม่มาก การที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่อุทธรณ์เป็นเรื่องที่ยาก กระบวนการตรวจสอบก็มีตามลำดับบังคับบัญชา ในหัวข้อนี้จึงได้ศึกษาถึงรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการเพื่อให้เห็นถึงแนวคิดและรูปแบบการตรวจสอบของอัยการประเทศญี่ปุ่น

4.2.3.1 ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

แม้พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นแต่ละคนจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการสั่งคดี แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจากพนักงานอัยการอาวุโสเสียก่อน ดังนั้น พนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นจึงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของพนักงานอัยการอาวุโส โดยสำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาวิธีการเพื่อการจัดการคดีที่เหมาะสมในอันที่จะส่งผลให้พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นใช้ดุลยพินิจได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมที่สุด ดังนี้ คือ พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นจะต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี โดยใช้วิธีการบันทึกคำตัดสินหรือคำสั่งไม่ฟ้อง พร้อมกับระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีรวมถึงเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง (Fukis Saiteisho) เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น และพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสในเรื่องคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวด้วย โดยพนักงานอัยการอาวุโสจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากวิธีการดังที่กล่าวมาแล้ว อีกหนึ่งวิธีในการตรวจสอบดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คือ การยื่นอุทธรณ์คำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการเพื่อให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจในทางบริหารของตนเข้าตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น³⁵

4.2.3.2 ระบบการตรวจสอบภายนอกองค์กรอัยการ

การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsaka, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution)

³⁵ ศิระ บุญอินทร์, การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2541), หน้า 95.

ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการการควบคุมการใช้ดุลพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้ดุลพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมพนักงานอัยการทางอ้อม หากพนักงานอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนาติแก้หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานอัยการให้ทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควรยื่นฟ้อง

แต่อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคณะกรรมการ แม้จะไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการแต่มาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม หากพนักงานอัยการยังใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสินของคณะกรรมการแล้ว หัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจะออกคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดี ผู้เสียหายจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้โดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง ในคดีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษและร้องขอให้พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษและผู้ร้องขอโดยเร็ว และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องคดีด้วย ส่วนการให้เหตุผลในการไม่ฟ้องจะระบุเพียงว่าชะลอการฟ้อง หรือข้อสงสัยไม่เพียงพอ หรือไม่เป็นความผิดอาญา เหตุผลเพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอ โดยจะต้องบรรยายละเอียดคร่าว ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ และผู้ร้องขอสามารถพิจารณาดำเนินการตามมาตรการในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจพนักงานอัยการต่อไปได้ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง หรือยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ จึงถือเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องคดีอาญา

จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นยอมรับให้องค์กรภายนอกและประชาชนเข้ามามตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งต่าง ๆ แต่สำหรับการอุทธรณ์

ฎีกานั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มงวดมากในการฟ้องคดีต่อศาลของพนักงานอัยการ คดีที่ยกฟ้องจึงมีปริมาณที่น้อยมากหรือแทบจะไม่มี เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องก็มีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ส่วนจำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

4.2.4 กลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นระบบ Dual Sovereignty กล่าวคือ มีการแยกอำนาจในการดำเนินคดีออกจากกันระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal System) และมลรัฐ (State System) โดยทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ มีอำนาจในการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีจำเลยในการกระทำเดียวกันหากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า Dual Sovereignty เป็นข้อยกเว้นของหลัก Double Jeopardy ก็ได้ การดำเนินคดีในระบบของรัฐบาลกลาง (Federal System) มีความแตกต่างหลายประการกับระบบของแต่ละมลรัฐ (State) ยกตัวอย่างเช่น ในระบบ Federal จำเลยมีสิทธิที่จะเลือกได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือคณะลูกขุนเช่นเดียวกับในระบบมลรัฐ (เฉพาะบางรัฐ) อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการพิจารณาโทษที่จะลงแก่จำเลยในระบบ Federal จะเป็นอำนาจของผู้พิพากษาเท่านั้น

การอุทธรณ์ของพนักงานอัยการนั้นมีหลักที่เรียกว่า Double Jeopardy เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญใน Fifth Amendment และหลักนี้ก็มีผลใช้บังคับกับทุกมลรัฐด้วยตาม Fourteenth Amendment กล่าวคือเมื่อมีคำตัดสินให้ปล่อยตัวจำเลยแล้ว ไม่ว่าจะการปล่อยตัวนั้นจะเนื่องมาจากความสำคัญผิดหรือไม่ก็ตาม พนักงานอัยการไม่มีอำนาจอุทธรณ์คดีนั้นได้ หลัก Double Jeopardy นี้ใช้ได้ในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวาง ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้แปลความหลัก Double Jeopardy อย่างกว้างขวางโดยไม่คำนึงว่าจะได้มีการชี้ในความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยแล้วหรือไม่ พนักงานอัยการไม่อาจจะอุทธรณ์ได้³⁶ อย่างไรก็ตาม ถ้าจำเลยถูกตัดสินลงโทษ ต่อมาได้อุทธรณ์และอุทธรณ์นั้น

³⁶ David A Jones Little, The law of criminal procedure: an analysis and critique, (Boston: Little Brown and Company, 1981), P. 557-572.

ประสบความสำเร็จ โดยศาลอุทธรณ์ได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลล่าง ในกรณีเช่นนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะอุทธรณ์ต่อไปอีกได้

ประเทศสหรัฐอเมริกาการอุทธรณ์จากศาลชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์ ถือว่าเป็นสิทธิ ไม่คำนึงว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เว้นแต่กรณีศาลชั้นต้นมีคำตัดสินให้ปล่อยตัวจำเลย พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการอุทธรณ์ ส่วนการอุทธรณ์ครั้งที่สองถือว่าไม่ใช่สิทธิของผู้อุทธรณ์ แต่เป็นดุลพินิจของศาลสูงมลรัฐหรือศาลสูงสุดสหรัฐว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่และต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นซึ่งต่างจากระบบอุทธรณ์ของประเทศไทยที่ให้สิทธิอุทธรณ์ ปัญหาข้อเท็จจริงได้ถึงสองครั้งเว้นแต่มีกฎหมายห้ามในบางกรณี

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่า พนักงานอัยการไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไป ส่วนการฎีกานั้นพนักงานอัยการจะเกิดสิทธิได้ก็ต่อเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลย จำเลยอุทธรณ์ ต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องถึงเกิดสิทธิแก่พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตามการฎีกาก็เป็นดุลพินิจของศาลสูงสุดที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ทั้งนี้จะพิจารณารับเฉพาะฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ในกรณีที่รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นฝ่ายแพ้คดีการอุทธรณ์ผลคำพิพากษาไม่อาจจะกระทำได้เพราะเป็นการขัดต่อหลัก Double Jeopardy Rule ซึ่งบัญญัติไว้ในการแก้ไขครั้งที่ 5 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁷ ซึ่งสำนักงานอัยการจะต้องค้นหาความ

³⁷ Fifth Amendment

No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.

Double Jeopardy

ผิดพลาดและสาเหตุแห่งการแพ้คดีด้วยในทางกลับกันถ้าจำเลยถูกพิพากษาว่ามีความผิดจำเลยคงไว้ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์แต่ถูกจำกัดให้อุทธรณ์ได้แต่เพียงเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนกรณีที่คดีถูกพิพากษายกฟ้องอันมีสาเหตุมาจากกระบวนการที่ผิดพลาดใด ๆ ก็ตาม พนักงานอัยการสามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาใหม่ได้อีกไม่ถือเป็นการขัดต่อ Double Jeopardy Rule แต่ถ้าคดีถูกยกฟ้องด้วยสาเหตุว่าฝ่ายรัฐมีพยานหลักฐานไม่เพียงพออัยการจะไม่มีอำนาจในการนำคดีขึ้นพิจารณาใหม่เพราะถือเป็นการขัดต่อหลัก Double Jeopardy Rule

5. บทวิเคราะห์กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ

จากการศึกษากลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในคดีอาญาในประเทศไทยแล้วพบว่ากฎหมายได้กำหนดกลไกการตรวจสอบดุลพินิจไว้ทั้งระบบการตรวจสอบภายในและภายนอกองค์กรอัยการ แต่ยังมีปัญหาหลายประการทั้งเรื่องการ

The Double Jeopardy Clause aims to protect against the harassment of an individual through successive prosecutions of the same alleged act, to ensure the significance of an acquittal, and to prevent the state from putting the defendant through the emotional, psychological, physical, and financial troubles that would accompany multiple trials for the same alleged offense. Courts have interpreted the Double Jeopardy Clause as accomplishing these goals by providing the following three distinct rights: a guarantee that a defendant will not face a second prosecution after an acquittal, a guarantee that a defendant will not face a second prosecution after a conviction, and a guarantee that a defendant will not receive multiple punishments for the same offense. Courts, however, have not interpreted the Double Jeopardy Clause as either prohibiting the state from seeking a review of a sentence or restricting a sentence's length on rehearing after a defendant's successful appeal.

Jeopardy refers to the danger of conviction. Thus, jeopardy does not attach unless a risk of the determination of guilt exists. If some event or circumstance prompts the trial court to declare a mistrial, jeopardy has not attached if the mistrial only results in minimal delay and the government does not receive added opportunity to strengthen its case.

[Online], 9 March 2022. Source: https://www.law.cornell.edu/wex/fifth_amendment

กำหนดองค์กรในการตรวจสอบ หลักเกณฑ์การตรวจสอบและระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่ง ซึ่งสามารถแยกพิจารณา ดังนี้

5.1 ปัญหาการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดองค์กรที่จะเข้ามามตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการไว้ 2 องค์กร คือ องค์กรตำรวจ และฝ่ายปกครอง หากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายก่อนปี พ.ศ. 2557 อำนาจในการตรวจสอบเช่นว่านี้กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตรวจสอบเท่านั้น โดยเป็นไปตามการตรวจสอบถ่วงดุลที่ให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 โดยประกาศคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาคดีอาญาของพนักงานอัยการในต่างจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป

สำหรับการที่จะให้องค์กรภายนอกใดเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการนั้น เนื่องจากคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยศาล ถือว่าคดีดังกล่าวได้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรตุลาการแล้ว การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ส่งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จึงไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลและไม่ชอบด้วยเหตุผลเพราะจะทำให้กระบวนการที่ถูกตรวจสอบและค้นหาความจริงโดยองค์กรตุลาการแล้วกลับไปให้องค์กรผู้เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตรวจสอบอีกและมีใช้อำนาจอื่นที่ไม่มีส่วนได้เสียตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

5.2 ปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารการยุติธรรมทุกด้านโดยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว และมาตรา 258 ง.(2) กำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า ดังนั้น รัฐต้องออกแบบ

กฎหมายโดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาความเห็นและคำสั่งเพื่อให้กระบวนการดังกล่าวรวดเร็ว ยิ่งหากคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐควรต้องกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจน

ระบบการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการของประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวไว้ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือระเบียบภายในขององค์กรอัยการ จนเกิดความล่าช้าในการออกคำสั่งดังกล่าว โดยกระบวนการที่มีหลายขั้นตอนไม่มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณา มีเพียงระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ตามกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยระหว่างการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวก็จะมีที่ยื่นขออนุญาตศาลในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ดังกล่าว

เมื่อไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาความเห็นและคำสั่งไว้จึงทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 258 ง.(2) ส่งผลให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียถูกระทบสิทธิเสรีภาพโดยเฉพาะจำเลยที่ถูกขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5.3 แนวทางการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

แนวทางการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับประเทศไทย ควรพิจารณาถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสม การกำหนดประเภทคดีที่ต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบภายในขององค์กรอัยการ และการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

5.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการที่เหมาะสม

กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในคดีอาญาถูกบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยทุกคดีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นควรไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องดำเนินการส่งสำนวนพร้อม

ความเห็นให้กับองค์กรตำรวจหรือฝ่ายปกครองพิจารณาว่าเห็นด้วยกับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการหรือไม่ หากพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วนั้นจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแบ่งเป็น 3 ประการ โดยแบ่งตามขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา คือ อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเป็นขั้นตอน ดังนั้นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจึงเป็นอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนภายหลังจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแล้วระหว่างนั้นอยู่ในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกา คำพิพากษาของศาลจึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลหรืออยู่ในกระบวนการพิจารณาเพราะคดียังไม่ถึงที่สุด การพิจารณาคำพิพากษาของศาลว่าถูกต้องหรือไม่ของพนักงานอัยการแล้วมีคำสั่งว่าจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่จึงเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

นอกจากนี้ หากพิจารณาแนวคิดการอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีอาญาแล้ว หลักพื้นฐานของการอุทธรณ์ ฎีกา นั้นผลของคำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความซึ่งต่างจากคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องที่ยังไม่มีผลผูกพันคู่กรณีคำพิพากษาที่ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ฎีกา เป็นที่สุดสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลเป็นการค้นหาความจริงโดยตุลาการและพนักงานอัยการ ส่วนการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นการค้นหาความจริงโดยพนักงานสอบสวนและพิจารณาพยานหลักฐานเบื้องต้นโดยพนักงานอัยการ นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังได้บัญญัติวิธีการทบทวนคำพิพากษาโดยต้องเป็นการทบทวนคำพิพากษาของศาลในชั้นที่สูงกว่าซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์ ฎีกา จึงต่างจากการทบทวนคำสั่งไม่ฟ้อง อีกทั้งการสั่งไม่ฟ้องเป็นการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือพยานหลักฐานไม่พอที่จะฟ้อง ส่วนการพิจารณาว่าจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าศาลดำเนินการกำหนดข้อเท็จจริงในคดีไม่ถูกต้อง การปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง หรือการกำหนดโทษอันไม่เหมาะสมแก่คดี เพราะฉะนั้นที่มาหรือปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการออกคำสั่งไม่ฟ้อง กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาจึงต่างกัน เมื่อที่มาหรือปัจจัยที่นำมาออกคำสั่งต่างกัน หลักเกณฑ์ รูปแบบหรือกลไกในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ควรต่างกัน

5.3.2 ควรกำหนดองค์กรภายนอกผู้มีส่วนอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ หรือไม่

เดิมนั้นเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องของการสอบสวนฟ้องร้องนั้น กฎหมายประสงค์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะบุคคลที่มีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี อันถือได้ว่าเป็นคนกลางระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจของรัฐ โดยให้อำนาจสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีเป็นของพนักงานอัยการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายปกครองทำหน้าที่ถ่วงดุลในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการทุกสำนวนคดีซึ่งเป็นลำดับการควบคุมตรวจสอบคำสั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอันนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งหลักการนี้เป็นความพยายามของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกประเทศทั่วโลกที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Due Process Model) เพื่อเกิดความสมดุลอย่างเหมาะสมซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการนั้น แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงเพราะคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นอาศัยการพิจารณาจากพยานหลักฐานชั้นสอบสวนเป็นสำคัญ ส่วนคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการนั้นเป็นการพิจารณาความถูกต้องของคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ โดยคำพิพากษาดังกล่าวเกิดจากการค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาของศาล ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายของต่างประเทศแล้ว แต่ละประเทศยอมให้องค์กรภายนอกเข้ามามตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการเฉพาะในชั้นก่อนฟ้องเท่านั้น ส่วนในชั้นหลังจากศาลพิพากษาแล้วมีเพียงกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กร

อัยการเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำหรับประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดให้การตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการมีการตรวจสอบเพียงภายในองค์กรอัยการเท่านั้น โดยยกเลิกกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรภายนอกมาตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ แต่เพิ่มเติมมาตรฐานการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผล กอปรกับเพื่อให้สอดคล้องกับประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบ การดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการเช่นเดียวกับประเทศไทย

5.3.3 การกำหนดประเภทคดีที่ต้องตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

ปัจจุบันคดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลไปแล้ว เมื่อพิจารณาแยกประเภท ตามคำพิพากษาของศาลนั้น สามารถแยกได้ดังนี้คือ คดีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเต็มตาม ฟ้อง พิพากษายกฟ้อง พิพากษาไม่เต็มตามฟ้อง กล่าวคือ ในปัจจุบันนั้นกลไกการตรวจสอบ คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการนั้น ทุกคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องดำเนินการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 ทำให้คดีล่าช้า เมื่อยกเลิกให้องค์กรภายนอกทำการตรวจสอบแล้ว โดยคงไว้ เพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเพื่อให้การพิจารณาที่รวดเร็ว สำหรับคดีที่ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์พิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องของพนักงานอัยการแล้วก็ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต่อไป ก็จะทำให้เฉพาะคดีที่ศาลชั้นต้น หรือศาล อุทธรณ์ พิพากษายกฟ้องทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเท่านั้นที่ยังคงต้องมีการตรวจสอบ

สำหรับเรื่องการกำหนดโทษนั้น ประเทศไทยแม้ว่าจะใช้ระบบการดำเนินคดี แบบผสม คือระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) และประชาชน และหลักการ ดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) แต่การดำเนินคดีอาญาของพนักงาน อัยการนั้นมิได้นำหลักการเสนอโทษต่อศาลเพื่อให้ศาลประกอบการพิจารณากำหนดโทษให้ จำเลย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่อง การสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เท่านั้น พนักงานสอบสวนมุ่งเน้นที่จะแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา โดย สำนวนการสอบสวนก็จะเน้นไปที่การสอบปากคำพยานบุคคลที่จะยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็น ผู้กระทำความผิดหรือไม่ โดยเฉพาะคดีอาญาทั่วไป ดังนั้นคดีอาญาทั่วไปก็มีเพียงประวัติ อาชญากรรมของผู้ต้องหาที่รวมไว้ในสำนวนเท่านั้น จากนั้นก็สรุปสำนวนทำความเห็นเสนอ

พนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 และ 141 โดยความเห็นของพนักงานสอบสวนก็จะมีเพียง 2 กรณีคือ เห็นควรสั่งฟ้อง หรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง มิได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องโทษหรือเสนอพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกำหนดโทษของผู้ต้องหาแต่อย่างใด

สำหรับในชั้นพิจารณาพยานหลักฐานของพนักงานอัยการของประเทศไทยนั้น ก็มุ่งเน้นไปที่พยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาเช่นกัน โดยหากพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอพ้องก็จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานบุคคลมาสอบสวนเองเพื่อให้ได้พยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ส่วนหากพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนเสนอมาแล้วพยานหลักฐานพอพ้องก็จะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล หรือหากพยานหลักฐานไม่พอพ้องก็มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการเองก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่จะนำมาประกอบการพิจารณาว่าโทษที่จะลงแก่จำเลยนั้นควรลงโทษจำเลยเพียงใด นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 เรื่องแบบของคำฟ้องคดีอาญานั้น กฎหมายก็มีได้กำหนดให้ต้องบรรยายคำฟ้องเกี่ยวกับโทษหรือกำหนดให้มีการเสนออัตราโทษต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณากำหนดโทษตามที่พนักงานอัยการเสนอ และคำฟ้องของพนักงานอัยการก็จะมีเพียงข้อเท็จจริงที่บรรยายเกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยกระทำความผิด ส่วนคำขอทนายคำฟ้องก็ระบุมาตราที่ขอให้ศาลลงโทษจำเลย ส่วนโทษก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องเพียงการเพิ่มโทษ บวกโทษที่รอร หรือนับโทษต่อโทษในคดีอื่น ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 58 มาตรา 91 หรือ มาตรา 92 เท่านั้น

เมื่อพนักงานอัยการฟ้องจำเลยต่อศาล ศาลจะประทับฟ้องแล้วสอบคำให้การจำเลยหากจำเลยให้การรับสารภาพและเป็นคดีที่ไม่จำต้องสืบพยาน ประกอบคำรับสารภาพศาลมีอำนาจพิพากษาได้เลยโดยไม่ต้องสืบพยาน แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาศาลมีอำนาจสั่งให้มีการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลย โดยพนักงานคุมประพฤติก็จะดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยที่มีได้เกี่ยวกับการพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ แต่จะสืบเสาะให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ควรลงโทษจำเลยเพียงใดและอย่างไร เมื่อได้รายงานการสืบเสาะข้อเท็จจริงแล้วศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากรายงานการสืบเสาะดังกล่าวแล้วพิพากษากำหนดระวางโทษและเงื่อนไขกับโทษ เช่น พิพากษาจำคุกแต่รอการลงโทษจำเลยไว้

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 จะเห็นได้ว่าเรื่องการกำหนดโทษและเงื่อนไขการลงโทษในคดีอาญาทั่วไปเป็นเรื่องของศาลที่จะใช้ดุลพินิจภายใต้ข้อเท็จจริงที่มีการสืบเสาะโดยพนักงานคุมประพฤติประกอบการใช้ดุลพินิจ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการของประเทศไทยมิได้มีบทบาทในการกำหนดโทษของศาล แต่ทางปฏิบัติในปัจจุบันเมื่อศาลพิพากษาภายในกรอบระวางโทษที่กฎหมายกำหนดถูกต้องตามกฎหมายแล้วมีการรอกการลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์กลับต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปให้บุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ตรวจสอบว่าเห็นด้วยหรือไม่ และยังมีบางคดีที่องค์กรตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่เห็นด้วยที่ศาลรอกการลงโทษแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ของพนักงานอัยการจนต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดว่าจะอุทธรณ์หรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ฝาดฝืนต่อหลักการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษและกำหนดโทษจำเลย เพราะในเมื่อมิได้มีการพิจารณาโทษที่เหมาะสมแก่จำเลยมาตั้งแต่ต้นแต่มาแย้งความเห็นทั้งของศาลและของพนักงานอัยการอัยการว่าไม่ถูกต้อง คดีเหล่านี้ไม่ควรมีการตรวจสอบแล้ว เว้นแต่กรณีที่ศาลกำหนดโทษไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นกำหนดต่ำหรือสูงกว่าที่กฎหมายบัญญัติ หรือกรณีที่ไม่สามารถรอกการลงโทษหรือลดโทษได้กลับรอกการลงโทษหรือลดโทษให้จำเลย เช่นนี้ถือว่าเป็นข้อกฎหมายที่พนักงานอัยการต้องอุทธรณ์ หากไม่อุทธรณ์ก็ควรต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบต่อไป

5.3.4 การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาให้มีประสิทธิภาพ

หากพิจารณากระบวนการตรวจสอบของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ มีกลไกการตรวจสอบการออกคำสั่งของพนักงานอัยการเป็น 2 กรณี คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และการตรวจสอบภายในองค์กร

การตรวจสอบภายนอกองค์กรเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ แต่ยอมรับให้ตรวจสอบในกรณีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นศาลเท่านั้น เพราะแต่ละประเทศมองว่าหากมีคำสั่งฟ้องคดีแล้ว ถือว่าคำสั่งฟ้องของพนักงานอัยการถูกตรวจสอบโดยศาลแล้ว ส่วนคำสั่งต่าง ๆ หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว รวมทั้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ประเทศต่าง ๆ มีเพียงกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิอุทธรณ์ ฎีกา มากกว่าซึ่ง

ถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีการรวมอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องไว้ด้วยกัน พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตั้งแต่ต้น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้ว ต่อมาศาลยกฟ้อง พนักงานอัยการก็มักจะอุทธรณ์ เว้นแต่ต้องด้วยทบทวนคดีจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกา

ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาอาญาของไทยต่างจากประเทศอื่น ๆ เพราะแยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องร้อง โดยเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจสืบสวนสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องร้อง พยานหลักฐานชั้นสอบสวนพนักงานอัยการจึงไม่ได้เห็นมาตั้งแต่แรก เมื่อถึงชั้นพิจารณาของศาลพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาอาจคลาดเคลื่อน เปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง ด้วยกระบวนการพิจารณาดังกล่าว คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จึงมีจำนวนไม่น้อยที่ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์

ระบบตรวจสอบภายในคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ นั้น มิได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่บัญญัติว่า ในการใช้อำนาจหรือกระทำการหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ โดยโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้มี อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง หรืออธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูงภาค รองอธิบดี สำนักงานคดีศาลสูง หรือรองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง พนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ และอัยการพิเศษฝ่ายที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาประจำศาลชั้นต้นหรืออัยการจังหวัดที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี³⁸ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง ได้แก่

³⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 4

การดำเนินคดีอาญาตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีชั้นอุทธรณ์ และฎีกาของพนักงานอัยการ³⁹

ส่วนในการปฏิบัติต่อสำนวนนั้น ในทางปฏิบัติในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ภายหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าศาลชั้นต้นจะพิพากษาลงโทษตามคำฟ้อง ยกฟ้อง หรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการขอคัดสำเนาคำพิพากษฉบับเต็มแล้วมาพิจารณาว่าศาลชั้นต้นพิพากษาชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงหรือไม่ หากเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปตามคำฟ้องก็จะมีความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ จากนั้นหัวหน้าพนักงานอัยการก็จะตรวจสอบและพิจารณาว่าถูกต้องตามที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นเสนอหรือไม่ หากเห็นประการใดก็จะมีความเห็น เห็นควรอุทธรณ์ หรือเห็นควรไม่อุทธรณ์ หรือไม่ อย่างไร เสนออัยการศาลสูง แล้วอัยการศาลสูงก็จะพิจารณาว่าเห็นด้วยตามที่หัวหน้าพนักงานอัยการเสนอหรือไม่อย่างไร และจะมีคำสั่งอุทธรณ์ หรือไม่อุทธรณ์ แล้วแต่กรณี โดยเป็นอำนาจของอัยการศาลสูงที่จะพิจารณา เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้ หากอัยการศาลสูงมีความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง หรืออธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูงภาค เพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี

(1) คดีที่อัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องหรือให้อุทธรณ์

(2) คดีสำคัญตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน รวมทั้งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

(3) คดีอื่นที่อัยการสูงสุดกำหนด

นอกจากนี้ในกรณีต่อไปนี้ ให้อัยการศาลสูงทำความเห็นเสนอสำนวนต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาคเพื่อออกคำสั่งทั้งคดีโดยเร็วภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือฎีกา

(1) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์แย้งความเห็นของหัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น

³⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

(2) กรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่ไม่มีการสืบพยานและศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหา หรือบางข้อหา

(3) ในกรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในคดีที่มีการสืบพยานและคดีนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป หากศาลพิพากษายกฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหาหรือลงโทษไม่เต็มตามฟ้อง

(4) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกา ในคดีที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งไม่รับของกลางตามคำขอท้ายฟ้องหรือศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องทั้งหมดหรือบางส่วนในคดีได้สวนขอรับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(5) กรณีมีความเห็นไม่ฎีกาในคดีได้สวนขอคืนของกลางและศาลมีคำสั่งให้คืนของกลางตามที่มีผู้ร้องขอ

(6) ในกรณีมีความเห็นไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หากศาลมีคำพิพากษาให้การลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษในคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

เมื่อกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ เสร็จสิ้นตามระเบียบที่กล่าวข้างต้น ในกรณีที่ออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ให้อัยการศาลสูงดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาอื่น ทั้งนี้ ให้ดำเนินการก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกาและให้มีเวลาเหลือพอที่จะอุทธรณ์ ฎีกา

จากกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า มีกระบวนการที่มีการตรวจสอบในลำดับบังคับบัญชาหลายชั้น โดยในคดีอาญาทั่วไปที่ไม่ใช้กรณีตามระเบียบฯ ข้อ 18 และข้อ 25 ตั้งแต่อัยการเจ้าของสำนวน หัวหน้าพนักงานอัยการ จนถึงอัยการศาลสูง ส่วนถ้าเป็นคดีอาญาประเภทที่ระบุไว้ในข้อ 18 ก็จะมีกลไกการตรวจสอบตามลำดับขั้นถึงอธิบดีอัยการ ส่วนคดีอาญาตามข้อ 25 ก็จะมีกลไกการตรวจสอบภายในถึงอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาค แล้วหากกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเสร็จสิ้นหากไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องเข้าสู่กลไกการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ มาตรา 145/1 แล้วแต่กรณี

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณาในกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการของคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกานั้น มี 4 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 เรื่องการกำหนดตำแหน่งอัยการศาลสูงที่จะเป็นผู้ตรวจสอบ ความเห็นไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคสี่ กำหนดให้การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ คณะกรรมการอัยการ และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 หมวด 2 หน่วยงานราชการอัยการ ส่วนที่ 1 หน่วยงานราชการภายใน ข้อ 7 (38) กำหนดให้มีสำนักงานคดีศาลสูง โดยมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง 1 – 5 และข้อ 7 (39) กำหนดให้มีสำนักงานคดีศาลสูงภาค 1 – 9 โดยมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง 1 – 3 ภาค โดยสำนักงานคดีศาลสูง มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา ส่วนสำนักงานคดีศาลสูงภาค 1 – 9 มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการภาคตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดชั้นอุทธรณ์และฎีกา และหากพิจารณาระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 กำหนดไว้ว่า ในกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น ในกรณีที่มีอัยการศาลสูงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหลายคน ให้อัยการศาลสูงแต่ละคนมีอำนาจดำเนินคดีตามที่อธิบดีอัยการสำนักงานคดีศาลสูงภาคมอบหมาย⁴⁰

⁴⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการแบ่งหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดและอำนาจหน้าที่ของอัยการศาลสูงกำหนดให้มี สำนักงานคดีศาลสูง และสำนักงานคดีศาลสูงภาคเป็นหน่วยงานภายในที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการภาคตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในชั้นอุทธรณ์และฎีกา ซึ่งสอดคล้องกับเขตอำนาจศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค⁴¹ คือกำหนดให้มีศาลอุทธรณ์ภาคจำนวน 9 ภาค คือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9⁴² โดยสถานที่ชั้นอุทธรณ์กำหนดให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น⁴³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 วรรคสอง จึงกำหนดให้ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น

ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรคสองดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระเบียบกำหนดให้อัยการศาลสูงมีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น คำว่า “ในจังหวัดนั้น” จึงเป็นกรอบอัตรากำลังที่สำนักงานคณะกรรมการอัยการ ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้าย อัยการศาลสูงไปประจำในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งที่หากพิจารณากฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นหน่วยแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ⁴⁴ จึงทำให้ในปัจจุบันมีอัยการศาลสูงผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประจำศาลในชั้นต้น ประจำจังหวัดละหนึ่งคนหรือหลายคนตามที่อธิบดีอัยการศาลสูงมอบหมาย โดยมีสำนักงานศาลสูงประจำอยู่สำนักงานจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบพิจารณาความเห็นอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ เช่น สำนักงานอัยการจังหวัด

⁴¹ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 3

⁴² พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนที่ตั้งเขตศาลและวันเปิดทำการของศาลอุทธรณ์ภาค พ.ศ.2532
ข้อ 3

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง

⁴⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 11

สำนักงานอัยการศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการจังหวัดประจำท้องที่อำเภอต่าง ๆ โดยสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังสำนักงานอัยการศาลสูง หากอัยการศาลสูงมีคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งและอุทธรณ์ ฎีกา กลับไปยังสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษานั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะภาระงานที่ต้องพิจารณาสำนวนคดีทุกคดีในทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ นอกจากนี้ระยะทางจากสำนักงานที่ตั้งอยู่ตามท้องที่อำเภอต่าง ๆ ห่างไกลจากสำนักงานอัยการศาลสูงที่มักตั้งอยู่ที่เดียวกับสำนักงานอัยการจังหวัดซึ่งโดยปกติจะตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดนั้น ๆ ทำให้กลไกการตรวจสอบทุกอย่างล่าช้าออกไปมาก นอกจากนี้สำนักงานศาลสูงประจำจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่จะมีอัยการศาลสูงเพียงคนเดียว

ยิ่งไปกว่านั้นหากอัยการศาลสูงมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องส่งสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจภาคฯ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ยิ่งล่าช้าออกไป ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กรอัยการ โดยจากเดิมกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดนั้น เป็นกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง “ในเขตอำนาจศาลนั้น” เพื่อให้มีอัยการศาลสูงประจำทุกเขตอำนาจศาลและมีสำนักงานอัยการศาลสูงอยู่ประจำสำนักงานอัยการนั้น ๆ เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 2 เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง

นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษาหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่ควรจะเป็นมาแล้วบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจสอบต้องไม่มีส่วนได้เสียในคดี อัยการศาลสูงคือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกลั่นกรองความเห็นและคำสั่งของอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดนั้น ๆ หรืออัยการพิเศษฝ่าย ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการที่จะทำความเห็น เห็นควรไม่อุทธรณ์ ฎีกา เสนออัยการศาลสูง โดยปัจจุบันตำแหน่งพนักงานอัยการแบ่งเป็น 17 ตำแหน่ง 8 ชั้นหรือชั้น⁴⁵

⁴⁵ (1) อัยการสูงสุด

อัยการศาลสูงปัจจุบันคือผู้ดำรงตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญและอัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งอัยการจังหวัดแล้วมาดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ว่า การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงจะต้องมีคุณสมบัติเช่นไร จึงทำให้อัยการศาลสูงที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดนั้นมีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงในจังหวัดนั้น จึงทำให้กลายเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีมาตรวจสอบคดีซึ่งอาจจะเป็นคดีที่ตนเองเป็นผู้สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไว้ก่อนหน้านี้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงว่าต้องไม่เคยดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดที่ตนจะดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยอาจจะกำหนดเป็นระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ เพื่อให้ป้องกันการมีส่วนได้เสียในการตรวจสอบการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

-
- (2) รองอัยการสูงสุด
 - (3) ผู้ตรวจการอัยการ
 - (4) อธิบดีอัยการ
 - (5) อธิบดีอัยการภาค
 - (6) รองอธิบดีอัยการ
 - (7) รองอธิบดีอัยการภาค
 - (8) อัยการพิเศษฝ่าย
 - (9) อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
 - (10) อัยการผู้เชี่ยวชาญ
 - (11) อัยการจังหวัด
 - (12) อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
 - (13) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
 - (14) รองอัยการจังหวัด
 - (15) อัยการประจำกอง
 - (16) อัยการจังหวัดผู้ช่วย
 - (17) และอัยการผู้ช่วย

ประเด็นที่ 3 เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาสำนวนของอัยการศาลสูง

การดำเนินคดีในชั้นศาลสูงหมายถึงการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ ฎีกา หากพิจารณาองค์คณะศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแล้วจะพบว่าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้⁴⁶ แต่อัยการศาลสูงพิจารณาสำนวนที่เสนอโดยอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดเพียงคนเดียว ทำให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาเป็นไปตามความเห็นของบุคคลคนเดียวเท่านั้น โดยเฉพาะคดีที่อัยการศาลสูงมีอำนาจสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาได้เลยโดยไม่ต้องเสนอตามลำดับชั้น ทำให้เป็นอำนาจเด็ดขาดไม่มีการตรวจสอบภายในอีก จึงควรนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสำนวนคดีของอัยการศาลสูง ซึ่งปัจจุบันแนวโน้มในการนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการมากขึ้น โดยเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. คดีสำคัญตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาฯ ข้อ 53 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งสำนวนในองค์คณะเป็นผู้พิจารณา โดยให้องค์คณะประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คน และให้ระบุชื่อพนักงานอัยการ 1 คน ในองค์คณะนั้นเป็นเจ้าของสำนวน เมื่อองค์คณะมีความเห็นอย่างไร ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งตามระเบียบต่อไป

2. คดีอาญานอกจากตามข้อ 1. เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบเห็นว่าต้องพิจารณาโดยองค์คณะก็ให้ดำเนินการทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยให้องค์คณะเสนอความเห็นพร้อมสำนวนต่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง หรือหากเป็นกรณีที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งแล้วแต่กรณี

ประเด็นที่ 4 เรื่องความรวดเร็วในการพิจารณาสำนวนของอัยการศาลสูง

ปัจจุบันโดยที่มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม โดย

⁴⁶ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๗

บัญญัติว่า “ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะพิจารณาเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานเสร็จสิ้นเมื่อใด รวมทั้งตรวจสอบความคืบหน้าได้โดยผ่านช่องทางที่หลากหลาย แต่ทั้งนี้จะกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการอำนวยความยุติธรรมหรือการดำเนินงานโดยสุจริตของบุคคลใดไม่ได้ ไม่ว่าทางใด⁴⁷ ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอุทธรณ์ คือ หนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลอ่านคำพิพากษา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ หากมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบฯ ภายในองค์กรอัยการ เรื่องตัวบุคคลที่มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา โดยให้มีอัยการศาลสูงประจำเขตอำนาจศาลกำหนดหลักเกณฑ์แต่งตั้ง โยกย้ายเรื่องบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทางคดี นำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาคดีของอัยการศาลสูงและใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนของศาลสูง ก็จะทำให้กลไกการตรวจสอบภายในคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

⁴⁷ พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ.2565 มาตรา 4

5.3.5 การแก้ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายของรัฐ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 248 บัญญัติว่า ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้ง

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยรวดเร็ว และบัญญัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินงานทุกกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า โดยเฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้เสียหาย ดังนั้น หลักการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วจึงถือเป็นหลักสำคัญที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาเกินความจำเป็นในเรื่องของระยะเวลา อันมีที่มาจากสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม” (Justice Delayed is Justice Denied) หลักการดังกล่าวนี้นอกจากจะมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในเรื่องของระยะเวลาแล้วยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายอย่างทันท่วงที เพื่อคุ้มครองสังคมโดยรวมให้เกิดความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของจำเลย จึงเป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การพิจารณาด้วยความรวดเร็วนั้นหากมีการพิสูจน์ได้ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จำเลยจะได้รับการปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคมไปโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า ให้จำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม นอกจากนี้หลายประเทศได้นำหลักการการพิจารณาด้วยความรวดเร็วบัญญัติเป็นกฎหมายภายในรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและเร่งรัดการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศ

สหรัฐอเมริกาที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ค.ศ. 1974 (Speedy Trial of 1974)

เมื่อทั้งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง และมาตรา 258 ง.(1) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ต่างบัญญัติหลักเกณฑ์ให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย โดยทุกขั้นตอนพยายามมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาไว้เพื่อให้เป็นไปตามหลักกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เช่น กำหนดระยะเวลาฝากขัง เพื่อให้มีการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหา ในระยะเวลาที่จำกัดโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องรีบพิจารณาความเห็นและคำสั่งโดยเร็ว หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือฎีกาที่กำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คู่ความพิจารณาอุทธรณ์ หรือฎีกาโดยเร็ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดียังมีกระบวนการพิจารณาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ กระบวนการพิจารณาในการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม เพราะไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งดังกล่าวไว้ทำให้ในคดีที่จำเลยถูกขังระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ สูญเสียเสรีภาพโดยไม่จำเป็น หากเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ยังมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรีบพิจารณาโดยเร็วให้ทันกับระยะเวลาผิดฟ้องหรือฝากขัง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ซึ่งไม่สามารถขยายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ หากพิจารณาไม่ทันภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา แต่การพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ฎีกา หาได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดดังกล่าวไว้แต่อย่างใดไม่ มีเพียงกรอบระยะเวลาอุทธรณ์ 1 เดือนนับแต่วันอ่านคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 และมาตรา 216 ซึ่งหากคู่ความมีเหตุอันสมควรมีสิทธิยื่นคำร้องขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะเห็นควรอนุญาตหรือไม่ เพียงใด ด้วยกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อนหลายขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ทำให้กระบวนการในขั้นนี้ล่าช้าออกไปมาก ดังนั้น ในการพิจารณาคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการนอกจาก

จะต้องกำหนดองค์คณะที่ต้องเข้ามาตรวจสอบประเภทคดีแล้ว กลไกอีกประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการเป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและทฤษฎีทางกฎหมาย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

กฎหมายที่บัญญัติรองรับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ นั้นมีทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยกฎหมายที่กำหนดกลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ สำหรับการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ซึ่งนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องมาใช้กับคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา โดยอนุโลมส่วนกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการคือระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 โดยกำหนดให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งอัยการศาลสูงเป็นตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประเทศให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการ แต่มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมากกว่าการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ อาจจะด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการมีอำนาจทั้งสอบสวนและฟ้องร้อง พนักงานอัยการจึงเป็นผู้วางแผนทางรูปคดีเกี่ยวกับพยานหลักฐานมาตั้งแต่ต้น สำหรับองค์กรภายนอกที่ต่างประเทศยอมรับให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เช่น ประเทศเยอรมนีซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายยอมรับการตรวจสอบโดยประชาชนและศาล ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา มีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ สำหรับประเทศฝรั่งเศส ยอมรับการตรวจสอบโดยประชาชน โดยสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาได้ และตรวจสอบโดยศาล โดยเรียกว่า

ศาลไต่สวนที่สามารถสั่งให้ดำเนินคดีกับบุคคลที่พนักงานอัยการเห็นควรไม่ดำเนินคดีได้ ส่วนการไม่อุทธรณ์ ฎีกานั้น มีเพียงการตรวจสอบสายบังคับบัญชาภายในองค์กรอัยการเท่านั้น ส่วนประเทศญี่ปุ่น ยอมรับการตรวจสอบโดยผู้เสียหาย การตรวจสอบโดยศาล และโดยประชาชนที่เรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsaka, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution) ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกานั้นมีเพียงการตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ยอมรับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวทุกประเทศยอมรับให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบแต่กำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัด โดยยังคงหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ส่วนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการนั้นมีเพียงกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรตามสายงานบังคับบัญชาเท่านั้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อกระบวนการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการยังคงจำเป็นต้องมีเพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการของประเทศไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เหมาะสม ดังนี้

6.2.1 เรื่องการกำหนดรูปแบบการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาเป็นสำคัญ แต่คำสั่งไม่ฟ้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน นอกจากนี้คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาได้ผ่านกระบวนการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วมีการตรวจสอบโดยศาลมาแล้ว ส่วนคำสั่งไม่ฟ้องมิได้ผ่านการตรวจสอบจากองค์กรใด ที่มาในการออกคำสั่งจึงต่างกัน ดังนั้นกลไกการตรวจสอบจึงควรต่างกัน การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และ มาตรา 145/1 วรรคสาม บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องมาใช้บังคับแก่การตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ด้วยจึงไม่น่าจะถูกต้อง โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดองค์กรการตรวจสอบเพราะคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการผ่านการตรวจสอบโดย

ศาลมาแล้ว อีกทั้งกระบวนการขึ้นสอบสวนจับขึ้นตั้งแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จึงควรยกเลิกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสาม และมาตรา 145/1 วรรคสาม โดยให้อำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เหลือเพียงรูปแบบกลไกการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ โดยเพื่อหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดระยะเวลาให้การตรวจสอบรวดเร็วยิ่งขึ้น

6.2.2 กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบ โดยกำหนดประเภทคดี และกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบ

เมื่อคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ต่างจากคำสั่งไม่ฟ้องเพราะที่มาและเหตุผลของคำสั่งต่างกัน กลไกการตรวจสอบจึงควรต่างกัน นอกจากนี้คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา มาจากคำสั่งฟ้องที่พนักงานอัยการฟ้องจำเลยแล้วถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลมาแล้ว ถือว่ามีการกลั่นกรองค้นหาความจริงและพิสูจน์ความผิดของจำเลยมากกว่าคำสั่งไม่ฟ้อง กลไกการตรวจสอบควรมีจำกัดมากกว่าคำสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะประเภทคดีที่มีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยความเห็นทางคดีที่เหมือนกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการและต่อศาล ศาลก็พิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องพนักงานอัยการโจทก์ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์หรือฎีกา ก็ควรที่จะเด็ดขาดโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบอีกเพราะจะทำให้คดีล่าช้าออกไปโดยไม่จำเป็น แต่ประเภทคดีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้วต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ คำสั่งเช่นนี้ควรมีการตรวจสอบเพราะเมื่อมีคำสั่งฟ้องแล้วต่อมามีคำสั่งไม่อุทธรณ์แสดงว่าพยานในชั้นศาลมีความแตกต่างจากชั้นสอบสวนจึงทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่ศาลพิพากษายกฟ้องและพนักงานอัยการเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาล คำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เช่นนี้ควรได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียในทางคดี ดังนั้น ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเฉพาะในคดีที่ศาลยกฟ้องทั้งหมดหรือบางส่วน เท่านั้นที่เข้าสู่กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ของพนักงานอัยการ

ส่วนคดีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามคำฟ้องโจทก์และกำหนดโทษหรือใช้เงื่อนไขการรับโทษเช่นรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 นั้น ถือว่าเป็นดุลพินิจของศาลเพราะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการของประเทศไทยมิได้นำหลักการเสนอโทษเหมือนประเทศฝรั่งเศสมาใช้และก่อนที่ศาลจะกำหนดเงื่อนไขการรับโทษของจำเลยนั้นศาลพิจารณาข้อเท็จจริงจากรายงานการสืบเสาะของ

พนักงานคุมประพฤติที่ศาลสั่งให้สืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยก่อนการพิพากษา กรณีจึงไม่ใช่เรื่องที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีส่วนในการกำหนด ดังนั้นหากศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามคำฟ้องพนักงานอัยการโจทก์แล้วแต่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษก็ไม่ควรให้พนักงานอัยการมาชี้คำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลในส่วนนี้ เว้นแต่เป็นการกำหนดโทษที่ผิดกฎหมายเช่นกำหนดโทษที่ต่ำหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษทั้งที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่ประเทศต่าง ๆ ก็มีแนวทางในการอุทธรณ์ ฎีกากรณีแบบนี้เช่นกัน

นอกจากนี้ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งและการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา เพราะในปัจจุบันไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวไว้ทำให้ไม่มีระยะเวลาเร่งรัดในการมีความเห็นและคำสั่ง โดยในชั้นสั่งไม่ฟ้องนั้นยังมีกรอบระยะเวลาฝากขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กำหนดไว้และไม่สามารถขยายระยะเวลาต่อไปได้ ส่วนการพิจารณาคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา รวมทั้งการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้มีเพียงกรอบระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง คือ การยื่นอุทธรณ์

ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์ฟัง และมาตรา 216 ที่กำหนดให้คู่ความมีอำนาจฎีกาคัดค้านคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้คู่ความฝ่ายที่ฎีกาฟัง ซึ่งกำหนดระยะเวลาทั้งสองมาตราดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องขอขยายได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 โดยปัจจุบันมีการยื่นคำร้องขยายหลายครั้งโดยมีเหตุผลคืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 หรือ 145/1 ดังนั้น ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ในกระบวนการตรวจสอบให้ชัดเจนเพื่อให้ทำความเข้าใจว่าจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่ เช่น ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อกระชับสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่ถูกขังระหว่างการอุทธรณ์ ฎีกาให้น้อยที่สุด

6.2.3 แกไขโครงสร้างการกำหนดอัยการศาลสูงประจำจังหวัด เป็นประจำ เขตอำนาจศาลชั้นต้น

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของ
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 กำหนดไว้ว่า ในกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ได้รับ
มอบหมายให้ดำเนินคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และ
ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาล
สูงในจังหวัดใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น ในกรณีที่อัยการศาลสูงผู้
ที่ได้รับแต่งตั้งหลายคน ให้อัยการศาลสูงแต่ละคนมีอำนาจดำเนินคดีตามที่อธิบดีอัยการ
สำนักงานคดีศาลสูงภาคมอบหมาย เห็นได้ว่าระเบียบกำหนดให้อัยการศาลสูงมีอำนาจ
ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของจังหวัดนั้น คำว่า “ในจังหวัดนั้น” จึงเป็นกรอบอัตรากำลังที่
สำนักงานคณะกรรมการอัยการ ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้าย อัยการศาลสูงไป
ประจำในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งที่หากพิจารณากฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนาย
แผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ จึงทำให้ในปัจจุบันมีอัยการศาลสูงผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่ง
ไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการประจำศาลในชั้นต้น ประจำจังหวัดละหนึ่งคนหรือหลาย
คนตามที่อธิบดีอัยการศาลสูงมอบหมาย โดยมีสำนักงานศาลสูงประจำอยู่สำนักงานจังหวัดนั้น
ๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบพิจารณาความเห็นอุทธรณ์ ฎีกา ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาของอัยการประจำ
ศาลชั้นต้นทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ เช่นสำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการศาล
แขวง หรือสำนักงานอัยการประจำอำเภอต่าง ๆ โดยสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ต้อง
ส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังสำนักงานอัยการศาลสูงหากอัยการศาลสูงมีคำสั่งอุทธรณ์ ฎีกา
ก็ต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งและอุทธรณ์ ฎีกา กลับไปยังสำนักงานอัยการต่าง ๆ ในจังหวัด
เพื่อยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะภาระงานที่ต้องพิจารณา
สำนวนคดีทุกคดีในทุกสำนักงานในจังหวัดนั้น ๆ นอกจากนี้ระยะทางจากสำนักงานที่ตั้งอยู่ตาม
อำเภอต่าง ๆ ห่างไกลจากสำนักงานอัยการศาลสูงที่มักตั้งอยู่ที่เดียวกับสำนักงานอัยการจังหวัด
ซึ่งโดยปกติจะตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดนั้น ๆ ทำให้กลไกการตรวจสอบทุกอย่างล่าช้า
ออกไปมาก นอกจากนี้สำนักงานศาลสูงประจำจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่จะมีอัยการศาลสูงเพียง
คนเดียว ยิ่งไปกว่านั้นหากอัยการศาลสูงมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องส่งสำนวนไปยังผู้
บัญชาการตำรวจภาคฯ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา

145/1 ยิ่งล่าช้าออกไป ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กรอัยการ โดยจากเดิมกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในจังหวัดนั้น เป็นกำหนดให้อัยการศาลสูงผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง “ในเขตอำนาจศาลนั้น” เพื่อให้มีอัยการศาลสูงประจำทุกเขตอำนาจศาลและมีสำนักงานอัยการศาลสูงอยู่ประจำสำนักงานอัยการนั้น ๆ โดยแก้ไขโครงสร้างกรอบอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการอัยการและแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15 วรรคสอง ว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อัยการศาลสูงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตอำนาจศาลนั้น ให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงในเขตอำนาจศาลนั้น เพื่อให้กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ภายในองค์กรอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

6.2.4 สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้าย ตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยออกระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการ พ.ศ.

หลักการสำคัญของการตรวจสอบคือผู้ตรวจสอบต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียใน คำสั่งนั้น กลไกการตรวจสอบคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกา ภายในองค์กรอัยการนั้นเป็นการตรวจสอบ โดยอัยการศาลสูง ดังนั้นอัยการศาลสูงที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียใน คำสั่งนั้น

อัยการศาลสูงปัจจุบันคือผู้ดำรงตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญหรืออัยการ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งอัยการจังหวัดแล้วมาดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง ซึ่ง ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ว่า การดำรงตำแหน่งอัยการ ศาลสูงจะต้องมีคุณสมบัติเช่นไร จึงทำให้อัยการศาลสูงที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งอัยการ จังหวัดนั้นมีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงในจังหวัดนั้น จึงทำให้กลายเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีมาตรวจสอบคดีซึ่งอาจจะเป็นคดีที่ตนเองเป็นผู้สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไว้ก่อนหน้านั้น ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูงว่าต้องไม่เคยดำรง ตำแหน่งอัยการจังหวัดที่ตนจะดำรงตำแหน่งอัยการศาลสูง โดยอาจจะกำหนดเป็นระเบียบ คณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายแต่งตั้ง ข้าราชการอัยการ เพื่อให้ป้องกันการมีส่วนได้เสียในการตรวจสอบการสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของ พนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

6.2.5 การนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาของอัยการศาลสูง

การดำเนินคดีในชั้นศาลสูงหมายถึงการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งหากพิจารณาองค์คณะศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแล้วจะพบว่าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่อัยการศาลสูงพิจารณาสำนวนที่เสนอโดยอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดเพียงคนเดียว ทำให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาเป็นไปตามความเห็นของบุคคลคนเดียวเท่านั้น โดยเฉพาะคดีที่อัยการศาลสูงมีอำนาจสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาได้เลยโดยไม่ต้องเสนอตามลำดับชั้น ทำให้เป็นอำนาจเด็ดขาดไม่มีการตรวจสอบภายในอีก จึงควรนำระบบองค์คณะมาใช้ในการพิจารณาสำนวนคดีของอัยการศาลสูง โดยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 คือ

1. คดีสำคัญตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาฯ ข้อ 53 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งสำนวนให้องค์คณะเป็นผู้พิจารณา โดยให้องค์คณะประกอบด้วยพนักงานอัยการไม่น้อยกว่า 2 คน และให้ระบุชื่อพนักงานอัยการ 1 คน ในองค์คณะนั้นเป็นเจ้าของสำนวน เมื่อองค์คณะมีความเห็นอย่างใด ให้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งตามระเบียบต่อไป

2. คดีอาญานอกจากตามข้อ 1. เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบเห็นว่าต้องพิจารณาโดยองค์คณะก็ให้ดำเนินการทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยให้องค์คณะเสนอความเห็นพร้อมสำนวนต่อหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง หรือหากเป็นกรณีที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งแล้วแต่กรณี.

บรรณานุกรม

- โจนเมน ภัทรภิรมย์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส ใน ชีวิตและผลงานโจนเมน ภัทรภิรมย์, บรรณาธิการโดย รังสิชัย บรรณกิจวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536).
- คณิต ณ นคร, อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง ใน รวมบทความวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ณ นคร, บรรณาธิการโดย สหาย ทรัพย์สุนทรกุล (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540).
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, (รายงานวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: 2544).
- ธาณินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523).
- ธาณิศ เกศวพิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2559).
- นิษฐานถ คงนวล, การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555).
- ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์, ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษากรณีการทบทวนคำพิพากษา, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้พิพากษาศาลชั้นต้น สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2546).
- ปริญญ่า จิตรการณทิกิจ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).
- ศิระ บุญสินนท์, อัยการญี่ปุ่น ระบบอัยการญี่ปุ่น: แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ 23 มกราคม 2540. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

- ศิระ บุญภินนท์, **การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น**, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2541).

- ศิริชัย พลการ, **บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม**, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550).

- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา**, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548).

- อติศร ไชยคุปต์, **ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

- อุทัย อาทิวา, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ตัวอย่างของระบบลูกขุนฝรั่งเศส** วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2552).

- Anke Frechmann and Thomas Wegerich, **The German Legal System** (London: Sweet & Maxwell).

- David A Jones Little, **The law of criminal procedure: an analysis and critique**, (Boston: Little Brown and Company, 1981).

- Hans-Heinrich Jescheck, **The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany**, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 18 Issue 3 (1970).

- Hideo Tanaka, **The Japanese Legal System**, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976).

- Jay A.Sigler, **The Prosecutor: A comparative Functional Analysis**, in *The Prosecutor*, ed. William F. McDonald (California: Sage Publications, 1979).

- Joachim Herrmann, **The Rule of compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany**, (*The University of Chicago Law Review*, 1974).

- Klaus Sessar, **Prosecutorial Discretion in Germany**, in *The Prosecutor*, ed. William F. McDonald (California: Sage Publications, 1979).
- Mariann Loschnig-Gspandl and Michael Kilching, **Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany-Stock Taking and Perspectives for Future Research**, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol.58 (1997).
- Shigemitsu Dando, **The Japanese Law of Criminal Procedure**, (Trans B.J. South Hackensack: Fred S. Rothman Co, 1965).